

Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, 2011

Informe V

Administración del trabajo e inspección del trabajo

Quinto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-323109-5 (impreso)

ISSN: 978-92-2-323110-1 (web pdf)

ISSN: 0251-3226

Primera edición 2011

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen.....	v
Introducción.....	1
Antecedentes	1
Objeto y contenido del Informe	2
Capítulo 1. Normas internacionales del trabajo relativas a la administración del trabajo y a la inspección del trabajo	5
Administración del trabajo.....	5
Inspección del trabajo	6
Capítulo 2. Administración del trabajo.....	11
Conceptos y terminología	11
Orígenes y desarrollo.....	11
La administración del trabajo y la OIT	12
Sistemas nacionales de administración del trabajo	14
Organización de los ministerios de trabajo.....	18
Capacidad institucional de la administración del trabajo	20
Masa crítica necesaria para lograr repercusiones	26
Nuevas condiciones de funcionamiento	26
Capacidad de formulación de políticas de los ministerios de trabajo.....	32
El rendimiento de la administración del trabajo	39
Modernizar la administración del trabajo: el caso de los servicios públicos de empleo.....	48
Capítulo 3. Nuevas tecnologías a disposición de la administración del trabajo y la inspección del trabajo.....	61
Capítulo 4. Inspección del trabajo	67
La autoridad central y su función de coordinación.....	67
Colaboración entre las inspecciones del trabajo	70
Colaboración con otras instituciones o administraciones	72
Consultas con los interlocutores sociales.....	74
Iniciativas público-privadas	77
Problemas tradicionales para la inspección del trabajo	79
Nuevos desafíos para la inspección del trabajo en un mundo en transformación.	92

Mejora de los medios de acción administrativas y jurídicas	105
Capítulo 5. Estrategia de la OIT en lo que respecta a la administración del trabajo y a la inspección del trabajo.....	117
Una visión renovada de la OIT.....	117
Llevar a la práctica esta visión mediante la asistencia técnica de la OIT.....	118
Puntos propuestos para la discusión	123
Anexos	
I. Datos desglosados por sexo sobre los inspectores del trabajo en determinados países	125
II. Desempeño de los sistemas de inspección del trabajo por país y región	126

Resumen

En su 308.^a reunión, celebrada en junio de 2010, el Consejo de Administración decidió inscribir un punto sobre el tema de la administración del trabajo y la inspección del trabajo en el orden del día de la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo con vistas a una discusión general.

El objeto del presente Informe es ofrecer una visión general de los problemas actuales y de las perspectivas futuras de los sistemas de administración y de inspección del trabajo y determinar los ámbitos de acción primordiales tanto para los sistemas nacionales de administración del trabajo como para los de inspección del trabajo, así como para la OIT. Dado el amplio abanico de instituciones y actividades que la administración y la inspección del trabajo abarcan, el presente Informe se centra en determinados ámbitos seleccionados.

En primer lugar, si bien las actividades de administración del trabajo como el establecimiento de normas, la política de empleo, la protección social y el diálogo social se abordan periódicamente en la OIT mediante discusiones recurrentes o informes globales, las cuestiones transversales institucionales y de gobernanza raramente se tratan. En segundo lugar, aunque determinados temas, como los servicios de empleo, las instituciones de formación o los organismos de seguro social, suelen examinarse con cierta frecuencia, los propios ministerios de trabajo — que constituyen el núcleo de la administración del trabajo en la mayoría de los países — por lo general se han ignorado. En tercer lugar, dado que el cumplimiento de la legislación laboral es una condición indispensable para hacer efectivas las políticas laborales, la inspección del trabajo debe considerarse un pilar fundamental de la administración del trabajo.

Normas internacionales del trabajo

La administración y la inspección del trabajo se apoyan firmemente en las normas internacionales del trabajo. El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 sobre la administración del trabajo, de 1978 contienen una serie de disposiciones generales que definen el papel, las funciones y la organización de los sistemas nacionales de administración del trabajo. El Convenio núm. 81 y la Recomendación núm. 81 sobre la inspección del trabajo, 1947, así como el Convenio núm. 129 y la Recomendación núm. 133 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969, sientan las bases para la creación de un sistema de inspección del trabajo lo suficientemente flexible como para tener en cuenta las circunstancias de cada país.

El presente Informe analiza las principales características de los instrumentos citados y de otros instrumentos esenciales, y determina las perspectivas de nuevas ratificaciones de los mismos, en especial teniendo en cuenta las actividades de promoción aprobadas por el Consejo de Administración en noviembre de 2009 en relación con las normas que se consideran más importantes desde el punto de vista de la gobernanza, entre las cuales figuran los Convenios núms. 81 y 129.

Desafíos y perspectivas

Nuevas condiciones de funcionamiento

El presente Informe examina cómo el contexto en que operan las instituciones de administración del trabajo ha cambiado sustancialmente durante los últimos decenios, lo cual ha incitado a las administraciones públicas a revisar su organización, su función y sus modelos de funcionamiento. En el ámbito de la administración del trabajo, estos cambios han tenido efectos contradictorios. Las administraciones del trabajo de algunos países han encontrado motivos más sólidos para justificar su existencia y se han reforzado. Otras, en cambio, se han debilitado y al parecer han perdido su influencia y razón de ser, por lo que será preciso reevaluar su importancia y las funciones que desempeñan.

Además, la crisis económica supuso un impulso externo para redefinir el papel y los métodos de trabajo de la administración del trabajo. El aumento de las responsabilidades de los ministerios de trabajo y de sus organismos dependientes desde el verano de 2008 ha puesto de manifiesto los problemas institucionales y de gobernanza a los que ya estaban confrontados los sistemas nacionales de administración del trabajo y que deberán seguir afrontando en los próximos años. En este nuevo y difícil contexto, el Informe apunta a la necesidad de que las administraciones del trabajo adopten una estrategia de cambio basada en los principios fundamentales de la buena gobernanza, la participación, la transparencia, la equidad, la integración, la eficacia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho.

Capacidad para la elaboración de políticas de los ministerios de trabajo

En la mayoría de los países, las tareas de formulación y aplicación de las políticas laborales se comparten entre varios ministerios y otros organismos públicos. En los últimos decenios, se han llevado a cabo numerosas reorganizaciones gubernamentales, transferencias de programas de políticas y redistribuciones de carteras, lo que en algunos casos ha supuesto la transferencia de las atribuciones tradicionales de los ministerios de trabajo a otros ministerios. Se trata de una tendencia aún vigente en la actualidad.

Según muestra el Informe, el futuro de los ministerios de trabajo y su participación específica en cuestiones de política depende de su capacidad para mantener alianzas fructíferas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y para seguir funcionando como el principal canal y promotor gubernamental del diálogo social. Otra manera de mantener a los ministerios de trabajo en el centro de los debates sobre cuestiones económicas más amplias consiste en fortalecer su función de coordinación en lo que respecta a los elementos de la política laboral nacional. Sin embargo, aunque muchos gobiernos han adoptado políticas nacionales en materia de salud pública, educación o desarrollo industrial, son escasos los ejemplos de participación de los ministerios de trabajo en la elaboración de tales políticas.

El desempeño de la administración del trabajo

En muchos países, la capacidad institucional se ha visto debilitada por las reducciones de personal y las limitaciones de los recursos financieros derivadas de políticas de ajuste estructural y medidas fiscales previas. Si bien muchas administraciones del trabajo siguen sufriendo las consecuencias de estas políticas de

ajuste, el Informe muestra que la experiencia no ha sido la misma en todos los países afectados. De hecho, algunos han podido superar los efectos negativos de dichas políticas, y han reafirmado su voluntad de mantener la administración y la inspección del trabajo como uno de los pilares de la buena gobernanza y del desarrollo económico.

Si bien la falta de financiación es un problema capital, también habría que centrarse en optimizar el uso de los recursos existentes y en mejorar la gobernanza general de la administración del trabajo. El Informe pone de manifiesto que hay posibilidades de mejora si se afrontan los problemas que plantean las estructuras de gobernanza inadecuadas, la gestión inadecuada de los recursos humanos, la escasez de estudios de investigación, recopilación de datos y análisis o incluso la utilización inadecuada de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Los Estados Miembros están tratando de mejorar la eficiencia de las administraciones del trabajo, entre otras cosas en los servicios públicos de empleo, por ejemplo, mediante la introducción de métodos de gestión modernos para hacer frente a las carencias del modelo «burocrático» tradicional. Estas reformas hacen hincapié en la rendición de cuentas mediante la evaluación del desempeño de las instituciones públicas.

Otra tendencia que señala el Informe es la descentralización y la transferencia de los servicios de administración del trabajo a los gobiernos locales. Esta tendencia se explica por la búsqueda de eficiencia, economías adicionales y mejora de la prestación de servicios. Sin embargo, ello no debería mermar la capacidad de la autoridad central para desempeñar el papel de coordinación que prevé el Convenio núm. 150.

Para hacer frente a las exigencias y a los cambios en aumento en el mercado laboral, según señala el Informe, las administraciones del trabajo deben estudiar medios de colaborar más estrechamente con el sector privado. 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 costo.

La modernización de la administración del trabajo: el caso de los servicios públicos de empleo

Los servicios públicos de empleo (SPE) ilustran de forma ejemplar cómo uno de los primeros y más tradicionales componentes de la administración del trabajo va adaptándose de forma constante a los cambios del entorno y cómo ha sabido reorganizar sus funciones. El Informe examina algunas de las importantes transformaciones de estos servicios en lo que respecta a las estructuras y a las capacidades institucionales, así como a la gestión y a los métodos de prestación de los servicios.

El principal objetivo de estos nuevos dispositivos en los países industrializados ha sido lograr una mayor coherencia entre las políticas activas y pasivas de mercado de trabajo y delegar más responsabilidades a las instituciones locales. El Informe señala que en los países en desarrollo la labor se ha centrado en crear SPE modernos y paliar las carencias de capacidad.

En un intento de responder a los cambios en las condiciones del mercado de trabajo, muchos SPE emprendieron una reestructuración de sus operaciones recurriendo a las nuevas tecnologías, sobre la base de datos empíricos y de perspectivas en materia de políticas con el fin de mejorar su desempeño. A pesar de las diferencias entre los distintos países, el Informe señala que muchas de estas transformaciones comparten

características comunes, en su mayoría en lo que respecta a una evolución hacia la gestión del desempeño.

Justificar el gasto público no es el único motivo por el cual la evaluación del desempeño continuará siendo un objetivo central de los SPE. El Informe explica que la externalización creciente de estos servicios proporciona otro argumento en favor de dicha evaluación, así como de una rendición de cuentas igualmente rigurosa. Los marcos de reglamentación de la relación contractual entre el gobierno y los proveedores divergen significativamente entre los países, y no existe un modelo ideal. El Informe describe, no obstante, las diversas ventajas e inconvenientes de recurrir a proveedores privados para proporcionar SPE, y llega a la conclusión de que la OIT puede ayudar a los Estados Miembros a comprender los beneficios y las dificultades que entraña la externalización de los SPE.

Nuevas tecnologías a disposición de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo

La adopción generalizada de la computadora personal y la extensión de las actividades de las redes sociales, del uso de Internet y de las comunicaciones móviles durante los últimos veinticinco años han tenido un enorme impacto en la manera en que los gobiernos, y en particular la administración y la inspección del trabajo, gestionan y prestan sus servicios.

Como señala el Informe, cada una de estas tecnologías puede contribuir a reducir la distancia entre el público y los responsables de la formulación de políticas, incrementando así la transparencia de dicha labor. Las nuevas tecnologías también permiten acelerar la prestación de servicios y ofrecer a los usuarios un acceso a distancia y a la carta. Las TIC pueden también mejorar los sistemas de gestión interna de los organismos de administración del trabajo para tareas como la programación y la elaboración de presupuestos, así como para la gestión de los recursos humanos. Hasta cierto punto, la tecnología de la información puede incluso compensar el cierre, la reducción del personal o la reubicación de algunos servicios en el terreno. Un aspecto importante es la capacidad de las TIC para mejorar la gestión y el intercambio de conocimientos y de información, en particular entre la autoridad central y las oficinas descentralizadas.

En los países en desarrollo, la utilización de TIC adaptada al nivel de desarrollo tecnológico del país puede mejorar sustancialmente la comunicación entre los proveedores de servicios y los clientes (por ejemplo, mediante telefonía móvil). Ahora bien, el Informe señala que el nivel de utilización de las nuevas tecnologías en las administraciones del trabajo sigue siendo muy distinto según los países, y de hecho puede generar otros problemas, como la necesidad de impartir más capacitación al personal, entrañar costos adicionales relacionados con el mantenimiento y la renovación de los programas y equipos, y plantear dificultades por lo que respecta a la seguridad de la información privada o confidencial.

La inspección del trabajo en una encrucijada

La inspección del trabajo es un elemento esencial del sistema de administración del trabajo, que cumple la función fundamental de velar por la aplicación de la legislación laboral y promover su cumplimiento efectivo. Sin embargo, la falta de coordinación central en algunos países dificulta la promoción de este cumplimiento. Según el Informe, la coordinación de los diferentes órganos de inspección en el marco del sistema de

administración del trabajo podría facilitar la adopción de medidas eficaces en todos los niveles y convertirse en el primer paso hacia la creación de un servicio moderno de inspección del trabajo.

En última instancia, la función de hacer cumplir la ley es una responsabilidad gubernamental. Sin embargo, el Informe muestra que en los últimos decenios se ha producido un aumento mayor de las iniciativas de responsabilidad social de las empresas. Existe el riesgo de que estas iniciativas privadas menoscaben la función de la inspección pública creando una dependencia del control en manos privadas que debilite la capacidad de las inspecciones del trabajo de cumplir su mandato.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden hacer aportaciones importantes para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral en el lugar de trabajo, en particular a través de actividades de promoción y sensibilización entre sus miembros. También pueden contribuir, en su calidad de interlocutores estratégicos, a definir las prioridades y las actividades del servicio de inspección del trabajo en el marco de una cooperación eficaz.

La colaboración con otras autoridades públicas como la policía, los servicios de seguridad social o los organismos fiscales también contribuye a mejorar la eficacia de las inspecciones del trabajo. El Informe destaca varios acuerdos y protocolos firmados, concretamente en Europa, así como la realización de inspecciones conjuntas o combinadas entre diferentes órganos administrativos, mecanismos que se están adoptando con rapidez como medio para optimizar el uso de recursos limitados.

Problemas tradicionales de la inspección del trabajo

En noviembre de 2006 se definieron, en un documento del Consejo de Administración¹ sobre estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo, los principales problemas que afrontan las inspecciones del trabajo. La mayoría de ellos son generalizados y recurrentes. Según el presente Informe, debería adoptarse un enfoque global para formular propuestas eficaces, basadas en las mejores prácticas que puedan conducir a la aplicación de medidas correctivas.

Las instituciones de inspección del trabajo, en particular las de los países en desarrollo, se enfrentan a problemas singulares y numerosos para crear y mantener sistemas eficaces de inspección del trabajo. Estas condiciones deficientes pueden contribuir a problemas éticos que pongan en peligro la integridad y la independencia del personal y menoscaben la protección ofrecida al público por parte de las inspecciones del trabajo.

Asegurar el cumplimiento de la ley es particularmente problemático en la economía informal. Ciertos tipos de trabajo, como el trabajo doméstico, plantean dificultades a los inspectores en relación, por ejemplo, con el derecho a la privacidad de los hogares. Los inspectores también se enfrentan al desafío de garantizar el cumplimiento de la legislación del trabajo en lugares de trabajo mantenidos ocultos intencionalmente y difíciles de detectar (por ejemplo, en los sectores de la agricultura y la construcción).

El Informe señala además que la seguridad y la salud en el trabajo y la prevención de riesgos constituyen problemas constantes y evolutivos que deberían abordarse a través de enfoques generales y sostenibles de conformidad con los principios de seguridad y salud establecidos en el Convenio sobre seguridad y salud de los

¹ OIT: Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo, Consejo de Administración, 297.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2006, documento GB.297/ESP/3.

trabajadores, 1981 (núm. 155), y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) de la OIT.

La reglamentación y prevención del trabajo infantil y del trabajo forzoso constituyen objetivos prioritarios en muchos países, especialmente cuando las actividades de los inspectores no abarcan el sector de la economía informal no reglamentada. Además, la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral ha dado lugar a una mayor sensibilización acerca de la necesidad de tratar y eliminar la discriminación de género en lo que respecta a las condiciones de trabajo, y en particular en materia de remuneración, así como la discriminación por otros motivos (por ejemplo, la raza, el origen nacional o el estado serológico respecto del VIH/SIDA). El Informe describe enfoques innovadores y estrategias de inspección del trabajo que combinan los métodos tradicionales con las nuevas tecnologías en colaboración con órganos públicos y los interlocutores sociales.

Nuevos problemas para la inspección del trabajo en un mundo en plena transformación

Las transformaciones que se han producido en el mundo del trabajo como consecuencia de las reformas legislativas o de los cambios introducidos en las prácticas empresariales y de empleo, han obligado a los inspectores a adaptarse a fin de preservar la pertinencia y eficacia de su labor. Las nuevas tecnologías están creando nuevos tipos de trabajo, lo que hace cada vez más difícil el control de las condiciones de trabajo por medio de los métodos tradicionales de inspección. Se requieren nuevas competencias de inspección y estrategias de prevención para responder a la creciente complejidad de los procesos industriales, a los problemas de SST, así como a las nuevas enfermedades y tensiones físicas y mentales.

El Informe señala que las nuevas formas de empleo, la subcontratación y la complejidad de las cadenas de suministro han dificultado las tareas cotidianas de los inspectores y exigen enfoques globales, una mejora de la recopilación de datos y campañas con la participación de los interlocutores sociales, los medios de comunicación e inspectores especiales. Durante la crisis económica mundial, las empresas y los gobiernos adoptaron diversas estrategias destinadas a modificar las condiciones de trabajo. Como consecuencia, diversos países han incluido con carácter prioritario medidas de control de los pagos salariales y de organización del tiempo de trabajo en sus planes nacionales de inspección.

El Informe señala que, dadas las nuevas prioridades en pro de una economía ecológicamente sostenible, los servicios de inspección del trabajo se están dotando de nuevos programas y enfoques, por ejemplo en materia de empleos verdes y de vigilancia de las condiciones medioambientales.

La lucha contra el trabajo no declarado se ha convertido en una preocupación fundamental desde el decenio de 1990 y es incluso más importante en la actualidad en vista de los efectos de la crisis económica. Los gobiernos están adoptando medidas para contrarrestar este fenómeno, como lo demuestra la eficacia de algunas campañas de inspección del trabajo en sectores específicos. Varios países han endurecido las sanciones aplicables. En otros, la existencia de trabajo no declarado ha dado pie a la creación de estructuras administrativas concebidas específicamente para combatirlo. En lugar de limitarse a las inspecciones que realizan los servicios de inspección del trabajo, algunos países han realizado campañas de promoción para lograr la regularización de los trabajadores no declarados. El Informe llega a la conclusión de que estos métodos ponen

de manifiesto el potencial para programas alternativos de legalización como complemento del incremento de las medidas de control de la aplicación.

Mejora de los medios de acción administrativos y jurídicos

La planificación, la programación y la presentación de informes son fundamentales para proporcionar las bases coherentes y objetivas necesarias para que la inspección del trabajo pueda ajustarse a las condiciones de trabajo existentes y detectar las zonas geográficas o sectores donde haya que emprender acciones específicas. El Informe señala, sin embargo, que los registros administrativos de la mayoría de los servicios de inspección se recopilan a escala nacional, sin aplicar criterios uniformes. Además, sólo en contadas ocasiones se dispone de datos desglosados por sexo. Para mejorar la planificación y la programación es indispensable aplicar una buena estrategia de formación que permita mejorar sustancialmente las competencias profesionales de los inspectores. La participación de los interlocutores sociales en el nivel macro también podría alentar una acción orientada más específicamente.

El Informe describe cómo las sanciones constituyen sólo uno de los diversos medios de acción de que disponen los inspectores para promover o imponer el cumplimiento de las normas establecidas. Las sanciones y las medidas correctivas suponen una contribución complementaria a la realización del objetivo general de promover el cumplimiento de las normas cuando se adaptan convenientemente a las normativas y a las condiciones económicas del país de que se trate. Es vital que los servicios de inspección establezcan sanciones y procedimientos adecuados para imponer y recaudar las multas, así como procedimientos judiciales ágiles que respeten las debidas garantías procesales. Sin embargo, suele considerarse que las medidas disuasorias no bastan por sí solas y que debería emplearse más bien una combinación adecuada de sanciones y medidas de prevención. Las autoevaluaciones y las evaluaciones realizadas con anterioridad a las actividades de control, al igual que las medidas resultantes de los controles, también pueden contribuir a crear una cultura del cumplimiento.

Estrategia de la OIT en materia de administración y de inspección del trabajo

El tema de la administración del trabajo y la inspección del trabajo ha ganado una notoriedad creciente en los últimos años, tanto a nivel nacional como internacional. El Informe recuerda que ello se debe a la creciente importancia de la elaboración y la aplicación de políticas nacionales en materia de trabajo para afrontar los problemas y aprovechar las oportunidades de la globalización y, más recientemente, en respuesta a las repercusiones de la crisis económica mundial.

La OIT siempre ha reconocido la importancia de la administración y de la inspección del trabajo como pilares esenciales de la buena gobernanza. La Declaración de 2008 de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa reafirmó la necesidad de fortalecer la capacidad de la OIT para apoyar los esfuerzos desplegados por sus Miembros a fin de alcanzar los objetivos de la OIT mediante una legislación y unas instituciones del trabajo eficaces y mediante el fortalecimiento de los sistemas de inspección del trabajo. El Informe señala que la creación del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo de la OIT (LAB/ADMIN) en abril de 2009 fue el resultado de este nuevo objetivo de mejorar los sistemas nacionales de administración y de inspección del trabajo.

LAB/ADMIN dirige la labor de la OIT relativa al apoyo técnico y a los servicios de asesoramiento en materia de administración y de inspección del trabajo, aprovechando la experiencia y los conocimientos especializados en el tema de toda la Oficina y trabajando mediante redes que interconectan los diversos sectores técnicos y las diversas regiones para mejorar la asistencia a los mandantes. El Informe expone cómo las tareas de concepción y prestación de asistencia técnica del Programa están basadas en evaluaciones sistemáticas de las necesidades de las instituciones y servicios nacionales, apoyadas por planes de acción nacionales.

Es necesario mejorar constantemente los productos técnicos y la asistencia técnica de la OIT en materia de administración y de inspección del trabajo sobre la base de una evaluación independiente de los buenos resultados y prácticas. El Informe señala que la OIT debería tratar asimismo de subsanar las lagunas en lo que respecta a la investigación sobre estos temas, que con la notable excepción de los servicios públicos de empleo, no han suscitado interés entre los investigadores.

Por último, el Informe destaca una serie de alianzas y redes mundiales que están contribuyendo al intercambio de experiencias y de prácticas óptimas entre los sistemas nacionales de administración y de inspección del trabajo. La OIT continuará desempeñando, como lo ha hecho hasta ahora, un papel central reforzando estas plataformas de cooperación mediante la promoción de iniciativas internacionales y mecanismos efectivos de coordinación.

Introducción

Antecedentes

1. Desde sus comienzos, la OIT ha considerado una prioridad responder a la necesidad de disponer de sistemas adecuados de administración e inspección del trabajo. La importancia de contar con instituciones laborales sólidas y eficientes para el desarrollo económico y social se reconoce en la Constitución de la OIT, en la Declaración de Filadelfia y en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración de 2008), y ha quedado plasmada en detalle en numerosos convenios, recomendaciones y otros instrumentos de la OIT.
2. La conveniencia de contar con unos sistemas eficaces y eficientes de administración e inspección del trabajo es una de las ideas básicas del Programa de Trabajo Decente. De hecho, los objetivos de dicho Programa, como se indica en la Declaración de 2008, son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente»¹. Los cuatro objetivos estratégicos del Programa deben apoyarse en un enfoque global e integrado de la organización de los ministerios de trabajo.
3. La crisis financiera y económica mundial puso de manifiesto la necesidad de contar con sistemas adecuados de administración e inspección del trabajo. En el Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2009 se hace referencia al fortalecimiento de la capacidad de las administraciones del trabajo y las inspecciones del trabajo como «un elemento importante de toda acción integradora que tenga por objeto la protección de los trabajadores, la seguridad social, las políticas del mercado de trabajo y el diálogo social», y señala su importancia capital para responder a la crisis y promover el desarrollo económico y social². Por otra parte, en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010, la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo observó en sus conclusiones que era necesario aumentar la capacidad de los servicios de inspección del trabajo³.
4. Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió, en su reunión de junio de 2010, inscribir en el orden del día de la 100.ª reunión (2011) de la Conferencia una discusión general sobre administración del trabajo e inspección del trabajo. Invitó asimismo a la Oficina a que

¹ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008, Parte IB. En la Parte IA, iii), de dicha Declaración se reconoce la importancia de promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo.

² OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafos 17 y 26.

³ OIT: *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*, párrafo 44, en *Actas Provisionales* núm. 18, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, páginas 75-76.

preparara un documento en el que se estableciera la orientación y las cuestiones que podría abarcar dicha discusión general.

5. La Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración (Comisión ESP) examinó el documento preparado por la Oficina en noviembre de 2010⁴, y se formularon comentarios acerca del contenido y la estructura del presente Informe. La Comisión destacó la necesidad de centrar el informe en las buenas prácticas con el fin de enriquecer la discusión de la Conferencia sobre las necesidades de los mandantes y las perspectivas de asistencia técnica de la OIT sobre administración e inspección del trabajo.

Objeto y contenido del Informe

6. El presente Informe tiene por objeto ofrecer una visión general de la evolución reciente, los problemas actuales y las perspectivas futuras en relación con los sistemas de administración e inspección del trabajo, y determinar cuáles son los ámbitos de acción fundamentales para los gobiernos, los interlocutores sociales y la OIT.

7. Dado el amplio abanico de instituciones y actividades que la administración y la inspección del trabajo abarcan⁵, el presente Informe examina determinados ámbitos seleccionados. Tras proporcionar una visión general de las normas internacionales del trabajo relativas a la administración y la inspección del trabajo, el Informe describe la evolución institucional de los sistemas nacionales de administración del trabajo, prestando especial atención a los ministerios de trabajo. Hasta la fecha se han examinado diversos componentes institucionales de la administración del trabajo en conexión con otros puntos del orden del día de la CIT. Sin embargo, el papel transversal de los ministerios de trabajo como agentes primordiales de la formulación de políticas dentro de los sistemas de administración del trabajo no se ha vuelto a abordar en las reuniones de la CIT desde la adopción del Convenio núm. 150 en 1978.

8. El Informe profundiza asimismo en dos desafíos importantes para la administración del trabajo que se observan tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados:

- a) la capacidad de los ministerios de trabajo para formular y coordinar políticas, y
- b) el desempeño de la administración del trabajo gracias a su capacidad de adaptación a la evolución de las condiciones y en lo que respecta a la modernización de la gestión, incluido el uso de nuevas tecnologías.

9. El Informe examina a continuación el papel de la inspección del trabajo, que constituye una de las funciones capitales y uno de los pilares institucionales de la administración del trabajo. En primer lugar, se analiza la función de coordinación de la autoridad central de inspección y el desarrollo de la colaboración en el sistema de inspección del trabajo, tanto a nivel interno como con el exterior. A continuación se ponen de relieve los problemas tanto tradicionales como de nueva aparición a los que se enfrenta la inspección del trabajo en ámbitos como la seguridad y la salud, los riesgos medioambientales y psicosociales, los grupos vulnerables, la relación de trabajo, los efectos de la reciente crisis económica, el trabajo no declarado y las inspecciones

⁴ OIT: *Administración e inspección del trabajo: desafíos y perspectivas*, Consejo de Administración, 309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010, documento GB.309/ESP/3.

⁵ Según se definen en el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150) (artículo 1), el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) (artículo 3), y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) (artículo 6).

transfronterizas. Después se abordan los medios de acción administrativos y jurídicos de que disponen los inspectores del trabajo para contribuir a mejorar los niveles de cumplimiento de la legislación del trabajo.

10. Por último, el Informe examina brevemente la asistencia técnica prestada por la OIT en materia de administración del trabajo e inspección del trabajo.

Capítulo 1

Normas internacionales del trabajo relativas a la administración del trabajo y a la inspección del trabajo

Administración del trabajo

11. La administración del trabajo guarda relación con prácticamente todas las normas de la OIT en la medida en que éstas requieren la intervención gubernamental, a menudo, aunque no de forma exclusiva, a través de los ministerios de trabajo y/u otras instituciones de la administración del trabajo.

12. El marco general para la administración del trabajo se proporciona en el Convenio núm. 150¹, el cual, junto con la Recomendación núm. 158, define el cometido, las funciones y la organización de los sistemas nacionales de administración del trabajo. Ambos instrumentos están actualizados, responden a las condiciones socioeconómicas actuales y son aplicables a todos los Estados Miembros de la OIT, independientemente de su nivel de desarrollo o del grado de sofisticación de sus sistemas de administración del trabajo.

13. El Convenio núm. 150 establece directrices para promover sistemas eficaces y coordinados de administración del trabajo que garanticen una cooperación adecuada con los empleadores y los trabajadores en relación con actividades tratadas con mayor detalle en otros instrumentos de la OIT. La particularidad de este Convenio es que establece normas relativas al sistema general de administración del trabajo, englobando así a los distintos órganos que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la política laboral, incluidos sus aspectos internacionales, así como la prestación de servicios y asesoramiento a los empleadores y los trabajadores.

14. En el Convenio núm. 150 se define la expresión «administración del trabajo» como las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo. Asimismo se define la expresión «sistema de administración del trabajo» como todos los

¹ El Convenio núm. 150 ha sido ratificado por 70 Estados Miembros (desde el último Estudio General de la OIT sobre administración del trabajo, realizado en 1997 se han registrado 30 ratificaciones, entre otros, de países de África (10), Europa y Asia Central (9), América Latina y el Caribe (7), Estados árabes (2), y Asia y el Pacífico (2)). Según el Estudio General de 1997, existen varias razones por las que algunos Estados Miembros no han ratificado el Convenio núm. 150, a saber: las inquietudes que plantea la compatibilidad de la legislación nacional con el artículo 7 del Convenio, que estipula que cuando lo exijan las condiciones nacionales, los Estados Miembros deberán promover, gradualmente si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo a las categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo. Otra de las razones expuestas para la no ratificación es que determinados Estados Miembros consideran que carecen de los recursos necesarios, en términos de personal y presupuesto, para cumplir los requisitos de un sistema eficaz de administración del trabajo de conformidad con el artículo 10 del Convenio. OIT: *Administración del trabajo*. Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión, Ginebra, 1997 (Estudio General, 1997).

órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo (artículo 1). Una reunión de expertos sobre administración del trabajo celebrada en 1973 amplió el significado de la expresión sobre la base de que «el concepto de administración del trabajo debería interpretarse en su sentido más amplio» y «debería cubrir todas las actividades que llevan a cabo los organismos de la administración pública encaminadas a asistir a los gobiernos en la elaboración, aplicación, control y evaluación de la política laboral». Los expertos prosiguieron diciendo que la administración del trabajo «debería cubrir todo el sistema de departamentos ministeriales y órganos públicos que han sido establecidos mediante leyes o reglamentos nacionales para ocuparse de asuntos laborales, y el marco institucional para la coordinación de sus respectivas actividades y para la consulta y participación de empleadores y trabajadores, y sus organizaciones representativas, en la formulación y desarrollo de la política laboral»².

15. El Convenio núm. 150 determina ciertas funciones que los sistemas de administración del trabajo deberían asumir en relación con la protección de los trabajadores, el empleo, las relaciones laborales y los servicios prestados a los interlocutores sociales³. Al desempeñar esas funciones, los organismos competentes deberán participar en las fases de preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional del trabajo (artículo 6, párrafo 1). La Recomendación núm. 158 establece disposiciones más precisas en las esferas de las normas del trabajo, las relaciones laborales, el empleo y la investigación en materia laboral, que podrían tener en cuenta los Estados Miembros a la hora de formular sus políticas.

16. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señala no obstante que la lista de funciones que figura en el Convenio no es exhaustiva. Además de las antes mencionadas, en el Estudio General de 1997 se especifican otras funciones esenciales de la administración del trabajo, cuyo desempeño es generalizado en muchos Estados Miembros. Dichas funciones guardan relación con ámbitos como la seguridad y salud en el trabajo, la seguridad social, mecanismos para la fijación de salarios mínimos y desarrollo de los recursos humanos⁴.

17. El principio del tripartismo también está consagrado en el Convenio. Por consiguiente, las diversas funciones de la administración del trabajo deberían llevarse a cabo en un espíritu de consulta, cooperación y negociación con los interlocutores sociales. La reciente crisis económica también ha demostrado claramente la necesidad de que las administraciones del trabajo colaboren a través de un diálogo tripartito para encontrar respuestas en materia de política laboral por medio de un proceso transparente y participativo.

Inspección del trabajo

18. La inspección del trabajo es una de las principales funciones de los sistemas de administración del trabajo y ha sido objeto de normas internacionales desde la fundación

² Citado en OIT: Estudio General, 1997, *op. cit.*, párrafo 41.

³ *Ibidem*, párrs. 44 y 45.

⁴ *Ibid.*, cap. II. En el mismo Estudio General, la Comisión de Expertos señaló que algunos puntos del temario de la política nacional del trabajo habían adquirido un importancia cada vez mayor como, por ejemplo, la protección de los niños en el trabajo, el fomento de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, la capacitación y el perfeccionamiento de competencias profesionales para el acceso al trabajo y en el lugar de trabajo en general, así como para la mujer y otros grupos y categorías sociales menos favorecidos, en particular, los jóvenes, las personas con discapacidad, y los trabajadores por cuenta propia de los sectores urbano y rural (*ibid.*, párrafo 45).

de la OIT, además de contemplarse en el Tratado de Versalles y en la Constitución de la OIT⁵. Además de estos documentos constitutivos, con el transcurso de los años la OIT ha adoptado numerosos instrumentos relativos a la estructura y el funcionamiento del sistema de inspección del trabajo, ya sea exclusivamente⁶ o como elemento importante para la prevención y el cumplimiento de la legislación laboral⁷.

19. El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), junto con el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) y sus Recomendaciones asociadas proporcionan las bases para todo sistema de inspección del trabajo. Los Convenios núms. 81 y 129 se han clasificado como convenios prioritarios de la OIT, lo que significa que se alienta a los Estados Miembros a ratificarlos debido a la importancia que tienen dentro del sistema de normas internacionales del trabajo. Más recientemente, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, hizo especial hincapié en los instrumentos de la OIT considerados «más importantes desde el punto de vista de la gobernanza, referentes al tripartismo, a la política de empleo y a la inspección del trabajo»⁸. Estos instrumentos, entre los que se incluyen los Convenios núms. 81 y 129, se denominan ahora convenios de gobernanza. El énfasis puesto en lograr la ratificación generalizada y la aplicación efectiva de estos convenios de gobernanza llevó al Consejo de Administración de la OIT a aprobar, en su reunión de noviembre de 2009, un plan de acción para la realización de una campaña promocional⁹. En el contexto de la reciente crisis económica, el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT también reconoció la pertinencia de los instrumentos relativos a la administración y la inspección del trabajo para llevar adelante una recuperación sostenible¹⁰.

20. El elevado número de ratificaciones del Convenio núm. 81¹¹ confirma el compromiso general de los Estados Miembros de la OIT de mantener un sistema nacional de inspección del trabajo y refuerza el importante papel que desempeñan los

⁵ En la parte XIII del Tratado de Versalles, por el que se creó la OIT, se estipula que «Todos los Estados habrán de organizar un servicio de inspección del trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores; este servicio habrá de incluir a mujeres» (punto 9 del artículo 427). Por otra parte, de conformidad con el artículo 10, párrafo 2, apartado b) de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, las funciones de la Oficina incluyen ayudar a los gobiernos a mejorar sus prácticas administrativas y sistemas de inspección del trabajo: «A reserva de las instrucciones que pueda darle el Consejo de Administración, la Oficina... prestará a los gobiernos, cuando éstos la soliciten, toda la ayuda posible para elaborar una legislación basada en las decisiones de la Conferencia y para mejorar las prácticas administrativas y los sistemas de inspección.»

⁶ Recomendación sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), 1919 (núm. 5) (Retirada); Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (núm. 20); Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (P. 81); Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129); Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996 (núm. 178).

⁷ En total, 56 convenios, 1 protocolo y 49 recomendaciones contienen al menos una referencia a la inspección del trabajo (sin contar los instrumentos dejados de lado o retirados).

⁸ Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

⁹ OIT: *Ratificación y promoción de los convenios de la OIT fundamentales y convenios más significativos desde el punto de vista de la gobernanza*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/LILS/6, anexo.

¹⁰ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafo 14, apartado 2.

¹¹ 141 Estados Miembros de los 183 han ratificado el Convenio núm. 81, habiéndose registrado cinco ratificaciones desde el último Estudio General sobre este tema en 2006 (Eslovaquia, Fiji, Islandia, Tayikistán y Trinidad y Tabago).

inspectores del trabajo como garantes del cumplimiento de la legislación laboral y de la protección de los trabajadores. Varios Estados Miembros que aún no han ratificado el Convenio están avanzando de manera prometedora en este sentido¹². Otros países, sin embargo, están considerando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 81 pero han solicitado previamente la asistencia técnica de la Oficina¹³.

21. El Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) hace extensiva la aplicación de dicho Convenio a los servicios no comerciales, sector que abarca todas las categorías de lugares de trabajo que no se consideren industriales o comerciales¹⁴. Se calcula que los trabajadores del sector de los servicios no comerciales representan un porcentaje importante de la fuerza de trabajo actual (entre el 10 y el 50 por ciento, según el país)¹⁵. Sin embargo, hasta la fecha sólo 11 de los 141 países vinculados al Convenio núm. 81 han ratificado el Protocolo¹⁶, habiéndose registrado una sola ratificación desde 2000¹⁷.

22. En comparación con la ratificación generalizada del Convenio núm. 81, se ha registrado un número de ratificaciones mucho menor para el Convenio núm. 129, relativo a la inspección del trabajo en la agricultura¹⁸, y ello a pesar de que en muchos

¹² En la reunión de noviembre de 2010 del Consejo de Administración, la Oficina informó a la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (Comisión LILS) de que varios países estaban estudiando seriamente la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 81, entre ellos: Canadá, Estados Unidos, República Checa y Sudáfrica (véase OIT: Ratificación y promoción de los convenios fundamentales y de los convenios sobre gobernanza, Consejo de Administración, 309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010. Documento GB.309/LILS/6, párrafo 25).

¹³ En China y Filipinas, la OIT ha realizado recientemente evaluaciones de las necesidades en materia de inspección del trabajo, que deberían facilitar este proceso. Tailandia también está estudiando la posibilidad de ratificar el Convenio núm. 81 y ha pedido asistencia técnica a la Oficina. Véase el documento GB.306/LILS/6, *op. cit.*, párrafos 44 a 48.

¹⁴ Artículo 1, párrafo 2 del Protocolo. Si bien el Protocolo no explica detalladamente esta definición, en el informe preliminar preparado por la Oficina para la 82.ª reunión de la Conferencia se especifican varias ocupaciones que podrían preverse en el Protocolo, a saber: la administración pública; las fuerzas armadas y los servicios de emergencia y rescate; el sector de la enseñanza; los servicios de transporte, telecomunicaciones y correos; los servicios públicos; los servicios culturales y recreativos, y las instituciones religiosas y de beneficencia (citado en OIT: Estudio General, *Inspección del trabajo*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006, párrafo 34).

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 37.

¹⁶ Azerbaiyán, Chipre, Finlandia, Guyana, Irlanda, Luxemburgo, República de Moldova, Noruega, Federación de Rusia, Suecia y República Unida de Tanzania.

¹⁷ El Estudio General de 2006 recogía varios motivos alegados por los gobiernos como impedimento para ratificar el Protocolo de 1995. Algunos de ellos mencionaron la dificultad para determinar las actividades, las empresas y los servicios contemplados en el instrumento, o el hecho de que sus servicios de inspección del trabajo ya cubrían todos los sectores económicos, por lo que resultaba innecesario ratificar el Protocolo. Otros preferían un único convenio sobre la inspección del trabajo que fuera aplicable a todas las ramas de actividad en lugar de varios instrumentos específicos para diferentes sectores. Otros países indicaron que necesitarían la asistencia técnica de la OIT antes de poder estudiar la posibilidad de ratificar el Protocolo. Entre obstáculos a la ratificación del Protocolo se encontraba el hecho de que la inspección del trabajo de los empleados de los gobiernos locales y provinciales corriera a cargo del servicio de inspección provincial, y no federal, o la falta de disposiciones en el Protocolo que previeran la exclusión de comunidades y organizaciones religiosas, o de las centrales nucleares y empresas «offshore» (extraterritoriales). También se citaron como obstáculos a la ratificación las limitaciones financieras y de personal a que hacen frente muchos servicios de inspección del trabajo, en particular en los países en desarrollo (Estudio General, 2006, *op. cit.*, capítulo X).

¹⁸ Un total de 50 Estados Miembros han ratificado el Convenio núm. 129, seis de ellos desde el Estudio General de 2006 (Albania, Eslovaquia, Fiji, Islandia, Luxemburgo y San Vicente y las Granadinas). Otros instrumentos de la OIT relativos a la inspección del trabajo en la agricultura son el Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110) y su Protocolo (P. 110), y la Recomendación sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), además del Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) y su Recomendación asociada, 2001

países los trabajadores del sector agrícola representan un gran porcentaje de la fuerza de trabajo. La Comisión de Expertos subrayó la necesidad de desarrollar actividades de inspección del trabajo en este sector, haciendo especial énfasis en la protección de los jóvenes trabajadores y en la lucha contra el trabajo infantil¹⁹. Pese a algunas reservas expresadas²⁰, varios países han tomado medidas efectivas encaminadas a ratificar el Convenio núm. 129. Algunos Estados Miembros han anunciado la celebración de consultas, o la posibilidad de celebrarlas con los interlocutores sociales o las autoridades con miras a la ratificación. Otros han manifestado estar dispuestos a reconsiderar la posibilidad de ratificar el Convenio siempre y cuando reciban asistencia técnica, se celebren consultas tripartitas, o a reserva de los resultados de una evaluación sobre la conformidad de la legislación nacional con el Convenio²¹.

23. Uno de los ámbitos técnicos específicos que ha sido objeto de atención recurrente en la elaboración de normas internacionales del trabajo es la seguridad y salud en el trabajo (SST). El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) es fundamental para la acción de la OIT en el ámbito de la SST, y muchas de sus disposiciones se complementan y amplían por medio de otros instrumentos de la OIT²². Las administraciones del trabajo tienen una responsabilidad especial en la elaboración y aplicación de la legislación en materia de SST, así como en la promoción de su cumplimiento, en particular a través de sus sistemas de inspección del trabajo. En más de la mitad de los países analizados en el Estudio General de 2009²³, los ministerios de trabajo tenían una función importante, cuando no primordial, en la formulación y aplicación de las políticas de seguridad y salud en el trabajo. En el Convenio núm. 155, que ha sido ratificado por 56 Estados Miembros, se estipula que el control de la aplicación de las leyes y de los reglamentos relativos a la SST deberá estar asegurado por un sistema de inspección apropiado y suficiente, el cual, en virtud de la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), debería inspirarse en las disposiciones de los Convenios núms. 81 y 129. En el Convenio núm. 155 también se subraya la importancia de la utilización de un enfoque centrado en

(núm. 192). En particular, el Convenio núm. 110, que contiene disposiciones detalladas sobre la inspección del trabajo, ha sido ratificado por sólo diez Estados Miembros.

¹⁹ Véase, por ejemplo, OIT: *Las normas internacionales del trabajo: Un enfoque global, 75.º aniversario de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* (Ginebra, 2001).

²⁰ Determinados gobiernos citaron obstáculos administrativos, técnicos o económicos a la ratificación del Convenio núm. 129, como la incompatibilidad entre la legislación nacional y las disposiciones del Convenio, por ejemplo, el hecho de que las actividades o los trabajadores agrícolas estuvieran excluidos del ámbito de aplicación de su código del trabajo. Otros indicaron que su sistema de inspección del trabajo no estaba suficientemente desarrollado para cumplir con los requisitos establecidos en el Convenio. Varios países señalaron la dificultad que entrañaba crear un sistema de inspección específico para el sector agrícola o el hecho de que su sistema nacional de inspección ya cubriera todos los ámbitos de actividad económica. Otros declararon que el Convenio no se adaptaba a las características propias de la actividad agrícola en su país (por ejemplo, el carácter informal del sector o la estructura de la propiedad de la tierra), o que la falta de recursos humanos y fiscales disponibles para el sistema de inspección del trabajo impedía la ratificación. Véase Estudio General, 2006, capítulo X. Véase también el documento GB.306/LILS/6, *op. cit.*, párrafos 49 a 60.

²¹ Véase el documento GB.309/LILS/6, *op. cit.*, párrs. 27-33.

²² La OIT ha desarrollado un importante corpus de instrumentos internacionales durante los últimos 90 años con el fin de ayudar a los mandantes a reforzar sus capacidades para prevenir y gestionar los peligros y los riesgos en el lugar de trabajo. Puede encontrarse una lista completa en <http://www.ilo.org/safework/normative/conventions/lang--en/index.htm>. Véase asimismo OIT: *Plan de acción para alcanzar un amplio grado de ratificación y de aplicación efectiva de los instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo (Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002, y Convenio núm. 187)*, Consejo de Administración, 307.ª reunión, Ginebra, marzo de 2010, documento GB.307/10/2 (Rev.).

²³ OIT: *Normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009 (Estudio General, 2009).

una política nacional y sistemas integrados de seguridad y salud en el trabajo, lo cual se reafirma en el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Hasta la fecha, el Convenio núm. 187 ha sido ratificado por 16 Estados Miembros. En este contexto, debe mencionarse asimismo la recientemente adoptada Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), que hace referencia a la función que deberían desempeñar los servicios de administración del trabajo, con inclusión de la inspección del trabajo, en la aplicación de las directrices previstas en el instrumento ²⁴.

24. Los ministerios de trabajo y los servicios de inspección se enfrentan a problemas particulares a la hora de desempeñar su función de protectores y garantes del cumplimiento de la legislación debido al incremento de la movilidad de los trabajadores en la economía globalizada y a la multiplicidad de los acuerdos de trabajo, que pueden encubrir relaciones de trabajo en detrimento de la protección del trabajador. En la recientemente adoptada Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) se reconocen esas dificultades y se exhorta a las autoridades competentes a que adopten medidas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de la legislación relativa a la relación de trabajo, por ejemplo, a través de los servicios de inspección del trabajo, en colaboración con las administraciones de la seguridad social y las autoridades fiscales (párrafo 15).

²⁴ Párrafo 44. Si bien la SST es una cuestión fundamental en relación con el VIH/SIDA, los sistemas de inspección y administración del trabajo también han de ocuparse de otros asuntos, a saber: la elaboración de políticas y programas nacionales sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato.

Capítulo 2

Administración del trabajo

Conceptos y terminología

25. Tal como se señalara antes, en el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 se ofrecen directrices sobre el cometido, las funciones y la organización de la administración del trabajo. Estos dos instrumentos de la OIT representan el único marco conceptual internacional reconocido para la administración del trabajo.

26. En el Convenio núm. 150 se establece una distinción entre formulación de políticas y marcos institucionales. Si bien la expresión «administración del trabajo» designa las actividades de la administración pública en materia de política laboral nacional, la expresión «sistema de administración del trabajo» comprende todos los órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo (artículo 1).

27. En el Convenio núm. 150 no se pretende definir la noción de «política laboral nacional». A los fines del presente informe, y de conformidad con la amplia interpretación que la Comisión de Expertos hace de la administración del trabajo¹, la expresión «política laboral nacional» debe entenderse en su sentido más amplio, es decir, incluyendo todas las cuestiones relacionadas con el trabajo correspondientes al mandato de la OIT².

Orígenes y desarrollo

28. Comprender los orígenes de la administración del trabajo puede servir para definir mejor los problemas actuales y la perspectiva futura.

29. La administración del trabajo como ámbito de gobernanza se remonta a la segunda mitad del siglo XIX. La creación de los ministerios de trabajo, las inspecciones del trabajo y los demás componentes de la administración del trabajo respondió a la necesidad de abordar lo que por entonces en Europa se entendía como «cuestión social», o «*question ouvrière*», y, en los Estados Unidos de América, como «problema laboral»³. La función original de la administración del trabajo era de protección y regulación. La idea era regular los mercados de trabajo mediante una intervención sistemática y continua del gobierno, a fin de mejorar las condiciones de trabajo y preservar el

¹ OIT: Estudio General, 1997, *op. cit.*, párrafo 41.

² Sin embargo, cabe señalar que las administraciones nacionales del trabajo suelen utilizar la expresión «política laboral» en un sentido más restringido, y en exclusiva alusión a la legislación laboral de protección.

³ En un discurso pronunciado ante el Congreso de los Estados Unidos de América, el Presidente Theodore Roosevelt explicó que se trataba del «problema más crucial que este país, y a tal efecto, el mundo civilizado en su conjunto, debe abordar». Mensaje del Presidente al Senado y a la Cámara de Diputados, 3 de diciembre de 1901.

equilibrio entre los intereses de los empleadores y de los trabajadores. La principal motivación de los gobiernos era mantener la paz social y evitar conflictos sociales importantes⁴; gradualmente, fueron creando instituciones laborales, desde modestas inspecciones del trabajo y oficinas de empleo, hasta los ministerios de trabajo propiamente dichos⁵.

30. La administración del trabajo ha ido adaptándose a los cambios de las circunstancias y a las nuevas exigencias, y también ha evolucionado como reacción a las dificultades económicas y sociales⁶. El hecho más destacado en su historia, con posterioridad a la guerra, fue su participación en la política de desarrollo nacional. Dada su mayor participación en la política de empleo y la protección social, la función de los ministerios de trabajo pasó de una restringida orientación original de protección, aplicación y sanción, a una que suponía un mayor protagonismo en el desarrollo económico del país⁷. Ello convirtió a la administración del trabajo en un importante instrumento de gobierno a la hora de formular y aplicar políticas laborales acordes con los objetivos nacionales de desarrollo, al tiempo que mantenía su orientación de protección.

La administración del trabajo y la OIT

31. Desde su fundación, la OIT y los sistemas de administración del trabajo han guardado estrecha relación, pues los ministerios de trabajo constituyen los principales interlocutores y asociados de la Organización por parte del gobierno⁸. Esta relación especial tiene su anclaje en la Constitución de la OIT⁹.

32. La OIT está empeñada en fortalecer los ministerios de trabajo desde hace mucho tiempo, y ha influido en la creación de instituciones laborales en todo el mundo, en

⁴ Esta era la función que se asignó a muchos ministerios del trabajo al momento de su creación. En los Estados Unidos, por ejemplo, el artículo 8 de la Ley de Derecho Público núm. 426-62: Ley de Creación del Departamento de Trabajo, de 4 de marzo de 1913, prevé que «... el Secretario de Trabajo podrá ejercer de mediador, y podrá nombrar comisionados para la conciliación en caso de conflictos laborales, siempre que lo estime necesario para preservar la paz laboral».

⁵ Para mayor información sobre la historia de la administración del trabajo, véase M. Wallin, «Orígenes y perspectivas de la administración del trabajo», en *Revista Internacional del Trabajo* (1969, vol. 80, núm. 1).

⁶ J. Heyes y L. Rychly (eds.): *Labour administrations in a changing world: Challenges and opportunities* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

⁷ En muchos casos, este cambio de orientación fue acompañado de un incremento sustancial de su presupuesto, pues la creación de servicios de empleo, la formulación de programas del mercado de trabajo, seguros de desempleo y demás formas de protección social entrañan un gasto superior al de la función de regulación.

⁸ Los datos de 2010 revelan claramente el predominio de los ministerios de trabajo en las delegaciones de los Estados Miembros ante la Conferencia Internacional del Trabajo. De los 166 países que participaron en la 99.ª reunión de la CIT, 164 enviaron un delegado, y en 124 casos, un ministro de trabajo o su equivalente funcional, como el ministro de empleo, de seguridad social, de asuntos sociales, de recursos humanos o de bienestar social. Fuente: OIT: *Lista final de delegaciones*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, junio de 2010.

⁹ Los convenios y recomendaciones de la OIT son adoptados directamente en la Conferencia Internacional del Trabajo, y los gobiernos están representados fundamentalmente por el ministerio «técnico» (el Ministerio de Trabajo o su equivalente), que, conforme al artículo 11 de la Constitución de la OIT, también podrá comunicarse directamente con el Director General.

particular, a través de la adopción de instrumentos internacionales ¹⁰ y de diversas formas de asistencia técnica.

33. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración de 2008), no ha hecho sino confirmar ese empeño. En ella se recalca la necesidad de fortalecer la capacidad de la OIT para ayudar a los Estados Miembros a conseguir los objetivos de la OIT en el contexto de la globalización. Más concretamente, se subraya la necesidad de promover el diálogo social y el tripartismo, como los métodos más apropiados para «fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto del reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo» ¹¹.

34. Gracias al empeño de la OIT en el aumento de la capacidad de los mandantes, en particular, de los ministerios de trabajo y los sistemas de administración del trabajo ¹², en el último tiempo se han propiciado actividades de asistencia técnica y cooperación técnica coordinadas a través del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN), puesto en marcha en abril de 2009. Esta cooperación abarca prácticamente todas las áreas de política laboral, incluida la asistencia en la elaboración de leyes y políticas, y el aumento de la capacidad institucional.

35. Una forma específica de asistencia solicitada por los gobiernos se refiere a los aspectos institucionales de los ministerios de trabajo y sus organismos. Se realizan evaluaciones o auditorías de los sistemas de administración e inspección del trabajo ¹³, sobre la base de un análisis funcional de los mecanismos existentes en relación con esos sistemas. Las conclusiones y recomendaciones, cuyo referente son los principios de la OIT y que tienen en cuenta la práctica internacional comparativa, se presentan a los gobiernos en forma de memorandos técnicos de la OIT (véase el recuadro 2.1).

¹⁰ Por ejemplo, en una resolución de 1928 se invitaba a los gobiernos a establecer un órgano idóneo y especializado, capaz de organizar y lograr la aplicación de todas las leyes y disposiciones laborales, en particular, en relación con los servicios de inspección, la relación con la Oficina Internacional del Trabajo, los órganos consultivos, la solución de los conflictos laborales y la compilación y publicación de estadísticas, informes y demás documentos sobre temas laborales (resolución relativa a la creación por los Estados Miembros de servicios encargados de las cuestiones laborales).

¹¹ Parte I, A, iii).

¹² Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 10, 2, b): la Oficina «... prestará a los gobiernos, cuando éstos la soliciten, toda la ayuda posible para elaborar una legislación basada en las decisiones de la Conferencia y para mejorar las prácticas administrativas y los sistemas de inspección».

¹³ Desde 2006, la OIT ha realizado 44 auditorías sobre administración e inspección del trabajo a solicitud de los Gobiernos de Albania, Angola, Armenia, Belice, Burkina Faso, Chad, China, Côte d'Ivoire, Djibouti, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Guinea, Haití, Honduras, India, Jamaica, Jordania, Kazajstán, Kenya, Líbano, Liberia, Malí, Mauritania, Mauricio, República de Moldova, Montenegro, Nepal, Nicaragua, Omán, Perú, República Centroafricana, Rwanda, Santa Lucía, Senegal, Sudáfrica, República Árabe Siria, República Unida de Tanzania, ex República Yugoslava de Macedonia, Togo, Trinidad y Tabago y Yemen.

Recuadro 2.1
Evaluación del sistema de administración del trabajo e inspección del trabajo en Sudáfrica, 2009-2010

La evaluación del sistema de administración y de inspección del trabajo en Sudáfrica fue solicitada por el Departamento de Trabajo en 2009 como complemento de un programa de reforma departamental. El objetivo general de la evaluación era ayudar a Sudáfrica a mejorar la eficacia y eficiencia de su sistema de administración del trabajo y sus servicios de inspección del trabajo, y preparar una serie de recomendaciones para la puesta en práctica de dichas mejoras.

En el memorando técnico resultante, la OIT abordaba los puntos siguientes:

- ❑ estructura de la oficina central y las oficinas provinciales;
- ❑ gestión de los servicios públicos de empleo;
- ❑ reorganización y mejora del sistema de inspección del trabajo;
- ❑ ratificación de los convenios de la OIT, en especial el Convenio núm. 81;
- ❑ políticas laborales innovadoras en época de crisis, y
- ❑ asistencia técnica de la OIT.

Sobre la base del memorando técnico, el Departamento de Trabajo realizó una serie de cambios en sus estructuras internas, incluida la creación de una unidad de servicios de control e inspección. Además, está tomando las medidas oportunas para ratificar el Convenio núm. 81 de la OIT.

Las recomendaciones para fortalecer el sistema de inspección del trabajo se pusieron en práctica por medio de una serie de actividades conjuntas financiadas por un proyecto de cooperación técnica de Noruega orientado principalmente a capacitar al personal directivo, crear un equipo de instructores en inspección del trabajo e introducir cambios estratégicos en el sistema de administración del trabajo.

Fuente: OIT: *Memorandum to the Department of Labour, South Africa, 2010.*

Sistemas nacionales de administración del trabajo

36. La configuración de los sistemas de administración del trabajo y sus instituciones varía en función de las circunstancias del país de que se trate. Sin embargo, se observan algunas similitudes:

- ❑ Si bien en los sistemas nacionales de administración del trabajo el eje suele ser el Ministerio de Trabajo, algunas carteras conexas suelen ser responsabilidad de otros ministerios, como el Ministerio de Asuntos Sociales o Desarrollo Social, de Recursos Humanos, de Educación, de Migración, del Interior, de Finanzas, de Salud o de Juventud.
- ❑ Las carteras clave en materia de empleo y trabajo suelen ser de incumbencia de un único ministerio¹⁴. El mandato de la mayoría de los ministerios de trabajo, por ejemplo, incluye una función de relaciones laborales, pero en algunos casos, la cartera de empleo está vinculada con el Ministerio de Economía o de Finanzas¹⁵.
- ❑ Los programas de trabajo y empleo suelen combinarse con el de asuntos sociales. Tal es el caso en más de la mitad de los Estados Miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En los países en desarrollo, las competencias en materia de protección social suelen repartirse entre ministerios

¹⁴ Por ejemplo, en Costa Rica, Kenya, Lituania, República Checa y Sudáfrica.

¹⁵ Por ejemplo, en Finlandia, Hungría y Suiza.

encargados de los diferentes regímenes de seguridad social, gestionados por organismos separados¹⁶, de cuya supervisión se suele ocupar el Ministerio de Finanzas¹⁷.

- De ordinario, las competencias sobre formación profesional se reparten entre el Ministerio de Trabajo — encargado de la capacitación relacionada con el empleo y a corto plazo — y el Ministerio de Educación, que se encarga de la formación profesional¹⁸. La capacitación más especializada, como la del área de salud, agricultura, transporte o servicios públicos¹⁹, puede corresponder al ámbito del ministerio competente.
- En algunos casos, el Ministerio de Trabajo tiene una responsabilidad general en materia de servicio público²⁰, o de migración laboral, en especial en países con una proporción significativa de trabajadores migrantes²¹.
- Cada vez más, la prestación de servicios se delega en órganos paraestatales²². Ahora bien, estos «organismos» gozan de grados muy distintos de autonomía por lo que respecta a la gestión, la financiación y la prestación de servicios.
- Por lo general, la función de aplicación de las políticas, y en ocasiones, la de formulación de las mismas compete al gobierno local (estatal, regional o provincial), en especial en países con estructuras federales o casi federales²³.
- Hay una tendencia cada vez mayor a externalizar la prestación de los servicios de administración del trabajo, no sólo a proveedores públicos, sino también a proveedores privados (tanto a organizaciones sin fines de lucro como a organizaciones con fines de lucro), mediante diversos arreglos contractuales.

37. Si bien la formulación de la política laboral es responsabilidad del Estado, a menudo, su aplicación suele dejarse en manos de organismos públicos especializados.

¹⁶ Véase también OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso* (Ginebra, 2001).

¹⁷ En el Senegal, el Ministerio de Finanzas supervisa los principales regímenes de seguridad social, y está representado en las juntas de gobernadores junto con el Ministerio de Trabajo. De manera análoga, en las Bahamas, Barbados, Guyana y Trinidad y Tabago, el Ministerio de Finanzas supervisa los órganos responsables de los regímenes contributivos. En Malasia, el Ministerio de Finanzas supervisa el Fondo de Previsión para los Empleados, mientras que la Organización de la Seguridad Social depende del Ministerio de Trabajo.

¹⁸ Por ejemplo, en Sudáfrica, la formación profesional compete al Departamento de Educación Superior y Capacitación; en Costa Rica, al Ministerio de Educación Pública. En Camboya, por el contrario, incumbe al Ministerio de Trabajo y Formación Profesional. En Guyana, el Consejo de Educación y Formación Técnica y Profesional depende del Ministerio de Educación, mientras que la Junta de Formación Laboral depende del Ministerio de Trabajo, Servicios Humanos y Seguridad Social.

¹⁹ V. Gasskov (ed.): *Vocational education and training institutions: A management handbook and CD-ROM* (Ginebra, OIT, 2006), pág. 25.

²⁰ Por ejemplo, en muchos países africanos, aunque también en Bélgica, Francia, Eslovaquia y, más recientemente, en el Ecuador.

²¹ Por ejemplo, en Dominica, Egipto, España, Indonesia y Luxemburgo.

²² Por ejemplo, colocación, formación profesional, seguridad y salud en el trabajo (SST), mediación y arbitraje, o administración de los diversos regímenes de protección social.

²³ En varios países, con frecuencia, la prestación de estos servicios suele correr por cuenta de una oficina (oficina de empleo o institución similar); se combinan diferentes funciones relacionadas con el trabajo, como la inspección del trabajo, la colocación, el pago de prestaciones de desempleo u otras prestaciones, o el envío a programas de formación profesional. Si bien compartir las instalaciones y otros servicios permite ahorrar costos, combinar en una «oficina de empleo» servicios de mandatos sumamente divergentes (como la colocación y la inspección del trabajo) puede provocar confusión en el público, e incluso inducir a los empleadores a no publicar vacantes.

Tal es la tendencia a largo plazo observada en las áreas de los servicios públicos y la administración del trabajo ²⁴. Los organismos relacionados con el trabajo, como los servicios públicos de empleo (SPE), las instituciones y fondos de formación profesional y los órganos de seguridad y salud en el trabajo (SST), así como los consejos de mediación, conciliación y arbitraje, datan de antiguo, y si están sujetos a la adecuada regulación, supervisión y coordinación del Ministerio de Trabajo, pueden servir para lograr servicios de calidad más eficaces y de más calidad.

38. No obstante, se plantean interrogantes sobre si estos organismos en realidad están asumiendo competencias del Ministerio de Trabajo, en especial, cuando el ministerio es deficiente. Ello puede suceder precisamente cuando se adoptan nuevas políticas y el Ministerio de Trabajo decide encomendar a organismos existentes tareas que superan el ámbito de su mandato original. Por ejemplo, cuando se pide a un fondo de previsión o a una compañía de seguros de desempleo que administren sistemas de seguridad social más amplios, o cuando se delegan cuestiones de SST a algún organismo, sin cerciorarse de que el ministerio continúe desempeñando su función de formular políticas. 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 emigra a estos organismos.

39. En el Convenio núm. 150 no se especifica ninguna estructura particular para los sistemas de administración del trabajo, pero se pide que esas funciones y responsabilidades estén «adecuadamente coordinadas» (artículo 4). Este requisito no puede interpretarse exclusivamente en términos institucionales, pues la integración de las funciones de política en un órgano no garantiza por sí sola la coherencia entre las políticas. En tal sentido, en las auditorías de la administración del trabajo que realiza la OIT, con frecuencia se detectan casos de fuerte «departamentalización», incluso en un único ministerio, en virtud de la cual las unidades no se consultan entre sí ni comparten la información ni los recursos (humanos y materiales), pese a tener actividades interrelacionadas, sencillamente porque aplican leyes diferentes, o porque carecen de mecanismos de gestión adecuados.

40. La correcta coordinación en los sistemas de administración del trabajo sigue siendo un problema, en especial en los Estados federales, donde la formulación y aplicación de las políticas suelen estar descentralizadas, y donde la ley atribuye un conjunto de funciones al nivel federal, y otro al nivel estatal.

41. Lograr una coordinación eficaz se torna más difícil cuando la descentralización se origina en consideraciones políticas, más que en una gobernanza pragmática. Las reformas deberían tomar en consideración el nivel de responsabilidad respecto de la formulación de las políticas y el nivel hasta el cual la descentralización sigue siendo compatible con la existencia de un mercado de trabajo único.

42. En los países en los que el gobierno federal y los gobiernos locales tienen responsabilidades por las cuestiones laborales, suele haber un sistema federal de administración del trabajo, y un sistema de administración del trabajo propio de cada gobierno estatal o provincial (véase el recuadro 2.2). En estos casos, es aún más necesaria la coordinación entre los diferentes niveles de la administración del trabajo.

²⁴ Ya en 1973, la Reunión de expertos de la OIT en administración del trabajo lo señalaba así: «la voluntad general de que cada uno de los programas de la administración del trabajo se lleve eficazmente a cabo con la participación activa de los representantes de los empleadores y de los trabajadores en los órganos de control ha conducido a algunos países a establecer organismos públicos que gozan de cierta autonomía de gestión». 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 a 26 de octubre de 1973, párrafo 38.

Recuadro 2.2
Coordinación de las políticas laborales en la India y el Pakistán

En la India, las leyes promulgadas con carácter nacional son de aplicación en todos los estados. Las asambleas legislativas estatales pueden aprobar normas para la aplicación de dichas leyes y promulgar su propia legislación relativa a múltiples aspectos laborales. Debido a ello, algunos estados gozan de mayores niveles de protección que otros, y por consiguiente, existe un equilibrio distinto entre leyes que se aplican en aras de la justicia y la equidad para los trabajadores, por un lado, y por el otro, en interés de la competitividad y el rendimiento a favor de los empleadores. Por lo tanto, los diferentes sistemas de administración del trabajo de cada estado y la naturaleza de las intervenciones que éstos apoyan pueden tener una repercusión que trascienda el área inmediata de la protección laboral, e influir, por ejemplo, en las decisiones en materia de inversiones relacionadas con la ubicación de las empresas comerciales.

En el Pakistán, los gobiernos provinciales tienen su propio Departamento de Trabajo y Recursos Humanos. Esos departamentos funcionan con arreglo a las políticas y la legislación nacional, y bajo la responsabilidad general del Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, pero tienen un elevado nivel de autonomía en la aplicación de las leyes y políticas nacionales. Esta autonomía se refuerza aún más por los poderes jurídicos de los que gozan los gobiernos provinciales para promulgar leyes relacionadas con asuntos laborales, que a veces sustituyen a leyes nacionales y en ocasiones incluso entran en contradicción con ellas.

Fuente: R. Heron, *Challenges and perspectives of labour administration* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

43. En otros países, el sistema de administración del trabajo está descentralizado en cuanto a funcionamiento, mientras que la formulación de la política laboral y la elaboración de la legislación y la reglamentación incumben exclusivamente al gobierno central. En tal sentido, si bien hay una centralización de las cuestiones de política y la correspondiente elaboración de leyes laborales, la aplicación de las políticas y las leyes, incluida la ejecución de las actividades de inspección del trabajo, los servicios de empleo y la resolución de diferendos incumbe a las diversas administraciones del trabajo locales ²⁵.

44. Recientemente, muchos países de la OCDE han descentralizado diversos aspectos de la política del mercado de trabajo, en un intento de mejorar el destino de las prestaciones y los derechos y obligaciones anejos ²⁶, así como de adaptar mejor la prestación de los servicios a los mercados y las políticas laborales locales. Concretamente, esta descentralización se refiere a las políticas activas del mercado de trabajo, mientras que la regulación y administración de los regímenes de prestaciones en gran medida sigue centralizada.

45. Estas iniciativas de descentralización muestran un panorama de luces y sombras. Por un lado, son innegables las ventajas de que los asociados del gobierno local puedan ayudar a adaptar los programas del mercado de trabajo a las necesidades del lugar. También pueden ayudar a lograr un consenso y cooperación, y, por lo que respecta a las políticas pasivas, a dirigir mejor las prestaciones y los consiguientes derechos y obligaciones. Por otro lado, si la disparidad entre las políticas se vuelve excesiva, ello puede provocar desigualdades y, por lo tanto, ser objeto de cuestionamientos.

²⁵ En Filipinas, por ejemplo, la administración del trabajo funciona a través de 16 oficinas regionales de trabajo y empleo. En Jordania, el Ministerio de Trabajo es el centro de enlace del sistema de administración laboral, pero los asuntos operacionales están descentralizados, y se derivan a las oficinas sobre el terreno, situadas en cada provincia y en Amman. En Belice, la administración del trabajo funciona por conducto de diez oficinas laborales regionales.

²⁶ H. Immervoll, *Minimum-income benefits in OECD countries: Policy design, effectiveness and challenges*, Social, Employment and Migration Working Papers No. 100 (París, OCDE, 2010).

46. Además, el éxito de la descentralización de la administración del trabajo, tal como ocurre con otras áreas de la administración pública, en gran medida depende de la capacidad de las autoridades locales para asumir nuevas responsabilidades; esta iniciativa debe ir acompañada de aumento de la capacidad, tanto en lo atinente al personal, como al equipamiento de las oficinas locales.

Organización de los ministerios de trabajo

47. La estructura y la organización interna de un ministerio de trabajo reflejan por sí mismas el mandato y el modelo de aplicación de las políticas de esa institución.

48. Hay tres modelos principales que no se excluyen entre sí y que en un mismo país a menudo se combinan. Se trata de los siguientes: gestión directa (la mayor parte de las actividades son competencia del Ministerio de Trabajo y sus departamentos); gestión indirecta (la gestión se realiza a través de departamentos descentralizados); y gestión delegada (el recurso a órganos independientes existentes o nuevos, de los que se ocupa el Ministerio de Trabajo).

49. Cualquiera sea el modelo elegido y/o su combinación, por lo general, un ministerio de trabajo consta de unidades que pueden agruparse en tres categorías principales: departamentos técnicos, servicios de apoyo a la gestión, y servicios administrativos generales. En el recuadro 2.3 figura un ejemplo de la estructura organizativa clásica.



50. Los servicios de apoyo a la administración se ocupan de gestionar los recursos humanos, materiales y financieros del Ministerio de Trabajo²⁷. Su papel dentro de la estructura ministerial es bastante preciso. Sin embargo, la estructura de apoyo a la gestión y las unidades técnicas puede variar considerablemente de un ministerio a otro.

51. Los servicios de apoyo a la gestión son de vital importancia para el funcionamiento adecuado de un ministerio de trabajo, y habitualmente comprenden las áreas de planificación, programación y evaluación generales, asesoramiento jurídico, redacción de textos jurídicos y relaciones internacionales, investigación y estadísticas. Tienen una incidencia directa en la capacidad del Ministerio de Trabajo para redactar textos legislativos, influir en los programas legislativos de otros ministerios y contribuir a informar la política exterior de un país (incluidas las políticas en relación con la OIT). También son decisivos para apoyar la labor de las unidades técnicas, pues facilitan estadísticas, estudios y otros datos necesarios para la formulación efectiva de las políticas. Sobre todo, tienen una función clave en la formulación de las políticas, los planes y los programas del ministerio.

52. Estos servicios requieren de personal bien instruido y con experiencia, cuyos conocimientos superen la esfera laboral. Los servicios de apoyo a la gestión sirven a todo el ministerio, y no a un departamento técnico determinado; por lo tanto, lo mejor es que se concentren en amplias unidades centralizadas. En consecuencia, la mayoría de los países no sitúan los servicios de apoyo a las órdenes de los jefes de las unidades técnicas, sino directamente a las del personal directivo superior del ministerio (esto es, el Director General, el Viceministro, el Secretario Principal o un funcionario equivalente).

53. En la mayoría de los ministerios, las unidades técnicas se encargan de áreas temáticas, como relaciones laborales, legislación laboral, empleo, seguridad social, inspección del trabajo y condiciones de trabajo. Se ocupan de supervisar la administración y aplicación de las políticas y la legislación laborales, redactar nuevas políticas y textos de leyes, y prestar asesoramiento e informar sobre su aplicación. También suelen ocuparse del análisis estadístico de datos y de elaborar informes descriptivos del terreno; crear y mantener bases de datos nacionales; preparar informes anuales, y celebrar consultas directas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

54. Una función específica de un ministerio de trabajo es apoyar el diálogo social interprofesional o intersectorial, promover la negociación colectiva y mediar entre las partes en caso de conflicto laboral. De ordinario, el ministerio cuenta con un departamento específico a cargo de las relaciones laborales, que presta asistencia en la negociación colectiva, la mediación, etc. Tal como se analiza más adelante en el presente informe, en algunos países, el ministerio también presta una amplia gama de servicios técnicos y administrativos a diversos órganos involucrados en el diálogo social.

55. Como se mencionara antes, la función original de los ministerios de trabajo era proteger a los trabajadores, y, por lo tanto, durante muchos años dieron prioridad a la regulación de las condiciones de trabajo (el componente de protección). En los últimos decenios, el componente de «empleo» (formular políticas de empleo y políticas pasivas o activas del mercado de trabajo) ha crecido en términos de capacidad institucional, proporción de los fondos e importancia general²⁸. Lo propio ha ocurrido con respecto a

²⁷ Los servicios administrativos generales por lo general comprenden áreas como las siguientes: presupuestación, control de las cuentas, auditorías internas, gestión de los recursos humanos, compras, transporte, mantenimiento de edificios, seguridad, biblioteca, documentación y publicaciones.

²⁸ Véase, por ejemplo, J. Freyssinet: *Negocier l'emploi: 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation* (París, Éditions Liaisons, 2010).

la seguridad social. En la actualidad, en muchos países, los tres componentes: trabajo, empleo y seguridad social, se combinan en un único ministerio, el Ministerio de Trabajo.

Capacidad institucional de la administración del trabajo

Disparidades que persisten

56. Ninguna administración del trabajo puede conseguir satisfactoriamente sus objetivos y lograr suficiente influencia si no cuenta con medios materiales y financieros adecuados, y con personal debidamente calificado y capacitado, que goce de una posición que le garantice independencia de influencias externas²⁹. Tal como se desprende de información procedente de diversas fuentes, con inclusión de los estudios y auditorías de la OIT, la situación suele ser distinta. Buena parte de los ministerios de trabajo aduce que su capacidad y sus recursos son desproporcionadamente escasos en relación con los objetivos que deben conseguir, pero es en los países en desarrollo donde la falta de capacidad institucional es especialmente grave.

57. Los perfiles presupuestarios de los ministerios de trabajo no son directamente comparables, pues el presupuesto de cada ministerio por lo general se corresponde con un mandato concreto que varía de un país a otro. Además, la distribución del gasto total de un gobierno en temas laborales puede repartirse entre muchos ministerios y organismos³⁰. En su Estudio General de 1997, la Comisión de Expertos lamentaba que la información sobre la aplicación del artículo 10 facilitada a la OIT por los países que han ratificado el Convenio núm. 150 a menudo es imprecisa, y no suele ir acompañada de cifras relativas al personal y el presupuesto³¹.

58. Los casos de que se tiene conocimiento revelan que, pese a que en algunos países el presupuesto del Ministerio de Trabajo representa una proporción importante de los presupuestos del Estado, y a que en los últimos años incluso ha aumentado³², en otros países el presupuesto de este ministerio figura entre los más reducidos, si se compara con otros ministerios del gobierno. La disparidad es particularmente notoria si se comparan las partidas presupuestarias de los ministerios de trabajo de los países en desarrollo con las de los países industrializados³³.

²⁹ Convenio núm. 150, artículo 10.

³⁰ No existe una categoría correspondiente en la clasificación de las funciones del gobierno (CFG).

³¹ Estudio General, 1997, *op.cit.*, párrafo 161.

³² Se ha informado de recientes aumentos de las partidas presupuestarias del Ministerio de Trabajo; por ejemplo, en Papua Nueva Guinea y Vanuatu. En Costa Rica, el presupuesto del Ministerio aumentó de 38.000 colones en 2005, a 247.000 colones en 2010, en gran medida debido al incremento de transferencias a diferentes instituciones y programas de asistencia social, y más concretamente, a la adopción en 2009 de la ley núm. 8783 de reforma de la Ley núm. 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y otras leyes. En El Salvador, entre 2005 y 2009, el presupuesto aumentó en términos reales en un 61 por ciento.

³³ El presupuesto del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania, por ejemplo, es el más cuantioso del de los demás ministerios de ese país (143.200 millones de euros en 2010, lo que representa alrededor del 40 por ciento del presupuesto del Estado). De ese total, 59.000 millones de euros se asignaron a las medidas de política del mercado laboral (incluidos 23.900 millones de euros en concepto de apoyo a los ingresos mínimos para las personas desempleadas, y 11.000 millones de euros para programas activos del mercado de trabajo). Por el contrario, en algunos países africanos las partidas presupuestarias para el Ministerio de Trabajo son inferiores al 1 por ciento del presupuesto del Estado (por ejemplo, 0,76 por ciento en Benin (2005); y 0,13 por ciento en Togo (2010). En América Central, las partidas presupuestarias representan el 0,15 por ciento en Nicaragua (2010), y el 0,11 por ciento en la República Dominicana (2010), por ejemplo.

59. Preocupa la insistencia con que, en los informes de cooperación técnica, las conclusiones de expertos y las reuniones regionales, se informa de que la capacidad de la administración del trabajo en algunos países o regiones sigue estando al mismo nivel que tenía antaño, cuando la cuestión giraba en torno a la escasa presencia política y los magros recursos de los ministerios de trabajo ³⁴. La introducción de las políticas de ajuste estructural en el decenio de 1990, en especial en África ³⁵, aunque también en Asia y América Latina ³⁶, fue acompañada de drásticos recortes del gasto público ³⁷, y en algunos casos, ello perjudicó gravemente la capacidad de las administraciones nacionales del trabajo incluso para prestar servicios básicos. Las repercusiones de estos recortes ya se describieron en el Estudio General de 1997; sin embargo, lamentablemente, hoy en día siguen haciéndose sentir en los sistemas de administración del trabajo de muchos países, pese a los esfuerzos realizados por muchos gobiernos para contrarrestar estos efectos, y a las frecuentes críticas de los interlocutores sociales.

Recursos humanos insuficientes

60. La eficacia de la formulación de políticas y la calidad y cantidad de servicios prestados en gran medida dependen de la capacidad del personal de la administración del trabajo.

61. Según diversas fuentes de la OIT, muchos sistemas de administración del trabajo, en especial de países en desarrollo, cuentan con una dotación de personal ínfima, pese a los denodados esfuerzos desplegados recientemente por varios países. Además, hay grandes discrepancias entre las regiones. Por ejemplo, mientras el número de empleados de los servicios públicos de empleo de Europa puede cifrarse en decenas de miles, hay países de África con una población comparable cuya dotación de personal puede no superar unos pocos cientos, y a menudo es muy inferior ³⁸. En muchos casos, esta grave insuficiencia de personal es consecuencia de las políticas de ajuste estructural introducidas en los años noventa, que supusieron despidos masivos en el sector público. Como se explica más adelante en el informe, en los servicios de inspección del trabajo se registran disparidades similares.

³⁴ OIT: *Papel, funciones y desarrollo institucional de la administración del trabajo*, op.cit., párrafos 408-412.

³⁵ M. Oumarou: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: impacts et perspectives*, documento de trabajo núm. 2, LAB/ADMIN (Ginebra, OIT, 2009).

³⁶ OIT: *El desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición*, informe para el debate de la Reunión paritaria sobre el desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto del ajuste estructural y del proceso de transición, Ginebra, 14 a 18 de diciembre de 1998.

³⁷ Entre 1987 y 1996, el Banco Mundial trabajó en no menos de 68 países en desarrollo y economías en transición en torno al tema de los programas de reforma del personal que afectaban la capacidad institucional de las administraciones públicas. Naciones Unidas: *Unlocking the human potential for public sector performance: World Public Sector Report 2005* (Nueva York, 2005).

³⁸ Por ejemplo, mientras en 2008 la plantilla de personal de los servicios públicos de empleo era de 96.000 en Alemania y de 70.000 en el Reino Unido, en Sudáfrica era de 480, y en Kenya, de 38.

Recuadro 2.4
Auditoría de la OIT de los recursos humanos
del Departamento de Trabajo de Sri Lanka

Esta auditoría de la OIT abarcó a todos los funcionarios del Departamento y reunió la información mediante cuestionarios complementados con entrevistas y consultas con miembros clave del personal. A continuación se presentan los principales resultados:

- El Departamento tiene acceso a una base de datos informatizada exhaustiva y actualizada sobre todo el personal para la planificación de los recursos humanos.
- Son evidentes las posibilidades de redistribución del personal existente.
- Existe una clara necesidad de mejorar la capacitación del personal.
- Se ha establecido un centro de formación basado en la informática, y se imparte capacitación a los funcionarios de todos los niveles, aunque hay una clara necesidad de impartir más formación al personal.
- Se han planificado e impartido cursos de formación de inglés con fines específicos.
- El personal del Ministerio ha adquirido una experiencia valiosa en la planificación y realización de auditorías de los recursos humanos.

Fuente: R. Heron, *Challenges and perspectives of labour administration* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

62. La mayoría de los empleados de la administración del trabajo son funcionarios de la administración pública, pese a la tendencia, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, a aumentar el número de trabajadores contratados y trabajadores temporeros³⁹. La contratación y selección de los funcionarios de la administración del trabajo, así como los términos y condiciones de empleo, se rigen sobre todo por los estatutos de la administración pública. Todo el mundo sabe que las carreras prolongadas y estables en la función pública contribuyen a la profesionalización de los inspectores del trabajo, los funcionarios de empleo y demás especialistas del área laboral. Aun así, por lo general, las condiciones de servicio que ofrecen las instituciones de administración del trabajo no son atractivas para los trabajadores calificados, y en especial para los técnicos especialistas muy calificados, incluso en muchos países industrializados.

63. Muchas administraciones del trabajo también padecen una elevada rotación, pues resulta difícil retener al personal joven y muy calificado. Ello se debe sobre todo a los salarios bajos y no competitivos⁴⁰, una situación de la que con frecuencia se informa a los funcionarios de la OIT en las diferentes regiones. Además, en muchos países no existe un sistema de planificación de la carrera profesional, y hay pocos incentivos para ascender cuando las promociones no se basan objetivamente en el mérito o la antigüedad. A raíz de la escasez o la ausencia de posibilidades de tener una trayectoria profesional, además de las restricciones de las nuevas contrataciones, las administraciones del trabajo están dotadas de una fuerza de trabajo frustrada y en proceso de envejecimiento.

64. En muchos países, los frecuentes cambios políticos pueden fomentar la inestabilidad en la cúpula de un ministerio de trabajo. Algunos países estiman que la estabilidad del personal influye favorablemente en la formulación de las políticas, y han

³⁹ Por ejemplo, en El Salvador, en 2009, de los 677 empleados del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 353 eran trabajadores contratados. En Honduras, en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, había 114 trabajadores contratados y 511 trabajadores permanentes (información facilitada por los Gobiernos de El Salvador y Honduras).

⁴⁰ Por lo que respecta al salario, los ministerios de trabajo a menudo no pueden competir ni con el sector privado, ni con los demás ministerios, como el Ministerio de Finanzas, ni con los organismos públicos.

adoptado una legislación que delimita claramente los nombramientos políticos y los nombramientos administrativos de funcionarios públicos superiores ⁴¹, o que directamente no permite los nombramientos políticos ⁴². En otros países, sin embargo, los directivos superiores cambian cuando cambia el gobierno. Ello puede tener consecuencias adversas en la coherencia y la continuidad de la política ⁴³.

65. En general, las administraciones del trabajo imparten formación a sus propios empleados, al menos en forma de formación inicial (véase el recuadro 2.5). No obstante, a menudo, faltan estrategias nacionales de capacitación para los funcionarios de la administración del trabajo. En consecuencia, la formación suele impartirse de forma *ad hoc* y, en algunos casos, depende de la disponibilidad de financiación de donantes. La consiguiente ausencia de un enfoque nacional coherente perjudica el aumento de la capacidad del personal de la administración del trabajo.

Recuadro 2.5
Un nuevo programa de formación en el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania

El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania está en proceso de ejecutar un nuevo programa de formación específico para dicho Ministerio. Dicho programa se enmarca en una respuesta a la reformulación de la ordenanza federal sobre las carreras, en la que se especifica que cada ministerio debe elaborar su propio «concepto del desarrollo de recursos humanos». Cada funcionario tendrá derecho a 12 días anuales de formación adicional. El Ministerio ha preparado un programa de estudios de módulos obligatorios, que deberán completarse dentro de los cinco años desde el inicio de la formación, y un conjunto de opciones. El programa ha sido concebido para aumentar las oportunidades de formación de los funcionarios experimentados y para solucionar la baja tasa de participación en la capacitación entre los funcionarios mayores de 50 años. El Ministerio también espera poder poner la formación específicamente al alcance de las mujeres, las personas con discapacidad y las personas que trabajan a tiempo parcial, así como aumentar las oportunidades de formación disponibles para las categorías medias e inferiores de la administración pública.

Fuente: J. Heyes, *Labour ministries and labour administration in transition: Recent developments and future prospects* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

66. Para las administraciones del trabajo sería beneficiosa la introducción de un programa de formación exhaustivo que combinara la capacitación inicial con actividades de repaso y de perfeccionamiento de los conocimientos y con el acceso a material pedagógico en formato electrónico y en formato impreso. Es considerable la cantidad de material pedagógico existente sobre administración del trabajo, pero suele ocurrir que no llega a quienes podrían aprovecharlo.

67. La creación de unidades de capacitación dentro del sistema de administración del trabajo, y de formación de instructores para determinados funcionarios, tiene el potencial de sistematizar las actividades de aumento de la capacidad. Estas unidades podrán convertirse en centros de coordinación de las actividades grupales de formación, y de

⁴¹ Por ejemplo, en la India, donde todos los ministerios están encabezados por los ministros del Gobierno, que cuentan con el respaldo de las secretarías de departamento. Los ministerios de trabajo federales o estatales reciben la ayuda y el asesoramiento del Secretario de Trabajo, que no es designado por nombramiento político.

⁴² Por ejemplo, en Dinamarca y Reino Unido, no existen los nombramientos políticos, aparte de los asesores políticos ajenos a la jerarquía ordinaria.

⁴³ Véase A. Matheson et al.: *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*, Working Papers on Public Governance No. 6 (París, OCDE, 2007).

elaboración y adaptación de material de autoinstrucción, aprovechando la tecnología informática. Algunas administraciones del trabajo centran mucho la atención en las actividades de capacitación ideadas para promover un comportamiento más profesional y positivo ⁴⁴.

68. En general, hay importantes diferencias entre los países: algunas administraciones del trabajo se benefician de la existencia de instituciones centralizadas de formación de la administración pública ⁴⁵ y/o de sus propios institutos de formación ⁴⁶, en tanto que otras dependen de la cooperación con órganos externos de formación o con universidades ⁴⁷.

Equipos y gestión de datos

69. La falta de equipos y de material adecuados sigue siendo un problema, sobre todo, aunque no exclusivamente, en los países en desarrollo. No sólo afecta la capacidad de la 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. Incluso cuando la información existe en formato electrónico, si no se cuenta con una red común de información, no se comparte fácilmente con otras unidades y con la dirección. Del mismo modo, en muchas ocasiones, la administración del trabajo no comparte la información o no tiene acceso a bases de datos que mantienen otros órganos públicos ⁴⁸. En algunos casos, ello puede deberse a problemas técnicos y/o políticos. Sin embargo, la falta de una base de datos fiable, actualizada y global, que abarque todos los aspectos del empleo, las condiciones de trabajo y las relaciones laborales, constituye un problema común para muchas administraciones del trabajo ⁴⁹.

70. En consecuencia, las administraciones del trabajo adolecen de información pertinente, fiable y completa para adoptar decisiones. Es preciso resolver este problema, haciendo un balance de la información generada a través del sistema de administración

⁴⁴ En Jordania, por ejemplo, el Manual sobre inspección del trabajo incluye un código de conducta de los inspectores del trabajo, destinado a fortalecer la conducta profesional y la actitud positiva.

⁴⁵ Por ejemplo, en países cuya administración es de tradición francesa, y en varios países de América Latina.

⁴⁶ Por ejemplo, Armenia, Francia, India, Jordania, México y Túnez. En 2008, se inauguró en Sri Lanka el Instituto Nacional de Estudios Laborales (que depende del Ministerio de Relaciones Laborales y Recursos Humanos). Su función es emprender actividades, como programas de instrucción para los trabajadores, organizar talleres, seminarios y conferencias, así como elaborar publicaciones y actividades informativas de interés para el empleo.

⁴⁷ Las universidades y otros órganos de formación externos en ocasiones organizan cursos y programas de estudio específicos centrados en la administración del trabajo. En Trinidad y Tabago, por ejemplo, el Instituto Cipriani de estudios laborales y de cooperación imparte un abanico de cursos en áreas como estudios laborales, SST y gestión medioambiental, y gestión de los recursos humanos, en forma de cursos a tiempo parcial o a tiempo completo, por los que se accede a un título o un certificado profesional, o una licenciatura. La licenciatura, por ejemplo, sirve para atender a la necesidad de formación académica de nivel superior para profesionales o facultativos del campo de las relaciones laborales, economía del trabajo y gestión de los recursos humanos empleados en asociaciones comerciales, sindicatos y el servicio público.

⁴⁸ Por ejemplo, los ministerios de trabajo no suelen tener acceso a los registros que mantienen las autoridades fiscales sobre los lugares de trabajo, ni a los registros de las instituciones de seguridad social sobre los contribuyentes de seguros.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, C. S. Venkata Ratnam et al.: *Labour administration in selected Asian countries* (Bangkok, Oficina Regional para Asia y el Pacífico, 2008). También lo confirman diversas auditorías de administraciones y de inspecciones del trabajo realizadas por la OIT.

del trabajo y su valor, precisando los vacíos de información e ideando un sistema de información que se rija por las necesidades de los usuarios, más que por las del proveedor. La coordinación efectiva de los registros administrativos puede mejorar considerablemente la disponibilidad de información y de datos casi sin costo alguno. Mejorar la recolección, el análisis y la distribución de información representa un área prioritaria para el desarrollo de la capacidad en muchos sistemas de administración del trabajo, en particular, en los que se van a aplicar métodos de gestión del desempeño.

71. Un grave problema del que se da cuenta en muchos casos es la falta de vehículos y otros medios de transporte para los funcionarios del área laboral, así como la mala gestión del transporte, en particular, el reembolso insuficiente de los gastos de movilidad. La falta de teléfonos y el limitado acceso a Internet impiden la comunicación fluida y la coordinación entre el ministerio y las oficinas del terreno, y entre éstas y sus clientes. En muchos casos, los edificios y otras instalaciones de la administración del trabajo son insuficientes y difíciles de acceder, en especial para las personas con discapacidad, los ancianos, o incluso las personas sin medio de transporte propio. En ocasiones, estas oficinas no reúnen los requisitos elementales respecto de las condiciones de trabajo; ello plantea riesgos para la salud y seguridad del personal, y perjudica la productividad. En otros casos, no se cuenta ni siquiera con un servicio de recepción ni de asesoramiento. Sin embargo, algunos países han acometido iniciativas sustanciales para mejorar la infraestructura física y material de sus administraciones del trabajo (véase el recuadro 2.6).

Recuadro 2.6
Fortalecimiento de la administración y la inspección
del trabajo en Argelia

En los últimos años, Argelia se ha esmerado en mejorar y modernizar su sistema de administración del trabajo, lo cual ha permitido que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ejerza una genuina influencia sobre las políticas socioeconómicas del país. Esta posición de influencia dentro del Gobierno y la administración se debe al apoyo político de alto nivel a los asuntos laborales, así como al papel y la posición de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

El programa de modernización incluye un plan de acción para el empleo adoptado en 2008, asociado a una inversión de 286.000 millones de dinares para ayudar a crear tres millones de puestos de trabajo entre 2010 y 2014. El esfuerzo de modernización también se centra en el sistema de inspección de trabajo del país a través de la reorganización y la mejora de las instituciones de inspección del trabajo, la contratación de más inspectores y la ampliación de las facultades de esos últimos. Entre 2000 y 2009, el presupuesto de la inspección de trabajo aumentó en un 120 por ciento; gracias a ello, se pudo ofrecer un salario atractivo de nivel profesional a los inspectores, y facilitarles material más idóneo para realizar su trabajo; incluso se amplió la presencia física de los servicios de inspección en todo el país. A resultados de ello, actualmente se dispone de un vehículo por cada seis inspectores (anteriormente, la proporción era de uno por cada 15); los inspectores pueden dedicar tres días semanales a las visitas de inspección. Esto ha hecho aumentar las visitas de 82.000 en 2006 a 126.000 en 2009. En el mismo período, la proporción de ordenadores por inspector ha pasado de uno por cada 50 a uno por inspector.

Fuente: OIT: Misión de evaluación de las necesidades de la administración del trabajo, 20 a 25 de marzo de 2010.

Masa crítica necesaria para lograr repercusiones

72. Estas deficiencias exigen una mejor gestión en todas partes, pero las soluciones concretas pueden diferir según la situación de cada lugar. En muchos países en desarrollo, será difícil mejorar la calidad de la gobernanza sin un aumento cuantitativo de personal y financiación, en especial allí donde las administraciones del trabajo han sido debilitadas por un drástico recorte del personal o por enfrentamientos y guerras civiles.

73. Para ser de utilidad y justificar su existencia, las administraciones del trabajo deben alcanzar cierta masa crítica en términos de financiación y dotación de personal. Por ejemplo, incluso si la inspección del trabajo o los servicios de empleo están razonablemente bien organizados y gestionados, no podrán lograr la necesaria repercusión a escala nacional a menos que puedan influir en cierta proporción de las empresas o ayudar a cierta proporción de personas que buscan empleo ⁵⁰.

74. La desconexión entre las grandes aspiraciones, a menudo expresadas en documentos jurídicos y políticos, y la modesta realidad, genera frustración y puede socavar la confianza de la sociedad en el valor de estos servicios. Así pues, se crea un círculo vicioso: el Ministerio de Trabajo no puede gestionar más fondos, pues no puede justificarlos con resultados concretos. Sin lugar a dudas, parte de la solución reside en una utilización más racional de los recursos existentes, materiales y humanos. En algunas ocasiones, empero, el círculo vicioso sólo puede romperse mediante un incremento sustancial de fondos que sustenten objetivos de política claramente definidos, realistas y sustentados en datos fácticos.

75. Por lo general, es el gobierno nacional quien se ocupa de la asignación de recursos ⁵¹, sin embargo, las administraciones del trabajo, dirigidas por los ministerios de trabajo, tienen que esforzarse más para hacer ver a los políticos y los funcionarios encargados del presupuesto la valiosa contribución de la administración del trabajo a la economía del país. Ello exige que las administraciones del trabajo demuestren su contribución al desarrollo económico, en particular a través de la prevención o la resolución temprana de conflictos laborales, su contribución a la mayor productividad laboral o a una reducción del número de accidentes del trabajo, y mediante formación profesional y programas de aumento de las calificaciones acordes con las necesidades, así como la colocación laboral eficaz. En síntesis, recalcar su orientación hacia el desarrollo es un punto de partida para convencer a los responsables de la asignación de recursos de la función clave de la administración del trabajo.

Nuevas condiciones de funcionamiento

El entorno económico, social y político

76. La función y la estructura de una administración del trabajo vienen determinadas por el entorno político, social y económico en el que funciona. Ese entorno ha cambiado

⁵⁰ Por ejemplo, en el África Subsahariana, el índice promedio de orientadores en materia de empleo con respecto a personas que buscan empleo es de 1 por más de 4.000, mientras que en América Latina es de 1 por cada 350, y en Europa de 1 por cada 150. En relación con la financiación y el material, los índices son incluso peores. Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE): *Africa Region Activity Report 2008 and Activity Plan 2009* (Nuremberg, 3 de diciembre de 2008).

⁵¹ En algunos casos, la financiación procede de los gobiernos locales. Tal es el caso, por ejemplo, de la asistencia social y los servicios de empleo (Bélgica), las prestaciones de desempleo (Estados Unidos, fuera de los tiempos de crisis), o la formación profesional (Suiza).

considerablemente a lo largo de los años, y sigue cambiando debido a la crisis económica y financiera.

77. Los efectos de los acontecimientos económicos y sociales han sido ampliamente descritos en numerosos documentos de la OIT, y no hay necesidad de repetir aquí esas conclusiones. Entre los problemas económicos y sociales que arrostran las administraciones del trabajo cabe señalar los siguientes: el elevado y persistente desempleo; la mayor competencia internacional; y una fuerza de trabajo diversificada, multicultural, más instruida y móvil. En muchos países, el perfil de la fuerza de trabajo está cambiando: la proporción de mujeres que trabajan es cada vez mayor, la presencia de la fuerza de trabajo joven disminuye más y más, y la población va envejeciendo. Además, en muchos países se hace frente a desigualdades más marcadas en materia de ingresos y salarios, y a persistentes disparidades de género. En algunos, también hay una elevada prevalencia del VIH/SIDA, la tuberculosis y el paludismo en la población activa⁵². Además, proliferan diversas formas de relación de empleo, y crece la proporción de trabajadores en la economía informal.

78. Estos dos últimos elementos ponen de manifiesto la urgencia de que las administraciones del trabajo amplíen sus servicios a trabajadores que no tienen un contrato formal de empleo, pero que tienen derecho a protección, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de la OIT núm. 150⁵³; este aspecto se analiza en más profundidad en la sección del presente informe dedicada a la inspección del trabajo. En este sentido, la Recomendación de la OIT sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198) ofrece orientación a las administraciones nacionales del trabajo.

79. Las reformas democráticas que han tenido lugar en muchos lugares del mundo han ampliado el ámbito de la economía de mercado, y han impulsado a las administraciones del trabajo a adaptarse en consonancia. Además, la globalización, en especial en forma de integración regional y sus efectos directos en el mundo del trabajo (como la libre circulación de la mano de obra y la normalización de la legislación laboral) ha creado la necesidad de armonizar algunos aspectos de la regulación laboral, y de mejorar la cooperación horizontal entre las administraciones nacionales del trabajo⁵⁴.

Consecuencias de la reciente crisis económica

80. Desde el punto de vista de la administración del trabajo, la crisis económica mundial representa un importante problema y una oportunidad histórica. Se esperaba que las administraciones del trabajo no sólo pudieran paliar las consecuencias sociales de la crisis, sino que además adaptaran las políticas laborales para que en adelante se establecieran mecanismos regulatorios más sólidos. En consecuencia, la crisis ha brindado la ocasión de modernizar los mecanismos de prestación de servicios, y de fortalecer la función de los ministerios de trabajo en la formulación de las políticas macroeconómicas.

81. En muchos lugares del mundo, las repercusiones de la crisis en el empleo y en el nivel de vida han puesto de manifiesto la importancia de los ministerios de trabajo y de

⁵² OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Informe I (C), Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

⁵³ En virtud del artículo 7 del Convenio de la OIT núm. 150, las administraciones deben ampliar los servicios más allá de la economía formal, e incluir actividades a favor de todas las personas que trabajan.

⁵⁴ Por ejemplo, para poder ser Estado miembro de la Unión Europea, los países candidatos deben solucionar muchas cuestiones relacionadas con la política laboral, y adaptar su sistema de administración del trabajo en consonancia.

otros componentes de los sistemas nacionales de administración del trabajo⁵⁵. Además, el hecho de que el G-20 reconociera el papel rector de la OIT para acometer «la crisis del empleo»⁵⁶ brinda la oportunidad de que las administraciones del trabajo y los ministerios de trabajo desempeñen una función más activa en las estructuras de gobierno⁵⁷.

82. A resultas de la crisis, y dado el aumento del desempleo, las instituciones de administración del trabajo necesitaron más recursos⁵⁸. La mayoría de los países tomaron la crisis como una oportunidad para ampliar y adaptar los programas sociales vigentes, y para introducir otros (véase el recuadro 2.7)⁵⁹. Las políticas de mercado de trabajo ocupan un lugar destacado en muchos programas de recuperación nacional⁶⁰; así pues, algunos gobiernos han aumentado la capacidad de las instituciones de administración del trabajo, en especial de los servicios públicos de empleo, que tienen que prestar servicios eficaces a un número cada vez mayor de personas en busca de empleo. La dotación de personal de los servicios públicos de empleo creció en la mayoría de los Estados miembros de la OCDE⁶¹, y también en algunos países en desarrollo⁶². En países como Australia y Suiza, donde la financiación se determina en función del número de expedientes, los ingresos de los servicios públicos de empleo aumentaron

⁵⁵ Por ejemplo, en su alocución del 19 de mayo de 2010, el Ministro de Trabajo y Bienestar Social de Namibia describió las consecuencias de la crisis económica en términos de un desempleo intolerablemente elevado, unos salarios insuficientes para vivir y la erosión de las condiciones de empleo. Afirmó que «en estas circunstancias, la función del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social nunca ha sido más decisiva para el desarrollo social y económico de nuestra nación».

⁵⁶ El 2 de abril de 2009, en la Cumbre de Londres sobre Estabilidad, Crecimiento y Empleo, los líderes del G-20 adoptaron un Plan Mundial para la recuperación y la reforma. En el párrafo 26, estos líderes se comprometen a apoyar mercados de trabajo favorables a la familia, y hacen un llamamiento a la OIT para que trabaje con otras organizaciones pertinentes y evalúe las medidas adoptadas y las medidas necesarias de cara al futuro. Más recientemente, en Seúl (República de Corea) (noviembre de 2010), los líderes del G-20 pidieron a la OIT que proseguiera su trabajo relacionado con las medidas de recuperación del crecimiento del empleo. El plan será ampliado cuando Francia ejerza la presidencia del G-20, en 2011.

⁵⁷ Véase R. Torres: «Las respuestas incompletas a la crisis, su factura socioeconómica y sus consecuencias programáticas», en *Revista Internacional del Trabajo* (2010, vol. 129, núm. 2).

⁵⁸ Por ejemplo, en la República Checa, los gastos en servicios públicos de empleo y políticas activas del mercado de trabajo en 2009 triplicaron lo previsto en el presupuesto del Ministerio de Trabajo (15.000 millones de coronas checas, en comparación con los 5.000 millones de coronas checas presupuestadas). Ello se debió principalmente al mayor gasto en concepto de prestaciones de desempleo. Otros recursos destinados a las políticas activas del mercado de trabajo provenían de fondos de la Unión Europea.

⁵⁹ OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: De las respuestas ante la crisis, a la recuperación y el crecimiento sostenible*. Comunicación del Director General de la OIT presentada a los líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009 (Ginebra 2009).

⁶⁰ En promedio, las economías avanzadas gastaron el 3,9 por ciento de su producto interior bruto (PIB) en programas de recuperación, mientras que las economías en desarrollo y las economías emergentes gastaron el 7,3 por ciento de su PIB. En términos de composición del gasto, se hizo menos hincapié en el mercado de trabajo y el gasto social en las economías en desarrollo y las economías emergentes, donde sólo se dedicó a estas iniciativas una décima parte del conjunto del estímulo. Por el contrario, las economías avanzadas destinaron una quinta parte de su estímulo a medidas sociales y para el mercado de trabajo.

⁶¹ Según cifras de la OCDE, el nivel de personal aumentó en un 10 por ciento o más en Alemania, Hungría, Japón, México, Polonia y Turquía (OCDE): *Employment Outlook 2010: Moving beyond the job crisis* (París, 2010), pág. 52. En Francia, en 2009, se contrataron 1.840 nuevos orientadores en materia de empleo, y otros 500 teleoperadores para los centros de llamadas. En Alemania, el Gobierno contrató a 1.000 nuevos funcionarios para el área de colocación en 2008, y a otros 5.000 en 2009. Los servicios públicos de empleo de España contrataron a 2.145 personas para sus oficinas de empleo, y otras 1.500 para asistir a quienes buscan empleo. En los Países Bajos se crearon centros de movilidad laboral, desde los que se promueve la transferencia de trabajadores entre empresas.

⁶² Por ejemplo, en la Argentina, Bahamas, Camboya, Camerún, Costa Rica, El Salvador, Guyana, Honduras, Malasia y República Dominicana.

automáticamente. En algunos países, la crisis exigió la adopción de nuevos programas y la creación de instituciones que se ocuparan del desempleo cada vez mayor ⁶³.

Recuadro 2.7
Introducción de un plan de prestaciones de desempleo
en las Bahamas

En abril de 2009, el Gobierno de las Bahamas estableció un programa de prestaciones de desempleo como un nuevo pilar en el sistema de seguridad social del país (Ley del Seguro Nacional (Enmienda), 2009). Este programa se puso en marcha en un momento de despidos masivos, en que el desempleo pasó a tener dos dígitos, y es un elemento de la respuesta nacional a la crisis económica y financiera mundial. Tras una fase provisional de 14 meses, el programa pasó a ser permanente.

La ejecución del programa supuso la participación tanto del Departamento de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social como del Consejo Nacional de Seguros (NIB), que está sujeto a la supervisión del Ministerio de Finanzas. La Oficina de Colocación del Departamento de Trabajo se ocupaba de registrar a los trabajadores desempleados y facilitarles una tarjeta de desempleo. El Director de Trabajo, o su representante, recibían a la persona desempleada por lo menos cada cuatro semanas, le prestaba asistencia en la búsqueda de empleo, le daba instrucciones y orientaciones sobre todas las actividades relacionadas con la búsqueda (como disponibilidad, disposición, entrevistas y formación) y le proporcionaba los documentos necesarios. El NIB administraba las contribuciones y el pago de las prestaciones de desempleo en estrecha colaboración con el Departamento de Trabajo.

En el período de prueba del programa fue preciso atender a un gran número de solicitantes de prestaciones de desempleo (unos 20.000) en un lapso breve. En un primer momento, las solicitudes para el pago de prestaciones de desempleo podían presentarse en centros especiales distribuidos por todo el país, incluidas las oficinas de las bolsas de empleo, las del NIB y otras oficinas locales del Gobierno. En el punto álgido de la demanda, se contrataron 15 ó 20 empleados temporales adicionales para atender la carga de trabajo. Después de la fase de prueba, el NIB efectivizó a algunos de esos empleados. Gracias a las «ventanillas únicas» en materia laboral, el pago de las prestaciones de desempleo pudo hacerse efectivo dentro de los cuatro días siguientes a la fecha de goce efectivo de la prestación (de modo similar a lo que ocurre con otras prestaciones a corto plazo gestionadas por el NIB).

Fuente: Oficina Subregional de la OIT para el Caribe, Puerto España.

83. Hay diferentes opiniones sobre la repercusión de la crisis en las tendencias de política subyacentes. No obstante, la crisis sirvió para revisar algunas presunciones que han informado la política económica a lo largo de los últimos 30 años, e impulsó un replanteamiento de estos enfoques, en particular respecto de las instituciones financieras internacionales ⁶⁴. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoció que unas instituciones del mercado de trabajo fuertes y de calidad pueden efectuar una contribución sustancial a los esfuerzos internacionales para generar un crecimiento y un desarrollo sostenibles, y que las políticas de protección social desempeñan un importante papel de protección a la población, «amortiguando» las crisis económicas y mejorando la

⁶³ Véase OIT: *La crisis económica y financiera: Una respuesta basada en el trabajo decente*, Consejo de Administración, 304.ª reunión, Ginebra, marzo de 2009, documento GB.304/ESP/2, y OIT: *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas laborales decentes*, Informe I (A), Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

⁶⁴ R. Torres: *Las respuestas incompletas a la crisis, su factura socioeconómica y sus consecuencias programáticas*, op. cit.

cohesión social⁶⁵. En particular, se subrayó la función positiva de las prestaciones de desempleo como estabilizador automático⁶⁶.

84. En este contexto, se han elaborado y aplicado a gran escala diversas políticas laborales innovadoras, en especial las ideadas para salvaguardar los puestos de trabajo existentes o para proteger mejor a las categorías vulnerables de trabajadores. Entre otras medidas, se ha previsto la ampliación de la prestación del servicio de formación profesional, la mejora de la asistencia en la búsqueda de empleo, la repartición del trabajo y la ejecución de diversos programas públicos de empleo. En las recientes crisis económicas, se atribuyó considerable atención a las modalidades de repartición del trabajo subvencionadas por el gobierno, que ayudaron mucho a las empresas a adaptar las horas de trabajo a las fluctuaciones de la demanda, lo que redujo la necesidad de despidos (véase el recuadro 2.8).

Recuadro 2.8

Planes de repartición del trabajo subvencionados por el gobierno

En el contexto de la actual recesión económica mundial, muchas administraciones del trabajo han introducido o ampliado programas a través de sus servicios públicos de empleo, conforme a los cuales los gobiernos subvencionan parcialmente los costos salariales de las empresas mediante planes de repartición del trabajo. La idea de repartir el trabajo es distribuir una cantidad reducida de trabajo entre el mismo número de trabajadores, con miras a evitar despidos o como una medida para crear puestos de trabajo.

El concepto de repartición del trabajo surgió durante la Gran Depresión y queda reflejado en el espíritu del Convenio sobre las cuarenta horas, 1935 (núm. 47). Este Convenio, que fue adoptado en el momento de mayor gravedad de la Depresión, estableció el principio de la semana de 40 horas de trabajo, y en su preámbulo se indicaba que «es indispensable desplegar un esfuerzo continuo a fin de reducir lo más posible las horas de trabajo en los empleos de todas clases».

En general, aunque no siempre, la reducción de las horas de trabajo con arreglo a la repartición del trabajo suele ir aparejada a reducciones salariales proporcionales a la reducción en las horas de los trabajadores. Sin embargo, esta pérdida de ingresos puede compensarse por medio de subsidios salariales del gobierno. Esos subsidios suelen facilitarse a través de prestaciones parciales de desempleo, aunque también pueden provenir de los ingresos generales del gobierno.

La repartición del trabajo es mucho más que los «recortes salariales». Es una medida destinada a compartir la carga de una situación económica difícil, no sólo entre los trabajadores, sino también entre éstos, los empleadores y los gobiernos. Si se formulan y aplican adecuadamente, las políticas de repartición del trabajo pueden contribuir a respaldar la demanda agregada evitando la deflación salarial, y a reducir los costos de contratación futuros y la pérdida de capital humano hasta que se recupere el mercado de trabajo.

Fuente: J. C. Messenger: *Repartición del trabajo: una estrategia para preservar puestos de trabajo durante la crisis mundial del empleo*, TRAVAIL. Informe de Política núm. 1, junio de 2009 (Ginebra, OIT); FMI: «El costo humano de las recesiones», en OIT/FMI: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, documento para el debate, Conferencia conjunta OIT-FMI, en cooperación con la Oficina del Primer Ministro de Noruega, Oslo, 13 de septiembre de 2010.

85. Las diferentes formas de diálogo social a nivel nacional, en las que el Ministerio de Trabajo casi siempre ha desempeñado un papel activo, han servido para preservar la paz

⁶⁵ OIT/FMI: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, documento para el debate. Conferencia conjunta OIT-FMI, en cooperación con la Oficina del Primer Ministro de Noruega, Oslo, 13 de septiembre de 2010.

⁶⁶ O. Blanchard, G. Dell’Ariccia y P. Mauro: *Rethinking Macroeconomic Policy*. Nota de posición del personal del FMI (12 de febrero de 2010). Véase también S. Cazes, S. Verick y C. Heuer: *Labour market policies in times of crisis*, documento de trabajo sobre el empleo núm. 35 (Ginebra, OIT, 2009).

social buscando soluciones consensuadas para mitigar las consecuencias de la crisis. La negociación colectiva, en especial allí donde ya existía y se promovía de modo sistemático antes de comenzar la crisis, en muchas empresas permitió encontrar soluciones alternativas a los despidos⁶⁷.

86. Habida cuenta de que las medidas en materia de política laboral sólo constituirían algunos de los componentes de conjuntos más amplios de medidas de recuperación, en muchos países la función rectora en la coordinación de políticas contra la crisis siguió en manos del Ministerio de Economía o de Finanzas. No obstante, los ministerios de trabajo desempeñaron una función clave a la hora de informar las políticas del gobierno, aplicar medidas de creación de empleo y protección del empleo, ampliar la protección social, mejorar y adaptar la prestación de los servicios de administración del trabajo y celebrar consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las medidas propuestas a través del diálogo social.

87. Si bien los gobiernos lograron evitar la debacle económica mediante la introducción de medidas urgentes sin precedentes al inicio de la crisis, estas intervenciones han debilitado mucho las finanzas públicas. La crisis ha planteado un panorama de dificultades a largo plazo ligadas a un crecimiento económico más lento, ha reducido los ingresos del gobierno y restringido el gasto público. Esta situación tiene el efecto añadido de agravar la ya problemática situación demográfica de la mayoría de los países industrializados (el envejecimiento de la población y los crecientes índices de dependencia). La adopción de medidas de austeridad para abordar este desequilibrio fiscal puede incidir en la financiación de la administración del trabajo. Las consecuencias pueden manifestarse en dos formas: *a*) recortes de la protección social y de la creación de empleo y demás programas dirigidos por la administración del trabajo, y *b*) menores costos operacionales en términos de personal y de salarios⁶⁸. Los recortes de personal podrían provocar el aumento del volumen de trabajo en tiempos de mayor demanda de los servicios de la administración del trabajo⁶⁹, empeorar las condiciones de trabajo de los funcionarios de la administración del trabajo y hacer peligrar la eficacia y la calidad de los servicios que presta⁷⁰.

⁶⁷ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE, documento de trabajo núm. 1 (Ginebra, OIT, 2009).

⁶⁸ Pareciera que la repercusión de la crisis en la administración pública ha sido especialmente grave en Europa y los Estados Unidos. En Europa, ocho países redujeron la dotación de personal en la administración pública en un total de 172.000 en el ejercicio que finalizó en junio de 2010, mientras que en los Estados Unidos, en julio de 2010, el empleo total en la administración pública cayó por primera vez por debajo del nivel anterior a la recesión; sólo en el tercer trimestre de 2010, los gobiernos locales recortaron la dotación de personal en 143.000 trabajadores. Desde 2008, los empleados de la administración pública de algunos países europeos han visto reducido su salario, en gran medida como parte de los paquetes de consolidación fiscal coordinados con instituciones internacionales o de preparativos para las subastas de bonos. Véase OIT: *Actualización de los aspectos sectoriales relativos a la crisis económica mundial: la administración pública*. Consejo de Administración, 309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010, documento GB.309/STM/1/1.

⁶⁹ La crisis económica ya había incrementado el nivel de exigencias en muchas administraciones del trabajo, en especial, de organismos que se ocupan de las personas que buscan trabajo. Según la OCDE, en muchos servicios públicos de empleo de sus Estados miembros el promedio de expedientes que tramita el personal aumentó, como en Turquía y Reino Unido (en un 50 por ciento), República Checa, Nueva Zelanda y México (*OECD Employment Outlook 2010, op. cit.*) De manera análoga, en Francia, la cantidad de expedientes que deben tramitar los funcionarios de los servicios públicos de empleo ha aumentado significativamente desde 2008. Las oficinas de empleo de Francia preveían asignar 60 personas en búsqueda de empleo a cada orientador, pero en algunas regiones, la relación ha sido de no menos de 180 a uno. P. Marini: *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2010*, anexo núm. 32, Travail et Emploi (París, Senado, 2009).

⁷⁰ Por ejemplo, se informa de que en 2009 una reducción del 20 por ciento del gasto público en Moldova casi paralizó los servicios públicos de empleo.

88. En general, la crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de adaptación. Es importante que las administraciones del trabajo extraigan lecciones de la crisis reciente y adapten las políticas y la capacidad institucional, con miras a estar mejor equipadas para paliar las consecuencias de posibles crisis económicas futuras. A tal fin, la OIT ha elaborado un conjunto de directrices de política equilibradas, entre ellas, el Pacto Mundial para el Empleo (junio de 2009), en las que se insta a los gobiernos nacionales a situar las políticas centradas en el empleo y las oportunidades de trabajo decente en la esencia de las respuestas a la crisis. Además, la Iniciativa del Piso de Protección Social (abril de 2009), dirigida de forma conjunta entre la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), promueve las inversiones en una combinación de justicia social y desarrollo económico como forma de abordar mejor los riesgos de la vida ⁷¹.

Capacidad de formulación de políticas de los ministerios de trabajo

Función específica de los ministerios de trabajo

89. Un cometido concreto del Ministerio de Trabajo es fomentar una combinación de desarrollo social y desarrollo económico, para lograr un crecimiento equilibrado y sostenible. Además de su función «sectorial» u «operativa» en la formulación de medidas específicas de la política laboral tiene una «función horizontal», resultante de su relación con el mundo del trabajo, como guardián de la paz social. De hecho, su función de promover relaciones laborales productivas constituye una característica esencial y le confiere una posición singular.

90. Para cumplir este cometido, los ministerios de trabajo deberían tener la capacidad para poder elaborar, adoptar, ejecutar y evaluar sus propias políticas, pero también para poder promover un marco de política centrado en el empleo como parte de todo otro objetivo gubernamental de política más amplio.

91. Sin embargo, su verdadera influencia en la formulación de políticas y su situación en la jerarquía de los departamentos del gobierno no pueden darse por sentadas. Como se explica en diversas fuentes de dentro y fuera de la OIT, el panorama general tiene luces y sombras: muchos ministerios de trabajo ya son influyentes y visibles, y otros han logrado mejorar su perfil, además de sus asignaciones presupuestarias. En muchos países, sin embargo, el Ministerio de Trabajo ha visto mermar su influencia, y carece de suficiente capacidad para desempeñar sus funciones correctamente.

92. Las prioridades de los gobiernos, con inclusión del acento puesto en las políticas laborales, determinan si el Ministerio de Trabajo ocupa un lugar destacado entre los departamentos del gobierno, así como la medida en que puede influir en las políticas económicas más amplias. Los proyectos de reformas, la adopción de nuevas leyes laborales, la revisión de los regímenes de pensiones, o la reestructuración de los órganos de la administración del trabajo pueden centrarse, si bien provisionalmente, en temas laborales y en las instituciones competentes. Otro factor determinante es el poder político del Ministro de Trabajo (su antigüedad en el gobierno o su posición dentro de su partido político). En países con un gobierno de coalición, también puede ser importante la distribución de responsabilidades ministeriales entre los miembros de la coalición.

⁷¹ En el planteamiento de la Iniciativa se recalca la necesidad de poner en práctica una protección social y políticas de empleo exhaustivas, congruentes y coordinadas, a fin de garantizar servicios y transferencias sociales en todo el ciclo de la vida, y de atender especialmente a los grupos vulnerables.

Estas consideraciones, sin bien son fundamentales, superan el ámbito del presente Informe.

93. En las secciones siguientes se abordan tres características institucionales que afectan directamente la función de formulación de políticas de los ministerios de trabajo: el mandato, la función estratégica y de coordinación, y la cooperación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Un mandato que va cambiando

94. El mandato de un ministerio de trabajo suele basarse en leyes constitucionales y de otro tipo, y define sus funciones contrastándolas con las de otros departamentos gubernamentales.

95. En el último tiempo, muchos ministerios de trabajo han experimentado cambios importantes en su mandato. Tal como se subrayó anteriormente, un ministerio de trabajo constituye el eje del sistema de administración del trabajo. Sin embargo, por lo general comparte algunas de las competencias en materia laboral con otros departamentos del gobierno, o tiene una cartera múltiple. Ello significa que, además del mandato habitual en materia laboral y de empleo, un ministerio de trabajo muchas veces se ocupa de otras carteras, que en ocasiones guardan sólo una vaga relación con los mercados de trabajo. Ello puede deberse a consideraciones pragmáticas⁷². Sin embargo, la combinación de carteras muchas veces tiene una repercusión directa en la forma en que se formulan y aplican las políticas. Por ejemplo, las respectivas funciones del Ministerio de Trabajo, del Interior y de Relaciones Exteriores en el área de inmigración podrían determinar que en la entrega de permisos de trabajo prevaleciera aspectos del mercado laboral, de la seguridad o de la política exterior. La división de responsabilidades en materia de formación profesional entre un ministerio de trabajo y un ministerio de educación podría incidir en la orientación de los programas de formación y en su vinculación con las necesidades del mercado de trabajo⁷³. De manera análoga, la combinación de los programas de «asuntos sociales» y de «empleo» puede influir en el equilibrio entre las necesidades respecto de la protección y los imperativos en materia de creación de empleo⁷⁴. La combinación de los temas laborales y los aspectos de empleo proporciona evidentes ventajas a la hora de equilibrar las necesidades en cuanto a condiciones de empleo y mercado de trabajo, por ejemplo, al formular las políticas de ingresos.

96. En teoría, la coordinación puede ser más fácil si las diferentes políticas relacionadas con el trabajo residen en un único ministerio. Sin embargo, la experiencia indica que la integración institucional no siempre es sinónimo de coordinación. Incluso dentro de un mismo ministerio, una fuerte demarcación entre departamentos puede provocar una falta de coherencia entre las políticas, a menos que las diferentes unidades

⁷² Por ejemplo, la combinación de diversas carteras gubernamentales puede guardar relación con la talla pequeña de un país. En Vanuatu, los asuntos laborales competen al Ministerio del Interior, que también se ocupa de las carteras de policía, inmigración, asuntos provinciales, elecciones, servicios carcelarios y gestión de desastres. En Saint Kitts y Nevis, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Seguridad Nacional, Trabajo, Inmigración y Seguridad Social se encarga de los temas laborales.

⁷³ La forma de dividir las funciones entre estos dos ministerios influirá en que la atención se centre en el aprendizaje y la formación profesional continua de las personas con empleo, o en la formación de desempleados para ayudarles a conseguir trabajo.

⁷⁴ Por ejemplo, en el Japón, en 2001, y tras la fusión del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Bienestar Social, se creó el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar Social. Esa fusión facilitó la formulación de un enfoque más congruente de las cuestiones sociales y laborales. En 2001, el Gobierno del Reino Unido creó el Departamento de Trabajo y Pensiones, que asumió la responsabilidad de la política en materia de seguridad social y empleo.

persigan objetivos comunes claramente definidos, y que estén a las órdenes de una dirección eficiente.

97. Recientemente, algunos gobiernos han intentado fusionar su Ministerio de Trabajo (o su componente de empleo) con el Ministerio de Economía o de Finanzas⁷⁵. Habitualmente, esta medida se justifica en que el crecimiento económico es el requisito previo de la creación de empleo, y que, por lo tanto, es necesario lograr una sinergia entre la política económica y la política de empleo. Las opiniones sobre la idoneidad de este arreglo son divergentes. Es posible que dé lugar a la creación de un ministerio de economía y empleo más fuerte e influyente, pero también puede provocar la marginación de las políticas favorables al empleo⁷⁶. Estas fusiones pueden, a corto plazo, servir para solucionar ciertas tensiones entre los ministerios económicos y los que gastan, y para acelerar la aplicación de reformas del mercado de trabajo. A largo plazo, empero, pueden debilitar considerablemente las posibilidades de que las administraciones del trabajo puedan plantear quejas a nivel gubernamental sobre las modalidades de los programas de las políticas de empleo, la regulación del mercado de trabajo, la calidad de los puestos de trabajo creados o la relación entre las políticas de ingresos y la creación de empleo (por ejemplo, los efectos del salario mínimo). También difieren las opiniones sobre varias fusiones recientes relacionadas con el programa de relaciones laborales⁷⁷, al que siempre se ha vinculado a temas laborales y al que se considera una de las principales competencias del sistema nacional de administración del trabajo⁷⁸.

98. En la mayoría de los países, el Ministerio de Finanzas ejerce una importante influencia en la formulación y aplicación de las políticas, en particular, en la política laboral. Esta influencia se refleja en el hecho de que los ministerios de finanzas por lo general determinan los presupuestos de los departamentos⁷⁹. 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. Por lo general, cuanto más importantes son las implicaciones financieras de estas políticas, mayor es la influencia del Ministerio de Finanzas. En algunos países, como Dinamarca

⁷⁵ Por ejemplo, Alemania (2002-2005), Francia (2007-2010), Finlandia (2008), Hungría (2010) y Suiza (1999). Por otra parte, en la República de Moldova, en 2009, los temas laborales pasaron de ser competencia del Ministerio de Economía al recientemente creado Ministerio de Trabajo, Protección Social y Familia.

⁷⁶ Cuando en 1995 el Departamento de Empleo del Reino Unido se fusionó con el Departamento de Educación, y se transfirieron las funciones en materia de relaciones laborales al Departamento de Comercio e Industria (actual Departamento de Comercio, Innovación y Formación Profesional), la Confederación Sindical lo objetó, subrayando que el departamento que supuestamente debe defender a las personas desempleadas, vulnerables, o expuestas a la explotación no estaría representado en el Gabinete Ministerial (citado en R. Aldrich, D. Cook y D. Watson: *Education and employment: The DfEE and its place in history* (London Institute of Education, University of London, 2000).

⁷⁷ Por ejemplo, el Departamento de Empleo del Reino Unido, creado en 1916, fue disuelto en 1995; la responsabilidad de las relaciones laborales se traspasó al Departamento de Comercio e Industria, que se ocupa fundamentalmente de cuestiones de competitividad. Del mismo modo, en Irlanda, desde 2010, las relaciones laborales competen al Departamento de Empresas, Comercio e Innovación. Para mayor información, véase J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Ginebra, OIT, 2004).

⁷⁸ Véase la Recomendación de la OIT sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158), párrafos 7 a 10, y el Estudio General de la OIT, 1997, *op. cit.*, capítulo II (parte IV).

⁷⁹ Por ejemplo, en Irlanda, antes de presentar una nueva propuesta al Gobierno, primero debe obtenerse la opinión del Departamento de Finanzas sobre la misma. En el Reino Unido, la influencia del Ministro de Hacienda sobre los objetivos departamentales se concreta mediante exámenes exhaustivos de los gastos, en función de los cuales se establece el presupuesto de cada departamento, y mediante acuerdos en materia de servicios públicos, que engloban una serie de objetivos convenidos por los departamentos y la Tesorería. En Alemania, toda ley propuesta debe ser objeto de una negociación de recursos en la que participan todos los ministerios.

en el decenio de 1990, el Ministerio de Finanzas desempeña una importante función en las discusiones sobre las reformas del mercado laboral. Sin embargo, en ocasiones se ha expresado preocupación respecto de la capacidad del Ministerio de Finanzas para analizar e interpretar adecuadamente el fenómeno del mercado de trabajo ⁸⁰.

Recuadro 2.9
Reestructuración reciente del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania

El Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales fue creado en 1949. Entre 2002 y 2005, las competencias en materia de políticas recayeron temporalmente sobre el nuevo Ministerio Federal de Economía y Trabajo (BMWA). Al primero se atribuyeron competencias en materia de legislación laboral y empleo, y áreas de política de las que previamente se cuidaba el Ministerio de Economía. Las competencias del ámbito de la seguridad social (por ejemplo, las pensiones) se traspasaron al nuevo Ministerio de Salud y Seguridad Social, mientras que las relativas a las prestaciones de desempleo siguieron en manos del Ministerio de Economía y Trabajo. El BMWA fue creado poco tiempo antes de que el por entonces Canciller Gerhard Schröder anunciara su intención de introducir reformas económicas liberales en consonancia con el Programa 2010 del país y las recomendaciones de la Comisión Hartz. Dichas reformas incluían aumentos en la contribución de los trabajadores a la seguridad social, un mayor énfasis en las políticas activas de empleo, una reducción de las limitaciones respecto al empleo de trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal y cambios en el sistema de prestaciones de desempleo. En 2005, el Ministerio de Economía y el de Trabajo fueron separados, y las responsabilidades relacionadas con la seguridad social volvieron al recién reconstituido Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales.

Fuente: J. Heyes: *Labour ministries and labour administration in transition*, op.cit.

99. Habida cuenta de que los ministerios de trabajo tienen una función de protección, además de económica, su relación con otros ministerios de ámbito «económico» es lógica. Sin embargo, debido al contacto diario del Ministerio de Trabajo con el mundo del trabajo a través de sus oficinas en el terreno, las inspecciones del trabajo, las oficinas de empleo, y a la interacción de las mismas con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, éste tiene una perspectiva y una voz singulares dignas de atender.

Función estratégica y de coordinación

100. Las funciones genéricas de los ministerios en el proceso de formulación de políticas habitualmente incluyen el establecimiento de las prioridades, la planificación y formulación de las políticas y las leyes, la celebración de consultas interministeriales, la preparación de presentaciones al gobierno, la asistencia en el proceso de elaboración y aprobación de leyes en el Parlamento, y la ejecución, la supervisión y la evaluación ⁸¹. Una buena formulación de políticas en el campo de la administración del trabajo se caracteriza por dos elementos: la existencia de una visión o una estrategia a largo plazo, y la capacidad de coordinar.

101. Acontecimientos como los accidentes en minas, los despidos masivos o las huelgas de alcance nacional atraen la atención de los medios de comunicación y permiten hacerse una idea de las intervenciones cotidianas de las instituciones de administración del trabajo. La administración del trabajo, sin embargo, es mucho más que el trabajo diario. Las políticas laborales deben ejecutarse en un marco de perspectivas de mediano o largo

⁸⁰ J. Heyes: *The changing role of labour ministries*, op.cit.

⁸¹ Véase OCDE: *The role of ministries in the policy system: Policy development, monitoring and evaluation*, documento de SIGMA núm. 39 (París, 2007).

plazo. En realidad, los sistemas sociales de cada país, e incluso de cada región, por lo general son bastante estables a lo largo del tiempo⁸², pues no sólo están arraigados en tradiciones e instituciones locales, sino que dependen de factores relativamente estables, como la estructura económica del país, la composición de la fuerza de trabajo, la fortaleza de los interlocutores sociales, los sistemas de relaciones laborales, y los acontecimientos demográficos.

102. Las instituciones de administración del trabajo deben establecerse para que perduren⁸³. Deben atender a la necesidad de flexibilidad⁸⁴ y de capacidad de reacción, factores de especial importancia en épocas de crisis económica y social⁸⁵; además, deben transversalizar la visión estratégica a largo plazo en las diferentes áreas de política y de responsabilidades ministeriales. Estas estrategias deben mirar más allá del horizonte de los ciclos políticos, y propiciar consultas sociales más amplias, no sólo con los actores del espectro político, sino también con los interlocutores naturales de la administración del trabajo: las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

103. El campo de la política laboral es multidisciplinario y multifacético. El mundo del trabajo concierne prácticamente a todos los ciudadanos, incluidos quienes se preparan para incorporarse a la fuerza del trabajo y quienes ya se han jubilado. La política laboral entraña derechos, pero también obligaciones y sanciones. Hay múltiples ramificaciones entre el trabajo y otras disciplinas, incluidas las disciplinas técnicas. Así pues, un sistema laboral ideal exige un equilibrio fundamental entre los diferentes actores, pero también coordinación entre sus componentes clave: la legislación laboral, la política de empleo, la protección social y las relaciones laborales. Para poder formar parte de la esencia del debate económico, los ministerios de trabajo deben ejercer mejor o fortalecer su función de coordinación de todos los elementos de la política laboral nacional, de conformidad con el Convenio núm. 150 de la OIT.

104. No obstante, si el sistema de administración del trabajo está excesivamente alterado, al Ministerio de Trabajo no le resultará fácil desempeñar su función de coordinación. Tal como señalara la Comisión de Expertos en su Estudio de 1997, pueden plantearse problemas con muchísimos actores involucrados en la adopción de decisiones, la coordinación y la acción a nivel nacional. Evidentemente, ello plantea el interrogante de cómo deberían diseñarse los mecanismos de la administración del trabajo a fin de que todas sus partes trabajaran juntas, como un conjunto coherente⁸⁶.

⁸² Véase G. Esping-Andersen: *Los tres mundos del estado de bienestar* (Valencia, Institución Alfonso el Magnánimo, 1993).

⁸³ Muchas instituciones del ámbito de la seguridad social fueron creadas durante la Gran Depresión del decenio de 1930 y se mantuvieron relativamente sin cambios durante años (por ejemplo, la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos).

⁸⁴ De conformidad con el Convenio núm. 150, los Estados ratificantes pueden delegar o confiar ciertas actividades del ámbito de la administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales (ONG), en particular, a organizaciones de empleadores y de trabajadores, o a sus representantes. Ello refleja la flexibilidad con que se dotó al Convenio, a fin de mantener la importancia constante de los sistemas de administración del trabajo, pese a los inevitables cambios de la política macroeconómica y social.

⁸⁵ Por ejemplo, en todas las recesiones importantes que se registraron desde el decenio de 1950, el Congreso de los Estados Unidos puso en marcha un programa temporario, según el cual se añadían más semanas a la prestación del seguro de desempleo de financiación federal hasta que la economía se recuperara y las perspectivas laborales mejoraran. Véase U.S. Congress Joint Economic Committee: *Extending the federal unemployment insurance benefits program* (noviembre de 2010).

⁸⁶ A nivel nacional, es preciso coordinar las aportaciones de los diversos ministerios y organismos a fin de que las políticas laborales y de empleo propuestas sean compatibles con las políticas de otros departamentos y organismos. Por ejemplo, las políticas laborales encaminadas a brindar una mayor protección a las empresas y los trabajadores de la economía informal tienen que encajar con las políticas de los organismos responsables de la

105. Esta coordinación debe contar con el apoyo de un marco institucional apropiado, que podría lograrse mediante consejos nacionales económicos y sociales u órganos similares⁸⁷, comisiones de planificación, o juntas consultivas, en los que esté o pudiera estar representado el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, estas instituciones no tendrán mayor trascendencia si no persiguen un programa político global.

106. Es sorprendente que, mientras muchos gobiernos han adoptado políticas nacionales sobre salud pública, educación nacional o desarrollo industrial, rara vez se ha encargado a un ministerio de trabajo que prepare o presente documentos al gobierno sobre una política laboral nacional global. Últimamente, la OIT ha comenzado a promover la adopción de esas políticas globales en los departamentos gubernamentales encargados de asuntos laborales, según las cuales se atribuye al Ministerio de Trabajo una función de coordinación y dirección en los planes nacionales de desarrollo. Las políticas laborales nacionales pueden actuar como vehículos para fortalecer la función de las administraciones del trabajo, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados (véase el recuadro 2.10).

Recuadro 2.10
Burkina Faso: Formulación de la política laboral nacional

Recientemente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Burkina Faso presentó al Gobierno de ese país un proyecto de política nacional de trabajo y un plan de acción operativo. Ambos documentos tienen por objeto ayudar a consolidar y clarificar la política laboral nacional a través de medidas concretas encaminadas a la consecución de sus objetivos. Asimismo, en ellos se aboga por que la estrategia del Ministerio para reducir la pobreza se ajuste a las disposiciones del Convenio núm. 150. En el proceso de asignación de recursos del Ministerio se incluyeron un presupuesto programático y un marco de gastos, con miras a conseguir que el presupuesto del Estado sea una herramienta eficaz para la aplicación de la política laboral. Un aspecto fundamental de este nuevo enfoque de política será la armonización de las políticas laborales sectoriales.

Cooperación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores

107. De conformidad con el artículo 5 del Convenio núm. 150, se deben establecer procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar, dentro del sistema de administración del trabajo, la consulta, la cooperación y la negociación, la participación de los trabajadores y los empleadores y de sus organizaciones, a nivel nacional, regional y local. Este artículo deja claro que estas disposiciones no quedan a criterio de las autoridades públicas. Son muchas las formas en que se pone en práctica esta participación, adaptándose a las circunstancias del país de que se trate.

creación de pequeñas empresas, desarrollo regional, formación profesional, asuntos de la mujer, juventud y agricultura, entre otros.

⁸⁷ Por ejemplo, en Irlanda se han ideado mecanismos para mejorar la coordinación. La comisión ministerial sobre renovación económica está presidida por el Taoiseach (Primer Ministro) e incluye a representantes de departamentos clave, como el Departamento de Protección Social, el Departamento de Finanzas, el Departamento de Empresas, Comercio e Innovación y el de Educación y Formación Profesional. En el área de renovación económica, la comisión ministerial cuenta con el asesoramiento de un grupo de funcionarios superiores. Otro grupo de funcionarios superiores la asesora en las cuestiones del mercado laboral, y también le formula propuestas y facilita documentos. Además, se ha creado un grupo de capacitación y coordinación, que está presidido por el Departamento de Educación y Formación Profesional, en cuyo ámbito se incluyen los proveedores de formación y los servicios de capacitación. Su función es mejorar la coordinación en relación con la educación y la formación.

108. La cooperación tripartita ofrece posibilidades para poder oír la opinión de los trabajadores y los empleadores, y para que estos puedan participar en la formulación de políticas en áreas como la elaboración de leyes laborales, los aspectos operacionales de la inspección del trabajo, la prevención y solución de diferendos, los servicios de empleo y la SST.

109. El diálogo social trasciende el estricto ámbito de las cuestiones laborales a través de los consejos económicos y sociales y demás órganos similares; ello supone la participación de otros ministerios de gobierno, como los que se ocupan de las finanzas, el desarrollo económico, la industria, la agricultura o la educación. Sin embargo, los ministerios de trabajo representan en realidad la vía más lógica para las consultas tripartitas.

110. En buen número de países, el Ministerio de Trabajo se encarga de administrar las secretarías de los órganos nacionales tripartitos. Algunos de estos órganos fueron concebidos como mecanismos consultivos del Ministerio de Trabajo ⁸⁸, y en algunos casos incluso funcionan como juntas salariales sectoriales, y asesoran al ministro en cuestiones salariales y de condiciones de empleo en los diversos sectores de la economía ⁸⁹. Con mucha frecuencia, los ministerios de trabajo y sus departamentos técnicos constituyen los principales proveedores de documentos para estas reuniones tripartitas. En otros países, la relación entre el Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales está menos institucionalizada, no obstante lo cual es importante ⁹⁰.

111. Los ministerios de trabajo también actúan promoviendo el diálogo entre los empleadores y los trabajadores, y su labor no se limita a la simple creación de marcos legislativos propicios. Su función es la de proporcionar una base objetiva para la negociación colectiva entre las partes, facilitando a los interlocutores sociales datos y previsiones oficiales de precios, salarios, empleo y productividad laboral. En algunos países, los funcionarios del ministerio también facilitan el proceso de negociación, presidiendo las comisiones sectoriales de negociación. Los ministerios de trabajo también pueden ampliar la cooperación en el ámbito del lugar de trabajo mediante la promoción de órganos a nivel de la empresa, incluida la creación de comités de empresa, comités de seguridad y salud, órganos mixtos de consulta, comités de bienestar y otros órganos ideados para alentar el diálogo en una empresa. En muchos lugares del mundo, el Ministerio de Trabajo también ayuda a resolver conflictos laborales, facilitando servicios de conciliación, mediación y/o arbitraje, ya sea de forma directa o a través de organismos especializados ⁹¹.

⁸⁸ Por ejemplo, el Consejo Consultivo de Trabajo de la República Dominicana, creado en 1999 por decreto ejecutivo; o la Junta Consultiva en materia laboral de Zanzíbar (República Unida de Tanzania), creada en 2005 por la Ley de Empleo de Zanzíbar.

⁸⁹ Por ejemplo, los consejos salariales sectoriales de la República Unida de Tanzania se rigen por la Ley de Instituciones Laborales (2004).

⁹⁰ En Bélgica, el Consejo Nacional del Trabajo (CNT) y el Consejo Central de Economía son órganos independientes creados por ley, que contratan su propio personal y organizan sus actividades con cargo al presupuesto del Estado. Sin embargo, un representante del Servicio Federal para el Empleo, el Trabajo y la Concertación Social (el equivalente del Ministerio de Trabajo) participa en las reuniones del CNT para asegurar un enlace entre el CNT y el Ministerio, y para ejercer control en relación con la normativa y el presupuesto.

⁹¹ En muchos países, como Irlanda, Kenya, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Reino Unido o Estados Unidos, se crearon organismos con fuertes lazos institucionales con el Ministerio de Trabajo, a fin de que prestaran asesoramiento a los interlocutores sociales en caso de conflicto laboral, y servicios de conciliación, mediación o arbitraje, en el marco de procesos prejudiciales. La Ley del Trabajo de Camboya (2007) prevé la creación de un Consejo de Arbitraje para resolverlos conflictos laborales colectivos que no se resuelvan mediante la conciliación. El Consejo de Arbitraje es un órgano tripartito independiente e imparcial compuesto de al menos

112. La administración del trabajo presta una amplia gama de servicios a los trabajadores y a los empleadores. Al mismo tiempo, la estrecha colaboración con los interlocutores sociales permite al Ministerio de Trabajo ir informando al gobierno sobre la forma en que van cambiando el mercado laboral y la situación social, para que éste pueda adaptarse a ello y adoptar medidas correctivas si fuese menester.

113. Los interlocutores sociales siempre han participado, con carácter directivo o consultivo, en la administración de organismos del ámbito de competencias de los ministerios de trabajo. Por ejemplo, ello se observa en diversas instituciones de seguridad social, en especial en el caso del seguro social, financiado en su totalidad o en gran medida por las contribuciones de los trabajadores y de los empleadores, o en los regímenes de seguro de desempleo⁹². En no pocos países, los interlocutores sociales participan en la gestión de los servicios públicos de empleo, ya sea en las juntas directivas, como en Austria y Alemania, o bien a título consultivo, como en la República Checa y Turquía. También suelen estar representados en las juntas de gobierno y órganos directivos similares de instituciones de formación profesional⁹³, así como en órganos de conciliación, mediación y arbitraje.

114. Una característica de la administración del trabajo es la relación privilegiada entre los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales, tanto en términos de participación en la formulación de las políticas como de las vinculaciones institucionales. Fortalecer esta relación es un objetivo clave de las estrategias de la administración del trabajo, como vía para aumentar su capacidad en materia de formulación de políticas, así como mejorar su posición y su influencia.

El rendimiento de la administración del trabajo

Modernización

115. En el último decenio, y ante el deterioro de la situación económica y las restricciones de los presupuestos nacionales, muchos gobiernos han introducido una serie de medidas para incrementar la eficacia y el rendimiento del sector público. Entre otras cosas, se aspira a mejorar los controles administrativos, tomando como referente los valores y la ética del servicio público. Al mismo tiempo, algunas países han procurado modernizar las instituciones públicas recurriendo a métodos de gestión propios del sector privado⁹⁴.

116. Muchas administraciones públicas de todo el mundo, pero fundamentalmente de países industrializados, han hecho suyos estos métodos, en su conjunto o parcialmente. En el campo de la administración del trabajo, se han realizado escasos análisis sobre el efecto de estos métodos en cuanto al aumento de la eficiencia y la mejora de la formulación de las políticas y de la calidad del servicio. Si bien ha habido resultados satisfactorios, también ha habido problemas ocasionados por efectos no deseados de

15 miembros. El Ministerio de Trabajo y Formación Profesional se encarga del funcionamiento de la secretaría del Consejo de Arbitraje.

⁹² Véase OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso* (Ginebra, 2002).

⁹³ Véase V. Gasskov (ed.): *Vocational education and training institutions*, op. cit.

⁹⁴ En el concepto de «nueva gestión pública» se integró la aplicación de métodos del sector privado al sector público. Véase, por ejemplo, J. Steward y K. Walsh: «Change in the management of public services», en *Public Administration* (1992, vol. 70, núm. 4, diciembre) y C. Hood: «A public management for all seasons?», en *Public Administration* (1991, vol. 69, núm. 1, marzo). Véase también OCDE: *Public administration after «New Public Management»* (París, 2010).

modelos de gestión del sector privado. Tal como se analiza más adelante, los servicios públicos de empleo parecían ser los más adecuados para poner a prueba el sistema de cuasi mercados. Otra área de la administración del trabajo en la que se ha introducido la medición del rendimiento profesional y otros métodos modernos de gestión ⁹⁵ es la seguridad social.

117. El empeño en recortar los gastos e innovar plantea la necesidad de cambios, tanto en la esfera pública como en la privada. Es posible que las expectativas de la sociedad respecto de la función del gobierno hayan cambiado con el tiempo, sin embargo, no han mermado ⁹⁶. Los gobiernos están bajo una continua presión para prestar mejores servicios y aumentar la transparencia. Los directivos de los órganos públicos, incluidas las instituciones de la administración del trabajo, han asumido nuevas responsabilidades, aunque su ámbito de actuación y sus herramientas siguen arraigadas en las prácticas y prioridades nacionales ⁹⁷. Al mismo tiempo, los cambios en la gestión del sector público muchas veces provocan controversias. La adopción de métodos propios del sector privado pone en entredicho la compatibilidad de los métodos de gestión privados con los intereses públicos. Ello reviste particular importancia para las instituciones de la administración del trabajo, que se encargan de respaldar la justicia social.

Gestión del desempeño

118. En el último tiempo, muchos gobiernos han puesto el acento en mejorar el desempeño de la administración pública. En el caso de la administración del trabajo, este objetivo ha cobrado renovada urgencia a consecuencia de la crisis económica actual y de la mayor demanda de sus servicios registrada en muchos países. La gestión del desempeño consiste en dar incentivos a los funcionarios, y en especial a los directivos, para que adopten decisiones y asignen recursos pensando en obtener mejores resultados.

119. Establecer objetivos a largo plazo constituye una primera medida para mejorar la orientación estratégica de una organización, basándose en los resultados de la misma ⁹⁸. Complementan estos objetivos resultados y productos ⁹⁹ más concretos, que con frecuencia guardan relación con un ciclo presupuestario ¹⁰⁰. Los planes de acción del

⁹⁵ Véase, por ejemplo, Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS): *Measuring performance in social security institutions: Outcome oriented management*. Informe de la Conferencia Internacional, Taormina, 29 y 30 de marzo de 2001.

⁹⁶ OCDE: *Public sector modernisation: The Way Forward*, Policy Brief (París, noviembre de 2005).

⁹⁷ O. Huerta Melchor: *Managing Change in OECD Governments: An introductory framework*, OECD Working Papers on Public Governance No. 12 (París, OCDE, junio de 2008).

⁹⁸ En Fiji, el Ministerio de Trabajo, Relaciones Laborales y Empleo sostiene que su visión es «captar lo que desean los trabajadores, esto es, que se apliquen los principios de justicia social y derechos laborales fundamentales, de conformidad con los convenios de la OIT». Su declaración de misión establece diez objetivos estratégicos, entre los que se incluyen: relaciones de empleo estables, lugares de trabajo seguros e inocuos, igualdad de oportunidades y creación de empleo (sitio web del Ministerio: <http://www.labour.gov.fj>). Cláusulas similares rigen en muchos organismos vinculados al Ministerio de Trabajo. Por ejemplo, la visión del sistema de seguridad social de Filipinas es «idear y promover un régimen de seguridad social viable, universal y equitativo mediante un servicio ejemplar en el mundo». (M. C. C. Ciriaco: «Measuring results and performance appraisal system», en AISS: *Measuring performance in social security institutions, op. cit.*).

⁹⁹ El término «productos» alude a actividades del gobierno (esto es, bienes y servicios), mientras que el término «resultados» indica las repercusiones de esos productos.

¹⁰⁰ El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Swazilandia tenía un plan para 2010, dividido en seis objetivos y resultados principales que a su vez se subdividen en productos/resultados específicos, y que se concretan según una lista de actividades sujetas a plazos preestablecidos. En Costa Rica, en 2009, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puso en práctica un plan estratégico institucional, en el que se establecían objetivos, resultados e indicadores, y cuya coordinación se realiza a través de una oficina central de programación.

Ministerio de Trabajo pueden centrarse en objetivos vinculados con su mandato, así como en la mejora de la eficacia institucional y la plena aplicación de la estrategia general del gobierno ¹⁰¹.

120. En la actualidad, entre las instituciones públicas está muy extendido el uso de contratos basados en el logro de resultados, a fin de enlazar los logros de la organización y su personal con los objetivos colectivos e individuales ¹⁰². En las instituciones de administración del trabajo, constituyen una herramienta de gestión por objetivos. Si bien estos contratos en ocasiones se reservan a los cuadros directivos, en muchos países se utilizan con todas las categorías de personal (por ejemplo, en Bélgica, Brasil, Canadá, Países Bajos, Sudáfrica y Reino Unido), incluidos los funcionarios de empleo (por ejemplo, Lesotho), los asesores de empleo y los inspectores del trabajo (Kenya). Hay estudios en los que se subrayan algunos de los riesgos relacionados con los contratos basados en el logro de resultados, en particular, la dificultad de establecer unidades de producción y resultados correctos y mensurables, la tendencia a centrarse en objetivos fáciles de obtener, y la manipulación de los resultados ¹⁰³. Sin embargo, un estudio de la OCDE concluye que los potenciales problemas no son tantos como para afirmar que la medición o la gestión del desempeño deberían descartarse. Más bien representan un llamado a la prudencia y al pragmatismo ¹⁰⁴.

121. Para que un sistema de gestión del desempeño sea eficaz, debe contar con el respaldo de un sistema de evaluación de calidad. En varios países, la evaluación del desempeño está arraigada en la cultura administrativa. Estas prácticas suelen formar parte de procedimientos internos de funcionamiento, y en ocasiones están a cargo de asesores externos, como en el Canadá (Québec). Las evaluaciones se utilizan para diversos fines, en particular, para determinar áreas en las que se deben reducir costos y mejorar las prácticas de gestión, como en el Reino Unido. También suelen utilizarse para evaluar el desempeño del personal, ya sea con miras al desarrollo de la carrera profesional, o como base de los incentivos y el fomento de la productividad (véase el recuadro 2.11) ¹⁰⁵. Si bien las evaluaciones del desempeño profesional ejercen una importante función de control, su valor reside en que se trata de ejercicios objetivos, que proporcionan un panorama preciso y susceptible de intervención.

¹⁰¹ Por ejemplo, en los Emiratos Árabes Unidos, la estrategia del Ministerio de Trabajo consistió en introducir un cambio: pasó de ser un proveedor de servicios exclusivo a desempeñarse como formulador de políticas; además, adoptó el gobierno electrónico para mejorar la eficiencia institucional en las áreas de recursos humanos, estructura organizativa, cultura empresarial y normativa laboral.

¹⁰² A. C. L. Davies: *Accountability: A public law analysis of government by contract* (Nueva York, Oxford University Press, 2001).

¹⁰³ Véase A. Ketelaar, N. Manning y E. Turkisch: *Performance-based arrangements for senior civil servants, OECD and other country experiences*, Working Papers on Public Governance No. 5 (París, OCDE, 2007).

¹⁰⁴ *Ibíd.*

¹⁰⁵ A. G. Sylva: «A case study of the experience of the Gambia Social Security and Housing Finance Corporation with the system of performance contract and memorandum of understanding», en *AISS: Measuring performance in social security institutions, op. cit.*

Recuadro 2.11
Sistema de gestión del desempeño en dos organismos
de relaciones laborales del Reino Unido y los Estados Unidos

Los sistemas de gestión del rendimiento (SGR) del Servicio de Asesoramiento, Conciliación y Arbitraje (ACAS) del Reino Unido y del Servicio Federal de Mediación y Conciliación (FMCS) de los Estados Unidos se diferencian en muchos aspectos; sin embargo, ambos son dignos de imitar en aspectos como los siguientes:

- ❑ Entre los objetivos estratégicos del SGR y los objetivos estratégicos más amplios de la organización debe existir una estrecha vinculación.
- ❑ El tipo de SGR adoptado debe adecuarse al trabajo al que va destinado, y reflejar la orientación de la labor de la organización, sin pasar por alto el desarrollo personal individual.
- ❑ Un sistema eficaz de gestión del rendimiento es sólo una parte, aunque una parte crucial, del proceso de compromiso entre la dirección y el empleado.
- ❑ La introducción y funcionamiento satisfactorios de cualquier SGR dependen de la comunicación y de la celebración de consultas amplias y positivas con la fuerza de trabajo.
- ❑ Es tan esencial el sentido de identificación de todas las partes interesadas con el proceso como el compromiso que transmiten los altos cargos directivos. Para el SGR se requieren adalides tanto entre la dirección como entre las bases.

Todo SGR tiene una duración finita. Los cambios en el entorno empresarial externo, o en el punto de interés en materia operativa, o bien las presiones sobre el presupuesto inevitablemente exigirán modificar o reestructurar exhaustivamente el SGR vigente. La clave es prever la necesidad de cambio y planificar en consonancia.

Ninguna organización ha introducido un sistema de remuneración en función del desempeño profesional enmarcado en el SGR. Por el contrario, el FMCS gestiona un sistema de incentivos generales para toda la administración pública que contempla diversos incentivos especiales a determinadas personas y/o grupos.

Fuente: K. Hall: *Managing individual performance: The ACAS and FMCS case studies* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

Remuneración basada en del desempeño profesional

122. La remuneración de los empleados gubernamentales siempre se ha basado en la antigüedad, y se ha regulado con arreglo a una escala salarial centralizada y sujeta a incrementos; las promociones constituían el principal incentivo del desempeño profesional.

123. Las iniciativas para mejorar la gestión del desempeño profesional presuponen una mayor flexibilidad de gestión al recompensar la consecución de objetivos colectivos o individuales. La remuneración basada en el desempeño se considera un instrumento para mejorar la motivación y la rendición de cuentas de cada trabajador, así como para retener a miembros del personal muy calificados. Por otro lado, también ha sido utilizada como medio para contener los costos salariales, o para compensar a los empleados públicos por la pérdida de seguridad en el empleo causada por la introducción de contratos de duración determinada. Gradualmente, las políticas de remuneración basada en el rendimiento profesional se han ido extendiendo del personal directivo a otras categorías de personal¹⁰⁶. No obstante, tal como se señala en recientes estudios de la OCDE, para los trabajadores no directivos el porcentaje de la remuneración básica vinculada al desempeño en general sigue siendo modesto (5 a 10 por ciento), en tanto que para los directivos es más elevado (alrededor del 20 por ciento)¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Por ejemplo, en el Canadá, Irlanda, Italia y Noruega, el régimen de pagos basado en el desempeño se aplica en el nivel directivo, mientras que en otros países sólo se aplica a determinados ministerios.

¹⁰⁷ OCDE: *Paying for performance: Policies for government employees*, reseña de orientación política (París, mayo de 2005).

124. Cabe señalar que, en muchos países, incluso los sistemas tradicionales basados en la antigüedad preveían compensaciones, y premiaban con bonos el buen desempeño profesional. En Francia, por ejemplo, aun antes de la adopción en agosto de 2001 de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas (LOLF), en una reforma del presupuesto con la que se introdujeron importantes cambios en las finanzas públicas (artículo 35 de la ley núm. 46-2294 de 19 de octubre de 1946 sobre la situación de los funcionarios de la administración pública), se preveía el pago de bonos basados en el rendimiento («*prime de rendement*») ¹⁰⁸. De manera análoga, el sistema de compensaciones para el personal de la administración pública de los Estados Unidos prevé el pago de compensaciones por buen desempeño. En el Reino Unido, de conformidad con las directrices de la Oficina del Gabinete, todas las unidades de negociación de los servicios gubernamentales deben introducir el sistema de remuneración basada en el desempeño profesional en el conjunto de medidas de estímulo.

125. Son limitados los datos disponibles sobre la incidencia de los sistemas de remuneración basados en el desempeño profesional. Sin embargo, se dispone de mucha documentación sobre estos sistemas en la administración pública en general, en especial, en países muy adelantados en relación con las reformas de la administración pública ¹⁰⁹. En estos estudios se indica un positivo, si bien temporario, aumento de la productividad. Se señalan las dificultades para hacer funcionar estos sistemas, sobre todo debido a cuestiones ligadas al control y la medición del desempeño de cada miembro del personal sobre la base de indicadores objetivos y cuantitativos. Además, los costos asociados con la adopción y la gestión de estos regímenes suelen ser elevados, y con frecuencia se subestiman. En algunos estudios se reconoce una incidencia en el establecimiento de objetivos y una mayor calidad del servicio, pero también se indica que el personal estima que la remuneración basada en el desempeño profesional no ha aumentado su motivación, sino que es un sistema que «divide, socava el ánimo, provoca envidia e inhibe la cooperación en el lugar de trabajo» ¹¹⁰. En los mismos estudios se señala que algunos directivos consideran que la remuneración basada en el desempeño merma la cooperación entre el personal y la dirección. Algunos autores subrayan el riesgo de subjetividad, e incluso de arbitrariedad, lo cual puede quitar legitimidad a las instituciones públicas a los ojos del personal y el público ¹¹¹.

126. En un estudio de la OCDE se llega a la conclusión de que no se debiera sobreestimar la importancia y la repercusión de la remuneración basada en el desempeño profesional. El éxito de estos regímenes se basa en la calidad del proceso de medición del desempeño, más que en el nivel de remuneración. Más importante aún, la OCDE sugiere que estos regímenes exigen una cultura de la función pública madura y basada en la confianza, y recomienda la coordinación con el personal y los sindicatos al aplicarlos ¹¹².

127. Los conceptos de gestión del desempeño y remuneración basada en el rendimiento se gestaron y aplicaron en países industrializados que contaban con una administración pública bien arraigada. Algunas de estas prácticas se extendieron rápidamente a países

¹⁰⁸ V. Forest: *Nouvelle fonction publique et l'individualisation des rémunérations en France* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

¹⁰⁹ Canadá (1964), Estados Unidos (1978), España (1984), Dinamarca (1987), Nueva Zelandia (1988) y Reino Unido (1985).

¹¹⁰ D. Marsden y S. French: *What performance: Performance related pay in the public services* (London School of Economics and Political Science, 1998). Véase también F. Cardona: «Performance related pay in the public service», presentación OCDE-SIGMA ante la Segunda Conferencia del *Institute of Public Administration and European Integration* (octubre de 2002).

¹¹¹ F. Cardona: «Performance related pay in the public service», *op. cit.*

¹¹² OCDE: *Paying for performance*, *op. cit.*

en transición y países en desarrollo, cuando los gobiernos comenzaron a recurrir a consultorías privadas y a aplicar métodos de gestión del sector privado. Sin embargo, los investigadores parecen coincidir en que, para que esas reformas lleguen a buen puerto, se deben cumplir una serie de requisitos previos en términos de buena gestión en general, y de capacidad de gestión para dirigir los procesos de evaluación del desempeño, y en que debe haber una relación de confianza entre la dirección y los empleados.

128. El requisito previo fundamental para introducir un régimen de remuneración basada en el rendimiento profesional y otros métodos de gestión propios del sector privado es la existencia de un sector público que se rija por normas transparentes y acatadas al pie de la letra. Hay quienes sostienen que en los países cuyo sistema de administración pública no está suficientemente desarrollado, convendría pensar en reformar los controles administrativos «obsoletos» y mejorar las condiciones de empleo, las perspectivas de la carrera y el avance profesional de los empleados públicos, más que en adoptar métodos basados en el desempeño profesional. La OCDE tampoco está de acuerdo en que algunos países en transición utilicen métodos de remuneración basada en el rendimiento profesional para determinar una gran parte del salario básico.

129. Será preciso realizar más investigaciones y estudios de casos que evalúen las ventajas de la remuneración basada en el desempeño profesional en la gestión de la administración del trabajo, tanto a nivel de los ministerios de trabajo como de sus organismos. Se debería prestar especial atención a los requisitos previos para la introducción de este sistema, así como a su repercusión en las relaciones laborales en la administración pública.

Trabajar con el sector público y el sector privado

130. Habida cuenta de que la política laboral y su administración exigen un enfoque transectorial, será necesaria la colaboración entre los órganos gubernamentales y las autoridades públicas (alianzas público-públicas) en prácticamente todas las áreas de la administración del trabajo. Esta colaboración puede tener lugar, por ejemplo, entre el Ministerio de Trabajo y otros ministerios o departamentos, en el diseño de los programas de creación de empleo; entre el Ministerio de Trabajo y las oficinas de estadísticas, en la recogida de estadísticas fiables del mercado de trabajo¹¹³; entre la inspección general del trabajo y las inspecciones especializadas (si existieran), mediante la coordinación de sus actividades de inspección o el intercambio de bases de datos; entre las inspecciones del trabajo y los órganos judiciales, en el enjuiciamiento de los empleadores que violan la legislación laboral; entre el Ministerio de Trabajo y los gobiernos locales, en el área de obras públicas o de protección social¹¹⁴, o entre el Ministerio de Trabajo o el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la regulación referente a los trabajadores migrantes.

131. Esta interacción puede ser limitada o amplia, dependiendo del número de asociados, y puede beneficiarse de la «mancomunación» o el intercambio de recursos entre dos o más partes interesadas, a fin de resolver un conjunto de problemas o idear una estrategia

¹¹³ En los informes de los países en desarrollo muchas veces se indica la ausencia o la falta de vigencia de las estadísticas sobre empleo y sobre desempleo.

¹¹⁴ Por ejemplo, el Canadá ha introducido un nuevo tipo de acuerdo de colaboración federal-provincial, que se firmó por primera vez entre el Canadá y Ontario en noviembre de 2005, al mismo tiempo que los acuerdos para el desarrollo del mercado de trabajo, suscritos entre el Canadá y Ontario. El acuerdo de colaboración fue ideado para compensar una importante disparidad, poniendo programas a disposición de los desempleados sin seguro (mujeres inmigrantes, jóvenes), pues los programas ordinarios en funcionamiento enmarcados en los acuerdos para el desarrollo del mercado de trabajo se centran básicamente en prestar servicios a personas que gozan de un seguro de desempleo. H. Mosley: «The trade-off between flexibility and accountability in labour market policy», en S. Giguère y F. Froy (eds.): *Flexible policy for more and better jobs* (París, OCDE, 2009).

que ninguna de ellas puede acometer por su cuenta ¹¹⁵. Esta sinergia entre dos órganos públicos es deseable; sin embargo, en la práctica, no es fácil consolidar una relación cooperativa formal en el sector público si las leyes, la normativa y las relaciones jerárquicas tienden a predominar sobre las relaciones de cooperación oficiosas ¹¹⁶.

132. Un área en la que siempre se necesita la colaboración entre la administración del trabajo y los órganos públicos y privados del exterior es la de investigación y estadísticas. En el contexto presupuestario actual, se está poniendo el acento en la necesidad de demostrar la eficacia de los programas y las intervenciones de política. El interés se centra en la formulación «fáctica» de políticas, basándose en estudios fiables, claros y exhaustivos. Si bien muchos ministerios cuentan con sus propias unidades de investigación y órganos semejantes ¹¹⁷, para aplicar este enfoque tal vez sea necesario asociarse a organizaciones, universidades, oficinas de estadística e institutos de investigación externos, tanto públicos como privados (véase el recuadro 2.12).

Recuadro 2.12
Colaboración entre el Instituto de Estudios Laborales
y la administración del trabajo de Corea

El Instituto de Estudios Laborales de Corea (KLI) fue fundado en 1988. En los dos últimos decenios ha surgido como uno de los principales centros de estudio de la República de Corea. Cuenta con una dotación de personal de alrededor de 100 personas especializadas en las más diversas disciplinas, con inclusión de economistas, sociólogos, especialistas en econometría, en gestión y en ergonomía.

El KLI también ha propiciado la introducción de nuevas instituciones del mercado de trabajo y ha mejorado la capacidad de formulación de políticas de la administración del trabajo. Desde su fundación, el KLI ha ejecutado muchos proyectos de investigación sobre asuntos laborales en el país. Sus investigaciones abarcan una amplia gama de cuestiones, como las políticas del mercado de trabajo y de empleo, el desarrollo y la gestión de los recursos humanos, las relaciones laborales, la legislación y las reglamentaciones laborales, y el bienestar de los trabajadores.

El KLI también ha contribuido al desarrollo del tripartismo. Sus investigaciones independientes y profesionales aportan datos de interés, información y propuestas de política sobre cuestiones laborales controvertidas a los interlocutores sociales. Gracias a la investigación imparcial y exhaustiva del KLI, los representantes gubernamentales, los empleadores y los trabajadores disponen de una base objetiva para el diálogo social y para alcanzar el consenso en la negociación de las políticas nacionales laborales, lo cual ayuda a mejorar la credibilidad y legitimidad de la política gubernamental y a aumentar la transparencia del proceso de formulación de políticas.

Fuente: G. Casale, A. Sivananthiran y C. S. Venkata Ratnam (eds.): *Re-engineering labour administration to promote decent work* (Ginebra, OIT, 2006).

133. Según se define en el Convenio núm. 150, las actividades de la administración pública en el campo de la política laboral nacional competen fundamentalmente al

¹¹⁵ B. Gray: *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems* (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1989).

¹¹⁶ Véase, por ejemplo, el estudio sobre la colaboración entre el Departamento de Trabajo y Pensiones y el Departamento de Salud del Reino Unido para la prestación de rehabilitación médica: K. Graesley, P. J. Watson y S. Patel: «The formation of public – public partnerships: A case study examination of collaboration on a «back to work» initiative», en *International Journal of Public Sector Management* (2008, vol. 21, núm. 3).

¹¹⁷ En muchos países, como Costa Rica, República Dominicana y algunos países de África, el Ministerio de Trabajo cuenta con un observatorio del mercado de trabajo, que realiza estudios sobre las estructuras, las características y las tendencias del mercado de trabajo, y formula propuestas de política y programas de empleo.

gobierno. Sin embargo, ello no impide que algunas funciones puedan llevarse a la práctica en colaboración con el sector privado (alianzas público-privadas).

134. La administración del trabajo siempre ha adquirido bienes y servicios al sector privado, recurriendo a contratos comerciales, pero la externalización de sus funciones fundamentales siempre ha quedado limitada a unas pocas áreas técnicas. Por ejemplo, en muchos países, la prestación de formación profesional se encomienda a empresas y otros proveedores del sector privado. Lo habitual es que la administración del trabajo también recurra a servicios privados de consultoría para preparar estudios, impartir formación al personal o idear sistemas electrónicos de información. Ello suele hacerse mediante arreglos contractuales con fines específicos.

135. Más recientemente, también ha habido 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 social (véase el recuadro 2.13).

Recuadro 2.13
Mejorar la contratación de servicios sociales
en la ciudad de Nueva York

La ciudad de Nueva York proporciona servicios sociales que son importantes para el bienestar de sus residentes y constituyen una parte importante del presupuesto municipal. Pese a que la prestación directa de algunos de esos servicios corre por cuenta de los departamentos de gobierno municipales y de empleados públicos, la manera más habitual de gestionar y prestar estos servicios es a través de organizaciones sin fines de lucro contratadas por la ciudad. En el ejercicio fiscal de 2010, la ciudad adjudicó más de 7.000 contratos de servicios sociales, por un total de 3.700 millones de dólares de los Estados Unidos.

Un destacado objetivo de la administración municipal es conseguir unas relaciones más eficaces y eficientes entre la ciudad y los proveedores de servicios. Recientemente, la ciudad y las organizaciones que representan a los proveedores de servicios sin ánimo de lucro han dedicado considerables esfuerzos a mejorar el proceso de contratación, concretamente, a través de la medición del desempeño. Ello permite a las autoridades vigilar y medir la calidad de los servicios prestados, y asegurar la rendición de cuentas de los contratistas privados por su desempeño contractual. A tal fin, se establecieron unos sistemas que dan cuenta de manera rápida y pormenorizada de los servicios prestados y que permiten que el gobierno pague sin demora esos servicios, al tiempo que se mantiene un estricto control de la gestión de los fondos públicos.

Fuente: J. Krauskopf, B. Chen y J. Casey: *The role of contracting in government-nonprofit relations: New York City initiatives, provider capacity and constraints, and recent national developments*, borrador para presentación en la 32.^a Conferencia Anual de Investigación de la APPAM, Boston, 4 a 6 de noviembre de 2010; J. Krauskopf: «Performance measurement in human services contracts», en *New York Nonprofit Press* (2008, vol. 7, núm. 2, febrero).

136. Entablar relaciones contractuales con el sector privado tiene varias ventajas, como la de acceder a conocimientos especializados de alta calidad o a nuevas tecnologías, sustituir presupuestos públicos limitados con recursos privados, lograr una mejor y más rápida prestación de servicios a los clientes, u obtener servicios especializados de gestión para proyectos complejos y de gran envergadura ¹¹⁸.

¹¹⁸ R. Heron: *Labour Administration: A modern, developmental approach* (Bangkok, OIT, 2007).

137. Las alianzas público-privadas también plantean nuevos desafíos a las administraciones del trabajo, pues exigen nuevas calificaciones de gestión y ejecución, en particular, para la preparación, la negociación y el control de contratos, la fijación de precios de los servicios, la redacción de proyectos, la formulación de las condiciones, la tramitación y ejecución de los procesos de licitación y la evaluación de proyectos.

138. Al externalizar servicios al sector privado, la administración del trabajo debe poder hacer un seguimiento y evaluar la producción y los resultados de esos servicios, además de adoptar las correspondientes decisiones, pues la responsabilidad última sigue recayendo en el Estado. Los gobiernos no deberían externalizar de oficio la prestación de servicios; deberían hacerlo sólo si pueden garantizar los derechos individuales y los derechos jurídicos, y si pueden mantener su función en la formulación de las políticas y supervisar correctamente el desempeño de los proveedores públicos y la calidad de la prestación de los servicios.

Algunas lecciones extraídas de las iniciativas de modernización

139. De las recientes reformas de la administración del trabajo pueden extraerse algunas lecciones fundamentales, tal como se examina en estudios de la OIT, auditorías de administraciones del trabajo e inspecciones del trabajo, documentos de las Naciones Unidas y la OCDE y otras fuentes pertinentes.

140. Dado que las sociedades siguen cambiando, la administración del trabajo continúa adaptándose. Tal como lo pusiera de manifiesto la OIT de 2006, el mundo del trabajo está experimentando profundos cambios¹¹⁹, y las administraciones del trabajo deben reaccionar con nuevas políticas, nuevos servicios y nuevas formas de aplicar las leyes existentes, inclusive más allá de la economía formal.

141. Los cambios en las estructuras administrativas y la reasignación de los recursos son necesarios; sin embargo, por muchas razones, estos cambios no deberían introducirse a la ligera, pues las organizaciones establecidas proporcionan la estabilidad y la continuidad necesarias tanto para lograr la coherencia entre las políticas, como para que los funcionarios puedan forjar la capacidad, los conocimientos y las relaciones necesarias para abordar cuestiones complejas de política pública.

142. Contrariamente a la «autoproclamada importancia universal»¹²⁰ preconizada por la nueva gestión pública, no existe una única forma genérica de reformar la administración pública. La existencia del gobierno basado en las normas constituye el requisito previo principal para emprender reformas de tipo mercantil¹²¹. Los resultados de las reformas inspiradas en la nueva gestión pública en realidad son encontrados, y no debería olvidarse que este tipo de reformas entraña unos considerables costos de transacción¹²².

¹¹⁹ OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Informe I (C), Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

¹²⁰ E. Sol y M. Westerveld: *Contractualism in employment services: A new form of welfare state governance* (La Haya, Kluwer Law International, 2005).

¹²¹ A. Schick: «Why most developing countries should not try New Zealand reforms», en *The World Bank Research Observer* (1998, vol.13, núm. 1, febrero).

¹²² Véase, por ejemplo, L. Bordogna: *Moral hazard, transaction costs and the reforms of public service employment relations*, DIALOGUE, documento núm. 19 (Ginebra, OIT, 2008).

143. Para que la modernización y los cambios en la gestión sean positivos, los gobiernos deberían celebrar consultas con los interlocutores sociales. En el mundo del trabajo, es crucial equilibrar los puntos de vista divergentes si se desea encontrar soluciones sostenibles y legítimas. Las administraciones del trabajo deberían aprovechar la experiencia de los interlocutores sociales y las frecuentes oportunidades para el diálogo social.

144. La función de la OIT debería ser ayudar a las administraciones del trabajo para que aprendan de los logros y los errores mutuos, tomando en consideración las diferencias entre países y regiones que podrían influir en la elección de los métodos de reforma.

Modernizar la administración del trabajo: el caso de los servicios públicos de empleo

Un nuevo entorno con nuevos desafíos

145. Los servicios públicos de empleo ejemplifican con singularidad la forma en que uno de los componentes más antiguos y más tradicionales de los sistemas de administración del trabajo continúa adaptándose a un entorno que cambia, y la forma en que ha ido reorganizando sus funciones a lo largo de los años. Además, gracias a los numerosos mecanismos internacionales y regionales para el intercambio de información, la enseñanza recíproca y el establecimiento de parámetros, las prácticas innovadoras ideadas en un país o una región se difunden con rapidez ¹²³.

146. A partir de la reaparición del desempleo a gran escala a mediados del decenio de 1970, los servicios públicos de empleo se han convertido en uno de los principales instrumentos de los gobiernos para abordar los problemas del mercado laboral; por consiguiente, han estado sometidos a presión para mejorar la eficiencia de sus servicios. Cuando en los años noventa, a instancias de muchos gobiernos, el gasto público se reorientó, pasando de las políticas pasivas a las políticas activas del mercado de trabajo ¹²⁴, los servicios públicos de empleo adquirieron un papel más destacado, no sólo en la prestación de servicios de colocación, sino en la formulación y puesta a prueba de programas para atender a grupos específicos de desempleados, como los desempleados de larga duración y los trabajadores jóvenes. Debido a las restricciones fiscales ¹²⁵, los servicios públicos de empleo tuvieron que proseguir su actividad de forma más sistemática, evaluar los programas vigentes y plantearse sustituirlos por otros más rentables. La reciente crisis económica también puso a prueba la eficiencia de estos servicios, que quedaron sujetos al escrutinio de los medios de comunicación y del público en general.

147. Para hacer frente a esas exigencias, la administración de los servicios de empleo emprendió importantes transformaciones en términos de estructuras y capacidades institucionales, y de métodos de gestión y prestación. En la presente sección del informe, se examinarán e ilustrarán brevemente algunos de esos cambios con ejemplos de los países.

148. Las consideraciones precedentes se refieren sobre todo a países industrializados y a algunos países de medianos ingresos; sin embargo, los países en desarrollo no han

¹²³ Por ejemplo, la OIT, la OCDE, la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE), y la Red Europea de Jefes de los Servicios Públicos de Empleo.

¹²⁴ Véase, por ejemplo, OCDE: *OECD Employment Outlook 1993*, capítulo 2: «Active labour market policies: Assessing macroeconomic and microeconomic effects» (París, 1993).

¹²⁵ Por ejemplo, tras el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y la Unión Económica y Monetaria de Europa en el decenio de 1990.

progresado de manera significativa ¹²⁶. Tal como se explicó anteriormente, en muchos de ellos se carece de capacidad técnica para prestar servicios de empleo eficaces, así como de interés y apoyo político. A resultas de ello, no se atiende ni registra la oferta de mano de obra; los servicios públicos de empleo no se utilizan, o no gozan de la confianza de los empleadores y los trabajadores. En consecuencia, los gobiernos no pueden beneficiarse del potencial de estos servicios para el desarrollo y la formalización de sus economías. Ese potencial goza de amplio reconocimiento. La OIT podría abordar esta cuestión en colaboración con otros actores de este ámbito, como la AMSPE y la OCDE.

Cambios institucionales

149. Últimamente, en los servicios públicos de empleo de muchos países se han cambiado las disposiciones institucionales. En los países industrializados, la finalidad de estas nuevas disposiciones es lograr una mejor coordinación entre las políticas activas y las políticas pasivas de mercado de trabajo, y delegar más responsabilidad en los niveles institucionales locales. En los países en desarrollo, los esfuerzos se han centrado en crear servicios públicos de empleo modernos y colmar los vacíos de capacidad. A tal fin, en algunos se han adoptado nuevas leyes y se han creado nuevas instituciones.

150. Para lograr una mayor coherencia entre las políticas activas de mercado de trabajo y las medidas de apoyo a los ingresos, y con miras a proporcionar a quienes buscan empleo y demás beneficiarios «una ventanilla única», donde los servicios y la información sean de más fácil acceso, en varios países se han integrado los servicios de colocación a la administración nacional de prestaciones de desempleo, emulando las reformas de Nueva Zelanda en 1998, y del Reino Unido en 2002 (véase el recuadro 2.14) ¹²⁷.

Recuadro 2.14

Gestión del cambio: Jobcentre Plus en el Reino Unido

Jobcentre Plus es el servicio público de empleo del Reino Unido. Fue creado en 2002 con la integración de dos antiguos organismos, el Servicio de Empleo y el Organismo de Prestaciones Sociales, tras acometer una importante transformación estructural y organizativa. A continuación se presentan algunas de las enseñanzas fundamentales extraídas de la gestión satisfactoria de esa transformación en un contexto difícil:

Participación de las partes interesadas

- Identificación y participación tempranas de las principales partes interesadas, asegurando desde el primer momento el interés de sus altos cargos, el mantenimiento de un marco de gobernanza apropiado y un compromiso de colaboración.

Gestión del proceso de cambio

- Un equipo de gestión programática experimentado y dedicado exclusivamente a conducir satisfactoriamente las iniciativas de cambio de la teoría a la práctica.

Gestión de riesgos, asuntos y decisiones fundamentales

- Creación de un proceso de gestión de riesgos centralizado y vinculado con un plan programático específico, con objeto de integrar la gestión de riesgos en el control diario del programa.

¹²⁶ OIT: *Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo*, Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/ESP/3/2.

¹²⁷ En Noruega, Nueva Zelanda y Reino Unido, los servicios de colocación se incorporaron a la administración de las prestaciones de incapacidad y para progenitores sin pareja. En Finlandia y Países Bajos en parte volvieron a traspasarse al nivel local, mientras que los servicios de colocación pueden integrarse a la gestión de las prestaciones de asistencia social.

Liderazgo y organización

- ❑ Designación de un administrador principal del programa eficiente, que cuente con el apoyo de un equipo básico competente.

Comunicación

- ❑ **Determinación del público destinatario y exposición clara de la razón de ser del cambio, explicando los progresos y los problemas futuros.**

Preparación del organismo para el cambio

- ❑ Preparación de unas orientaciones detalladas para la planificación y la ejecución, que respalden la introducción satisfactoria del cambio en las actividades.

Preparación del personal para el cambio

- ❑ Participación del personal desde el inicio, combinando las actividades didácticas con la introducción de los cambios para optimizar el uso del tiempo del personal y reducir al mínimo el efecto negativo en la consecución de los objetivos del organismo.

Trabajo en colaboración con los proveedores y los asociados

- ❑ Colaboración con los proveedores y los asociados para lograr claridad y la comprensión común de los requisitos.
- ❑ Determinación temprana de las áreas en las que las calificaciones del interior del organismo no cumplían los requisitos, y contratación de proveedores privados para obtener el correspondiente apoyo.
- ❑ Mantenimiento de un control financiero estricto, reforzado por exámenes comerciales y financieros formales.

Fuente: S. Davidson: Jobcentre Plus – Transforming services for the future (Jobcentre Plus, octubre de 2010).

151. En Francia, la reorganización de los servicios públicos de empleo tuvo lugar en el marco de la revisión general de las políticas públicas puesta en marcha en julio de 2007. Ello dio lugar a que en 2008 se creara una nueva institución pública denominada «*Pôle emploi*»¹²⁸, que significó la fusión del Organismo Nacional de Empleo (ANPE) y la Asociación para el empleo en la industria y el comercio (Assedic)¹²⁹.

152. Las iniciativas para lograr una vinculación más estrecha entre la política de empleo y la seguridad social han impulsado recientes reformas en Irlanda, como parte de la revisión general de todo el sistema de administración del trabajo¹³⁰. Hasta marzo

¹²⁸ Ley núm. 2008-126, de 13 de febrero de 2008 relativa a la reforma de la organización de los servicios públicos de empleo.

¹²⁹ La finalidad de esta fusión era subsanar la separación institucional entre las actividades relacionadas con la colocación (ANPE) y con el pago y la gestión de las prestaciones de desempleo (Assedic). A nivel nacional, los servicios de empleo incumben a la Delegación General de Empleo y Formación Profesional (DGEFP) que, desde 2007, depende del Ministerio de Economía, Industria y Empleo, pero que también debiera cooperar con el Ministerio de Trabajo, Relaciones Sociales, Familia, Solidaridad y Ciudad, así como con el Ministerio de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo y el Ministerio del Interior, Ultramar y Administraciones Locales. A nivel local, los servicios públicos de empleo comprenden el «*Pôle emploi*», las Direcciones regionales de empresa, competencia, consumo, trabajo y empleo (DIRECCTE) y la Asociación de Formación Profesional para Adultos (AFPA).

¹³⁰ El 1.º de marzo de 2010, el sistema de administración del trabajo fue reorganizado del modo siguiente:

- i) el Departamento de Empresas, Comercio y Empleo fue rebautizado con el nombre del Departamento de Empresas, Comercio e Innovación (DETI). El DETI sigue ocupándose de las relaciones laborales y la protección del empleo;
- ii) el Departamento de Educación y Formación Profesional (antiguo Departamento de Educación y Ciencias) se ocupa ahora del programa de formación profesional. Por primera vez, pues, se fundieron las competencias en materia de formación profesional y educación permanente. Se espera que ello genere ventajas en cuanto a eficiencia y sinergias que mejoren la prestación del servicio. También se estima que las reformas suscitarán un enfoque integrado más eficaz respecto de las actividades de instrucción y formación, con miras a abordar los acontecimientos propios del mercado de trabajo y las necesidades futuras de calificaciones;

de 2010, las competencias en materia de política de empleo y prestaciones de desempleo incumbían a dos departamentos separados; la política laboral y la política de empleo, así como la formación profesional, eran competencia del Departamento de Empresas, Comercio y Empleo (actual Departamento de Empresas, Comercio e Innovación), y las referentes a bienestar social correspondían al Departamento de Asuntos Sociales y Familiares (actual Departamento de Protección Social). La prestación de los servicios de empleo y la administración de las prestaciones por el momento siguen separadas; de lo primero se encarga la Dirección de Formación y Empleo (FÁS), y de lo segundo, las oficinas locales de bienestar social. FÁS sigue ocupándose del aprendizaje, el desarrollo de las competencias, y la formación de los trabajadores desempleados ¹³¹.

153. En Alemania, la historia de los servicios públicos de empleo (Dirección Federal de Empleo, o *Bundesagentur für Arbeit* – BA) se remonta a 1927. Las estructuras de los servicios públicos de empleo mantuvieron sus principales características durante años (incluida la inclusión sistemática de los interlocutores sociales en su gobernanza). La reestructuración más significativa tuvo lugar en el decenio de 2000 en el contexto de las reformas de la Comisión Hartz, encaminadas a modernizar el BA como proveedor de servicios, al mismo tiempo que se fusionaba la asistencia a los desempleados con la asistencia social. Como parte de estas reformas institucionales, se trabajó para mejorar los índices de atención de los miembros del personal a los clientes, trasladando a más miembros del personal a los servicios de colocación y orientación. Además, hubo una amplia sustitución de las partidas presupuestarias del Ministerio por un sistema de acuerdos negociados con objetivos establecidos.

154. Durante décadas, el Servicio Público de Empleo de Austria (*Arbeitsmarktservice* – AMS) fue una estructura administrada por el Estado, plenamente integrada en el Ministerio de Trabajo. En 1994, fue sometido a una revisión sustantiva, en virtud de la Ley relativa al Servicio Público de Empleo (AMSG), y el AMS fue separado del Ministerio y reinaugurado como empresa pública de servicios. Con la creación del AMS, toda la estructura de gobierno de los servicios públicos de empleo de Austria cambió, dando paso a la introducción de una cultura de colaboración social. A nivel nacional, el AMS está encabezado por una junta de directores de dos miembros, elegidos por la junta administrativa y confirmados en su cargo por el Ministerio Federal de Trabajo, Asuntos Sociales y Protección del Consumidor. La junta administrativa tripartita constituye el órgano central de adopción de decisiones, y tiene verdaderas facultades en materia de formulación de políticas. Traduce las directrices del Ministro en objetivos operacionales, distribuye el presupuesto, y además puede admitir o despedir a los miembros de la junta de directores y a todos los directivos subnacionales.

155. El sistema danés ha experimentado cambios fundamentales en los últimos años. Hasta 2009, el servicio público de empleo (*Arbejdsformidlingen* – AF) constituía el organismo de ejecución del Gobierno en materia de política del mercado de trabajo. Conforme al sistema

-
- iii) se está en proceso de transferir las responsabilidades en materia de «activación del empleo» al Departamento de Protección Social (antiguo Departamento de Asuntos de la Familia y Asuntos Sociales), responsable en materia de beneficios sociales, y
 - iv) un cuarto ministerio, el Departamento de Asuntos Comunitarios, Igualdad y Expresión Gaélica se ocupa de las intervenciones del mercado de trabajo presentadas a través de grupos de la comunidad. Los programas se centran en colectivos como las personas con discapacidad y los «migrantes», y se basan en un enfoque de retorno al trabajo.

¹³¹ La responsabilidad respecto del FÁS ha sido traspasada del DETI al Departamento de Educación y Formación Profesional. Sin embargo, también se prevé transferir las actividades sobre «activación del mercado laboral» del FÁS al Departamento de Protección Social. El Departamento de Educación y Formación Profesional seguirá ocupándose de las actividades de educación y formación del FÁS. Las funciones en materia de apoyo a las prestaciones y búsqueda de trabajo posteriormente se fundirán en una oficina centralizadora.

establecido en 1994, la gestión del mercado de trabajo quedó fuertemente descentralizada, y la responsabilidad por las políticas se atribuyó a 14 oficinas regionales de servicios públicos de empleo. Desde 2001, todas estas estructuras han sido objeto de cambios graduales. Desde agosto de 2009, los municipios han asumido totalmente la responsabilidad económica por los desempleados (incluidas las prestaciones), si bien cuentan con un reembolso del Estado. El Gobierno de Dinamarca, pues, ha «municipalizado» efectivamente el sistema de gestión del mercado de trabajo en el país y ha limitado la función de los servicios públicos de empleo a las de un órgano de control a nivel regional.

156. En la República de Corea se introdujo una reestructuración fundamental; se creó la nueva red de servicios de empleo de Centros de Seguridad Laboral en respuesta a la crisis financiera de 1998. Esta reforma fundió las tres funciones principales de los servicios públicos de empleo (intermediación laboral, administración de prestaciones de desempleo y derivación a programas de mercado de trabajo) en un solo servicio. Los municipios y los gobiernos locales siguen prestando servicios independientes de empleo a través de sus Centros de Información Laboral, y reciben apoyo financiero del Ministerio de Trabajo y Empleo ¹³².

Recuadro 2.15
Mejorar el servicio de empleo de Hong Kong
(Región Administrativa Especial de China)

Entre las medidas aplicadas para mejorar los servicios públicos de empleo de Hong Kong, China figuran las siguientes (el año de inicio de la aplicación se indica entre paréntesis):

- ❑ informatización de todas las oficinas de empleo, incluido el establecimiento de una red informática unificada (1997), el Centro del Servicio Telefónico de Empleo (1998), el sitio web del Servicio Interactivo de Empleo (IES) (1999), y el Programa de Información y Promoción del Empleo (1998) para fortalecer la relación con los empleadores y dinamizar la difusión de las ofertas de trabajo;
- ❑ establecimiento de hipervínculos desde el sitio web del IES a otros sitios web de empleo, y facilidades para que las agencias privadas de empleo publiquen sus ofertas de trabajo en el IES (2000);
- ❑ integración de las oficinas de empleo con las oficinas de la División de Relaciones Laborales para proporcionar servicios centralizados a las personas que buscan empleo (1998);
- ❑ lanzamiento del Plan de formación y experiencia laboral de los jóvenes (2002); el Programa de empleo para personas de mediana edad (2003), y el Plan especial de prestaciones de incentivo para el personal local del servicio doméstico (2003); y un Plan piloto de apoyo al empleo juvenil por cuenta propia, de un año (2004);
- ❑ lanzamiento del Plan de trabajo en período de pruebas; mejora del programa juvenil de formación previa al empleo, y flexibilización de la regulación del Plan especial de prestaciones de incentivo para el personal local del servicio doméstico (2005);
- ❑ establecimiento de dos nuevas oficinas de empleo en zonas remotas de la RAE de Hong Kong (2006).

Fuente: G. Casale, A. Sivananthiran y C. S. Venkata Ratnam: *Re-engineering labour administration*, op. cit.

157. En 2009 se creó en Camboya el Organismo Nacional de Empleo para conseguir el funcionamiento eficiente y eficaz de los servicios de empleo, y facilitar la recolección y difusión de información sobre el mercado de trabajo. Fue concebido como organismo especial de ejecución, y depende de la Junta Nacional de Formación Profesional; se encarga de gestionar las oficinas de empleo y de dirigir una serie de iniciativas de aumento de la capacidad para su personal. En Camboya, las oficinas de empleo

¹³² D. Grubb, J. Lee y P. Tergeist: *Addressing labour market duality in Korea*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 61 (París, OCDE, 2007).

regionales proporcionan un mecanismo efectivo para la prestación de servicios relativos al mercado de trabajo, en particular, en relación con la información sobre el mercado de trabajo de cada lugar; los servicios de búsqueda de empleo y de colocación; la orientación y el asesoramiento a quienes buscan empleo, y la provisión de programas de mercado de trabajo, como la formación y la nueva capacitación para el empleo.

Gestión del desempeño de los servicios públicos de empleo

158. Desde el decenio de 1990, la gestión de muchos servicios públicos de empleo, en especial en los países de la OCDE, ha atravesado cambios sustanciales, pues los formuladores de políticas han procurado mejorar la eficacia de las medidas del mercado de trabajo. En un esfuerzo por responder al cambio de situación del mercado de trabajo, muchos servicios públicos de empleo emprendieron una reestructuración de sus actividades, aprovechando las nuevas tecnologías, los datos empíricos y las perspectivas de las políticas para mejorar el desempeño ¹³³.

159. Pese a las variaciones entre un país y otro, «este cambio radical» ¹³⁴ en la gestión de los servicios públicos de empleo presentó algunos rasgos comunes (véase el recuadro 2.16), relacionados sobre todo con la descentralización de diversos aspectos de las políticas del mercado de trabajo ¹³⁵: un cambio hacia la gestión del desempeño, la gestión de la calidad y la mejora de la gestión del manejo de casos; la introducción de cuasi mercados y una colaboración mejorada o fusiones entre los organismos encargados de las prestaciones, los servicios de empleo y los proveedores de formación ¹³⁶.

Recuadro 2.16 **Principales cambios en la gestión de los servicios públicos de empleo** **en los países de la OCDE**

Entre los cambios fundamentales que tuvieron lugar en el decenio de 1990 en los servicios públicos de empleo de Estados miembros seleccionados de la OCDE, cabe señalar los siguientes:

- ❑ cambios en la estructura institucional, con especial atención a la descentralización y la creación de redes entre proveedores de servicios;
- ❑ prestación de servicios de intermediación de empleo a través de proveedores privados de empleo, y aumento de los contratos de servicios mediante licitación por parte de los servicios públicos de empleo;
- ❑ mejoras en la prestación de servicios, con especial atención a una orientación de servicio al cliente;
- ❑ estrategias de reempleo, centrándose en las medidas de activación y las de búsqueda de empleo, teniendo especialmente en cuenta a los desempleados en situación desfavorecida, e
- ❑ introducción de nuevas tecnologías mediante el suministro de información a través de Internet, el autoservicio y los sistemas de gestión de la información.

Fuente: D. Lippoldt y M. Brodsky: «Public provision of employment services in selected OECD countries, The job brokerage function», en D. E. Balducci, R. W. Eberts y C. J. O'Leary (eds.): *Labour exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

¹³³ D. Lippoldt y M. Brodsky: «Public provision of employment services in selected OECD countries: The job brokerage function», en D. E. Balducci, R. W. Eberts y C. J. O'Leary (eds.): *Labour exchange policy in the United States* (Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute, 2004).

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ OCDE: *Managing decentralization: A new role for labour market policy* (París, 2003).

¹³⁶ J. T. Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, documento presentado a la Conferencia conjunta IMPALLA-ESPANET, «The European Social Model in a Global Perspective», Luxemburgo, marzo de 2009.

160. En la década de 1990, varios países industrializados introdujeron sistemas de gestión del rendimiento ¹³⁷. Estos sistemas se basan en diferentes tipos de indicadores del desempeño, cuya finalidad es mostrar la relación entre los recursos asignados a un programa (insumos), los resultados inmediatos (la producción) y la repercusión última (resultados) (véase el recuadro 2.17).

Recuadro 2.17				
Indicadores comunes en los sistemas de medición del desempeño de los servicios públicos de empleo				
Mediciones de los insumos	Mediciones de la producción	Mediciones de la calidad del proceso	Mediciones de los resultados a mediano plazo	Mediciones de los resultados finales
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Tiempo del personal <input type="checkbox"/> Gasto en personal <input type="checkbox"/> Gasto en programas <input type="checkbox"/> Número de oficinas <input type="checkbox"/> Gasto en observancia y tramitación 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Registro de las ofertas de empleo <input type="checkbox"/> Entrevistas realizadas <input type="checkbox"/> Envíos a formación u otro recurso de apoyo <input type="checkbox"/> Mediciones de penetración <input type="checkbox"/> Finalización de planes individuales <input type="checkbox"/> Colocación en trabajos en período de prueba <input type="checkbox"/> Sanciones 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Evaluación de entrevistas o planes <input type="checkbox"/> Encuestas de satisfacción del usuario <input type="checkbox"/> Encuestas de satisfacción del empleador 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Mediciones generales de los casos solucionados que salen del registro de desempleados <input type="checkbox"/> Mediciones específicas de los casos que salen del registro de desempleados <input type="checkbox"/> Mediciones de las prestaciones <input type="checkbox"/> Mediciones de los resultados en relación con las vacantes <input type="checkbox"/> Mediciones de penetración <input type="checkbox"/> Mediciones híbridas 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Tasa de empleo <input type="checkbox"/> Tasa de desempleo <input type="checkbox"/> Inactividad <input type="checkbox"/> Productividad <input type="checkbox"/> Historial del salario y el empleo de los beneficiarios a largo plazo
<p>Fuente: A. Nunn, T. Bickerstaffe, B. Mitchell: <i>International review of performance management systems in Public Employment Services</i>, Department for Work and Pensions Research Report No. 616 (Her Majesty's Stationery Office, 2009), table 7.1.</p>				

161. La utilización de indicadores de la producción varía entre los distintos países. Algunos son bastante comunes, por ejemplo, el envío a diversos programas (formación, provisión externa u otro apoyo), las entrevistas con los beneficiarios, el registro de las ofertas de empleo, o la finalización de planes individuales. Hay otros menos frecuentes, como los relativos a la colocación en trabajos en período de prueba (por ejemplo, Estonia, Eslovenia y Estados Unidos) o a las sanciones. En ocasiones, los indicadores

¹³⁷ Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Países Bajos, Suecia y Reino Unido.

van acompañados de datos más detallados sobre la velocidad de prestación del servicio (Suecia), la calidad de las vacantes en cuanto al nivel de calificaciones (Austria) o su duración o focalización en grupos específicos de beneficiarios (Francia, Irlanda y Noruega). Estos indicadores de «volumen» son útiles para evaluar el alcance de las actividades y la cantidad de trabajo. Sin embargo, no pueden proporcionar un panorama completo de la calidad de los servicios prestados. Para hacerlo, algunos países también aplican mediciones de la calidad del proceso y recaban la opinión de los clientes (los Países Bajos, Suecia y Estados Unidos).

162. Para medir la repercusión de los servicios públicos de empleo en la situación social, se realiza un rastreo de los indicadores de los resultados. Estos indicadores se refieren a la tasa general de empleo y de desempleo, y a la tasa de empleo de grupos concretos de trabajadores; se recurre incluso a indicadores económicos más amplios relacionados con el desempeño del mercado de trabajo. Sin embargo, pareciera que a los fines de la gestión está más extendido el uso de indicadores intermedios de los resultados. Éstos se centran en el número de personas que se desplazan de los registros de desempleo a alguna forma de empleo (mediciones de los casos que salen del registro de desempleados). Estas cifras de salida en ocasiones van acompañadas de información cualitativa concreta sobre los tipos de nuevos contratos (Lituania) y pueden especificar intervenciones, esto es, medidas de activación, formación u otro apoyo (Austria, Bélgica, Dinamarca y Hungría) o indicar la duración del empleo, lo que permite establecer umbrales (Australia, Francia y Nueva Zelanda).

163. Otro indicador de los resultados muy difundido es el de la duración de las prestaciones (Dinamarca, Estonia, Francia, Lituania y Suecia). En Suiza, por ejemplo, al evaluar el rendimiento, se da suma importancia a la rapidez del reemplazo (véase el recuadro 2.18).

Recuadro 2.18
Indicadores ponderados del rendimiento utilizados
por los servicios públicos de empleo de Suiza

El rendimiento de los servicios de empleo se vigila periódicamente por medio de cuatro indicadores a los que se asignan distintos valores de ponderación:

- velocidad de reintegración de los desempleados al mercado de trabajo (valor de ponderación: 50 por ciento);
- prevención del desempleo de larga duración (valor de ponderación: 20 por ciento);
- prevención del agotamiento de las prestaciones (valor de ponderación: 20 por ciento);
- prevención del registro repetido de solicitud de prestación (valor de ponderación: 10 por ciento).

Estos indicadores se utilizan para asignar una calificación a las oficinas de los servicios públicos de empleo, con la que se pretende presionarlas para que mejoren continuamente su desempeño.

Fuente: N. Duel, P. Tergeist, U. Bazant y S. Cimper: *Activation policies in Switzerland*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 112 (París, OCDE, 2010), párrafo 16.

164. Es evidente que la aplicación de sistemas de gestión del desempeño depende de los arreglos de gestión de cada país, así como de la calidad general de la gobernanza. De hecho, «la estructura de gobierno de los servicios de empleo es un importante determinante del éxito» de estos sistemas¹³⁸, pues debería poder rastrear los resultados

¹³⁸ OCDE: *OECD Employment Outlook 2005*, capítulo 5, «Public employment services: Managing performance» (París, 2005).

de los programas, prevenir la manipulación artificial de las mediciones de los resultados (*gaming*) y la discriminación contra los clientes en situación desfavorecida (*creaming and parking*), además de proteger los derechos individuales a las prestaciones.

165. Tanto en las economías industrializadas como en las economías en transición, los servicios públicos de empleo aplican el sistema tradicional de gestión basada en objetivos. Ello permite cierto grado de libertad operativa a los niveles más bajos de la administración. Sin embargo, estos sistemas trabajan de distintas formas, y ello depende de si se aplican en servicios públicos de empleo con estructuras sumamente centralizadas (como en el Japón o el Reino Unido), donde se aplican técnicas de gestión descendentes y sofisticados sistemas de directrices y verificaciones, o en estructuras descentralizadas, en las que las metas locales de rendimiento se establecen a nivel local o se negocian con los ministerios o los organismos.

166. En países con sistemas federales, como Austria, los servicios públicos de empleo de nivel local no sólo tienen una función de ejecución; también tienen un papel limitado en la formulación de políticas (véase el recuadro 2.19).

Recuadro 2.19
Fijación de las metas de los servicios públicos de empleo
en un Estado federal: el caso de Austria

En el ámbito nacional, el Ministro de Trabajo, Asuntos Sociales y Protección del Consumidor de Austria formula los objetivos generales y los objetivos de la política de empleo del Gobierno. A continuación, la junta de directores y el consejo tripartito de administración del Servicio Público de Empleo (*Arbeitsmarktservice – AMS*) proyecta estas directrices generales a unas metas operativas específicas anuales. Antes de anunciar los objetivos generales para el mercado de trabajo del país, el Ministro también celebra consultas con el consejo de administración, aunque no está obligado a hacerlo.

La oficina nacional formula los objetivos estratégicos para el conjunto de Austria; no obstante, la reestructuración de los servicios públicos de empleo de 1994 atribuyó más competencias y dio más margen de maniobra a las oficinas regionales. En el ámbito de los *Land*, los directores de oficina de cada uno de ellos no sólo alteran el orden de prioridad de los objetivos nacionales, sino que formulan los propios de la región; colaboran con el gobierno del *Land*, con las autoridades municipales o con toda otra parte interesada; planifican y distribuyen las partidas presupuestarias entre las oficinas locales de los servicios públicos de empleo de su región; dirigen, apoyan y vigilan las oficinas locales, y seleccionan instrumentos y programas que abordan cuestiones específicas pertinentes a la economía del *Land*.

En el ámbito del distrito, las oficinas locales de los servicios públicos de empleo prestan servicios relativos al mercado de trabajo a sus clientes. Estas oficinas determinan los principios para la aplicación de las políticas en este ámbito, pero deben conseguir las metas establecidas por las autoridades federales y las del *Land*. Los directores de oficina del *Land* dirigen las actividades habituales y celebran consultas — cuando procede — con las comisiones consultivas tripartitas, compuestas de seis miembros (*Regionalbeiräte*). Si bien la influencia de los interlocutores sociales en las políticas en el ámbito local es menos importante, tienen derecho de veto respecto de algunas cuestiones, como por ejemplo en lo concerniente a la contratación de trabajadores procedentes de Estados que no son miembros de la Unión Europea.

Fuente: J. T. Weishaupt: *Managing public employment services: Trends and experiences with recent governance reforms* (Ginebra, OIT, de próxima publicación).

167. En el transcurso de los años, los sistemas de gestión basada en objetivos han ido perfeccionándose hasta incluir medidas que prevén la evaluación estratégica y exhaustiva de las funciones de los servicios públicos de empleo.

168. En algunos países, para analizar e interpretar el desempeño se utiliza una «ficha de puntuación integral»¹³⁹. En los Países Bajos, por ejemplo, estas fichas combinan todos los indicadores del rendimiento, y se utilizan para calificar a los funcionarios de las oficinas de empleo locales. En países como Noruega o Suecia, también se utilizan fichas integrales que combinan múltiples objetivos, en las que se comparan insumos y resultados, y se incluyen indicadores del desempeño y estímulos a la gestión. En Finlandia, donde en 2004 se introdujeron reformas en materia de rendimiento y rendición de cuentas, se aplica un método similar, en forma de «ficha centrada en valores potenciales»¹⁴⁰. En otros países, como el Canadá, Dinamarca, Estonia, Irlanda y República Checa, en los informes descriptivos del desempeño se incorpora información cuantitativa y cualitativa. En Australia, para evaluar el desempeño y la calidad general de los proveedores externos de servicios, se utiliza un sistema de calificación mediante estrellas.

169. La justificación del gasto público no es la única razón por la cual la medición del rendimiento continuará siendo un aspecto destacado de los servicios públicos de empleo en el futuro. Otra razón por la cual realizar una medición precisa del desempeño y lograr una estricta rendición de cuentas es la creciente participación de otros actores en las actividades de los servicios públicos de empleo, tal como se explica más adelante.

Externalización de la prestación de servicios

170. Es posible que el cambio más significativo en el funcionamiento de los servicios públicos de empleo haya sido la externalización de actividades centrales, así como la creación de un «cuasi mercado» para los servicios de colocación y otros servicios, mediante la división de los servicios públicos de empleo entre los poderes públicos (regulador y comprador) y el proveedor (público o privado)¹⁴¹.

171. En esta sección del informe no se analiza la regulación de las agencias de empleo privadas, tal como se aborda en el Convenio núm. 181; la atención se centra sólo en la relación contractual entre los servicios públicos de empleo y los proveedores de servicios de colocación públicos o privados.

172. Este método sigue limitándose a algunos países, a la cabeza de los cuales están Australia, Países Bajos y algunos países de la OCDE. Sin embargo, la tendencia está extendiéndose a las economías en transición, en especial en Asia (República Democrática Popular Lao, Malasia, Pakistán, Sri Lanka y Tailandia).

173. Las razones citadas con más frecuencia para justificar la introducción de «cuasi mercados» en los servicios de empleo son la competencia, las supuestas ventajas en cuanto a la eficiencia y la calidad de los servicios, un enfoque más orientado a la prestación de un servicio, y la elección por parte del cliente. También se supone que el recurso a proveedores privados amplía la capacidad de los servicios a corto plazo (en respuesta a la crisis de empleo actual, por ejemplo) sin aumentar la plantilla ordinaria de personal de los servicios públicos de empleo. No obstante, las reformas de amplio alcance de los sistemas públicos de Australia y Países Bajos también se concibieron para

¹³⁹ La ficha de puntuación integral contiene una combinación de indicadores financieros y no financieros, cada uno de los cuales se compara con el valor asignado a cada meta en un único informe conciso.

¹⁴⁰ I. Nio: *Measuring effectiveness and operational efficiency of the Finnish PES*, Blue Paper 04 (Viena, Synthesis Forschung, 2006).

¹⁴¹ Este hecho debe distinguirse del funcionamiento de las agencias de empleo privadas, sobre las que versa el Convenio de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

ahorrar costos, y fueron impulsadas por la insatisfacción con el desempeño de los sistemas públicos.

174. Hay diferencias significativas entre el grado hasta el cual los países se valen de proveedores privados, la organización de estos regímenes y los sistemas de contratación y control.

175. En países como Alemania y Austria se recurre a proveedores privados para llenar vacíos de funciones. El papel de esos proveedores es marginal, tal como pone de manifiesto su cuota de mercado. Sin embargo, su ámbito de acción está ampliándose, pues se está impulsando el uso de proveedores del sector privado.

176. En Suiza, la decisión de involucrar a los servicios de colocación privados en la aplicación de la legislación federal sobre los servicios de empleo corre por cuenta de las oficinas cantonales de empleo. Por lo general, la aplicación de las políticas activas de mercado de trabajo queda en manos de proveedores del sector privado, aunque en ocasiones también de organizaciones públicas sin fines de lucro. Los proveedores privados tienden a especializarse en medidas específicas, y de ordinario son las oficinas cantonales de empleo quienes recurren a ellos, si bien también actúan por contrato con las oficinas de seguro de incapacidad y las oficinas municipales de bienestar social ¹⁴².

177. En Australia, desde mediados del decenio de 1990, la prestación de los servicios de empleo se realiza fundamentalmente mediante contratos con proveedores privados y proveedores comunitarios sin fines de lucro, y el Departamento de Empleo y Relaciones Laborales actúa como único comprador. Si bien el Gobierno de Australia ha subcontratado la mayoría de sus servicios de empleo, es importante señalar que el primer punto de servicio para quienes buscan empleo en ese país es el organismo gubernamental (Centrelink). Son muchos los organismos que prestan servicios, y no un único proveedor, y todo el desempeño de los proveedores se controla y evalúa en función de indicadores establecidos ¹⁴³.

178. En otros países, como Dinamarca, Francia, Países Bajos y Reino Unido, se han externalizado servicios para los desempleados de larga duración, aunque los servicios públicos de empleo continúan prestando asistencia a los desempleados de corta duración.

179. En el Reino Unido, los servicios públicos de empleo (Jobcentre Plus – JCP) llevan mucho tiempo haciendo participar a diversas partes interesadas y ONG locales en la ejecución de programas del mercado laboral; sin embargo, la presencia de estos actores privados, en particular de empresas locales, era muy predominante en 15 programas de Zonas de Empleo establecidos por primera vez en áreas económicamente deprimidas en 2000. Desde la adopción del *Flexible New Deal* (FND) ¹⁴⁴ en 2008, el servicio JCP se encarga de quienes buscan empleo durante los primeros 12 meses de desempleo, al cabo de los cuales los aspirantes a una prestación de desempleo son derivados al tercer sector o a un contratista privado. En la misma época, el sistema de contratación fue revisado, a resultas de lo cual, en la actualidad, los contratos se encomiendan a grandes agencias profesionales de colocación a nivel regional ¹⁴⁵.

¹⁴² N. Duell et al.: *Activation policies in Switzerland*, *op. cit.*

¹⁴³ En 2009, de los 115 proveedores de servicios de Australia, tres eran entidades gubernamentales, 71 organizaciones sin fines de lucro y 41 empresas privadas.

¹⁴⁴ Un elemento clave del FND es el enfoque asociativo con organizaciones públicas, privadas y del tercer sector; el trabajo conjunto optimiza la innovación y genera más y mejores resultados.

¹⁴⁵ Para evitar el monopolio, las reglas de contratación de la mayoría de las zonas estipulan que debe haber al menos dos contratistas principales.

180. En Alemania, las licitaciones y los contratos de los servicios públicos de empleo se organizan en el nivel regional y los consorcios de servicios de empleo (ARGE) no están sujetos a las directrices del Organismo Federal de Empleo en materia de gestión del desempeño y contratación ¹⁴⁶.

181. Los marcos de regulación de la relación contractual entre el gobierno y los proveedores varían significativamente de un país a otro. Tal como puntualiza la OCDE «las prácticas de unos países no pueden sencillamente introducirse en un entorno económico y de mercado de trabajo diferente y en una estructura institucional con un pasado histórico propio. Para la competencia de mercado, no existe un formato ideal que haya demostrado su valor en un grupo más amplio de países» ¹⁴⁷.

182. A este respecto, algunas investigaciones recientes revelan ventajas y desventajas ¹⁴⁸. Por ejemplo, en el Reino Unido, donde hasta hace poco las actividades de los proveedores privados se restringían a zonas geográficas designadas como Zonas de Empleo, las evaluaciones revelaron resultados favorables en lo atinente a la colocación a corto plazo, en comparación con las zonas gestionadas por Jobcentre Plus. Por su parte, en Alemania, las primeras conclusiones de la evaluación del Programa 2010, publicadas en 2006, revelan que los resultados relativos a los nuevos arreglos contractuales no fueron los esperados; también se indicó que las reformas no llevaban funcionando el tiempo suficiente para extraer conclusiones definitivas sobre su eficacia ¹⁴⁹. En Australia, donde la prestación de los servicios de empleo desde 1998 corre por cuenta de proveedores privados y proveedores comunitarios sin fines de lucro, las evaluaciones tempranas constataron que la repercusión de los servicios clave sobre los resultados en materia de empleo era modesta, aunque tal vez no era peor que la de los anteriores sistemas públicos ¹⁵⁰.

183. Un reciente estudio sobre Suecia concluyó que los desempleados que utilizaban los servicios de agencias de colocación privadas tenían una mayor interacción personal y, en general, estaban más satisfechos con los asistentes especializados de dichas agencias que con los de los servicios públicos de empleo ¹⁵¹. Sin embargo, en el estudio no se había constatado ninguna diferencia general entre las agencias privadas y las públicas en relación con las posibilidades de conseguir empleo. Un estudio comparativo sobre los cuasi mercados en Australia, Dinamarca y Países Bajos concluyó que poco se sabe todavía sobre los resultados y los efectos del cambio a los cuasi mercados en las políticas de empleo ¹⁵². Los autores también sostienen que la externalización de esos servicios,

¹⁴⁶ P. Tergeist y D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 42 (París, OCDE, 2006).

¹⁴⁷ L. Struyven: *Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 21 (París, OCDE, 2004), párrafo 20.

¹⁴⁸ P. Tergeist y D. Grubb: *Activation strategies and the performance of employment services*, op. cit.

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ Véase OCDE: *Innovations in labour market policies: The Australian way* (París, 2001). Véase también A. M. Dockery y T. Stromback: «Apreciación provisional de los servicios de empleo concertados establecidos en Australia», en *Revista Internacional del Trabajo* (2001, vol. 120, núm. 4).

¹⁵¹ H. Bennmarker, E. Grönqvist y B. Öckert: *Effects of outsourcing employment services: Evidence from a randomized experiment*, documento de trabajo 2009:23 (Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation, 2009).

¹⁵² T. Bredgaard y F. Larsen: «Quasi-markets in employment policy: Do they deliver on promises?», en *Social Policy and Society* (2008, vol. 7, núm. 3); *ídem*: «Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over?», en *International Journal of Sociology and Social Policy* (2007, vol. 27, núm. 7/8).

que siempre fueron gubernamentales, no es un mero ejercicio técnico y administrativo, y que también puede acarrear importantes consecuencias para el contenido de las políticas.

184. Las experiencias de los servicios de empleo privados en países como Australia o Países Bajos merecen una mayor atención de los investigadores y los formuladores de políticas. El sistema *Australian Job Network* (red australiana de empleo) ha logrado buenos resultados durante el último decenio. Sin embargo, el ejemplo de Australia también revela que el éxito de la externalización exige cierto número de requisitos previos respecto del control de calidad, concretamente, la existencia de un sistema adecuado para medir el rendimiento relativo de los diferentes proveedores en cuanto a colocación, que tenga en cuenta la variación del perfil de los clientes, y que no tenga sesgos ni discrimine seleccionando a los mejores.

185. La OIT está bien situada para ayudar a sus Estados Miembros a entender las ventajas e inconvenientes de la externalización de los servicios públicos de empleo; puede activar un intercambio sistemático de información y experiencias comparativas, y prestar un asesoramiento objetivo sobre la función de la supervisión independiente, en especial, si se tiene en cuenta que los responsables de la formulación y aplicación de las políticas tienen un claro interés en el «éxito» de la externalización ¹⁵³.

¹⁵³ D. Finn: *Contracting out welfare to work in the USA: Delivery lessons*, Research Report No. 466 (Londres, Departamento de Trabajo y Pensiones, 2007).

Capítulo 3

Nuevas tecnologías a disposición de la administración del trabajo y la inspección del trabajo

186. En los últimos treinta años, la introducción generalizada de computadoras en los lugares de trabajo y la expansión de Internet y de las comunicaciones móviles han transformado el modo en que los gobiernos, y en particular las administraciones y las inspecciones del trabajo, gestionan y prestan sus servicios. Expresiones como «e-gobierno», «gobierno electrónico» o «gobierno digital», y cada vez más también «gobierno móvil», son ahora de uso común para hacer referencia a la utilización de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión y los servicios del sector público, impulsando asimismo la transparencia y proporcionando mayores oportunidades de participación ciudadana en la gobernanza democrática ¹.

187. Las tecnologías de gobierno electrónico pueden mejorar los sistemas de administración del trabajo y las instituciones de inspección del trabajo en varias formas ². Internet, en particular, puede facilitar el acercamiento de los encargados de la formulación de políticas al público, y con ello las tareas de sensibilización y difusión más rápida de información, así como hacer más transparente y participativo el proceso de formulación de políticas ³. Además de lo anterior, los programas informáticos concebidos a medida pueden mejorar la recopilación y el análisis de los datos relativos al mercado de trabajo y a la inspección del trabajo ⁴, reforzando así la base objetiva para la formulación, programación y evaluación de políticas. Las nuevas tecnologías ofrecen asimismo potencial para acelerar y personalizar la prestación de servicios a los mandantes al tiempo

¹ Véase A. Pavlichev y G. Garson (eds.): *Digital government: Principles and best practices* (Hershey, Pensilvania, Idea Group Publishing), 2004.

² Véase J. Fellows, *The role of new technologies in the management and delivery of labour administration and inspection services* (Ginebra, OIT, en vías de publicación).

³ La OIT llevó a cabo una investigación en 2010 para analizar el contenido de los sitios web de los ministerios de trabajo y las inspecciones del trabajo nacionales de 50 países de todas las regiones. Los resultados mostraron que, si bien el uso de páginas web específicas de las instituciones de administración del trabajo era generalizado, la profundidad de su contenido y su funcionalidad variaban enormemente. La mayoría de ellas ofrecía al menos información básica sobre la legislación del trabajo y sobre publicaciones al respecto. Los sitios web de África y de los Estados árabes solían ser de difícil acceso y en general ofrecían menos datos estadísticos, servicios públicos de empleo en línea y servicios de inspección en comparación con los de otras regiones. La mayoría de las regiones, exceptuando África, también ofrecía información en línea adaptada a las necesidades y preocupaciones de los trabajadores y de los empleadores. Los resultados, no publicados, pueden consultarse en los archivos de LAB/ADMIN.

⁴ El proyecto de la OIT titulado «Verificación del cumplimiento de las recomendaciones del Libro Blanco en Centroamérica y República Dominicana» está facilitando la mejora de los registros en Costa Rica (actualización de los registros de casos de inspección del trabajo) y en Honduras (organización de los casos de los tribunales del trabajo y mejora de los procedimientos judiciales).

que ofrecen más acceso a los usuarios a la demanda y a distancia. En el ámbito de los servicios públicos de empleo, la centralización de las llamadas puede facilitar la comunicación entre quienes buscan empleo y los funcionarios de las oficinas de empleo, al tiempo que reducen los costos administrativos⁵. Lo mismo ocurre en el caso de las bolsas de trabajo en línea, que ofrecen la comodidad de poder consultarse a cualquier hora y desde cualquier lugar. Además, en el ámbito de la seguridad social, la rapidez, la exactitud y la rendición de cuentas, esenciales para administrar las cotizaciones y las prestaciones, mejoran en gran medida con los sistemas informáticos modernos.

Recuadro 3.1
Una red de información sobre inspección del trabajo en Francia (SITERE)

SITERE es una red informática interna creada en 2000 por el Ministerio de Trabajo francés. Sus tres funciones principales son facilitar las inspecciones, proporcionar recursos documentales y permitir el intercambio de información. En la actualidad, esta intranet contiene unos 3.000 documentos preparados por las autoridades centrales y locales, y ha demostrado ser una herramienta útil para la labor cotidiana de los inspectores del trabajo.

La interfaz principal y elemento central del sistema, CAP SITERE, permite a los inspectores registrar toda la información relacionada con las reuniones internas, así como los datos recabados durante las visitas de inspección. Los inspectores pueden controlar el registro de inspección de una determinada empresa, formular planes de acción y elaborar cuadros estadísticos relativos a las inspecciones, que se utilizan después para preparar informes anuales. El sitio proporciona otras aplicaciones prácticas para sus usuarios. *Rédac* permite a los inspectores telecargar documentos en el sistema para registrar sus inspecciones. *Madeira* permite a los particulares buscar y compartir información sobre maquinaria peligrosa o ilegal. *RHRC* es una aplicación que asegura una supervisión más eficaz por parte de la administración central de los casos de conflicto presentados en relación con la terminación de la relación de trabajo.

Fuente: Ministerio de Trabajo, Relaciones Sociales, Familia, Solidaridad y Asuntos Urbanos, Francia: *L'inspection du travail en France en 2008*, Informe preparado en aplicación de los artículos 20 y 21 del Convenio núm. 81 de la OIT.

188. A pesar de todos sus beneficios potenciales, establecer y mantener un sistema de TIC puede resultar una inversión costosa tanto en términos de equipo como de personal técnico. Los gobiernos deben tener en cuenta asimismo la necesidad de actualizar o reemplazar periódicamente el equipo y los programas informáticos obsoletos. A largo plazo, estas inversiones deberían producir ganancias de productividad significativas, reducir los costos de comunicación interna y externa y permitir una asignación y un control de los recursos más preciso. La utilización de TIC permite ampliar la cobertura geográfica de los servicios de administración del trabajo sin necesidad de construir oficinas regionales que hay que mantener y dotar de personal.

189. Las TIC pueden utilizarse para mejorar los sistemas de gestión interna de las instituciones de administración del trabajo, ya sea gracias a la gestión integrada de todos los procesos de programación y presupuestación de cada oficina, la optimización de la gestión de los recursos humanos o la aplicación de exigencias de nivel de servicio coherentes entre las unidades centralizadas y descentralizadas. Por ejemplo, los procedimientos automatizados de gestión del flujo de trabajo promueven acciones

⁵ En Chile, Colombia, Malasia, Omán y Reino Unido, por ejemplo, los ciudadanos pueden incluso enviar mensajes de texto para recibir avisos de vacantes. Los centros de llamadas también pueden utilizarse para informar a los trabajadores de sus derechos, como se hace en el Reino Unido, donde en mayo de 2009 se abrió una línea telefónica de ayuda sobre remuneración y derechos en el trabajo para prestar asistencia a los trabajadores vulnerables.

financieras y administrativas más puntuales y transparentes. En el terreno de los recursos humanos, las TIC no sólo mejoran el mantenimiento de los archivos, sino que además crean posibilidades de aplicar enfoques de formación innovadores, entre ellos el aprendizaje a distancia o el desarrollo profesional autogestionado. En Bélgica, por ejemplo, el Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo y Diálogo Social está construyendo una red informática para la investigación en materia de discriminación en el trabajo que se utilizará concretamente para formar a inspectores del trabajo en detección y tratamiento de tales casos. Las TIC también pueden facilitar el teletrabajo, permitiendo al personal compaginar mejor las responsabilidades profesionales y familiares sin que ello afecte a su productividad.

190. La tecnología de la información es una herramienta eficaz para mejorar la coordinación entre las instituciones de la administración del trabajo. Las redes de área local y las plataformas de intranet pueden también facilitar el intercambio de información entre los responsables de la administración del trabajo, así como entre los órganos públicos pertinentes como las inspecciones del trabajo, las autoridades fiscales o las administraciones de la seguridad social (por ejemplo, mediante acceso compartido a los registros relativos a los lugares de trabajo). En España, por ejemplo, se está estudiando legislación con el fin de proporcionar una base jurídica para un sistema de información unificado e integrado entre la inspección del trabajo y las instituciones de seguridad social. Las posibilidades que ofrecen estas herramientas para la constitución de redes sociales también pueden aprovecharse para promover espacios virtuales de colaboración profesional, al tiempo que se construye una comunidad interactiva en línea, lo cual fomenta mayores niveles de interacción profesional y puede incluso contribuir a mejorar el sentimiento identitario y comunitario de una institución.

191. La adopción de nuevas tecnologías para la administración y la inspección del trabajo sigue siendo extremadamente desigual entre países con diferentes niveles de desarrollo económico. En los países en desarrollo, el problema que representa introducir nuevas tecnologías en los métodos de trabajo de la administración y la inspección del trabajo suele verse exacerbado por la falta de recursos financieros y una infraestructura de TIC poco desarrollada, sumado a la falta de expertos técnicos y al bajo nivel de alfabetización de la población adulta ⁶. En algunos casos, una evaluación realista de las capacidades tecnológicas de estos países conduce a pensar que realizar reformas administrativas básicas y poco onerosas es más conveniente que una inversión ambiciosa en TIC ⁷. Las nuevas tecnologías pueden crear fácilmente un espejismo de modernidad y eficacia, cuando, en realidad, la tecnología no es más que una herramienta cuya utilidad sólo se constata en las instituciones capaces de aprovechar al máximo sus ventajas.

192. No obstante lo anterior, existen ejemplos modestos y eficaces en cuanto a los costos que ilustran cómo implantar eficientemente unas TIC adaptadas al nivel de desarrollo tecnológico de un determinado país. Por ejemplo, los teléfonos móviles, cuyo uso se está generalizando en las economías emergentes y en el mundo en desarrollo ⁸, pueden mejorar sustancialmente la comunicación entre los proveedores de servicios y

⁶ V. Ndou, *E-government for developing countries: Opportunities and challenges*, en *Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 2004 (vol. 18), en URL: www.ejisdc.org.

⁷ Por ejemplo, las auditorías de la OIT han puesto de manifiesto que las simples mejoras de los sistemas físicos de archivo de documentos (por ejemplo, mediante el uso de armarios en lugar de apilar documentos en el suelo) podrían ser un medio asequible de mejorar la organización y la accesibilidad de registros importantes.

⁸ La tecnología móvil ya ha sido adoptada por los Gobiernos de países como Bangladesh, Filipinas, Kenya, Nigeria y Uganda para prestar una variedad de servicios en los ámbitos de la agricultura, la salud, la educación y el saneamiento. Véase J. Fellows, *The Role of New Technologies*, *op.cit.*

sus clientes, así como entre los responsables de la administración del trabajo y su personal, que puede encontrarse trabajando a distancia, en el terreno. En Kenya, el Fondo Nacional de Seguridad Social está estudiando la posibilidad de utilizar teléfonos móviles como medio para registrar a los trabajadores de las pequeñas empresas y las microempresas y comunicar periódicamente con ellos ⁹. La experiencia de Lesotho muestra asimismo que los teléfonos móviles pueden utilizarse para abonar las prestaciones de protección social de forma segura, garantizando con ello una distribución eficaz a los destinatarios y reduciendo el riesgo de corrupción y de malversación ¹⁰.

Recuadro 3.2
Las TIC y la administración del trabajo en la India

En el estado indio de Maharashtra, el Departamento de Trabajo está colaborando con una empresa india de servicios de TI y con bancos locales para crear un nuevo sistema de gestión del trabajo. Este sistema, basado en Internet, se ha diseñado para mejorar varios servicios destinados a los empleadores y los trabajadores, como los relativos a la solicitud y renovación de licencias. También se espera que aporte más transparencia y seguridad a los procedimientos de pago de los salarios a los trabajadores tanto en la economía formal como en la informal mediante la creación de 20 millones de cuentas bancarias básicas sin gastos que ofrecerán tarjeta gratuita para cajeros automáticos.

El sistema de gestión del trabajo también se ha concebido para mejorar los mecanismos y procedimientos del estado de Maharashtra en el ámbito laboral mediante la compilación de la información recabada por las inspecciones del trabajo y la generación de alertas automáticas para ayudar a controlar el cumplimiento de la legislación del trabajo. El portal del sistema incluirá una compilación de toda la legislación laboral del estado, y permitirá a los trabajadores solicitar asesoramiento y presentar quejas al Departamento de Trabajo a través de Internet. Se espera que la implantación del sistema también ayude a mejorar el intercambio de información y la coordinación a nivel interdepartamental y permita al mismo tiempo un análisis más fácil y sistemático del mercado de trabajo de Maharashtra.

El sistema se ha utilizado a título experimental en el distrito de Thane durante los primeros cuatro meses de 2011, y su implantación en todo el estado durará, según lo previsto, dos años y medio.

Fuente: K. Gupta (Secretaria Principal del Departamento de Trabajo, Gobierno de Maharashtra): «Bringing labour laws to all workers», presentación realizada en la OIT el 1.º de febrero de 2011.

193. En respuesta a la crisis financiera y económica, los gobiernos han elaborado nuevas herramientas de gobierno electrónico, ampliado las iniciativas existentes y reorientado o mejorado sus servicios de gobierno electrónico en general ¹¹. En el ámbito de la administración del trabajo, los servicios públicos de empleo fueron los primeros en difundir información en línea sobre las extensiones de las prestaciones de desempleo y otros programas especiales para los trabajadores, además de responder a las crecientes demandas de búsqueda de empleo haciéndolas corresponder con las vacantes a través de Internet y otras plataformas electrónicas.

⁹ OIT, *Kenya Labour Administration and Inspection Needs Assessment Audit*, abril de 2010.

¹⁰ Véase K. Vincent y N. Freeland, «Upwardly mobile: The potential to deliver social protection by cellphone – Lessons from Lesotho», en J. S. Pettersson (ed.), *Proceedings of the 1st International Conference on M4D Mobile Communication Technology for Development*, 11-12 de diciembre de 2008, Universidad de Karlstad, Suecia.

¹¹ Naciones Unidas, *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis* (Nueva York, 2010).

Recuadro 3.3

Portal web sobre reestructuración empresarial en Bélgica

Durante la crisis, el Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo y Diálogo Social (SPF de Empleo) de Bélgica creó un sitio web especializado en reestructuración de empresas.

El sitio comenzó a funcionar en agosto de 2009 y es una fuente pública de información sobre cierre empresarial, despido colectivo, quiebra, transferencia de empresas y también medidas de protección contra el despido para ciertos trabajadores. Antes de su creación, la información que ofrece estaba en su mayoría diseminada en distintas páginas web gubernamentales. El diseño del sitio fue fruto de la labor conjunta de numerosos organismos estatales tanto federales como regionales, bajo la dirección del SPF de Empleo. Funciona como un portal único a través del cual los usuarios pueden acceder a la información deseada mediante vínculos a las páginas web estatales correspondientes. En sus primeros tres meses de funcionamiento registró cerca de 90.000 consultas.

Fuente: SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (Bélgica) : Rapport annuel : le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale en 2009; www.restructurations.be.

194. Las inspecciones del trabajo recurren cada vez más a Internet para llevar a cabo su labor de forma proactiva e innovadora. Por ejemplo, países como Fiji, Francia, Polonia, Reino Unido, Rumania, Ucrania y Viet Nam proporcionan información y asesoramiento técnicos a través de Internet sobre el contenido de la legislación relativa a seguridad y salud en el trabajo, y sobre los medios más eficaces de cumplirla¹². En España, los inspectores del trabajo utilizan incluso *Google maps* para comparar las lindes de las propiedades agrícolas y el número de trabajadores registrados como índice para detectar el trabajo no declarado durante la temporada de cosecha. Las inspecciones del trabajo de Bulgaria y Portugal han creado sitios web como parte de sus esfuerzos especiales de lucha contra el trabajo no declarado mediante la documentación y la publicación en línea de las identidades de los transgresores¹³.

Recuadro 3.4

Sistema de Información sobre Focos de Trabajo Infantil (SITI) en el Brasil

SITI es una plataforma pública en línea dedicada a la lucha contra el trabajo infantil gestionada por el Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil. Permite a los inspectores localizar los focos de trabajo infantil por regiones y compartir información sobre su incidencia por región mediante una lista actualizada periódicamente de casos detectados. Los inspectores pueden utilizar la plataforma para realizar búsquedas geográficas de casos confirmados, lo cual permite una planificación mejor orientada de las actividades. Además, facilita el intercambio instantáneo de información regional en todo el país al tiempo que permite recabar datos esenciales sobre la incidencia del trabajo infantil. Además de ser una herramienta eficaz para la lucha contra el trabajo infantil, SITI añade transparencia a las actividades de inspección y aumenta la visibilidad de los inspectores del trabajo, sensibilizando con ello al público sobre el problema del trabajo infantil.

SITI da acceso asimismo al Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT). Este sistema informatizado de gestión de la información se utiliza para registrar las actividades de los inspectores en todos los ámbitos temáticos y zonas geográficas con el fin de facilitar la gestión interna, incluida la evaluación del desempeño de los propios inspectores. A diferencia de SITI, la plataforma de SFIT no es accesible al público.

Fuente: <http://sistemasiti.mte.gov.br>.

¹² OIT: Estudio General relativo a la inspección del trabajo, *op.cit.*, párrafo 95.

¹³ OIT: La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores, documento de trabajo núm. 7 del programa LAB/ADMIN (Ginebra, 2010).

195. Los servicios de administración y de inspección del trabajo colaboran cada vez más a través de las fronteras en esta era de migración laboral generalizada e integración económica regional en la que se observa una tendencia al libre movimiento de los trabajadores¹⁴. Esta colaboración puede adoptar la forma de inspecciones del trabajo conjuntas en empresas situadas en zonas fronterizas, gestión de programas de empleo temporal de trabajadores extranjeros o estrategias conjuntas para luchar contra la trata con fines de trabajo forzoso. La colaboración puede incluir asimismo la concepción o la conexión de sistemas de TIC para recabar y compartir información y hacer el seguimiento de la evolución de la situación laboral a través de las fronteras. En particular, estos sistemas pueden utilizarse para mantener registros de trabajadores y empleadores que operan a través de las fronteras, y pueden contribuir a la aplicación y el cumplimiento efectivos de sanciones transnacionales.

Recuadro 3.5
Convergencia de las Inspecciones para articular un sistema de cumplimiento normativo a nivel europeo
(CIBELES - Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System)

CIBELES es una red informática regional que se está poniendo en marcha bajo la dirección de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española, con financiación de la Comisión Europea. Su finalización está prevista en 2011, y responde al objetivo de crear un sistema común a toda la UE para el intercambio de información y la verificación del cumplimiento de las exigencias documentales y reglamentarias, así como para mejorar los niveles de cumplimiento y recaudación de sanciones y, en términos generales, reforzar la cooperación y la asistencia mutua entre las inspecciones nacionales del trabajo. Ha sido concebida para afrontar una serie de desafíos persistentes, como el crecimiento y la diversidad de los servicios transnacionales y la necesidad de una aplicación más uniforme y eficaz de la legislación del trabajo dentro de la UE. CIBELES supondrá la unificación de redes de contacto oficiosas ya existentes en la región gracias a la creación de una interfaz en línea segura, rápida y de fácil utilización. Entre los demás países participantes figuran Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Hungría, Italia, Malta y Portugal.

Fuente: Raimundo Aragón Bombín: «Proyecto CIBELES: los retos de la Inspección del Trabajo ante un mundo globalizado», en Seguridad y Medio Ambiente, Especial Prevención 2010 (Fundación MAPFRE), www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/seguridad/nEspecial2010/capitulo4.4.html.

196. Si bien el uso de las TIC por las administraciones y las inspecciones del trabajo comporta muchos beneficios demostrados, los gobiernos deberían permanecer vigilantes en lo que respecta a la seguridad de sus redes y a la confidencialidad de la información de los usuarios. Las redes abiertas siempre son vulnerables al riesgo de que se produzca un fallo técnico o un acceso no autorizado, o bien a la pérdida, robo o uso fraudulento de datos de carácter personal. Proteger la privacidad y la seguridad de los ciudadanos es un problema constante y concreto que los países han de afrontar en esta era de gobierno electrónico. Con el fin de asegurarse de que se mantiene la confidencialidad y la seguridad de los datos y la información, los gobiernos deberían elaborar leyes, normativas y políticas que establezcan niveles de confidencialidad y seguridad, concretamente abordando cuestiones como el almacenamiento y el intercambio de datos, y crear controles de confidencialidad y seguridad en sus sistemas tecnológicos¹⁵.

¹⁴ La Unión Europea constituye el mercado de trabajo más integrado y reglamentado. Otros grupos regionales disponen de protocolos para el libre movimiento de los trabajadores, como, por ejemplo, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Comunidad del África Oriental (CAO) y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC).

¹⁵ J. Fellows, *The role of new technologies*, op.cit.

Capítulo 4

Inspección del trabajo

197. La inspección del trabajo es parte fundamental del sistema de administración del trabajo, puesto que se ocupa de la función esencial de velar por la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación laboral. Sus servicios se encargan de asegurar la equidad en el lugar de trabajo y favorecen el desarrollo económico ¹.

198. En esencia, la institución de la inspección del trabajo tiene una doble naturaleza. Por un lado, se encarga de supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales ², en especial en lo que respecta a los derechos de los trabajadores. Esta tarea no se limita a las condiciones de trabajo y de empleo y a la SST. Los inspectores del trabajo hacen cumplir las disposiciones legales en materia de servicios sociales, trabajadores migrantes, formación profesional, seguridad social y otras cuestiones ³. Por otra parte, la inspección del trabajo proporciona información, asesoramiento y formación. Esta doble función que los sistemas de inspección del trabajo desempeñan los hace indispensables en el mundo del trabajo y debería permitirles solucionar eficazmente problemas laborales de muy diversa índole. Son una herramienta para el logro de condiciones de equidad en el lugar de trabajo y para una buena gobernanza, y resultan especialmente importantes cuando se producen perturbaciones en el mercado laboral, como sucede en tiempos de crisis económica.

La autoridad central y su función de coordinación

199. El reconocimiento de la inspección del trabajo como uno de los componentes principales del sistema de administración del trabajo resulta decisivo. La coordinación y cooperación dentro del mismo sistema y con otros organismos nacionales y gubernamentales e instituciones públicas o privadas que se ocupan de cuestiones similares, pueden ayudar a aumentar la eficacia general de los servicios de inspección del trabajo en un país. De conformidad con las disposiciones de los Convenios núms. 81 y 129 de la OIT, las inspecciones del trabajo deben funcionar y organizarse como un

¹ Para una visión comparativa sobre la aplicación y el cumplimiento de la legislación laboral, véase G. Casale y A. Perulli: *Compliance with labour legislation: Its efficacy and efficiency*, LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 6 (Ginebra, OIT, 2010).

² La visita al lugar de trabajo ofrece una oportunidad única para supervisar el cumplimiento de las normas y mejorar las relaciones laborales con efecto inmediato. Véase asimismo el párrafo 2 de la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), en el que se invita a los Estados Miembros a tomar disposiciones para examinar los planos de los nuevos establecimientos o procedimientos de fabricación, y el artículo 17 del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), en el que se precisa que los servicios de inspección del trabajo deberán participar en el control preventivo de nuevas instalaciones, materias o sustancias y de nuevos procedimientos de manipulación o transformación de productos.

³ Algunas de estas competencias se describen en el párrafo 2 de la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). Otros ejemplos pueden encontrarse en el enlace sobre Perfiles Nacionales de Inspección del Trabajo, en el sitio web de LAB/ADMIN, en: <http://www.ilo.org/labadmin>.

sistema en el seno de la administración pública, a fin de lograr los objetivos que les asignan ambos instrumentos ⁴. Aplicar un planteamiento sistémico a la inspección del trabajo exige coherencia y coordinación dentro del sistema de administración del trabajo y, en especial, entre los distintos servicios de inspección (como los de seguridad social o de control fiscal), así como la cooperación entre las partes interesadas, de carácter público o privado, que de manera directa o indirecta sean responsables de hacer cumplir las normas laborales. Este enfoque supone implícitamente una estrecha colaboración entre organismos o instituciones como las autoridades fiscales, las fuerzas de policía o el sistema judicial. Por último, la consulta con los interlocutores sociales también es indispensable para el funcionamiento adecuado de un sistema de inspección del trabajo ⁵.

200. Como se señaló en relación con el sistema de administración del trabajo, la designación de una autoridad central en materia laboral es el medio para garantizar la coordinación efectiva en el marco de todo el sistema. La experiencia demuestra que la colocación del sistema de inspección bajo la dirección de una autoridad central facilita la adopción y la aplicación de políticas destinadas a asegurar un cumplimiento uniforme a nivel nacional. También permite un uso racional de los recursos disponibles, en especial porque limita la duplicación innecesaria de trabajo y de procesos de toma de decisiones. Sin embargo, debe señalarse que la referencia a una autoridad central no debe interpretarse en modo alguno como una centralización o la colocación de la inspección del trabajo bajo el control directo y exclusivo de una autoridad nacional central ⁶. De hecho, de conformidad con el artículo 4 del Convenio núm. 81, debe aplicarse una cierta flexibilidad. Así, la inspección del trabajo deberá estar bajo la supervisión y el control de una autoridad central sólo en la medida en que ello sea compatible con la práctica administrativa del Estado Miembro (artículo 4, apartado 1); en el caso de un Estado federal, el término «autoridad central» puede significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada (artículo 4, apartado 2).

201. La tendencia a crear un sistema de inspección del trabajo con una autoridad central cuyo objeto es garantizar la coherencia y armonización en la aplicación de la legislación nacional en todo el territorio nacional, se observa en varios países. En algunos, si bien se han establecido estructuras provinciales, éstas se hallan claramente bajo la supervisión de una autoridad central (por ejemplo, en Camboya ⁷ y la República Democrática Popular Lao ⁸). Esta es también una clara tendencia en los Estados miembros de la Unión Europea. En Francia, los decretos núms. 2008-1503 y 2008-1510, de 30 de diciembre de 2008, relativos a la fusión de los servicios de inspección del trabajo, asignaron el papel de autoridad central a la Dirección General del Trabajo en lo que respecta a los asuntos de inspección para todos los sectores, mientras que a los demás ministerios a los que conciernen las actividades de inspección, como el Ministerio de Agricultura y Pesca, y el Ministerio de Medio Ambiente, Energía, Desarrollo Sostenible y Ordenación Territorial, se les asignó la responsabilidad técnica en materia de elaboración y adaptación de las

⁴ OIT: Informe General, 2006, *op. cit.*, párrafo 138.

⁵ Artículo 5 del Convenio núm. 81, artículos 12 y 13 del Convenio núm. 129 y artículo 6 del Convenio núm. 150.

⁶ La Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (núm. 20) en su versión original incluía una disposición a tal efecto.

⁷ *Anukret* (decreto reglamentario) sobre la organización y funcionamiento del Ministerio de Asuntos Sociales, Trabajo, Formación Profesional y Rehabilitación de la Juventud (87/ANKr.BK), 4 de octubre de 1999. En su artículo 25 se prevé el establecimiento de oficinas de provincia/ciudad y distrito/*khan* encargadas de la realización y coordinación de actividades ministeriales.

⁸ Los artículos 68 y 69 de la Ley del Trabajo (en su forma enmendada al 27 de diciembre de 2006) establecen los derechos y funciones de las divisiones de cada provincia, ciudad, distrito y municipio para asuntos laborales y de bienestar social.

leyes y reglamentos. En Italia, las dos instituciones responsables de la programación y coordinación de las actividades de inspección del trabajo son el Ministerio de Trabajo y Política Social y la Dirección General de Actividades de Inspección (DGAI). La DGAI se creó mediante las reformas de 2004⁹ sobre la inspección del trabajo, con el fin de ampliar la función general de coordinación del Ministerio de Trabajo a nivel central.

202. De conformidad con las directivas del propio Ministerio de Trabajo, la DGAI supervisa y coordina las actividades de inspección del trabajo, a fin de asegurar la coherencia de las actividades de inspección y la dirección de los distintos órganos de control administrativo. La reforma de la inspección del trabajo también supuso la creación de la Comisión Central de Coordinación de las Actividades de Control, que asesora al Ministro de Trabajo sobre los ajustes necesarios en la organización para mejorar la eficacia del sistema de inspección del trabajo, incluido el uso de una base de datos que recoja la información sobre las visitas de inspección.

Recuadro 4.1
La inspección del trabajo y las comunidades autónomas españolas

España está integrada por 17 comunidades autónomas, la mayoría de las cuales tienen control sobre cuestiones en materia laboral. El sistema de inspección del trabajo se basa en el principio de colaboración interinstitucional entre el Estado y las comunidades autónomas. Esta colaboración se desarrolla a través de dos órganos: la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, en la que participan la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas, y la Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de cada comunidad. Además, el Estatuto de Autonomía de ciertas comunidades prevé la transferencia de funcionarios a las mismas, procedimiento actualmente en curso. A tal efecto, se han establecido mecanismos de coordinación, que incluyen la creación de organismos que reúnen al personal de la inspección del trabajo de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas.

203. En América Latina, varios países han reformado sus sistemas de inspección del trabajo con miras a lograr un mejor cumplimiento de la legislación nacional. Por ejemplo, en 2007 el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo del Perú dictó una serie de directrices para garantizar un cierto grado de flexibilidad en la aplicación de la normativa a nivel provincial. Estas directrices contienen aclaraciones sobre las esferas de competencia administrativa respecto de la autoridad central y de las inspecciones a nivel local. Dichas competencias se determinan en función de la ubicación de la unidad de producción y de la autoridad que expide la orden de inspección¹⁰.

204. En algunos países con sistema federal puede producirse una superposición de competencias entre los niveles federal, provincial y estatal. En tal caso, las facultades de los inspectores del nivel central se limitan a cuestiones y temas de ámbito federal (la Argentina¹¹ y México¹²). En la Argentina se ha concluido un acuerdo de cooperación

⁹ Decreto-ley núm. 124, de 23 de abril de 2004, sobre la racionalización de las funciones de la seguridad social y la inspección del trabajo. En 2008, el Ministerio del Trabajo promulgó una nueva directiva sobre inspección y vigilancia en cuestiones de trabajo y seguridad social. Véase M. Fasani: *Labour Inspection in Italy*, LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 10 (Ginebra, OIT, 2011).

¹⁰ Información proporcionada por el Gobierno.

¹¹ En la Argentina, la autoridad nacional ejerce funciones de supervisión como autoridad central y sus tareas ordinarias de inspección se limitan a la ciudad de Buenos Aires. En virtud del decreto núm. 772/96, de 15 de julio de 1996, se asignan al Ministro de Trabajo y Seguridad Social tareas de supervisión y de autoridad central en el ámbito nacional.

¹² Ley Federal del Trabajo de 1970, en su forma enmendada al 17 de enero de 2006, artículo 527.

regional que prevé la coordinación por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de todo el sistema de inspección. En este contexto, la autoridad central asegura la existencia de acuerdos y la adopción de medidas en coordinación con las provincias y con la ciudad autónoma de Buenos Aires. En México, el Gobierno Federal ha celebrado acuerdos de coordinación con cada uno de los estados respecto de la inspección del trabajo, con el propósito de armonizar los procedimientos y estrategias de inspección específicamente relacionados con la seguridad y la salud, la formación y las competencias profesionales, el trabajo infantil y el acopio de información sobre las sanciones impuestas por falta de cumplimiento¹³.

205. En el Reino Unido, que constituye un ejemplo de otro grupo de países, la Dirección de Salud y Seguridad (HSE) es la autoridad encargada de hacer respetar los reglamentos de salud y seguridad, junto con algunas autoridades locales (órganos electivos que son, en última instancia, responsables ante sus electores) y la Oficina de Regulación Ferroviaria (entidad independiente reguladora en materia de seguridad y aspectos económicos del sistema ferroviario del Reino Unido). Mediante acuerdo, la responsabilidad de hacer cumplir la legislación en materia de salud y seguridad en determinados lugares de trabajo puede transferirse de la HSE a las autoridades locales. Dentro de este sistema, se ha establecido el Comité de Enlace con las Autoridades Locales en cuestiones de Aplicación (HELA) para servir de vínculo entre la HSE y las autoridades locales y asegurar la aplicación coherente y uniforme de las normas sobre salud y seguridad. El HELA también sirve como foro nacional para el debate y el intercambio de información sobre la aplicación de la legislación en materia de SST.

Colaboración entre las inspecciones del trabajo

206. Los sistemas de inspección del trabajo pueden ser «generales» o «especializados». A los primeros les incumbe el control de las condiciones de trabajo y de empleo, así como de las cuestiones relativas al medio ambiente de trabajo, las relaciones laborales y, en algunos casos, la formación profesional, la migración y la seguridad social¹⁴. En los segundos, las distintas responsabilidades se distribuyen entre diferentes servicios de inspección técnicamente especializados. Por lo general, una o más unidades centrales ejercen la supervisión de estos servicios. Entre estas dos amplias categorías, existen sistemas basados en equipos interdisciplinarios, en los que, dentro de cada servicio local de inspección del trabajo, un solo inspector tiene las competencias profesionales necesarias para brindar un servicio multifuncional¹⁵.

207. Si bien no existe un sistema de inspección del trabajo ideal, debe señalarse que todos los sistemas tratan de dotarse de mecanismos de coordinación adecuados para actuar de manera eficaz y aprovechando al máximo los recursos¹⁶.

¹³ V. Jatobá: *Inspección del trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo*, documento de trabajo núm. 148, IACL/OIT (Lima, OIT, 2002).

¹⁴ En lo que respecta a la seguridad social, este es el caso en Francia, Portugal y España. En algunos países, a la inspección del trabajo le incumbe la responsabilidad de supervisar el pago de las contribuciones a la seguridad social (si bien en España esta función no se aplica a la afiliación o el registro). También es el caso de Bosnia y Herzegovina, de la ex República Yugoslava de Macedonia, de la República de Moldova y de Montenegro. En otros países europeos, como Austria y Alemania, esta posibilidad está expresamente excluida de las tareas que debe cumplir la inspección del trabajo.

¹⁵ Por ejemplo, en Austria, Dinamarca, Noruega y Suecia.

¹⁶ Según señaló la Comisión de Expertos en su Estudio General de 2006 sobre la inspección del trabajo: «En todos los casos, es importante que la autoridad competente adopte medidas para favorecer la cooperación entre las estructuras. Los intercambios de información acerca de los métodos de inspección y los resultados obtenidos

208. Los departamentos responsables de la inspección pueden ser autosuficientes y abarcar todas las esferas de especialización, o bien operar a través de dos o tres entidades administrativas. En países tan diferentes como Bulgaria, Filipinas, Hungría, Indonesia y Viet Nam¹⁷, la estructura de coordinación adopta la forma de un «concepto integrado de inspección», que abarca una planificación y acciones conjuntas con miras a un objetivo común, compartido por las diferentes dependencias encargadas de las inspecciones en materia laboral.

209. También existen otras modalidades, como en Bélgica, donde la coordinación se lleva a cabo entre tres inspecciones distintas (de legislación social, de bienestar social y de seguridad social), junto con los servicios regionales de empleo en determinados ámbitos de competencia común (por ejemplo, el trabajo no declarado), con miras al intercambio sistemático de datos e información.

Recuadro 4.2
El Salvador: Establecimiento de un proceso de inspección coordinado

A petición del Gobierno de El Salvador, en junio de 2008 la OIT llevó a cabo una evaluación del sistema nacional de inspección del trabajo. Ello condujo a una revisión en profundidad de la estructura del sistema de inspección de El Salvador, que se dividía entre dos autoridades sin coordinación real entre sí. Se está trabajando en la elaboración de varias leyes y reformas de carácter administrativo. Más recientemente, la nueva ley de prevención de riesgos estableció un mecanismo de coordinación entre las unidades técnicas para el intercambio de competencias y la realización de inspecciones integradas.

Fuentes: OIT: Auditoría de la inspección del trabajo en El Salvador, 2009; decreto-ley núm. 254, de 21 de enero de 2010, mediante el cual se promulga la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo.

210. En África se están realizando esfuerzos para agilizar los mecanismos de coordinación entre los diversos sistemas especializados de inspección del trabajo. Este es el caso de Sudáfrica, donde las disposiciones ministeriales de carácter interno alientan a una mejor planificación y programación de las actividades de inspección del trabajo. En Lesotho, el personal del Ministerio de Trabajo y Empleo, del Ministerio de Industria, Comercio, Cooperativas y Mercadeo, y del Ministerio de Asuntos Internos, Seguridad Pública y Asuntos Parlamentarios llevan a cabo inspecciones conjuntas, con miras a controlar las condiciones de trabajo y de empleo en las empresas extranjeras¹⁸.

211. En algunos países de América Latina (por ejemplo, Argentina, Brasil¹⁹, Paraguay y Uruguay), se han creado grupos de inspectores con funciones especializadas²⁰. Por

evitan mucha pérdida de tiempo. La racionalización y la explotación común de algunos medios materiales y logísticos podrían paliar parcialmente, en numerosos países en desarrollo, la insuficiencia crónica de recursos que aqueja a los servicios de inspección. Además, desde el punto de vista del empleador, una concertación de los servicios de inspección para programar sus intervenciones ofrecería la ventaja de disminuir los inconvenientes de la multiplicidad de visitas muy próximas unas a otras». OIT: Estudio General, 2006, *op. cit.*, párrafo 152.

¹⁷ Información proporcionada por los Gobiernos respectivos. En Viet Nam se ha establecido un sistema coordinado, bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo, Inválidos y Asuntos Sociales, en cumplimiento del decreto núm. 1118, de septiembre de 2003. CEACR, observación individual relativa al Convenio núm. 81, 2005.

¹⁸ Información proporcionada por el Gobierno.

¹⁹ Las funciones de la inspección se dividen por especialidad (medicina, ingeniería, seguridad y salud).

²⁰ M. L. Vega Ruiz: *Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la inspección del trabajo*, LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 1 (Ginebra, OIT, 2009).

ejemplo, algunos inspectores centran su atención en el trabajo en general (condiciones de trabajo) y otros en la seguridad y la salud o el medio ambiente en particular. También pueden especializarse en un determinado ámbito, en función de sus competencias profesionales y su formación (expertos legales, médicos o especialistas técnicos)²¹. En México, si bien las inspecciones están a cargo del mismo grupo de inspectores, se clasifican por temas: condiciones de trabajo, seguridad y salud o formación y competencias profesionales²².

212. Varios países reorganizaron y fusionaron recientemente sus diferentes organismos encargados de la inspección. Tal fue el caso de Jordania, en 2006 y de los Países Bajos, en mayo de 2010²³.

Colaboración con otras instituciones o administraciones

213. Para ser eficaz, todo sistema de inspección del trabajo debe colaborar con otros organismos gubernamentales e instituciones públicas o privadas que realicen actividades similares²⁴. En todas las regiones se manifiesta una tendencia creciente hacia la conclusión de acuerdos con ese fin y a efectos de mejorar las bases para la colaboración oficial. En algunos sistemas, esa colaboración puede requerir un marco amplio o acuerdos a nivel ministerial, mientras que en otros es necesario satisfacer diferentes criterios. La colaboración se desarrolla entre inspecciones de trabajo, oficinas de empleo, autoridades fiscales²⁵, organismos de seguridad social y las fuerzas de policía. Por ejemplo, cada vez hay más inspecciones del trabajo que recurren a la policía en situaciones de gran peligro o en caso de actos delictivos (como la trata, el trabajo forzoso y el trabajo infantil). En algunos sistemas se exigen acuerdos de colaboración de carácter oficial, como el concluido entre el Ministerio Federal de Finanzas de Alemania y los Ministerios de Trabajo de los estados federados, que son responsables de las diferentes unidades de inspección, entre ellas la inspección del trabajo. Polonia ha concluido acuerdos en virtud de los cuales se notifica a las autoridades fiscales toda actividad contraria a la ley constatada durante las inspecciones. Ese mecanismo ha tenido un impacto notable en la lucha contra el fraude en el país. En Bulgaria, un acuerdo de cooperación entre el Instituto Nacional de Seguridad Social y la Agencia Tributaria Nacional ha redundado en una disminución considerable del índice de trabajo no declarado²⁶.

214. La colaboración con las instituciones y organismos de seguridad social es fundamental para la recopilación y comparación de datos y, por consiguiente, para orientar mejor las operaciones. Algunos países llevan a cabo inspecciones o acciones conjuntas, como El Salvador, donde existe una unidad especial de inspecciones integradas, o Belice, donde las inspecciones se realizan de manera conjunta por el Consejo de Seguridad Social y el Departamento de Trabajo²⁷. En otros países, por

²¹ Véase J. L. Daza Pérez: *El MERCOSUR y la inspección del trabajo*, en *El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Estudio de caso sobre una experiencia de integración económica*, Educación Obrera, vol. 1997/4, núm. 109 (Ginebra, OIT).

²² M. L. Vega Ruiz: *Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza*, op. cit.

²³ Información proporcionada por los gobiernos.

²⁴ Artículo 5, apartado a), del Convenio núm. 81 y artículo 12, párrafo 1, del Convenio núm. 129.

²⁵ Por ejemplo, en Bulgaria, ex República Yugoslava de Macedonia y Letonia.

²⁶ Véase M. L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, LAB/ADMIN, documento de trabajo núm. 3 (Ginebra, OIT, 2009).

²⁷ Información proporcionada por el Gobierno.

ejemplo europeos, la colaboración se centra principalmente en la recopilación de información antes de la visita de inspección.

215. En Portugal, en virtud de acuerdos administrativos, las inspecciones se llevan a cabo conjuntamente con otras unidades gubernamentales. También se realizan evaluaciones conjuntas posteriores a esas inspecciones y se analizan las soluciones, sobre todo en casos relacionados con inmigrantes ilegales y su posible integración en el mercado laboral. En el Reino Unido se ha adoptado un enfoque ligeramente diferente con la creación de la *Fair Employment Enforcement Board* (Junta de igualdad laboral) a fin de promover la colaboración entre los organismos encargados de velar por el cumplimiento. La labor de la Junta se centra en el respeto de la jornada laboral y de las leyes de salario mínimo. Está integrada por el Ministro de Relaciones Laborales (Presidente), la Agencia de Tributación Fiscal y Aduanas, la Unidad de Inspección de Normas del Trabajo, la Dirección de Salud y Seguridad, el Organismo regulador de Licencias de Capataces, el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales, la Confederación de la Industria Británica, el Congreso de Organizaciones Sindicales, la Federación de Pequeñas Empresas y *Citizens Advice* (servicio de asesoramiento a los ciudadanos). En mayo de 2009, la Junta también puso en funcionamiento una línea de ayuda para los trabajadores vulnerables, sobre los derechos laborales y de remuneración, denominada *Pay and Work Rights Helpline*, que funciona como punto de contacto para consultas y reclamaciones de los trabajadores cubiertos por los organismos de ejecución participantes. En la práctica, la Junta ha oficializado los acuerdos existentes entre organismos y brinda asistencia a los trabajadores evacuando consultas sobre cuestiones relativas al tiempo de trabajo y el salario mínimo.

216. Con respecto a los Estados árabes, como ejemplo reciente puede citarse a los Emiratos Árabes Unidos, donde un memorando entre el Ministerio de Trabajo y la Autoridad de Salud reforzó la cooperación relacionada con las actividades en materia de SST, con miras a la aplicación de políticas de prevención y al intercambio de datos sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales²⁸. Lo mismo puede decirse de Omán, que en 2008 reformó su sistema de inspección del trabajo. En Jordania, el Ministerio de Trabajo estableció comités nacionales de coordinación con participación de otros ministerios, los cuales operan con varios niveles de personal. Por ejemplo, el Comité Interministerial de Nivel Técnico incluye a los funcionarios de nivel medio de los Ministerios de Trabajo, Comercio y Justicia y del Departamento de Inteligencia, y su misión principal es investigar las infracciones fuera del ámbito de aplicación del Código del Trabajo, entre ellas la trata²⁹.

217. En América Latina, varios países han concluido acuerdos administrativos para una mejor colaboración entre organismos e instituciones. Por ejemplo, en la Argentina, el Pacto Federal del Trabajo³⁰ establece el marco jurídico para la realización de intervenciones conjuntas por la inspección del trabajo y de otros organismos o entidades, sobre todo en cuestiones de carácter técnico, con vistas a proporcionar un mejor servicio de supervisión del cumplimiento.

²⁸ Información proporcionada por el Gobierno.

²⁹ Ministerio de Trabajo, Reino Hachemita de Jordania: *Labour administration and compliance in Jordan: A multi-stakeholder collaboration* (febrero de 2008).

³⁰ Este Pacto tiene por finalidad, entre otras cosas, garantizar la uniformidad y seguridad jurídica a nivel nacional respecto de las cuestiones laborales y unificar los regímenes de infracciones y sanciones, así como establecer un Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (ley núm. 25212 de 23 de diciembre de 1999 por la que se ratifica el Pacto Federal del Trabajo, y ley núm. 25250 de 11 de mayo de 2000, de reforma laboral).

218. En Asia existen muchos ejemplos de colaboración eficaz en relación con esferas técnicas específicas, como la SST. En Camboya³¹, la ley dispone que el departamento encargado de cuestiones del trabajo y de salud debe establecer relaciones y una colaboración estrecha con la inspección del trabajo para aplicar la ley y los reglamentos relacionados con la higiene en el trabajo y la protección de la salud de los trabajadores. El primer programa nacional de Camboya sobre seguridad y salud en el trabajo (2006-2010) prevé el fortalecimiento de la cooperación entre todos los organismos relacionados con la SST y la celebración de reuniones periódicas de coordinación para intercambiar experiencias y desarrollar programas de acción conjunta. En Singapur³², la División de Seguridad y Salud en el Trabajo del Ministerio de Mano de Obra hace participar a los interesados en diálogos periódicos y trabaja en cooperación con el Comité Asesor en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (WSHAC, por sus siglas en inglés) y los diversos subcomités consultivos. El WSHAC se creó en 2005 y está integrado por representantes de la industria, los trabajadores, empresarios, académicos y asesores en materia de seguros y de actividades de formación.

219. En África, la colaboración oficial se ha simplificado a través de reglamentación. En el Senegal, en virtud de un reglamento administrativo, la Comisión para la Supervisión y Regulación de las Instituciones de Seguridad Social trabaja en colaboración con otras organizaciones. Dicha comisión incluye representantes de la inspección del trabajo, en razón de su responsabilidad respecto de la supervisión de cuestiones relacionadas con la seguridad social en el lugar de trabajo³³. Esta colaboración con otros ministerios también existe en Swazilandia³⁴, donde la Comisión Técnica Consultiva Tripartita sobre Seguridad y Salud en el Trabajo está integrada por representantes de varios ministerios.

220. Como señaló la CEACR en 2008³⁵, la cooperación entre los servicios de inspección del trabajo y el sistema judicial también es esencial para la eficacia de la inspección del trabajo en sí misma. Como ejemplos de esta colaboración puede citarse al Senegal, donde el artículo L.195 del Código del Trabajo exige a las autoridades judiciales que notifiquen a los inspectores del trabajo el seguimiento previsto para los casos de infracción. Angola, Malí y Níger disponen asimismo de legislación que exige dicha colaboración, como también es el caso de buen número de países de Europa y de América Latina.

Consultas con los interlocutores sociales

221. Conforme a lo estipulado en los Convenios núms. 81 y 129³⁶, para que las intervenciones de los inspectores del trabajo sean eficaces, es esencial que los empleadores y los trabajadores tengan pleno conocimiento de sus respectivos derechos y obligaciones y que se garantice el respeto de los mismos. En lo que a ello se refiere, existen diversos métodos con el fin de garantizar la celebración efectiva de consultas.

³¹ *Anukret* (decreto reglamentario) 87/ANKr-BK, *op. cit.*, artículo 21.

³² Información proporcionada por el Gobierno.

³³ Decreto núm. 2003-1000, de 31 de diciembre de 2003, mediante el cual se establece la Comisión para la Supervisión y Regulación de las Instituciones de Seguridad Social.

³⁴ Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, 2001 (núm. 9 de 2001), artículo 20, 2), *d*).

³⁵ CEACR: Observaciones generales relativas al Convenio núm. 81, 2008.

³⁶ Artículo 5, *b*), del Convenio núm. 81 y artículo 13 del Convenio núm. 129. En las Recomendaciones núms. 81 y 133 también se contemplan posibles modalidades de colaboración relativas a la SST.

222. En Europa, varios países han creado organismos nacionales tripartitos de consulta que se ocupan de cuestiones relativas a la inspección del trabajo³⁷. Dichos organismos brindan un marco para la cooperación entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores y las instituciones de inspección del trabajo. Tal es el caso de España, donde la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encarga de brindar orientación y formular propuestas sobre estrategias de acción para determinar prioridades y objetivos generales en la inspección del trabajo, incluidas campañas de inspección, dotación de personal y de recursos, políticas para la selección de los inspectores del trabajo y formación de éstos. En Portugal, la Comisión Permanente de Concertación Social, que constituye el foro para el diálogo social nacional, también se ocupa de las políticas y los programas en materia de inspección del trabajo. Por ejemplo, en 2009, los mandantes tripartitos decidieron poner en marcha una campaña nacional sobre medidas preventivas en la esfera de la SST, en especial en los sectores económicos con un alto nivel de riesgo para los trabajadores. En Italia, el Consejo Nacional de Economía y Trabajo se ocupa, a través de un subcomité especial, de las cuestiones relativas a la inspección del trabajo y acuerda campañas y eventos de sensibilización con los interlocutores sociales. En Noruega, la Dirección de la Inspección del Trabajo se centra en las inspecciones relativas a la seguridad y la salud, así como en la programación de campañas anuales en colaboración con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

223. En otras partes de Europa, la cooperación con los interlocutores sociales puede revestir otras formas. En Bulgaria, una declaración de la Inspección General del Trabajo sentó las bases para la cooperación con dos de las confederaciones sindicales más representativas, a las que se unió posteriormente la Asociación Industrial Búlgara³⁸. En 2003 sucedió a esta Declaración un acuerdo tripartito de coordinación y cooperación en materia de inspección del trabajo, en el que se recomendaba que los interlocutores tripartitos trabajaran conjuntamente en las cuestiones relativas a la seguridad y la salud. En los Países Bajos, desde que se iniciara en 2004 el programa «Different Government», se ha venido llevando a cabo un proceso de racionalización de las inspecciones del trabajo mediante la mejora de la comunicación y la transferencia de información entre las inspecciones y los interlocutores sociales. En 2004, la Comisión de Salud y Seguridad del Reino Unido publicó una estrategia de seguridad y salud para el período hasta 2010 y años siguientes. Uno de los elementos fundamentales de dicha estrategia fue el reconocimiento de que tan sólo se podrían lograr mejoras a largo plazo obteniendo la colaboración y el convencimiento de los interesados en los lugares de trabajo, en lugar de una aceptación relucante de las medidas impuestas. La estrategia se publicó tras la celebración de consultas con más de 2.500 personas: empleadores, sindicatos y otros interlocutores interesados³⁹. En la República de Moldova, la inspección del trabajo firmó recientemente acuerdos de cooperación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas⁴⁰.

224. En Suecia, los inspectores escriben a menudo a los trabajadores y a los empleadores de una empresa indicando los fines y programas de las inspecciones y solicitando comentarios que después se tienen en cuenta a la hora de planificar las

³⁷ Véase M. L. Vega Ruiz: *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit.

³⁸ *Ibid.*, pág. 29.

³⁹ A. F. Ellis: «Inspección del trabajo en Europa occidental: políticas, prácticas y experiencias», en *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, Educación obrera, vol. 2005/3-4, núm. 140-141 (Ginebra, OIT, 2005).

⁴⁰ Véase M. L. Vega Ruiz, *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit.

inspecciones y determinar las necesidades técnicas. Se editan folletos y otros documentos informativos que los inspectores reparten durante la visita. En Polonia, los inspectores de distrito se dan cita con empleadores de diferentes ramas a fin de tratar temas como los riesgos más frecuentes y las medidas que cabe adoptar frente a ellos. Estos aspectos son objeto de un seguimiento en posteriores inspecciones⁴¹.

Recuadro 4.3
Carta de Seguridad y Salud de Bélgica

En Bélgica, las organizaciones de empleadores han creado la llamada Carta de Seguridad y Salud para contratistas y empresas con el fin de integrar las cuestiones de SST en el trabajo en régimen de subcontratación mediante la colaboración de la parte contratante y la parte contratada. De este modo es posible poner en práctica los principios de la prevención, la integración, la participación, la colaboración, la comunicación y la coordinación. Las empresas que deseen firmar la Carta deben remitir su solicitud a la inspección del trabajo, la cual ha de certificar que en los seis meses anteriores no se haya dictado contra la empresa candidata sentencia alguna y que desde la propia inspección tampoco se haya cursado en su contra una orden de sanción administrativa ni una orden de paralización no anulada por hechos acontecidos en los tres años anteriores. Una vez superadas estas comprobaciones, las empresas pueden registrarse en el sitio web de la Carta.

Fuente: Véase <http://www.chartedesecurite.be>.

225. En América Latina hay una serie de ejemplos de actividad tripartita sectorial y subestatal. En el Brasil, por ejemplo, el pacto tripartito contra el trabajo precario y por el pleno empleo y el trabajo decente firmado en 2009 por el estado de Sao Paulo supone la participación de todas las autoridades competentes y los interlocutores sociales en las actividades emprendidas por la inspección del trabajo contra el trabajo no declarado y de carácter forzoso en el sector textil. También las inspecciones marítimas están llevando a cabo actividades tripartitas que implican la intervención de diferentes asociados y suponen su coordinación con otros órganos ejecutivos, como la policía federal, Fundacentro (entidad dedicada a la seguridad y la salud de los trabajadores), el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), el Ministerio de Pesca y el Ministerio de la Seguridad Social, y con los interlocutores sociales. Además, en determinados países, uno de los cometidos específicos de los inspectores del trabajo es informar a los interlocutores sociales sobre el marco institucional.

226. En Sudáfrica, el Consejo Consultivo sobre Seguridad y Salud en el Trabajo está integrado por representantes de los trabajadores y de los empleadores, así como por representantes del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Salud. Lo preside el inspector principal y su labor consiste en asesorar al Ministerio de Trabajo en materia de SST, en particular en lo relativo a la promoción de la educación y la formación en dicho ámbito⁴². En Marruecos se puso en marcha en 2007 el plan nacional para la mejora de las condiciones de trabajo (PNACT), elaborado en consulta con los interlocutores sociales, a fin de lograr una adecuación efectiva de las empresas con más de 50 trabajadores al nuevo Código del Trabajo.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Ley sobre Salud y Seguridad en el Trabajo (núm. 85 de 1993), artículos 2, 3 y 4.

227. En los países asiáticos cada vez hay más comités tripartitos relativos a la inspección del trabajo. Por ejemplo, en la República Democrática Popular Lao ⁴³ se creó un comité conjunto de inspección a nivel provincial. Integran este órgano representantes de entidades como la Federación de Sindicatos de Lao, la Cámara de Comercio e Industria de Lao, la División de Comercio y la policía, así como representantes de asociaciones de jóvenes, sindicatos de mujeres y otras organizaciones. Estos comités provinciales llevan a cabo una labor de consulta e información sobre cuestiones de la inspección del trabajo y las políticas que han de aplicarse en el plano local.

Iniciativas público-privadas

228. Los ejemplos anteriores ponen de manifiesto la importancia decisiva que tiene la coordinación de los servicios de inspección del trabajo dentro del sistema y con otros organismos gubernamentales y de inspección nacionales, así como con instituciones públicas o privadas que participan en actividades similares. Dicha coordinación puede ayudar en gran medida a mejorar la eficacia global del sistema de inspección del trabajo de un país.

229. Varias asociaciones de empleadores y empresas multinacionales, así como determinados programas y ONG, han emprendido iniciativas con el fin de promover y reforzar el cumplimiento, y ofrecer un determinado tipo de certificación independiente que no siempre requiera la cooperación del servicio público de inspección del trabajo.

230. En muchos países se han aplicado diversos criterios que han dado lugar a diferentes efectos y resultados. Una de las principales iniciativas es el programa «Better Work» ⁴⁴, en el cual se evalúa el cumplimiento de las normas del trabajo en determinados sectores económicos. Recientemente se han dado algunos casos de colaboración con los servicios públicos de inspección. En Viet Nam, «Better Work» está trabajando con el Ministerio de Trabajo, Inválidos y Asuntos Sociales, la Cámara de Comercio e Industria y la Confederación General del Trabajo de Viet Nam, por mediación de un comité asesor del proyecto integrado por representantes de los interlocutores tripartitos, que orienta el programa sobre cuestiones de política y actividades cotidianas. Como resultado de dichas consultas, el servicio de inspección del Ministerio de Trabajo no dará prioridad en sus listas de inspección a las fábricas que ya hayan sido evaluadas por el programa «Better Work» en Viet Nam (salvo en los casos de violaciones graves). El servicio de inspección del Ministerio de Trabajo también acordó mantenerse periódicamente en contacto con el programa «Better Work» con el fin de intercambiar experiencias y conocimientos, y esclarecer cualquier asunto que pudiera resultar confuso en lo tocante a la aplicación de la legislación laboral. El programa «Better Work» también participa en la elaboración de la estrategia de formación para el servicio de inspección del Ministerio de Trabajo.

⁴³ Información facilitada por el Gobierno.

⁴⁴ El programa «Better Work», que se inició en colaboración entre la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Grupo del Banco Mundial y la OIT, tiene por objeto mejorar las prácticas laborales y la competitividad en las cadenas mundiales de suministro. Véase el sitio web de «Better Work», en la siguiente dirección: <http://www.betterwork.org>.

Recuadro 4.4
«Better Work» en Haití

El programa «Better Work» en Haití es un ejemplo de iniciativa público-privada. No sólo da participación a empresas que cumplen las normas del trabajo siguiendo la metodología de la OIT, sino que también incluye una evaluación tripartita del sistema de administración e inspección del trabajo como marco de referencia para la realización de actividades futuras. Las principales conclusiones de la evaluación se llevan a la práctica en colaboración con las autoridades públicas y los interlocutores sociales, combinando una estrategia de cumplimiento a escala empresarial con un enfoque institucional más sólido en el sistema de administración del trabajo.

Para más información, véase OIT y CFI: *Better Work Haiti – Garment industry: 1st Biannual Report under the HOPE II legislation* (Ginebra, 2010).

231. En los dos últimos decenios ha aumentado el número de iniciativas de responsabilidad social de la empresa, sobre todo en las empresas multinacionales del sector de la exportación, inclusive el establecimiento de sistemas privados de seguimiento y de presentación de informes sobre cuestiones sociales. Dichas iniciativas pueden complementar los servicios públicos de inspección del trabajo y contribuir a mejorar las condiciones laborales. En Honduras, por ejemplo, la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM) ha intensificado sus actividades centradas en la sensibilización y el fomento del cumplimiento de la legislación laboral, dando a conocer buenas prácticas y programas de responsabilidad social de la empresa entre sus afiliados. También ha fortalecido las relaciones con diferentes organizaciones que promueven el cumplimiento y la acción social. En Sri Lanka, varios sistemas nacionales de recompensa accesibles a todas las empresas han contribuido a destacar la importancia de las cuestiones laborales como la productividad y la SST. Por ejemplo, el Premio Nacional de Seguridad, creado en 1994 por la principal empresa de seguros, que ofrece seguros en virtud de la Ordenanza sobre Indemnización de los Trabajadores para reforzar la seguridad en el trabajo, se concede cada dos años, siguiendo las orientaciones del Departamento de Trabajo ⁴⁵.

232. Existe el riesgo de que algunas iniciativas privadas de control vayan en detrimento de la función pública de inspección, creen enclaves de buenas prácticas con pocas vinculaciones con el resto de la economía y desvíen la atención y los recursos de otros sectores que no producen necesariamente para la exportación. Los informes de seguimiento de muchas de estas iniciativas privadas conservan su carácter confidencial, lo que impide la detección de problemas laborales pertinentes y la elaboración de políticas públicas para abordarlos. Los servicios de inspección del trabajo deberían ser capaces de trabajar en colaboración con los diferentes actores implicados, aunque la función de la inspección del trabajo propiamente dicha debería seguir siendo una prerrogativa pública. Sólo un sistema público de inspección que funcione eficazmente puede garantizar la credibilidad y eficacia de las iniciativas de control privadas, gracias, entre otras cosas, al carácter disuasorio de las sanciones.

233. Las iniciativas de inspección público-privadas existen prácticamente en todas partes. En América Latina se dan algunos ejemplos de iniciativas que, si bien giran principalmente en torno al medio ambiente, inciden directamente en la SST. Las empresas privadas pueden recibir una certificación de pleno cumplimiento en materia de seguridad, basada en un conjunto de criterios y comprobaciones técnicas, con el apoyo

⁴⁵ Para más información, véase H. Pérez: *Good labour practice compilation on labour inspection practices in EPZs and guidelines for an effective labour inspection in EPZ* (Ginebra, OIT, 2010, documento no publicado).

de las autoridades públicas. En Bolivia, por ejemplo, las licencias de las empresas acreditadas para la gestión forestal sostenible se renuevan sin una inspección pública ⁴⁶.

234. En Asia hay algunos ejemplos de iniciativas privadas. En Filipinas ⁴⁷, aunque existen acuerdos de colaboración entre el Departamento de Trabajo y Empleo y los gobiernos locales en relación con algunos aspectos de la inspección del trabajo, no existen acuerdos entre dicho Departamento y el sector privado, exceptuando la acreditación de personal de SST para que actúe en calidad de personal de seguridad, consultores y formadores. Si bien no existen asociaciones público-privadas en lo concerniente específicamente a las actividades de inspección, el modelo Kapatiran («hermano mayor-hermano menor») apoyado por el Departamento de Trabajo es un ejemplo de cooperación entre entidades privadas. Según este modelo, las empresas grandes brindan asistencia y apoyo a las más pequeñas (incluidos los subcontratistas de empresas grandes) para ayudarlas a cumplir con las normas de seguridad y salud. A fin de no mermar la función pública, se recomienda que las iniciativas de inspección privadas se coordinen con el sistema público de inspección del trabajo.

Problemas tradicionales para la inspección del trabajo

235. Los problemas a los que se enfrenta actualmente la inspección del trabajo son en gran medida de carácter tradicional. Estos problemas son generalizados, lo que indica que se debería adoptar un enfoque mundial para formular propuestas eficaces basadas en las mejores prácticas que permitan aplicar medidas correctivas.

Recursos humanos y financieros

236. Entre los problemas tradicionales que se plantean a la inspección del trabajo, la mayoría de los países alude, en distinto grado, al hecho de que los recursos humanos y financieros de que disponen para los sistemas de inspección son insuficientes para que éstos ejerzan sus funciones eficazmente. Estas deficiencias se han subrayado tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En Europa, por ejemplo, el Instituto Sindical Europeo de Investigación, Educación, Salud y Seguridad (ETUI-REHS) realizó un estudio ⁴⁸ sobre los sistemas de inspección en la UE en el que se llegó a la conclusión de que, desde el punto de vista sindical, la región carecía de planificación estratégica en materia de dotación del personal encargado de las inspecciones del trabajo, dada la constante reducción del personal en muchos países, mientras que la labor de los inspectores del trabajo se estaba haciendo cada vez más compleja. En la mayoría de las auditorías de la OIT sobre sistemas nacionales de inspección ⁴⁹, así como en las memorias anuales presentadas por los Estados Miembros sobre los Convenios núms. 81

⁴⁶ Resulta interesante el caso del Ecuador, donde la supervisión de la actividad forestal se subcontrata a entidades independientes (incluidas ONG y empresas privadas). Como consecuencia de una queja presentada en la que se alegaba que el sector privado había asumido el control de actividades públicas, el Tribunal Constitucional decidió suspender el programa al considerar ilegal la delegación de la autoridad gubernamental. M. L. Vega Ruiz: *Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza, op. cit.*, pág. 41.

⁴⁷ OIT: *Philippines labour inspection audit*, 2009.

⁴⁸ Instituto Sindical Europeo: «Special report: The Community strategy – Inspection still a weak link in most national preventive strategies», en *HESA Newsletter*, No. 33, noviembre de 2007.

⁴⁹ OIT: *Programa y Presupuesto de la OIT para 2008-2009: Auditorías de inspección del trabajo – Una metodología*, disponible en el sitio web de LAB/ADMIN, en la siguiente dirección: <http://www.ilo.org/labadmin>.

y 129, se menciona como tema común la falta de recursos humanos, hasta alcanzar en algunos casos niveles alarmantemente bajos⁵⁰, lo que confirma estas conclusiones.

237. Aunque es difícil que un país esté plenamente satisfecho con los recursos humanos y financieros disponibles para sus servicios de inspección, los esfuerzos desplegados por muchos gobiernos para aumentarlos reflejan la importancia que las autoridades públicas y los interlocutores sociales conceden al apoyo de un sistema de cumplimiento eficaz. En América Latina y el Caribe, países como la Argentina, Belice⁵¹, Costa Rica, República Dominicana, Guyana, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago, y Uruguay han dado pasos importantes para aumentar el número de inspectores del trabajo⁵². México ha contratado recientemente a 100 nuevos inspectores en todo el país para mejorar el equilibrio entre el número de inspectores y el número de empresas, entidades federales y riesgos laborales señalados por el Instituto Mexicano del Seguro Social⁵³.

238. Se han registrado importantes avances en otras regiones también. En Omán se creó el primer servicio de inspección del trabajo en octubre de 2007, para el que se contrató a 92 inspectores, todos ellos graduados en derecho. En julio de 2009 se contrató a 68 inspectores más⁵⁴. Etiopía también incrementó considerablemente su número de inspectores del trabajo, de 44 en 2003 a 120 en 2009⁵⁵. En Sudáfrica, el número de inspectores asciende actualmente a 965⁵⁶ y se había programado una nueva serie de contrataciones para principios de 2011. El Departamento de Trabajo de Sudáfrica tiene previsto desde 2008 asignar una parte importante de su presupuesto a la contratación y formación de nuevos inspectores. En los Estados Unidos, se contrató en 2009 a 250 nuevos inspectores de salarios y horarios, lo que representa un incremento superior a una tercera parte del total⁵⁷. La Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA) de los Estados Unidos experimentó un crecimiento considerable en su presupuesto operativo para 2010, lo que le permitió contratar a más inspectores⁵⁸. En Europa, países como Italia y Portugal han reforzado el número de inspectores del trabajo.

⁵⁰ En una auditoría sobre el sistema de administración del trabajo de Nepal realizada recientemente, por ejemplo, se señaló que el país contaba con 11 inspectores de fábrica, cuando su población activa asciende a unos 10 millones de personas.

⁵¹ El Departamento de Trabajo de Belice ha contratado a siete nuevos inspectores del trabajo desde 2008, lo que representa más de una cuarta parte de todo su personal profesional. OIT: *Final Report: A review of the functions and organizational structure of the labour administration system of Belize* (agosto de 2010), documento no publicado.

⁵² El incremento registrado en el indicador correspondiente al «número de inspectores» era del 68,4 por ciento en Nicaragua, del 60,66 por ciento en la Argentina y del 20,12 por ciento en la República Dominicana en el período 2007-2008. Véase el anexo 1.

⁵³ M. L. Vega: *Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza*, op. cit., págs. 30 y sucesivas.

⁵⁴ Información facilitada por el Ministerio de Trabajo.

⁵⁵ OIT: *Ethiopia labour inspection audit*, disponible en el sitio web de LAB/ADMIN, en la siguiente dirección: <http://www.ilo.org/labadmin>.

⁵⁶ Información proporcionada para la preparación de la auditoría sobre la administración del trabajo realizada en marzo de 2010.

⁵⁷ Departamento de Trabajo de los Estados Unidos: *News release*, 19 de noviembre de 2009, en la siguiente dirección: <http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/whd20091452.htm>.

⁵⁸ L. Walker: «DOL FY 2010 budget includes increased OSHA funding», en *EHS Today*, 8 de mayo de 2009, en la siguiente dirección: <http://ehstoday.com/standards/osha/dol-fy-2010-budget-increased-osha-funding-0508/>. Gracias a esta financiación, el Departamento de Trabajo prevé contratar a 160 nuevos miembros del personal encargado del cumplimiento, muchos de los cuales serán bilingües. En total, el Departamento de Trabajo tiene previsto contratar a casi 1.000 nuevos empleados con cargo a este presupuesto, incluidos unos 670 investigadores, con lo que restablecería la dotación de personal de protección de los trabajadores a los niveles de 2001.

En Portugal, por ejemplo, se contrató a 100 nuevos inspectores del trabajo en 2009⁵⁹. Por el contrario, en Suecia se ha congelado la contratación de inspectores del trabajo.

Formación de inspectores del trabajo

239. La promoción de la estabilidad profesional y la formación de funcionarios de inspección es una preocupación capital para los gobiernos. Muchos países han podido mantener a un personal de inspección estable con la misma situación jurídica que los funcionarios públicos o equivalente⁶⁰, como lo exigen los convenios de la OIT⁶¹. Varios países de América Central (por ejemplo, la República Dominicana⁶², El Salvador y Honduras) han emprendido reformas jurídicas destinadas a formalizar las carreras de los inspectores del trabajo⁶³.

240. Sin embargo, en muchos sistemas de inspección del trabajo, la rotación de personal es elevada y numerosos inspectores pasan a integrar el sector privado. Esto se debe en gran medida a la falta de incentivos, principalmente en términos de remuneración, para incitar a los inspectores a permanecer en sus puestos de trabajo. Además, las condiciones de trabajo poco atractivas para muchos inspectores pueden dar lugar a problemas éticos. La conducta profesional y el riesgo de corrupción son temas recurrentes en las observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT. La mayoría de los gobiernos son conscientes del problema y han tomado medidas para evitar estas dificultades y mejorar el comportamiento profesional de los inspectores. En América Latina⁶⁴, Europa y África Occidental, varios países han creado un órgano interno de control o auditoría para supervisar la conducta ética de los funcionarios públicos.

Recuadro 4.5

El Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo

En junio de 2008, la Asociación Internacional de la Inspección de Trabajo (AIIT) adoptó un Código Global de Integridad de la Inspección de Trabajo. La finalidad del mismo es promover la profesionalidad cultivando la integridad, el compromiso, el dinamismo y la buena gobernanza. En el Código se insta a los servicios de inspección del trabajo a que creen un entorno de trabajo que permita a su personal acatar y aplicar los valores y las normas de conducta previstos en el Código. En conjunto sirve como base para establecer un sistema de inspección del trabajo creíble y profesional.

El Código se ha traducido a varios idiomas y se utiliza como documento de referencia en varios países para la formulación de códigos nacionales de ética en materia de inspección del trabajo.

⁵⁹ M. L. Vega: *La inspección de trabajo en Europa*, op. cit., pág. 21. Véase también el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social de Portugal, en la siguiente dirección http://www.mtss.gov.pt/tpl_intro_destaque_iies.asp?1699.

⁶⁰ La legislación de Costa Rica, por ejemplo, ofrece perspectivas de carrera similares, ya que prevé criterios de selección estrictos (el decreto núm. 29477-MTSS de 18 de abril de 2001 modifica el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección del Trabajo, estableciendo como requisito para ejercer el cargo de inspector del trabajo la calidad de Licenciado (máster) en Derecho, en Seguridad Social o en Administración del Trabajo, o cualquier otra carrera afín con el puesto), incentivos y salarios más elevados (con primas de productividad), y formación continua.

⁶¹ Artículo 6 del Convenio núm. 81 y artículo 8 del Convenio núm. 129.

⁶² La evolución del servicio de inspección del trabajo en la República Dominicana es un ejemplo para la región. El país comenzó con un personal de inspección no profesional y no calificado integrado por 77 inspectores en 1991, y cuenta ahora con 203 inspectores, el 55 por ciento de los cuales posee un diploma en derecho.

⁶³ Estas actividades se encuadran en el proyecto de la OIT «Fortalecimiento del Servicio Civil de los Ministerios de Trabajo en Honduras, El Salvador y Guatemala», financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos.

⁶⁴ Véase V. Jatobá: *Inspección del Trabajo en el marco de la modernización de la Administración del Trabajo*, op. cit., pág. 27.

241. La formación adecuada y suficiente⁶⁵ de los inspectores del trabajo es otra cuestión fundamental. En los países donde no existen instituciones de formación especializadas, los ministerios de trabajo suelen preparar su propio programa de formación. En ocasiones, las escuelas nacionales de administración pública imparten cursos básicos introductorios para todos los funcionarios públicos, incluidos los inspectores. Algunos países han optado por crear escuelas de formación especializadas para inspectores del trabajo. El Instituto Nacional de Trabajo, Empleo y Formación Profesional (INTEFP) de Francia⁶⁶ es uno de los primeros de este tipo. Otros países han establecido sus propios centros de formación, por ejemplo, Argelia (Instituto Nacional de Trabajo), Bulgaria, Polonia (Centro Nacional de Formación de Inspectores del Trabajo), Rumania (Centro de Formación para la Inspección del Trabajo), España (Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) y Túnez (Instituto Nacional de Estudios Laborales y Sociales). En la India, los tres principales servicios de inspección del trabajo (inspección general, SST y minería) tienen sus propios institutos de formación de ámbito central y estatal⁶⁷.

Recuadro 4.6
Manual de formación modular: Desarrollo de sistemas de inspección del trabajo modernos y eficaces

Habida cuenta de la necesidad urgente de material de formación técnica sobre inspección del trabajo, la OIT está trabajando para ayudar a los Estados Miembros a mejorar sus programas de estudios para los inspectores del trabajo. En el marco de un proyecto financiado por Noruega titulado «Enhancing labour inspection effectiveness», LAB/ADMIN y el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín elaboraron en 2010 un nuevo manual de formación sobre la inspección del trabajo. El programa de estudios se diseñó en torno a varios módulos que abarcan una amplia gama de temas relacionados con la inspección del trabajo, incluidos los principios, las políticas y las estrategias en materia de inspección del trabajo, así como herramientas prácticas y metodología para inspectores. El manual está disponible en los siguientes idiomas: albanés, árabe, armenio, chino, español, francés, inglés, macedonio, moldavo, montenegrino y portugués.

Condiciones de trabajo y empleo

242. Como ya se ha mencionado, en la mayoría de los países las actividades de inspección del trabajo tienen un campo de aplicación amplio y abarcan diversos ámbitos. En función de la región y/o el país, las prioridades de la inspección pueden centrarse en el incumplimiento de las normas en relación con las horas de trabajo, el impago de los salarios (en particular el salario mínimo) y las prestaciones, y el incumplimiento de las normas de SST. En América Latina, datos procedentes de la Dirección del Trabajo de Chile (2006) indican que el 41 por ciento de las sanciones se impuso por incumplimiento de las normas sobre las horas de trabajo. En Nicaragua, el 38,3 por ciento de los juicios celebrados en los cinco últimos años se debió a incumplimientos relativos a la seguridad

⁶⁵ Tal y como está previsto en el párrafo 3 del artículo 7 del Convenio núm. 81 y en el párrafo 3 del artículo 9 del Convenio núm. 129.

⁶⁶ Fue creado en 1955 y tiene por misión ofrecer formación inicial y continua a los funcionarios del Ministerio de Trabajo, incluido un programa específico para inspectores.

⁶⁷ A saber, el Instituto Nacional del Trabajo V. V. Giri en Delhi y la Dirección General de Servicios de Asesoramiento en Fábricas e Institutos del Trabajo en Bombay. Estos dos centros de formación ofrecen gran variedad de cursos de formación, incluidos cursos introductorios para inspectores recién contratados y cursos de perfeccionamiento para inspectores principales; también existen centros de formación estatales en Gujarat, Tamil Nadu, Kerala y Maharashtra.

y la salud, seguidos de infracciones referentes a las horas extraordinarias (casi el 18 por ciento), la ausencia de contratos de trabajo escritos y el incumplimiento de sus disposiciones (17,2 por ciento). En el Brasil, los inspectores del trabajo asesoran a los trabajadores y a los empleadores sobre cómo garantizar condiciones de trabajo mejores y cumplir con la legislación laboral, al tiempo que reconocen la necesidad de las empresas de mejorar la productividad ⁶⁸.

243. En países europeos como Francia, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal y España, los inspectores suelen intervenir en casos de trabajo no declarado o ilegal (véase más abajo). En los Estados Árabes, los principales problemas a que hacen frente los servicios de inspección del trabajo son la existencia o inexistencia de contratos de trabajo, el impago de los salarios y los problemas relacionados con la inmigración ilegal. De hecho, los órganos responsables de conceder permisos de trabajo en esa región se encargan de realizar un gran número de actividades de inspección ⁶⁹.

244. Como consecuencia de la crisis económica, la carga de trabajo y la presión han aumentado para muchos trabajadores, lo que ha incidido en el tiempo de trabajo en particular. Como consecuencia, se observa una tendencia creciente a realizar inspecciones más proactivas sobre las condiciones de trabajo, teniendo en cuenta la relación que existe entre éstas y otros ámbitos, como la SST o la relación de trabajo.

Seguridad y salud

245. La esfera de actividad de la inspección del trabajo abarca muchas cuestiones técnicas, en especial la SST. Los riesgos y las actividades de inspección usuales son los mismos en la mayoría de los países. No obstante, ha habido cambios en el enfoque adoptado por las inspecciones del trabajo, en particular a raíz de la introducción de sistemas de gestión de la SST en el ámbito empresarial en países industrializados y del uso cada vez más frecuente de evaluaciones de los riesgos. La seguridad y la salud en el trabajo y la prevención de los riesgos son un problema perenne y en evolución al que se debería hacer frente mediante planteamientos generales y sostenibles, de conformidad con el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) ⁷⁰ y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

246. Actualmente, las inspecciones del trabajo enfrentan dificultades al intentar aplicar las leyes y los reglamentos a un panorama laboral complejo y en transición. Dichas dificultades en la esfera de la salud y la seguridad han sido abordadas de diferentes maneras en las distintas regiones del mundo. Por ejemplo, en El Salvador — donde la ley no permitía a los inspectores de SST imponer multas — la legislación en vigor fue enmendada recientemente ⁷¹ para otorgar a dichos inspectores las mismas facultades de sanción de las que gozan los inspectores responsables de vigilar las condiciones de trabajo. En otros países se hace un mayor hincapié en la prevención. Por ejemplo, en

⁶⁸ Véase R. Pires: *Compatibilizando direitos sociais com competitividade: Fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil* [Compatibilizar los derechos sociales y la competitividad: los inspectores del trabajo y la aplicación de la legislación laboral en el Brasil] (Río de Janeiro, IPEA, 2008).

⁶⁹ Información facilitada por los gobiernos (en particular, auditorías de inspección del trabajo en el Líbano, Omán, República Árabe Siria y Yemen).

⁷⁰ Véase también el Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) en lo concerniente al registro y la notificación de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

⁷¹ Decreto legislativo núm. 254 del 21 de enero de 2010 por el que se promulga la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo.

Viet Nam ⁷², el Departamento de Inspección del Trabajo organiza una semana nacional sobre seguridad y salud en los lugares de trabajo con el fin de crear conciencia respecto de temas específicos y formar a los inspectores. Ese enfoque de prevención en lo respectivo a la seguridad y la salud en el trabajo también predomina en la mayoría de los países africanos. En Benin, Etiopía, Kenya, Malawi, Níger, Senegal, República Unida de Tanzania y Togo, los inspectores del trabajo imparten formación sobre SST a trabajadores y empleadores.

247. Con el paso de los años, los inspectores del trabajo han ido más allá de su función tradicional, que se limitaba a detectar violaciones para realizar recomendaciones o incluso imponer sanciones, según la gravedad de la violación. En la mayoría de los países, también han podido tomar medidas de ejecución inmediata, de conformidad con el artículo 13 del Convenio núm. 81 y el artículo 18 del Convenio núm. 129, como la suspensión de un proceso o incluso la clausura de una empresa de existir un peligro inminente para la salud o la seguridad de los trabajadores.

248. Actualmente, las inspecciones del trabajo están adoptando un enfoque más dinámico para informar mejor a los trabajadores y los empleadores sobre cuestiones relativas a la salud y la seguridad. El carácter cambiante de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo y de los métodos de producción incide en la capacidad de los inspectores para promover eficazmente medidas preventivas. No obstante, existen algunas vías de progreso prometedoras. Una tendencia positiva es el interés cada vez mayor del público en participar en la reglamentación del riesgo. Además, están surgiendo nuevas estrategias de prevención basadas en programas ejecutados por los empleadores en colaboración con los inspectores del trabajo. Esta actitud de colaboración respalda el deber general de diligencia de los empleadores y tiene el potencial de mitigar los problemas de SST vinculados con nuevas formas de trabajo, que se tratarán más adelante.

249. Al respecto, cabe destacar las iniciativas de la Unión Europea en el marco de los principios comunes de inspección de trabajo en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo, adoptados por el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo, en consonancia con la Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012).

Principios y derechos fundamentales en el trabajo

250. La observancia de las condiciones de trabajo (en especial de los salarios y las horas de trabajo) y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo son esenciales en las actividades de inspección del trabajo. Regular y prevenir el trabajo infantil y el trabajo forzoso son objetivos prioritarios en muchos países, en especial cuando las actividades de los inspectores no abarcan la economía informal. Habida cuenta de la importancia de combatir el trabajo infantil, en años recientes se ha constatado una tendencia por parte de los gobiernos de crear secciones, unidades u órganos administrativos específicos encargados de cuestiones relativas al trabajo infantil (en paralelo a la aplicación del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, IPEC), en los que participan en mayor o menor medida las inspecciones del trabajo (por ejemplo, en el Ecuador, El Salvador ⁷³, República de Moldova y Turquía).

⁷² Información proporcionada por el Gobierno.

⁷³ Por ejemplo, la Dirección General de Inspección de Trabajo cuenta con una unidad encargada de cuestiones de género y no discriminación. OIT: *Memorando técnico. Diagnóstico de la situación de la inspección del trabajo en El Salvador*, 2009.

251. Estas unidades especiales sobre trabajo infantil se han creado en colaboración con los interlocutores sociales. Se centran en cuestiones prioritarias específicas y se esfuerzan por que exista una coordinación con otras organizaciones que velan por los derechos de los niños y con las instituciones públicas.

252. El método de los inspectores del trabajo en lo que respecta a la observancia de los derechos de los niños varía de un país a otro. Algunos países combinan la formación específica de los inspectores del trabajo con la formación del personal de otros ministerios. Tal es el caso de la República Dominicana, en donde la inspección del trabajo suele llevar a cabo un programa de formación y una campaña de concienciación específicos junto con el Ministerio de Educación con el fin de identificar las peores formas de trabajo infantil, especialmente durante las cosechas del arroz y el café. Además, el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) ha diseñado programas (de los cuales, el más conocido es el Programa de Juventud y Empleo) centrados en el sector informal, cuyo objetivo es formar a jóvenes de entre 16 y 29 años que ya no están en edad de asistir a la escuela pero cuyo nivel de escolarización es inadecuado. Los jóvenes recibieron una pensión diaria y asistieron a un curso de cinco meses seguido de prácticas con empleadores locales. El programa combinado formó a más de 20.000 jóvenes como mecánicos, fontaneros, electricistas, etc.⁷⁴.

253. En Turquía se emprendió un programa sobre trabajo infantil integrado por varios componentes, entre ellos la formación y la recopilación de información, mediante un proyecto piloto que se llevó a cabo en Izmir⁷⁵. Los inspectores del trabajo adoptaron un enfoque integrado y ampliaron sus actividades de supervisión para incluir servicios de remisión y vigilancia. Con la colaboración de otras instituciones, se colocó a los niños trabajadores en escuelas primarias y se remitió a los niños mayores a centros de formación profesional y programas de enseñanza paraescolar, incluidos cursos de alfabetización. Asimismo, se realizó un seguimiento con las familias de los niños y se brindó asistencia a éstos en forma de evaluaciones psicológicas, formación profesional y técnica, y actividades generadoras de ingresos. Como parte del programa, 180 inspectores turcos recibieron formación sobre trabajo infantil.

254. Recientemente, el Ministerio de Empleo y Formación Profesional de Marruecos nombró a 43 inspectores del trabajo como responsables de coordinar los esfuerzos para combatir el trabajo infantil localmente⁷⁶.

⁷⁴ M. L. Vega: *Administración del trabajo: asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo*, op. cit., pág. 27.

⁷⁵ Véase: <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/ankara/download/lib.pdf>.

⁷⁶ Información proporcionada por el Gobierno.

Recuadro 4.7**Grupos especiales para combatir el trabajo infantil y el trabajo forzoso en el Brasil**

En el año 2000, la inspección del trabajo del Brasil coordinó la creación de grupos especiales para combatir el trabajo infantil y proteger a los trabajadores adolescentes (GECTIPA). Esos grupos existieron hasta 2004, y su objetivo fue proporcionar calificaciones profesionales y generar capacidad institucional sobre trabajo infantil. Cada estado federal tenía por lo menos a dos inspectores asignados exclusivamente al tema del trabajo infantil, lo que permitió una detección más efectiva de los lugares de trabajo que empleaban mano de obra infantil. Durante ese período se crearon procedimientos y técnicas específicos para las visitas de inspección sobre cómo abordar y entrevistar a los niños y niñas. Los GECTIPA desempeñaron una función esencial en la institucionalización de la erradicación del trabajo infantil en el marco de las actividades de inspección del trabajo y contribuyeron considerablemente a que la lucha contra el trabajo infantil fuera uno de los objetivos obligatorios de las inspecciones del trabajo en cada estado, con la aplicación de una nueva metodología para la inspección del trabajo a partir de enero de 2010.

El instrumento principal en la lucha contra el trabajo forzoso en el Brasil son los grupos especiales de inspección móvil (GEFM), creados en 1995, que han ayudado a rescatar a más de 30.000 trabajadores en régimen de esclavitud. Estos grupos multidisciplinarios están coordinados por la Secretaría de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Empleo y están constituidos por un abogado laboralista, agentes de la policía federal y un inspector del trabajo. Su objetivo es responder *in situ* a las denuncias de trabajo en régimen de esclavitud, liberar a los trabajadores e imponer sanciones adecuadas a los propietarios de la explotación. Para garantizar el éxito de las operaciones y prevenir la corrupción, debe mantenerse la confidencialidad antes de que los equipos intervengan. Se coordinan a nivel federal, pero en algunos estados (por ejemplo, Mato Grosso), donde se han perfeccionado las calificaciones profesionales de los inspectores del trabajo que investigan casos de trabajo en régimen de esclavitud, dichos grupos se han descentralizado y operan a nivel estatal.

Entre los riesgos y las dificultades que enfrentan los GEFM están las amenazas constantes y los ataques por parte de los propietarios de las explotaciones, quienes dominan a las autoridades públicas locales en algunos estados y obstaculizan las actividades de inspección. También se ha informado de agresiones contra los grupos. Por otra parte, cabe mencionar que éstos han incidido positivamente en la imagen que los trabajadores tienen de las autoridades, a las que los trabajadores perciben ahora como ejemplares en lo que respecta a la observancia de la legislación laboral en las zonas rurales.

Fuentes: OIT: *Las buenas prácticas de la inspección del trabajo en Brasil: la prevención y erradicación del trabajo infantil* (Brasilia, 2010); P. T. Maranhão Costa: *Fighting forced labour: The example of Brazil* (Brasilia, OIT, 2009).

No discriminación

255. En el marco de la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales en el trabajo también existen varias experiencias interesantes en materia de no discriminación. En América Latina ha habido avances interesantes en países como Chile, Costa Rica y Uruguay. En Chile, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y la Dirección Regional del Trabajo de Antofagasta concluyeron recientemente un convenio de coordinación mediante el cual se fijó una agenda conjunta para mejorar, vigilar y proteger las actividades de las mujeres mediante una colaboración efectiva en las labores de inspección en esta esfera, en particular en los casos de acoso sexual. Además, según lo estipulado en el convenio, se creará un programa de seguimiento de las denuncias presentadas ante la Inspección del Trabajo o el SERNAM por acoso sexual. También se ejecutará un programa de supervisión de las condiciones laborales de las trabajadoras

nocturnas y se elaborarán estrategias de comunicación destinadas a la difusión de los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas en particular, con el fin de fortalecer y formalizar sus relaciones contractuales⁷⁷.

256. En Costa Rica se han previsto campañas especiales para las mujeres trabajadoras y los adolescentes en las que participan las inspecciones del trabajo y cuyo fin es garantizar que los despidos de las mujeres embarazadas y de los adolescentes no sean discriminatorios. En 2005, estos casos especiales (que incluyeron tutela y acompañamiento en los casos de violación de la libertad sindical) supusieron 718 intervenciones, es decir, más de un 90 por ciento del total de las intervenciones de los inspectores⁷⁸. En el Uruguay, una nueva ley permitió a la inspección del trabajo desempeñar una función importante en la toma de medidas para sancionar o prevenir el acoso sexual⁷⁹. La inspección del trabajo recibe denuncias y puede tomar medidas inmediatas para ayudar a proteger a las víctimas. Asimismo, la inspección del trabajo puede imponer una multa, sin perjuicio de que la víctima lleve o no el caso ante los tribunales.

257. En Europa, muchos países han logrado avances en la organización de campañas específicas sobre igualdad de género en el trabajo. En España, desde que se promulgara en 2007 la «Ley de Igualdad»⁸⁰, se ha creado un Plan de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que incluye formación, educación, una lista de comprobación y visitas de inspección cuyo objetivo es controlar los casos de discriminación salarial en sectores y empresas específicos. En 2009 se llevó a cabo un total de 3.000 inspecciones a empresas para vigilar el cumplimiento de la Ley, según la cual las empresas deben tomar medidas para conseguir la igualdad entre mujeres y hombres, impedir la discriminación por razón de género, velar por que se respete el derecho de mujeres y hombres a conciliar la vida laboral y la vida familiar, y garantizar la protección de la salud y la seguridad de las mujeres durante la maternidad, el embarazo y la lactancia⁸¹. En Ucrania, con el apoyo de la OIT, la inspección del trabajo está elaborando un programa de formación y una lista de comprobación sobre igualdad de género en el lugar de trabajo, cuyo fin es formar a los inspectores al respecto y garantizar una aplicación más efectiva de las disposiciones legislativas sobre no discriminación.

258. En África, varios países han logrado progresos sólidos en el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo en lo relativo a cuestiones de no discriminación. Tal es el caso de Benin, Burkina Faso, Malí, Kenya, Níger, Sudáfrica, República Unida de Tanzania y Togo, entre otros. En Kenya, por ejemplo, los inspectores del trabajo utilizan un formulario específico de inspección para dar seguimiento a la discriminación en el lugar de trabajo (éste incluye preguntas relacionadas con la igualdad de género, el salario durante la baja por maternidad y la igualdad salarial entre hombres y mujeres). En

⁷⁷ Véase el sitio web de la Dirección del Trabajo: <http://www.dt.gob.cl/1601/article-90661.html>.

⁷⁸ M. L. Vega: *Administración del trabajo: asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina: el papel central de la inspección del trabajo*, op. cit., pág. 28.

⁷⁹ Ley núm. 18561 del 11 de septiembre de 2009 relativa al acoso sexual, en la que se prevén normas para la prevención y sanción del acoso sexual en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno.

⁸⁰ Ley Orgánica núm. 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

⁸¹ Véase: <http://www.kpmg.com/ES/es/ActualidadyNovedades/ArticulosyPublicaciones/Paginas/Campana-Inspeccion-Trabajo-Planes-igualdad.aspx>.

Sudáfrica, los inspectores verifican el diseño de los planes de igualdad en el empleo⁸² y vigilan su aplicación cada año⁸³.

La economía informal

259. De lo anterior se desprende claramente que ampliar los servicios de administración del trabajo a la economía informal es un requisito permanente, tal como se estipula en el artículo 7 del Convenio núm. 150: todo Miembro que ratifique el Convenio deberá, cuando lo exijan las condiciones nacionales, promover la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo a fin de incluir a trabajadores que no se pueden considerar personas en situación de empleo. No obstante, resulta difícil medir el impacto real que estas intervenciones tienen en la promoción de condiciones de trabajo decente, y las inspecciones del trabajo nacionales no parecen haber aplicado exitosamente ningún programa específico.

260. Hoy en día, el término «informal» se refiere a una realidad actual generalizada en los mercados de trabajo nacionales. La economía informal engloba muchos grupos diferentes de trabajadores, empresas y empleadores, cuyas actividades quedan fuera del alcance de la ley o se rigen por leyes que no se aplican o cumplen o cuya aplicación resulta demasiado onerosa y, por consiguiente, son ineficaces⁸⁴. No obstante, la economía informal incluye muchas actividades legítimas que la legislación penal no considera ilegales.

261. Las inspecciones del trabajo generalmente son responsables de vigilar la aplicación de la legislación relativa a los trabajadores vinculados con la economía informal, normalmente a falta de reglas especiales para las pequeñas empresas⁸⁵ o los trabajadores independientes, que constituyen la mayor parte del sector informal⁸⁶. Sin embargo, en algunos países se han adoptado medidas jurídicas para facilitar la tarea de inspección al tratarse del mercado negro o del trabajo no declarado (véase a continuación), combinando el proceso de registro o formalización con las actividades de inspección. En otros países se han establecido criterios para determinar quién es un empleado y quién no lo es, lo que permite a los inspectores detectar situaciones irregulares de empleo por cuenta propia⁸⁷.

262. Las experiencias sobre inspección del trabajo en la economía informal se encuentran en diferentes etapas de desarrollo en varios países. Por ejemplo, en el estado de Maharashtra, en la India, se está instaurando un nuevo programa para ayudar a la Oficina del Comisario del Trabajo a ocuparse de la economía informal. Las principales

⁸² Ley sobre la Igualdad en el Empleo (núm. 55), de 1998, artículo 20.

⁸³ Información proporcionada por el Gobierno.

⁸⁴ OIT: Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002.

⁸⁵ Una excepción es la ley núm. 9841 del Brasil sobre las micro y pequeñas empresas, de fecha 5 de octubre de 1999, en cuyo artículo 12 se estipula que todas las inspecciones del trabajo y de la seguridad social deberán prestar asesoría con carácter prioritario a las microempresas y las pequeñas empresas.

⁸⁶ Cabe resaltar que en el artículo 249 del Código del Trabajo de la República Dominicana está previsto que el empleador no podrá emplear a menores de edad en negocios ambulantes sin autorización previa del Departamento de Trabajo; en la práctica, esta medida de control abarca a la mayoría de las microempresas. Ley núm. 1692, de 29 de mayo de 1992, por la que se promulga el Código del Trabajo.

⁸⁷ En Sudáfrica, por ejemplo, la Ley Modificatoria de 2002 sobre Condiciones Básicas de Empleo (Ley núm. 11 de 2002) establece una serie de criterios para definir si alguien es un empleado, a menos de que se demuestre lo contrario, sin importar el tipo de contrato en cuestión. Los criterios incluyen, por ejemplo, si la persona depende económicamente de otra persona para la que trabaja o a la que presta servicios, y si la persona tan sólo trabaja o presta servicios a una persona.

actividades del programa incluirán una unidad de formación, la creación de una estructura encargada de ocuparse del sector no organizado y la preparación de modelos, planes de inspección y listas de comprobación para tratar problemas específicos en la economía informal ⁸⁸.

263. En América Latina, varias enmiendas a la legislación han vuelto a centrar la atención en la economía informal. Por ejemplo, en el Perú se enmendó la legislación relativa a la inspección del trabajo ⁸⁹ para garantizar la confidencialidad de las denuncias, fortalecer los poderes de los inspectores y ampliar las competencias de éstos para que incluyan las cooperativas de trabajadores y las agencias de empleo para trabajadores domésticos. La Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa ⁹⁰ establece objetivos de inspección anuales para abarcar al 20 por ciento de las microempresas registradas. En Chile, el Código del Trabajo ⁹¹ establece un sistema de sanciones progresivas que varía en función del número de trabajadores en la empresa. Ello permite a la inspección del trabajo abarcar también a las microempresas e imponer multas a las empresas con menos de diez trabajadores. Las multas pueden sustituirse (una vez al año únicamente) por la participación obligatoria en un programa de formación (con una duración máxima de dos semanas) sobre cuestiones relativas a la legislación laboral, impartido por la Dirección del Trabajo.

Trabajadores domésticos

264. En cuanto a los aspectos específicos del trabajo doméstico ⁹², se puede observar cómo, con mucha frecuencia, se recurre a los servicios de inspección del trabajo. Muchos países han introducido medidas para impedir el trabajo doméstico ilegal y permitir que la inspección del trabajo realice tareas de supervisión. Por ejemplo, en Francia se introdujo un sistema de vales denominado Cheque de Empleo para Servicio Universal (*Chèque Emploi Service Universel* – CESU) para simplificar el proceso de contratación y pago de los trabajadores domésticos. Los salarios de los trabajadores se pagan utilizando unos vales que pueden comprarse en un banco local. La ventaja para los empleadores es que pueden solicitar una deducción del impuesto sobre la renta por valor del 50 por ciento del costo de los vales. El sistema permite que la administración de trabajo y el empleador mantengan un registro, y este último debe conservar una copia. En Austria, Finlandia, Luxemburgo y Suiza se utilizan sistemas parecidos.

265. Lograr un equilibrio entre la necesidad de que los inspectores entren en el lugar de trabajo libremente y el principio de privacidad de la familia y el hogar es una cuestión problemática para la inspección del trabajo en el caso de los trabajadores domésticos. No obstante, hay algunos ejemplos prácticos sobre cómo conciliar estas cuestiones y facilitar la observancia en los hogares privados. En el Brasil, por ejemplo, donde el derecho a la inviolabilidad del domicilio está consagrado en el artículo 5 de la Constitución, los inspectores del trabajo están autorizados a verificar los registros de los trabajadores domésticos. En Canadá, el Tribunal Supremo resolvió que, aunque el lugar de trabajo

⁸⁸ Información proporcionada por el Gobierno de la India en el contexto del proyecto noruego de cooperación técnica para el fortalecimiento de la inspección del trabajo.

⁸⁹ Ley núm. 28292 de 20 de julio de 2004 por la que se modifica el decreto legislativo núm. 910, Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador.

⁹⁰ Ley núm. 28015 del 3 de julio de 2003.

⁹¹ Decreto con fuerza de ley núm. 1, de 2005, para revisar, coordinar y sistematizar el Código del Trabajo.

⁹² Para más información véase OIT: *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 2010, pág. 85 y siguientes.

fuese también un hogar privado, no disminuye el carácter razonable de los poderes de inspección⁹³.

266. En Uruguay, la Constitución establece que «El hogar es un sagrado inviolable. De noche nadie podrá entrar en él sin consentimiento de su jefe, y de día, sólo de orden expresa de juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley»⁹⁴. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá realizar inspecciones domiciliarias cuando exista presunción de incumplimiento de las normas laborales y de la seguridad social, para lo cual deberá contar con la autorización de un juez⁹⁵. De hecho, la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social ha creado una división especial encargada de controlar el cumplimiento de las disposiciones relativas al trabajo doméstico.

Trabajadores agrícolas

267. Asimismo, existen disposiciones específicas para el sector agrícola. El trabajo agrícola es un ámbito especialmente importante para la inspección, no sólo por su gran dimensión económica en muchos países, sino también por el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). En los países industrializados, las actividades de este sector generalmente están destinadas a evitar el trabajo no declarado (véase más adelante) y supervisar las condiciones de trabajo de los trabajadores estacionales. En el sector agrícola se denuncian muchas infracciones en materia de trabajo infantil y trabajo forzoso (véase *supra*). En general, la lejanía de los lugares de trabajo agrícolas, así como el carácter temporal del trabajo y la composición de la fuerza de trabajo, dificultan las actividades de inspección y hacen necesaria la adopción de medidas más específicas, aunque en la práctica éstas no suelen aplicarse. Generalmente, la cobertura del sector agrícola es insuficiente en la mayoría de países, incluidos diversos países en desarrollo.

268. A fin de permitir que los trabajadores puedan protegerse de las prácticas de empleo abusivas en este sector, algunos países (por ejemplo, Italia y Noruega), a través de los sitios web de la inspección, facilitan información de interés para los trabajadores agrícolas relativa a la forma y la aplicación de los contratos de empleo, así como a los derechos en general⁹⁶.

269. En determinadas estructuras centrales, la inspección tiene un departamento encargado del sector agrícola, este es el caso de la División de Agricultura de la Inspección del Trabajo de El Salvador, que utiliza procedimientos de inspección específicos, entre ellos, una inspección de prevención que no puede resultar en una multa puesto que, en primera instancia, tiene una finalidad informativa⁹⁷. La República Árabe Siria tiene una unidad de inspección del trabajo para el sector agrícola que pertenece a la Dirección Central de Relaciones Agrícolas, que únicamente se ocupa del cumplimiento de la legislación específica para este sector⁹⁸.

⁹³ *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash* (1994) 2 SCR 406.

⁹⁴ Constitución de Uruguay, 1967, artículo 11.

⁹⁵ Artículo 13 de la ley núm. 18065, de 15 de noviembre de 2006, sobre trabajo doméstico.

⁹⁶ Véase el sitio web de la Dirección de Inspección del Trabajo de Noruega en el siguiente enlace: <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=97840>.

⁹⁷ OIT: Memorando técnico: Diagnóstico de la situación de la inspección del trabajo en El Salvador, pág. 11.

⁹⁸ Ley núm. 56 de 2004, que regula las relaciones agrícolas. En el artículo 140 se dispone que los inspectores del trabajo agrícola deberán actuar como policía judicial con respecto al cumplimiento de las disposiciones de la ley, y en los artículos 124 y 139 se especifican los poderes, las competencias y las obligaciones de dichos inspectores.

Zonas francas industriales

270. Si bien la legislación laboral se aplica a las zonas francas industriales (ZFI) sin excepción alguna, su observancia en las ZFI requiere especial atención habida cuenta de los importantes desafíos que plantea el desempeño eficaz de las funciones de la inspección del trabajo. La falta general de recursos (materiales y humanos), así como de formación para los inspectores del trabajo, y la inexistencia de un marco jurídico bien definido que faculte a dichos inspectores para actuar en pro del interés general es una situación especialmente común en la mayoría de ZFI ⁹⁹.

271. No es habitual que las inspecciones del trabajo tengan unidades específicas con inspectores del trabajo especializados en ZFI; ni tampoco programas o campañas destinados a velar por el cumplimiento de la ley y la prevención en las zonas.

272. En Asia y América Latina se encuentran algunos ejemplos de medidas específicas. En Sri Lanka, actualmente existe una inspección del trabajo en una de las ZFI. En Honduras, la inspección del trabajo ha establecido una unidad de servicio laboral móvil encargada de visitar las distintas ZFI y responder a las consultas de los trabajadores empleados en dichas zonas. El objetivo es acercar la inspección a los trabajadores de manera que éstos no tengan que ir a las oficinas para presentar sus reclamaciones o recibir información sobre sus derechos. Por consiguiente, a fin de facilitar el acceso de los inspectores del trabajo o cualquier otra institución pública a las ZFI, se ha firmado un protocolo entre la inspección del trabajo y la Asociación Hondureña de Maquiladores (AHM). El propósito de este protocolo es garantizar el acceso de los inspectores a las instalaciones de las ZFI, si bien no incluye el acceso a las fábricas, cuyos representantes deben decidir si recibirán o no a las autoridades públicas. En Guatemala se ha puesto en marcha la misma iniciativa, con la creación de una unidad de inspección especial a nivel central.

VIH/SIDA

273. Las inspecciones del trabajo cuentan con medios para hacer frente a las repercusiones del VIH/SIDA en el lugar de trabajo, así como a lo que ello implica para las actividades de inspección, en especial con respecto a la discriminación y la prevención. La reciente Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), atribuye tareas específicas a la administración del trabajo en la aplicación de políticas laborales relacionadas con el VIH/SIDA, incluido el establecimiento de estrategias y programas (en particular programas de formación) para evitar la transmisión del VIH en el lugar de trabajo, asegurando un ambiente de trabajo seguro y saludable.

274. En este ámbito, existen diversos enfoques nacionales interesantes. El Código Nacional sobre el VIH y el Sida y el Empleo de Namibia, por ejemplo, proporciona orientaciones e instrucciones que todos los empleadores y trabajadores deben seguir a la hora de aplicar las disposiciones pertinentes de la Ley del Trabajo con respecto al VIH/SIDA en el empleo. En Etiopía, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha creado un grupo de trabajo para coordinar las labores en materia del VIH/SIDA. Estas actividades se reforzaron con la designación de un centro de coordinación en la inspección del trabajo encargado de supervisar el programa del Ministerio sobre el VIH/SIDA ¹⁰⁰. Entre las actividades que se llevaron a cabo figuran los foros educativos, el proyecto de un código de prácticas basado en el Repertorio de recomendaciones

⁹⁹ Para más información véase OIT: *Good labour practice compilation of labour inspection practices and guidelines for effective labour inspections in EPZs* (Ginebra, febrero de 2010).

¹⁰⁰ OIT: *Ethiopia labour inspection audit, 2009*.

prácticas de la OIT ¹⁰¹, diversos cursos de formación de instructores y la elaboración de una lista de comprobación para orientar a los servicios de inspección que se ocupan de esta cuestión. Varios países del Caribe han introducido programas de formación parecidos, entre ellos, Barbados, Belice, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago. En Guyana, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, Servicios Humanos y Seguridad Social ha integrado las cuestiones relativas al VIH en los servicios de inspección y capacitación de la División de Seguridad y Salud en el Trabajo. Los funcionarios de esta división han recibido formación para proporcionar asistencia técnica a las empresas en la elaboración y aplicación de políticas y programas en materia de VIH. Asimismo, se ha creado un programa informático para que la División de Seguridad y Salud en el Trabajo pueda realizar el seguimiento de la aplicación de las medidas de respuesta ante el VIH por parte de las empresas.

Recuadro 4.8
Inspección del trabajo y el VIH/SIDA en Filipinas

En 1998, Filipinas adoptó la Ley de Control y Prevención del Sida de 1998. En el artículo 15 del Reglamento de Aplicación en virtud de dicha Ley se trata la cuestión de la educación en materia de VIH/SIDA en el lugar de trabajo. En él se establece que cada empleador deberá elaborar, aplicar, evaluar y financiar un programa de información y educación sobre el VIH/SIDA para todos sus trabajadores. La supervisión y evaluación de este programa corresponde al Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE), en colaboración con el Departamento de Salud. La inspección del trabajo se encarga de velar por el cumplimiento del programa. Los empleadores deben facilitar a los inspectores los informes y los materiales correspondientes a su programa de educación e información en materia de VIH/SIDA y los inspectores deberán registrarlos en sus listas de comprobación. En colaboración con el Centro para la Seguridad y la Salud en el Trabajo del DOLE, los inspectores del trabajo desempeñan un papel activo. El Centro también es el coordinador general de un comité interinstitucional que se ocupa de las cuestiones relativas al sida en el lugar de trabajo, establecido en 1996 en virtud de la orden administrativa núm. 236. La Directora Ejecutiva del Centro para la Seguridad y la Salud en el Trabajo también representa la Secretaría del DOLE en el Consejo Nacional Filipino para el Sida.

Fuente: OIT: Philippines labour inspection audit, 2009.

Nuevos desafíos para la inspección del trabajo en un mundo en transformación

275. Por su naturaleza, el mundo del trabajo es cambiante, diverso y, a pesar de la existencia de las normas de trabajo, imprevisible. A esta situación se añaden los desafíos que plantean los requisitos técnicos específicos de las distintas ocupaciones, el uso de la tecnología y la existencia de nuevos procesos industriales. Hoy, más que nunca, es necesario tener mecanismos que permitan poner al día las capacidades y los conocimientos de los inspectores. Además, éstos deben tener la flexibilidad y el dinamismo necesarios para desempeñar sus funciones en materia de prevención, asesoramiento y aplicación de la ley, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Convenio núm. 81 y el párrafo 1 del artículo 6 del Convenio núm. 129.

276. Los cambios que se han producido en el mercado de trabajo durante el último decenio se han traducido en una tendencia creciente a ampliar el ámbito de competencia

¹⁰¹ OIT: *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* (Ginebra, 2001).

de los inspectores del trabajo (en especial en los países que se centran en la inspección sobre SST) para que puedan abarcar otras cuestiones relativas a las relaciones laborales.

277. En los últimos años, hechos como el envejecimiento de la población trabajadora, las tasas más elevadas de empleo de las mujeres, el aumento de la tasa de desempleo de los jóvenes, los movimientos migratorios¹⁰², las nuevas formas de organización del trabajo (teletrabajo y subcontratación), el establecimiento de nuevas metas mundiales para el desarrollo sostenible y un nuevo enfoque ambiental (energías renovables y empleos verdes) han dado lugar a grandes cambios en las esferas industrial y social, tanto a nivel nacional como internacional. Esta situación ha llevado a los inspectores a centrarse en nuevas prioridades, con nuevos métodos de investigación y nuevos desafíos. Además de supervisar y velar por el cumplimiento de las normas, es necesario identificar los nuevos y sumamente complejos factores de riesgo, así como los casos en los que se eluden responsabilidades en una estructura de relaciones laborales cada vez más intrincadas, y detectar la existencia de nuevas formas de empleo, en especial en las pequeñas y medianas empresas.

278. También es preciso tomar en consideración la creciente especialización de los procesos tradicionales, así como el uso frecuente de la robótica, la microelectrónica, la telemática y la nanotecnología. Al mismo tiempo, deben tenerse en cuenta los cambios en la organización del trabajo, en particular en cuanto a horarios de trabajo más flexibles y al uso de las tecnologías de la información. Otros factores que habría que tener presentes son los relacionados con unos sistemas de gestión de los recursos humanos más individualizados, en los que se establecen objetivos de desempeño de obligado cumplimiento. Estas tendencias son evidentes tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, que suelen acoger empresas extraterritoriales (*off-shore*) que hacen alarde de complejos procesos tecnológicos pero cuyos controles administrativos son inadecuados.

279. A los anteriores deben añadirse nuevos riesgos para la salud de los trabajadores, algunos de los cuales ya existían pero no se consideraba que fueran un riesgo (por ejemplo, la radiación ultravioleta)¹⁰³, y la aparición de nuevas pandemias como la de la gripe aviar. Los inspectores deberían abordar estas cuestiones nuevas de manera uniforme a través de la prevención y la aplicación de la ley, una tarea que no resulta ni mucho menos sencilla. Además, esta labor se ve dificultada por otros problemas como los efectos del estrés y los riesgos psicosociales en las empresas¹⁰⁴ (que entrañan un elemento de subjetividad), que se acentúan en época de crisis económica.

280. Además de la gran variedad de riesgos arriba mencionados, que parecen hacer necesario que todos los inspectores tengan conocimientos sobre diversas áreas técnicas

¹⁰² M. Amable, J. Benach y V. Porthé: «La precariedad laboral y la salud de los inmigrantes en España ¿qué sabemos y qué deberíamos saber?» en *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2007, vol. 10, núm. 1 (Barcelona). Los autores señalan que en la medida que la migración conlleva la pérdida de una red social de apoyo y problemas lingüísticos y de estatus social, los trastornos de la salud son superiores a los de la población nacional. De hecho la población emigrante muestra mayores índices de peor salud que la población autóctona, así como mayores trastornos psicológicos, aparte de que evitan la utilización habitual y normal de la asistencia sanitaria, al menos en sus primeros tiempos de estadía.

¹⁰³ La Unión Europea lo ha identificado como un agente carcinógeno en 36 industrias. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo: *Outlook 1: Riesgos nuevos y emergentes para la seguridad y la salud en el Trabajo* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009).

¹⁰⁴ Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 2020 la depresión se habrá convertido en la principal causa de incapacidad laboral. Véase el documento publicado por la Comisión Europea: *Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*, COM(2007)62 final (Bruselas, 21 de febrero de 2007).

especializadas, los distintos factores pueden superponerse y reforzarse mutuamente. Por consiguiente, es importante que, independientemente de la competencia y el grado de complejidad técnica de la inspección (especializada o general), en todo momento se tengan en cuenta las condiciones y el entorno en el que se desempeña el trabajo. En la estrategia de la Unión Europea sobre salud y seguridad en el trabajo se recomienda dar prioridad al estudio de los riesgos asociados a los «factores cruzados» (por ejemplo, la organización del trabajo y el diseño de los lugares de trabajo, y la exposición combinada a agentes físicos y químicos) ¹⁰⁵.

Recuadro 4.9
Repercusiones de la intensidad del trabajo en la salud

Según una reciente encuesta europea sobre las condiciones de trabajo, los trabajadores temporeros con contratos de seis meses de duración son los que sufren con más frecuencia problemas de salud relacionados con el trabajo (37 por ciento en comparación con el total de trabajadores empleados con distintos tipos de contratos), ya que, además de tratarse de una actividad temporal y más intensa, se ven expuestos a riesgos físicos y ambientales (durante más tiempo que en los contratos temporales de duración más corta) y a las repercusiones psicológicas que conlleva la presión en el lugar de trabajo. Asimismo, corren mayor riesgo de sufrir accidentes en el lugar de trabajo debido a la falta de formación.

Fuente: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey*, documento de referencia (2010).

Seguridad y salud

281. En vista de los nuevos factores que afectan a la salud de los trabajadores en todo el mundo, las inspecciones de trabajo han comenzado a replantear el enfoque tradicional compuesto de tres elementos, a saber, la reglamentación, el control y las sanciones. Cada vez con mayor frecuencia, los inspectores intervienen directamente en la estrategia de prevención de riesgos en el lugar de trabajo con el propósito de mejorar los sistemas básicos de mitigación de riesgos y extender su aplicación, así como de participar en la evaluación de riesgos o de prestar asesoramiento al respecto. El inspector desempeña un papel proactivo y anticipatorio, al actuar directamente en el lugar de trabajo. Este nuevo enfoque más sistémico se basa en los nuevos métodos de gestión y prevención de riesgos en materia de SST (como se indica en el Convenio núm. 187).

282. Con el fin de cumplir esta nueva función y asegurar una amplia cobertura de la población, la Dirección de Programas de Control del Cumplimiento (DEP), que forma parte de la Administración de Seguridad y Salud Ocupacionales (OSHA) de los Estados Unidos utiliza la tecnología de la información para difundir directrices sobre la mejora del cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el plano nacional. La DEP proporciona información a través de directivas y su interpretación en las que se explica cómo los funcionarios de seguridad y salud deberían hacer cumplir una norma y cómo deberían cumplirla los empleadores ¹⁰⁶. En el Reino Unido, la Dirección de Salud y Seguridad (HSE) adopta un enfoque similar y publica información en un folleto informativo titulado «*What to expect when a health and safety inspector calls*» y en una página web donde se explica en qué consiste una inspección de salud y seguridad ¹⁰⁷.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pág. 14.

¹⁰⁶ <http://www.osha.gov/as/opa/spanish/index.html>.

¹⁰⁷ <http://www.hse.gov.uk/pubns/hsc14.htm>.

283. Como se indica en el Estudio General de la CEACR de 2009 sobre seguridad y salud en el trabajo ¹⁰⁸, las funciones preventivas de los servicios de inspección del trabajo están adquiriendo una importancia creciente. En Bélgica, por ejemplo, el objetivo tradicional de la inspección del trabajo (Direction Générale Contrôle du bien-être au travail) consiste esencialmente en prestar asistencia técnica, facilitar información y, en último recurso, en imponer sanciones ¹⁰⁹.

284. En varios países, las políticas nacionales de seguridad y salud se centran en la labor de los servicios de inspección del trabajo. Este es el caso de la Autoridad para el Medio Ambiente de Trabajo de Dinamarca, que durante el período 2005-2012 se propone realizar controles esporádicos para examinar las condiciones de seguridad y salud en cada una de las empresas del país. Las empresas reciben un «Smiley» según los resultados de este examen que se publican en el sitio web de la Autoridad (<http://www.at.dk>). En Bulgaria, la Inspección General del Trabajo contribuye sistemáticamente a la formulación de estrategias y políticas de seguridad y salud ¹¹⁰.

285. La necesidad constante de adaptarse con rapidez a los avances tecnológicos y científicos y a un mundo del trabajo en permanente evolución exige la creación de órganos especializados en ciertos ámbitos de la SST como la evaluación de riesgos, la vigilancia médica, la ingeniería mecánica, la acústica, el análisis de materiales, el ensayo de equipos, la certificación de la maquinaria y los procesos, la elaboración de normas técnicas y la difusión de la información. Si bien la evaluación de riesgos es responsabilidad de las empresas, la inspección del trabajo suele proporcionar apoyo directo. Este tipo de participación es corriente en los países industrializados. En muchos países, los servicios de inspección planifican visitas en función de los riesgos y de la reglamentación nacional o sectorial en materia de SST. El Observatorio Europeo de Riesgos ha elaborado una interesante recopilación de cuestiones prioritarias ¹¹¹.

286. La participación de los inspectores en la evaluación de riesgos puede observarse, por ejemplo, en el «Plan PREVEA» ¹¹² español destinado a empresas de hasta 50 empleados, que brinda apoyo y asesoramiento técnico en materia de seguridad y salud por medio de inspectores sobre una base voluntaria. Como requisito previo, las empresas deben planificar actividades de prevención para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo, con la participación activa de los representantes de los trabajadores de la empresa. Si el plan se aplica, las sanciones pueden evitarse, a condición de que los objetivos de SST se cumplan y que no se produzcan accidentes o enfermedades profesionales graves o mortales en el lugar de trabajo. En Noruega, los sistemas de control interno son obligatorios desde el comienzo del decenio para todas las empresas públicas y privadas, a las que se exige llevar a cabo actividades de prevención. Al mismo tiempo, se pasó de inspecciones detalladas *in situ* a un enfoque sistémico. En 2001, los resultados ya se hacían sentir, se observaban mejoras no sólo en los planes de prevención internos

¹⁰⁸ OIT: *Seguridad y Salud en el Trabajo*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párrafo 98 (Estudio General, 2009).

¹⁰⁹ http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=834#AutoAncher1.

¹¹⁰ OIT: Estudio General, 2009, párrafo 98.

¹¹¹ Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA): *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work: Results of a questionnaire survey to EU-OSHA's focal points*, Observatorio Europeo de Riesgos, documento de trabajo núm. 10 (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009).

¹¹² Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, España: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009*.

(un 30 por ciento de las empresas había mejorado), sino también en la organización del trabajo (un 37 por ciento de las empresas) ¹¹³.

287. La prevención y la investigación de los accidentes en el lugar de trabajo siguen formando parte de los retos tradicionales que enfrentan los servicios de inspección del trabajo en el ámbito de la seguridad y la salud, aunque se están produciendo cambios notables en lo que respecta a las tendencias y las técnicas de investigación. Según la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA), los accidentes encabezan la lista de las preocupaciones expresadas por las autoridades europeas en 2009 (el 80 por ciento expresa cierta o mucha preocupación), seguidos por el estrés relacionado con el trabajo (79 por ciento), y los trastornos osteomusculares ¹¹⁴ (78 por ciento). La violencia o las amenazas de violencia, la intimidación y el acoso son una preocupación para casi el 40 por ciento de los encuestados ¹¹⁵. El Observatorio Europeo de Riesgos informa que si bien desde 1998 las tasas de accidentes han disminuido, esta disminución es más importante para los hombres (21 por ciento) que para las mujeres (14 por ciento) ¹¹⁶. La tasa de accidentes es particularmente elevada en sectores como los de la construcción y la agricultura; en todos los sectores las tasas más elevadas corresponden a los jóvenes. En Europa, la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012) ha fijado el objetivo de reducir en un 25 por ciento la incidencia de accidentes en el trabajo en toda la Unión Europea.

Riesgos medioambientales

288. Desde el punto de vista de la seguridad y salud, los riesgos medioambientales, en particular los relacionados con los denominados empleos verdes, requieren cada vez más que los servicios de inspección adopten un enfoque específico. El Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) ya ha abierto nuevas perspectivas y preparado el camino para futuras situaciones que requerirán la adopción de enfoques de la inspección innovadores, holísticos y basados en la colaboración, lo que entrañará una combinación de consideraciones laborales y ambientales, así como nuevos métodos de trabajo. Por ejemplo, en el Brasil, con el apoyo de la OIT, el Gobierno se ha comprometido a llevar a cabo un proyecto piloto en el Mato Grosso para promover métodos innovadores de inspección aplicables a los empleos verdes ¹¹⁷.

Riesgos psicosociales

289. Actualmente, los riesgos psicosociales, el estrés y la violencia relacionada con el trabajo son tratados por los servicios de inspección. Según el estudio de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA) antes mencionado, estas «nuevas» formas de riesgo (en particular el estrés) se sitúan en un punto porcentual por debajo de los accidentes, en términos de gravedad percibida por las empresas europeas. La concentración de tareas en una fuerza de trabajo pequeña, junto con la amenaza actual de la pérdida de empleo, genera un aumento significativo de la ansiedad y las enfermedades cardiovasculares, así como una alta tasa de absentismo, que a su vez exacerba el problema,

¹¹³ ILO/IALI: *Labour inspection and occupational safety and health management systems*, Summary report of the Joint ILO/IALI Symposium, Düsseldorf, mayo de 2001.

¹¹⁴ Aunque muchos factores contribuyen a su desarrollo, los trastornos osteomusculares se deben principalmente a la ejecución de tareas repetitivas, que suelen implicar esfuerzo físico.

¹¹⁵ EU-OSHA: *Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes: Resumen*.

¹¹⁶ http://osha.europa.eu/en/new_eustrategy/.

¹¹⁷ En el marco de la ordenanza ministerial núm. 546, de 11 de marzo de 2010, que rige el funcionamiento de la inspección del trabajo a través de una combinación de planificación y evaluación.

ya que se imponen nuevas tareas adicionales a miembros del personal que de no ser así no se habrían visto afectados. En otras palabras, existe un efecto en cadena que, pese a su importancia, no parece que se haya considerado en muchos países ¹¹⁸. Muchas empresas, conscientes de la magnitud del problema, han establecido sistemas de gestión preventiva, aunque generalmente se trata de programas internos basados en la negociación y el diálogo ¹¹⁹.

290. La evaluación de los riesgos psicosociales, que se ha extendido a toda Europa y es un elemento obligatorio de una evaluación general de riesgos, implica con frecuencia la participación de los servicios de inspección. Los servicios de inspección de la región han adoptado varias medidas específicas. Por ejemplo, desde marzo de 2009, la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo de los *Länder* Alemanes (LASI) ha elaborado manuales y listas de control para los inspectores y ha organizado cursos de capacitación con el objetivo de incorporar los riesgos psicosociales en los procedimientos de inspección de los estados federales ¹²⁰. Dinamarca ha nombrado psicólogos para cargos de inspectores y, desde el año 2000, la inspección del trabajo publica un libro sobre el entorno psicosocial titulado *Surveying the psychosocial environment*, con el fin de informar a la opinión pública sobre los enfoques adoptados respecto de dichos riesgos y que los servicios de inspección lo utilicen como manual ¹²¹.

Grupos vulnerables

291. Los cambios que ocurren en el mundo del trabajo también inciden en las condiciones de trabajo de los grupos vulnerables. Estos grupos deben ser atendidos mediante programas y campañas de inspección específicos a fin de abordar los factores de riesgo particulares que les afectan. Se están llevando a cabo varias iniciativas en Europa. Por ejemplo, en Austria, el programa sobre condiciones de trabajo adaptadas a la edad incluye actividades de promoción específicas a cargo de los servicios de inspección destinadas a los trabajadores de edad. Varios países han introducido programas destinados a definir y tratar los problemas que enfrentan los jóvenes en sectores específicos (por ejemplo, en Australia, Dinamarca, España, Grecia, Italia, Nueva Zelanda y Portugal).

Recuadro 4.10

La inspección del trabajo y la juventud en Austria

Los servicios de inspección del trabajo de Austria están desarrollando varios proyectos con el fin de abordar cuestiones relacionadas con los jóvenes en el trabajo, en particular en lo que se refiere a la seguridad y la salud. En los seis últimos años, se han emprendido más de 11 proyectos en colaboración con jóvenes, escuelas y empresas. En 1999, los servicios de inspección han lanzado la iniciativa «Team4Kids» ¹, cuyo objetivo es preparar a los jóvenes para el trabajo mediante la educación y la formación y promover la cultura de la seguridad y la salud, tanto entre los jóvenes como en las escuelas de formación profesional, las instituciones de orientación profesional y los lugares de trabajo.

¹ http://www.arbeitsinspektion.gv.at/NR/rdonlyres/4B3A8D52-3653-4659-92A2-D2569B6A15E4/0/safe_start.pdf.

¹¹⁸ En Europa, por ejemplo, sólo Bélgica, Finlandia, Noruega y los Países Bajos lo definen explícitamente en su legislación, mientras que está implícito en las definiciones utilizadas en España, Francia e Italia.

¹¹⁹ Por ejemplo, las negociaciones llevadas a cabo recientemente en Danone en Francia.

¹²⁰ K. Seiler: «Psychosocial risks at work – An advanced labour inspection approach of the German Laender», presentación PowerPoint, 23 de noviembre de 2009.

¹²¹ J. Graversgaard: «Key role of labour inspection: How to inspect psychosocial problems in the workplace?», en S. Iavicoli (ed.): *Stress at work in enlarging Europe* (Rome, National Institute for Occupational Safety and Prevention, 2004).

292. Desde principios del decenio de 1990, los servicios de inspección de Dinamarca organizan actividades destinadas a los jóvenes, que combinan campañas de inspección, materiales de información y actividades de divulgación en las escuelas. En los Países Bajos, se efectúa una inspección anual de las empresas que emplean a jóvenes durante las vacaciones. Durante este período, el 25 por ciento de los inspectores son asignados a las inspecciones relacionadas con los jóvenes y se estima que visitan entre 1.500 y 2.000 establecimientos por año ¹²².

293. También se llevan a cabo campañas similares destinadas a la economía no regulada y la mano de obra extranjera. En todas partes, las migraciones representan un reto clave para las inspecciones. Por ejemplo, en los Emiratos Árabes Unidos, en vista del gran volumen de mano de obra migrante, se aplica, desde 2007, un mecanismo de protección del salario, que permite el control electrónico de los salarios pagados a los trabajadores extranjeros ¹²³. El sistema fue introducido mediante el Decreto Ministerial núm. 788 relativo a la protección del salario adoptado en 2009, y se creó una Oficina de Protección del Salario. Dotada de un equipo de inspectores que goza de las mismas facultades que los demás inspectores del trabajo, la Oficina supervisa que se pagan debidamente los salarios por transferencia bancaria. Aunque no abarca a todos los trabajadores, el sistema constituye un enfoque de inspección interesante.

Relación de trabajo

294. Las nuevas formas de empleo, la subcontratación y las cadenas de suministro complejas han hecho más difíciles las tareas diarias de los inspectores. Éstas requieren la adopción de enfoques bien fundados, la recopilación de datos y la organización de campañas de información con la participación de los interlocutores sociales, los medios de comunicación y las instituciones especializadas. El uso extensivo de prácticas de «empleo indirecto» a través de una compleja red de acuerdos con empresas de servicios, a veces incluso radicadas en otro país, de manera que los trabajadores a menudo desconocen la identidad de su verdadero empleador es la causa de que los servicios de inspección del trabajo tengan dificultades en hacer cumplir las leyes. La intervención de agencias de empleo también puede complicar la tarea. Según la OIT, la situación es aún más incierta en cuanto a la posibilidad de que los inspectores del trabajo tomen medidas respecto de los trabajadores que se encuentran en relaciones de trabajo objetivamente ambiguas o encubiertas ¹²⁴.

295. Los programas innovadores que proporcionan información y servicios de educación, orientación y promoción profesional desempeñan una función importante para velar por el cumplimiento de la ley y de los convenios colectivos. En este contexto, los servicios de inspección del trabajo deben equiparse con una amplia variedad de herramientas, que incluyan materiales didácticos, directrices y listas de control, a fin de mejorar las competencias de los inspectores y su aptitud para abordar eficazmente los problemas relativos a las relaciones de trabajo encubiertas o ambiguas.

¹²² Netherlands: *Report on the practical implementation of Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work* (Países Bajos: Informe sobre la aplicación práctica de la Directiva 94/33/CE del Consejo de 22 de junio de 1994 relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo) en: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2921&langId=en>.

¹²³ En virtud del Decreto de Gabinete núm. 133/1 de 2007.

¹²⁴ OIT: *La relación de trabajo*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, junio de 2006, párrafo 67. Véase también G. Casale (ed.): *The employment relationship: A comparative overview* (Oxford, Hart Publishing, 2011).

296. En España, por ejemplo, la Ley Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción¹²⁵ fue adoptada a raíz de la alta tasa de accidentes registrados en el sector, que se deben en parte a la práctica generalizada de la subcontratación. La ley limita el número de niveles de subcontratación y fija las condiciones para las empresas de subcontratación, asegurando la transparencia en el sector de la construcción. Define, entre otras cosas, el concepto de contratista, subcontratista y trabajador independiente, así como las obligaciones y responsabilidades, y establece sanciones en caso de incumplimiento.

297. La legislación de Finlandia prevé en detalle la obligación del empleador de informar al trabajador acerca de las principales condiciones de su contrato de trabajo. Los trabajadores que no reciben información sobre su situación laboral y que se consideran a sí mismos como empleados pueden presentar una queja ante la autoridad competente¹²⁶.

298. En Singapur¹²⁷, no hay un solo instrumento legislativo que permita distinguir de manera concluyente un contrato de trabajo de un contrato de prestación de servicios, pese a que el Ministerio de Mano de Obra ha publicado en su sitio web un conjunto de criterios que deben aplicarse para determinar la existencia de una relación de trabajo. En algunos países, entre ellos varios países de América Latina, como Chile, la tarea de los inspectores se ve obstaculizada por el hecho de que cuando es necesario establecer, ya sea directa o indirectamente, la existencia de una relación de trabajo, sólo el Tribunal de Trabajo es competente para proceder a esa determinación.

Efectos de la reciente crisis económica

299. La reciente crisis económica mundial ha afectado a todos los sectores y ha tenido un impacto social evidente¹²⁸. Además de aumentar el desempleo y la rotación de la fuerza de trabajo, también han cambiado de manera rápida y progresiva algunos indicadores que tienen una influencia directa en la labor de las inspecciones del trabajo (tanto en su trabajo propiamente dicho como en las condiciones de trabajo que deben inspeccionar) y, por lo tanto, en su capacidad para garantizar la estabilidad social mediante la protección de los trabajadores y la correcta aplicación de la ley.

300. Los inspectores deben actuar con celeridad para aplicar nuevos instrumentos de prevención y asesoramiento, así como sanciones, que estén adaptados a un contexto nuevo e imprevisto en el cual algunos de los problemas a los que ya se han enfrentado se han agravado (la identificación de nuevas relaciones de trabajo y el incremento de todas las formas de trabajo no declarado)¹²⁹. A pesar de las similitudes observadas en los resultados sociales registrados en el período de la crisis y anterior a la crisis, las respuestas han sido muy diferentes. Países como Estados Unidos, Italia y Portugal han incrementado sus niveles de dotación de personal y/o presupuestos en los dos últimos años, con miras a reforzar el papel de la inspección, considerado de vital importancia en este contexto. A la inversa, algunos países han sufrido recortes presupuestarios que han tenido efectos directos en la labor de inspección. En Suecia, el presupuesto y la dotación

¹²⁵ Ley núm. 32/2006, de 18 de octubre de 2006, Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción.

¹²⁶ Ley de Contratos de Trabajo núm. 55/2001, en su forma enmendada.

¹²⁷ Información comunicada por el Gobierno.

¹²⁸ Para más información sobre el impacto de la crisis en la inspección del trabajo, véase OIT: *The global economic and social crisis and its impact on labour inspection systems*, documento de LAB/ADMIN (Ginebra, 2009).

¹²⁹ Para más información, véase OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, informe presentado a la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Washington, D.C., 20-21 de abril de 2010 (Ginebra, abril de 2010), páginas 53-56.

de personal en relación con la seguridad y la salud se han reducido un 31 por ciento entre 2006 y 2010 (167 personas menos dedicadas a la inspección o a tareas similares). Los recortes también han afectado al desarrollo profesional y a la financiación de las campañas de comunicación y formación, y se han traducido en reducciones de los miembros del personal de apoyo administrativo. Como consecuencia, el número de inspecciones llevadas a cabo ha disminuido desde 2006, mientras que el número de violaciones y de medidas preventivas permanece estable ¹³⁰. En España y el Reino Unido también se han llevado a cabo recortes presupuestarios.

301. En muchos países, las inspecciones del trabajo han reorientado su labor y han redoblado sus esfuerzos como consecuencia inmediata de la crisis. En España, la inspección ha registrado un incremento de casi el 300 por ciento en relación con 2007 en lo que respecta a los procedimientos administrativos relativos a los planes de ajuste de la fuerza de trabajo a medida que las empresas cierran o reducen su personal ¹³¹. Ha sido necesario reorientar los programas y modificar mensualmente los planes de trabajo con el fin de afrontar las necesidades actuales. En Argentina, el impacto del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (véase *infra*) se ha visto afectado por las fluctuaciones de la economía, lo que ha obligado a la inspección del trabajo a adoptar medidas para garantizar los resultados y mantener unos niveles de regularización óptimos.

302. Otros países han revisado sus sistemas de inspección del trabajo, y han introducido importantes cambios en la organización y la composición. En Irlanda, por ejemplo, en paralelo con la inspección tradicional de la seguridad y la salud ¹³² (responsable de ayudar a la Autoridad de Seguridad y Salud en determinadas funciones generales con arreglo a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley sobre Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, de 2005 ¹³³), se estableció la nueva Autoridad nacional de derechos laborales (National Employment Rights Authority, NERA) de conformidad con el proyecto de Ley de Cumplimiento de los Derechos Laborales, de 18 de marzo de 2008. Su objetivo, de conformidad con el acuerdo nacional conocido como «Towards 2016», es mejorar el nivel de cumplimiento de la legislación laboral a través de una mejor coordinación administrativa con las autoridades fiscales, aduaneras, de seguridad y salud y policiales, y de inspecciones conjuntas con estas entidades. Esta reforma permitió nombrar a nuevos inspectores (el número total se incrementó de 31 a 90) con más facultades para la prevención y menos poder punitivo. Se asignó un presupuesto de 750.000 euros a las actividades promocionales y educativas centradas en la aplicación y el cumplimiento.

Trabajo no declarado

303. El impacto de la crisis se ha manifestado de una manera más aguda en términos de trabajo vulnerable, ya que ha dado lugar a nuevas formas de relaciones de trabajo y a la proliferación de los trabajadores no declarados, de modo que la legislación vigente no cubre todos los casos. En los últimos años, muchas reformas legislativas han tratado de mejorar el cumplimiento y el control de la aplicación en este ámbito, entre las que cabe citar la Ley sobre la Inspección del Trabajo, de 2008, en Bulgaria, y la Ley sobre la

¹³⁰ Información proporcionada por el Gobierno.

¹³¹ Véase Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, España: *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2009*, op. cit.

¹³² La inspección se divide en varios organismos de control, con conexiones limitadas entre ellos; se trata de una estructura típica de los países de habla inglesa. Véase M. Piore: «En busca de un sistema de regulación laboral flexible en Latinoamérica y Estados Unidos», documento para la Conferencia sobre la aplicación de las normas del trabajo: una perspectiva comparada, Buenos Aires, noviembre de 2005.

¹³³ Ley sobre Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo, de 2005 (núm. 10 de 2005).

Inspección Estatal del Trabajo, de 2008, en Letonia ¹³⁴. También se han emprendido reformas con objeto de revisar las normas para la identificación de una relación de trabajo; un ejemplo de ello es la ley núm. 7/2009 de Portugal (12 de febrero de 2009), por la que se modifica el Código del Trabajo con enmiendas destinadas a facilitar la inspección.

304. La lucha contra el trabajo no declarado forma parte de una estrategia más amplia encaminada a combatir el trabajo no documentado en general y conlleva diversas medidas legislativas. Sin embargo, esta tarea no debería tener el efecto de transformar al inspector en un policía de migración ¹³⁵. Con frecuencia, se pide a los inspectores del trabajo que cooperen con las fuerzas del orden público o con las autoridades de inmigración, con miras a controlar la situación de los trabajadores extranjeros y migrantes. Dicha cooperación debería llevarse a cabo con cautela, teniendo en cuenta que el principal objetivo del sistema de inspección del trabajo es proteger los derechos e intereses de todos los trabajadores y mejorar sus condiciones de trabajo ¹³⁶. Las inspecciones del trabajo se enfrentan a muchas dificultades en su empeño por combatir el trabajo no declarado. Estas dificultades son muy similares a las encaradas en la lucha contra el trabajo forzoso. En general, la jurisdicción y la capacidad de las inspecciones suelen ser limitadas en este ámbito.

305. Con objeto de hacer frente a los retos que plantea el trabajo no declarado, las autoridades públicas han adoptado diversas medidas para facilitar la labor de la inspección del trabajo. En algunos casos, dichas medidas se han centrado en actividades preparatorias y preventivas, como las realizadas por el Comité Nacional para la Formalización del Trabajo Irregular en Italia, o el Grupo de Control de la Economía Sumergida en Irlanda ¹³⁷. También se han llevado a cabo campañas de información y difusión. En Suecia, el proyecto ID06 emprendido en el sector de la construcción ¹³⁸ adoptó un enfoque similar y demostró ser un instrumento de control eficaz para hacer frente al trabajo no declarado, con la exigencia de que todos los trabajadores de una obra estén registrados y lleven consigo tarjetas de identidad. En Finlandia, Italia y Noruega se han adoptado medidas similares ¹³⁹.

306. En línea similar se introdujo el artículo 52a en la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de Finlandia, en febrero de 2006 ¹⁴⁰, en virtud del cual quienes dirigen y supervisan una obra deberán asegurarse de que todas y cada una de las personas que trabajen en la obra posean y muestren una identificación fotográfica. En Nueva Zelanda existen otras medidas de este tipo orientadas a los grupos vulnerables (aunque centradas únicamente en la seguridad y la salud); en este país se expide un «pasaporte para la seguridad» ¹⁴¹ a los trabajadores de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, a

¹³⁴ Bulgaria: Ley sobre la Inspección del Trabajo, de 24 de noviembre de 2008; Letonia: Ley sobre la Inspección Estatal del Trabajo, de 19 de junio de 2008.

¹³⁵ Para más información sobre el trabajo no declarado, véase OIT: *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, documento de trabajo núm. 7 de LAB/ADMIN (Ginebra, 2010).

¹³⁶ OIT: Estudio General, 2006, párrafo 161.

¹³⁷ Sitio web de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), en <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/it007.htm>, y <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/ie001.htm> (en inglés).

¹³⁸ Véase el sitio web: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/se002.htm>.

¹³⁹ Eurofound. Véase asimismo OCDE: *Combatir el empleo ilegal de trabajadores extranjeros* (París, 2000).

¹⁴⁰ Ley núm. 44 sobre la Aplicación de las Normas de Seguridad y Salud en el Trabajo y la Cooperación en Materia de Seguridad y Salud en los Lugares de Trabajo, de 2006.

¹⁴¹ Véase el sitio web: <http://www.safecommunities.org.nz/p2s/gen>.

quienes se considera vulnerables. Esto abarca la protección tanto contractual como en relación con la seguridad. En Australia también se ha iniciado un programa de este tipo ¹⁴², similar al modelo de Comunidades Seguras del Canadá (*Canadian Safe Communities*).

307. En Suiza, la Ley Federal sobre las Medidas para Combatir el Trabajo no Declarado, de 17 de junio de 2005, en vigor desde el 1.º de enero de 2008, ha incrementado la carga de trabajo de las inspecciones del trabajo de cada cantón por lo referente al trabajo no declarado (en julio de 2010 ya se habían realizado 9.000 verificaciones). En virtud de esta ley se creó un nuevo órgano de inspección del trabajo a nivel cantonal con nuevas competencias de investigación. Al mismo tiempo, se ha establecido un nuevo conjunto de sanciones que prevén multas más elevadas y al mismo tiempo impiden a las empresas culpables el acceso a licitaciones públicas o a subvenciones. Los nombres de las empresas infractoras se publican asimismo en Internet. Este nuevo órgano actúa paralelamente a la inspección tradicional de la seguridad, la salud y las condiciones de trabajo y desempeña un papel fundamental en la coordinación con otros organismos públicos (la policía, las oficinas de empleo, la seguridad social, las aduanas y las autoridades fiscales) a fin de combatir el trabajo no declarado.

308. En los Países Bajos, la Inspección del Trabajo, el Servicio de Inteligencia e Investigación en Seguridad Social, y el Servicio de Inspección del Trabajo y los Ingresos se fusionaron en marzo de 2010 bajo la supervisión de una inspección general dentro del Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo. Esta medida es consecuencia de los cambios operados en lo relativo al control del trabajo no declarado desde 2003, que se han acelerado debido al estado actual de la economía ¹⁴³.

309. La recopilación y utilización de datos estadísticos es una estrategia común en la lucha contra el trabajo ilegal. En Bélgica, un conjunto de bases de datos fusionadas ha demostrado ser de inestimable valor a la hora de detectar, prevenir y combatir el trabajo no declarado ¹⁴⁴.

310. Dado que el número total de inspectores del trabajo puede ser con frecuencia limitado, se han elaborado nuevos métodos integrados para detectar el trabajo no declarado utilizando información obtenida de otras fuentes o de otros órganos administrativos no vinculados de forma obvia con cuestiones laborales. A tal efecto, algunos países están elaborando indicadores para comparar y verificar la información proveniente de diferentes bases de datos, además de otros recursos de información. En España, por ejemplo, se ha concebido una técnica creativa para identificar el trabajo estacional no declarado durante las cosechas de la naranja y la uva: los inspectores del trabajo comparan la zona de la tierra agrícola con el número de horas trabajadas durante la cosecha del año anterior y el número de trabajadores registrado cada mes en la base de datos de la institución de la seguridad social. Si se observa cualquier discrepancia entre las cifras, puede pedirse a los empleadores que proporcionen documentación adicional,

¹⁴² Véase el sitio web: http://www.safework.sa.gov.au/youth/fom_passport.jsp.

¹⁴³ En los Países Bajos, el número de inspectores de seguridad y salud disminuyó un 4 por ciento entre 2003 y 2006. Sin embargo, esto no puede atribuirse al aumento paralelo del número de inspectores contra el fraude (179 en 2006, lo que representa un incremento de más del 30 por ciento en el mismo período), sino más bien a la reorganización de los inspectores técnicos en grupos multidisciplinarios que colaboran con otros expertos *ad hoc*.

¹⁴⁴ Se trata del sistema de registro electrónico DIMONA (*Déclaration Immédiate/ONmiddellijke Aangifte*) de la Oficina Nacional de la Seguridad Social, el sistema de información sobre las migraciones internacionales LIMOSA (*Landenoverschrijdend Informatiesysteem Migratie Onderzoek Sociaal Administratief*), y la Organización contra el Fraude de los Servicios de Inspección Social (*Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale*, OASIS). La base de datos se creó en 2001 como parte de un proyecto conjunto contra el fraude.

incluidos los contratos de trabajo. Si esto no permite resolver el problema, puede llevarse a cabo una inspección o convocar al empleador a una reunión en la inspección del trabajo. Este enfoque ha conducido a un aumento del 217 por ciento del número de trabajadores registrados en las bases de datos de la seguridad social entre 2007 y 2009, y a un incremento del 50 por ciento de las solicitudes de permisos de trabajo ¹⁴⁵.

311. En algunos países de América Latina se han llevado a cabo planes y campañas para regularizar a los trabajadores no declarados. En la Argentina, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) mencionado *supra* está dirigido conjuntamente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las autoridades del trabajo de los gobiernos provinciales, con la participación del Consejo Federal del Trabajo. El Plan, establecido en 2003, tiene por objeto asegurar unas condiciones de trabajo apropiadas, facilitar la detección y aumentar las medidas correctivas en caso de incumplimiento de la legislación en materia de trabajo y de seguridad social. Entre sus objetivos figura registrar en la seguridad social a los trabajadores excluidos anteriormente y velar por que los empleadores lleven a cabo el registro de forma voluntaria. También pretende crear conciencia sobre los problemas derivados del trabajo no declarado y los beneficios de la regularización. Los resultados han sido positivos: desde 2002, el registro de trabajadores del sector privado se ha incrementado un 64 por ciento (entre el segundo trimestre de 2002 y de 2009) ¹⁴⁶. En 2009, se definió un nuevo marco normativo en respuesta a la crisis, que conlleva la subvención por el Estado de las cotizaciones de los empleadores, así como mecanismos para regularizar a los trabajadores.

312. El «Plan Reto», iniciado en el Perú en 2008, tiene por objeto regularizar a los trabajadores no declarados, combinando la sensibilización pública con la inspección de determinados tipos de actividades laborales en las cuales el empleo irregular constituye un riesgo. Uno de los objetivos del plan es transferir a los trabajadores a un sistema electrónico de nóminas ¹⁴⁷.

313. Los programas de trabajo de algunas inspecciones se basan en una estrategia y/o política contra el trabajo no declarado. En Bulgaria, la inspección del trabajo incorporó el trabajo no declarado en su Plan de Acción Estratégico 2008-2010. En otros países, como Francia, Hungría, Italia, Lituania, Polonia y Portugal, el trabajo no declarado se incorpora cada vez más en los planes y programas anuales de la actividad de inspección. En Bélgica, se establecen objetivos de inspección cuantitativos para cada inspector, concediéndose prioridad al trabajo no declarado. Asimismo, se ha elaborado una estrategia nacional con el fin de combatir el fraude social y fiscal.

314. Al mismo tiempo, se ha demostrado que es esencial que los inspectores aúnen esfuerzos con los interlocutores sociales, mediante acuerdos de colaboración en sectores específicos con una elevada incidencia de trabajo no declarado (por ejemplo, en Alemania, Bélgica, Estonia, Francia, Irlanda e Italia), y mediante campañas conjuntas de información y sensibilización sobre el trabajo no declarado (por ejemplo, en Dinamarca y Portugal).

¹⁴⁵ Información proporcionada por el Ministerio de Trabajo. Véase asimismo R. Aragón Bombin: «Labour inspectorates' collaboration in a globalized world: The 21st century challenges» (en inglés), presentación realizada en octubre de 2009, que puede consultarse en el sitio web del LAB/ADMIN, en http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_118081/index.htm.

¹⁴⁶ Datos elaborados por el Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE), en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, basados en los registros administrativos de la seguridad social.

¹⁴⁷ Información proporcionada por el Gobierno.

315. En otros países, los interlocutores sociales participan en la elaboración de programas y actividades relativos al trabajo no declarado, así como en la preparación de planes de inspección. Éste es el caso de Lituania, donde los interlocutores sociales toman parte a escala nacional en la planificación de medidas encaminadas a combatir el trabajo no declarado mediante la celebración de consultas con el Consejo Nacional Tripartito.

316. En el contexto del trabajo no declarado, los inspectores del trabajo requieren una formación específica sobre el fenómeno en general y sobre los sectores específicos en los cuales este tipo de trabajo tiene lugar con más frecuencia en un país determinado. En los países europeos, esta necesidad se reconoce cada vez más. Se imparte formación en el marco de programas de iniciación para inspectores en países como Francia, Hungría, Italia y Portugal.

Inspecciones transfronterizas

317. En este contexto, en los últimos veinte años aproximadamente ha surgido una tendencia hacia la realización de actividades conjuntas de inspección, sin duda como resultado de los procesos de integración regional y del rápido aumento de la libre circulación de trabajadores y servicios. Un ejemplo de ello es el hecho de que las inspecciones transfronterizas conjuntas o coordinadas, además de aquellas motivadas por los proyectos transfronterizos de obras públicas, se están convirtiendo en una práctica habitual. Tal es el caso en Luxemburgo, donde se invita a las autoridades alemanas (inspección financiera e inspección del trabajo) a realizar inspecciones conjuntas en las zonas fronterizas de forma regular, en particular en las obras y en las áreas con gran número de trabajadores desplazados. Así como han incrementado las inspecciones coordinadas, también se ha constatado un aumento notable de los acuerdos de cooperación bilaterales entre las inspecciones del trabajo desde principios de los noventa, especialmente en Europa ¹⁴⁸. La mayoría de éstos se basa en la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, e intenta aplicarla, si bien el alcance de los acuerdos no se limita a los trabajadores desplazados. En una fecha tan reciente como mayo de 2010, los Ministerios de Trabajo de Bulgaria, Grecia y Rumania firmaron un acuerdo de cooperación sobre el trabajo no declarado ¹⁴⁹.

318. Desde 2007 han surgido varias iniciativas en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ¹⁵⁰ cuyo objetivo es lograr una coordinación entre las inspecciones del trabajo y garantizar la coherencia de los procedimientos de inspección en los cuatro Estados miembros. Al igual que en Europa, se han llevado a cabo varias inspecciones conjuntas y se han organizado operaciones coordinadas y simultáneas en las zonas fronterizas. En mayo de 2008, MERCOSUR preparó una propuesta conjunta que incluía medidas relativas a la inspección y al trabajo infantil y que estaba centrada en sectores económicos específicos (como los trabajadores de los aserraderos en la frontera entre la

¹⁴⁸ A lo largo de la historia, han existido acuerdos bilaterales entre distintos países, en particular en Europa. Su función consistía esencialmente en propiciar la cooperación y el intercambio de información. La realización de inspecciones de alta calidad en un Estado vecino constituía una garantía de paz social y de un menor número de problemas transfronterizos.

¹⁴⁹ El acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Política Social de la República de Bulgaria, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la República Helénica, y el Ministerio de Trabajo, Familia y Protección Social de Rumania sobre condiciones de trabajo y protección de los derechos laborales está disponible en inglés en el sitio web del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN): http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_145368/index.htm.

¹⁵⁰ El Subgrupo de Trabajo núm. 10 sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social es el responsable de la inspección del trabajo en el MERCOSUR.

Argentina y el Brasil). Al mismo tiempo, MERCOSUR adoptó medidas y redactó pautas con el fin de establecer un *modus operandi* regional. Un primer paso hacia la consecución de dicho objetivo fue el diseño, en 2006, de actividades de inspección conjuntas relativas a las Condiciones Mínimas del Procedimiento de Inspección del Trabajo (Decisión núm. 32/06 del Consejo del Mercado Común) y a los Requisitos Mínimos de Perfil del Inspector del Trabajo en el MERCOSUR (Decisión núm. 33/06 del Consejo del Mercado Común). Dichas actividades aún se encuentran en proceso de desarrollo.

319. En la región de Asia y el Pacífico, los Jefes de las Autoridades Encargadas de la Seguridad en el Lugar de Trabajo (*Heads of Workplace Safety Authorities*, HWSA)¹⁵¹ de Australia y Nueva Zelanda han emprendido varias iniciativas para la armonización, si bien están limitadas a cuestiones relativas a la seguridad y la salud. Además de realizar campañas de prevención (como la organizada en 2009 sobre andamiaje), han creado una estrategia para el período 2002-2012 en la que se identifica una lista de prioridades en materia de seguridad y salud y se buscan enfoques comunes que sean coherentes con las prioridades de ambos países.

320. En el contexto de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la 21.ª Reunión de Ministros de Trabajo de la ASEAN (ALMM) adoptó recientemente el Programa de los Ministros de Trabajo de la ASEAN para el período 2010-2015. El Programa hace hincapié en la importancia de fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo y reitera la necesidad de celebrar regularmente una Conferencia de Inspección del Trabajo de la ASEAN¹⁵². Este compromiso complementa la labor que ya se está realizando en materia de SST mediante la Red de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN-OSHNET).

Mejora de los medios de acción administrativas y jurídicas

321. De conformidad con lo dispuesto en los Convenios núms. 81 (artículo 16) y 129 (artículo 21), los lugares de trabajo estarán sujetos a inspecciones tan frecuentes y exhaustivas como sea necesario para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones jurídicas pertinentes. Por consiguiente, la aplicación de la ley requiere que se utilicen diferentes instrumentos y medidas administrativas que garanticen un cumplimiento eficiente y rápido en todas las etapas de las intervenciones de inspección. Cabe recordar que tales intervenciones no solo comprenden visitas de inspección, sino también actividades y campañas educativas, de prevención y de toma de conciencia como parte de un planteamiento holístico que abarca todos los requisitos para el cumplimiento de la ley. En el marco de este enfoque amplio es fundamental el concepto de un programa, un plan o una «política de aplicación de la ley» (como se la denomina en ocasiones).

322. Es esencial que todas las personas vinculadas con los planes o programas de inspección entiendan claramente cuáles son sus responsabilidades, el nivel de rendimiento que deben lograr, los objetivos y los plazos, etc. En consonancia con lo anterior, es necesaria una estrategia general de inspección a escala nacional. Ésta debería formularse bajo la supervisión de la autoridad central y en consulta con los interlocutores sociales. Para garantizar que los planes se apliquen de manera efectiva y que las dificultades enfrentadas se comuniquen con eficiencia, quienes preparen la estrategia

¹⁵¹ El grupo está constituido por los dirigentes de los principales organismos de regulación de la SST en ambos países.

¹⁵² Véase: http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_145368/index.htm.

también deberán encargarse de vigilar las inspecciones. Además, la planificación no es un proceso unidireccional, ya que la información que los inspectores obtienen durante las visitas contribuirá a preparar planes que velen por que la inspección se lleve a cabo de forma tan eficaz y eficiente como sea posible en el contexto de este proceso en continua evolución.

Planificación y programación

323. Todos los países cuentan con planes nacionales y programas en materia de política de control de la aplicación, si bien éstos suelen presentar variaciones y diferentes grados de detalle. Por ejemplo, en 2006 Pakistán adoptó una política nacional de ejecución en la que se plasma el compromiso del Gobierno de realizar inspecciones y hacer cumplir la ley. Tal política establece las funciones, los propósitos y los objetivos estratégicos de la inspección del trabajo, el método para lograr la participación de los principales interesados, y los enfoques y medios de acción. El Reino Unido ¹⁵³ y Nueva Zelanda ¹⁵⁴ también han preparado documentos de política que contienen planteamientos específicos para asegurar el cumplimiento de la ley.

324. Sin perjuicio de estos «programas y políticas» generales, las inspecciones del trabajo a menudo establecen programas anuales de intervención específicos basados en distintos criterios. En algunos casos se llevan a cabo consultas con los interlocutores sociales para definir las cuestiones específicas en las que se centrarán las intervenciones.

325. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Administración de Salud y Seguridad Ocupacionales (OSHA) prepara planes y programas relativos a los peligros o riesgos de accidente, las quejas de los trabajadores, las recomendaciones de otros organismos gubernamentales, los empleadores cuyos empleados presentan niveles elevados de lesiones o enfermedades, las ocupaciones peligrosas — como la excavación de zanjas —, el uso de equipo peligroso — como las prensas mecánicas —, y la vigilancia.

326. En América Latina se establecen estrategias o planes plurianuales en función de los fondos disponibles, cuya duración suele ser de entre dos y cuatro años. Éstos se aplican a través de programas anuales o trimestrales en los que se establecen indicadores y puntos de referencia precisos. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011 ¹⁵⁵ establece pautas operativas para la inspección, un manual del inspector del trabajo y un manual sobre la inspección de las condiciones de trabajo, que incluye ejemplos prácticos. El Plan crea el sistema «Declare» (método de declaración en línea) que fomenta la adquisición de compromisos voluntarios (para generar una cultura de cumplimiento a través de la información electrónica) cuyo objetivo es difundir la normativa laboral mediante una biblioteca virtual, y que prevé una autoevaluación por parte del usuario y fomenta la confianza en las autoridades laborales.

327. En el Perú, la inspección del trabajo ha publicado una serie de directrices sobre procedimientos y pautas para garantizar la aplicación efectiva de la ley. Éstas incluyen una lista de comprobación previamente establecida que indica para cada ámbito cuáles son las cuestiones que pueden ser objeto de inspección, así como los elementos de comparación básicos. Para garantizar el respeto de cada una de las directrices (que

¹⁵³ Dirección de Salud y Seguridad, Reino Unido: *Enforcement Policy Statement* (2009), disponible en: <http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf>.

¹⁵⁴ Departamento de Trabajo, Nueva Zelanda: *Keeping Work Safe: The Department of Labour's policy on enforcing the Health and Safety in Employment Act 1992*, Nueva Zelanda (2009), disponible en: http://www.dol.govt.nz/publications/research/keeping-work-safe/keeping-work-safe_01.asp.

¹⁵⁵ Disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/planeacion/docs/plandesarrollo.pdf>.

básicamente se centran en cuestiones relativas al sindicalismo, la subcontratación y la intermediación), su aplicación se supervisa anualmente para determinar qué sectores se abarcan, cuál es el grado de incumplimiento y otras características.

328. Como parte de un proceso de revisión y modificación internas de los métodos de trabajo, el Brasil ha aplicado recientemente (abril de 2010) una nueva metodología de inspección basada en objetivos a través de proyectos y trabajo en equipo en la esfera regional y nacional. Dichos proyectos establecerán prioridades conformes a los objetivos generales del plan de inspección plurianual. El programa se basa en el apoyo tecnológico, financiado por el Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio (FGTS), y en un programa de fortalecimiento de capacidades. Los programas nacionales para 2010 se centran en cuatro temas: la erradicación del trabajo forzoso, la lucha contra el trabajo infantil, la integración de las personas con discapacidades y la formación ¹⁵⁶.

329. En lo que respecta a los Estados árabes, Omán puso en marcha recientemente un sistema electrónico para el intercambio de información que permite a los inspectores rellenar listas de comprobación electrónicas en el lugar de la inspección y, al mismo tiempo, acceder a la base de datos central. Los inspectores recibieron hace poco 180 dispositivos electrónicos portátiles para simplificar sus actividades cotidianas. En Jordania, la informatización del sistema de inspección y su centralización en el Ministerio de Trabajo ha mejorado la comunicación y la presentación de informes.

Insuficiencia de datos comparables

330. En lo que a la planificación y la programación respecta, es importante poder contar con datos sólidos y válidos sobre inspección del trabajo. Ello supone deficiencias al comparar experiencias relativas a la inspección del trabajo. En 2006, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones señaló que «aunque la OIT recibe de manera periódica información sobre el número de inspectores o de agentes de control del trabajo, resulta muy difícil saber hasta qué punto se cumplen las disposiciones pertinentes de los convenios. Entre otras cosas, faltan indicaciones que permitan saber en qué medida el número de inspectores en ejercicio tiene en cuenta los criterios previstos. Además, las diversas denominaciones que se dan a los agentes de control contemplados por los instrumentos dificulta todo análisis comparativo» ¹⁵⁷.

331. La disparidad de los conceptos, criterios y parámetros en el diseño de registros administrativos, aunado a la falta de uniformidad en las fuentes elegidas y la escasez de datos o la inconsistencia de su recopilación, dificultan la producción de análisis comparativos de los datos entre países y regiones ¹⁵⁸, así como la identificación de tendencias o índices significativos con base en la información y los registros disponibles. Además, se emplean distintas definiciones para los conceptos básicos, como inspector, visita de inspección o acción de inspección (véase el anexo 2). La mayoría de las estadísticas no están desglosadas en función del género ¹⁵⁹, lo que dificulta la

¹⁵⁶ Información proporcionada por el Gobierno.

¹⁵⁷ OIT: Estudio General, 2006, párrafo 194.

¹⁵⁸ Véase, por ejemplo, el conjunto de datos preparado por LAB/ADMIN, *Figures on labour inspection*, disponible en http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

¹⁵⁹ El número de países que presentan datos desglosados en función del género es bastante limitado. De un total de 90 Estados Miembros, dicha información está disponible únicamente sobre 15 de éstos. Véase LAB/ADMIN: *Figures and statistics on labour inspection system: A topic to be developed*, borrador, disponible en: http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/WCMS_141079/index.htm.

verificación de la composición del personal de inspección desde una perspectiva de género ¹⁶⁰ (véase el anexo 1).

332. En este contexto, sería conveniente establecer una metodología común para la recopilación de datos sobre inspección del trabajo. Ello mejoraría la recolección de datos estadísticos en los informes anuales presentados de conformidad con lo dispuesto en los Convenios núms. 81 (artículo 21) y 129 (artículo 27) y permitiría un intercambio de información valioso, que es un instrumento esencial en las etapas de planificación, programación y evaluación de las actividades de inspección.

Campañas específicas

333. Como parte del plan anual y para complementar las visitas de inspección (tanto proactivas como reactivas), las inspecciones generales organizan campañas o visitas temáticas, por lo general, en consulta con los interlocutores sociales, con el objetivo específico de abordar las principales cuestiones de interés en el plano nacional o sectorial. Las campañas son instrumentos fundamentales para la planificación de la labor de inspección, como se indica más arriba. Muchas de las buenas prácticas en materia de inspección se aplican o canalizan a través de este tipo de actividad (dos ejemplos típicos son la lucha contra el trabajo infantil y la lucha contra el trabajo no declarado).

Recuadro 4.11
La función del Comité de Altos Responsables
de la Inspección de Trabajo (CARIT)

Las campañas públicas realizadas en Europa son fundamentales y constituyen un fuerte incentivo para asegurar la aplicación de medidas de prevención. En 2003, el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT) lanzó la primera campaña de alcance europeo destinada al sector de la construcción y centrada en la prevención de caídas desde sitios elevados.

En Europa, las campañas de inspección del trabajo de ese tipo han demostrado ser herramientas valiosas para aumentar la sensibilización y mejorar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la legislación. En la mayoría de los países, la tasa de accidentes del sector de la construcción ha disminuido como resultado de las medidas adoptadas. Los Estados miembros de la UE llevan a cabo campañas de información idénticas a través de los medios de comunicación y la prensa con el propósito de sensibilizar a la población acerca del sector de la construcción y utilizan los mismos métodos de inspección. Las campañas se realizan cada año, con claros resultados cuantitativos en toda la Unión Europea. La última campaña del CARIT, que tuvo lugar en 2010, trató del uso de sustancias peligrosas en el lugar de trabajo.

334. La colaboración entre los servicios de inspección y los medios de comunicación ha sido esencial para lograr una mayor visibilidad del trabajo que realizan en los planos tanto nacional como internacional. Se han organizado muchas campañas en colaboración con los medios de comunicación, en particular sobre cuestiones de seguridad y salud en el trabajo (prevención) o sobre ilegalidad y/o empleo. Por ejemplo, en Australia, una campaña en los medios de comunicación permitió reducir el número de solicitudes de reembolso por tratamiento del dolor de espalda y disminuir los costos de indemnización. El lema *Back Pain: Don't Take It Lying Down* (Dolor de espalda: No se dé por vencido) se dirigía a trabajadores que ya habían experimentado un episodio de dolor de espalda con el fin de contribuir a reducir el número de casos de discapacidad, uno de los

¹⁶⁰ En el artículo 8 del Convenio núm. 81 y el artículo 10 del Convenio núm. 129 está estipulado que las mujeres y los hombres deberán ser igualmente elegibles para formar parte del personal de la inspección del trabajo, y, cuando fuere necesario, se asignarán funciones especiales a los inspectores y a las inspectoras.

principales factores del costo de la atención de la salud. La campaña incluía cortos publicitarios de radio y televisión con profesionales de la salud, en los que actuaban personas famosas y actores locales. Se utilizaron vallas publicitarias y carteles, así como directrices para la gestión del dolor de espalda dirigidas a los médicos. Tres años después de la campaña, el número de solicitudes de reembolso por tratamiento del dolor de espalda se redujo en una cifra superior a 3.300 y se ahorraron más de 40 millones de dólares australianos en costos de indemnización ¹⁶¹.

Seguimiento y evaluación

335. Tras la planificación y la ejecución de las actividades de inspección del trabajo se debería realizar un seguimiento y evaluación. A este respecto, los informes periódicos son la base para la medición de los resultados y la definición de una serie de criterios comunes.

336. La legislación de varios países prevé específicamente la presentación de informes periódicos de conformidad con los requisitos de las normas internacionales del trabajo. Además de reseñar las actividades de inspección o los resultados de estas actividades, estos informes presentan una evaluación de las actividades realizadas durante el período de referencia. Por ejemplo, en Bulgaria, el análisis abarca las lesiones ocurridas en el lugar de trabajo y la aplicación de la legislación relativa a la SST y las relaciones laborales. En Etiopía, los informes periódicos también contienen información sobre las repercusiones de los accidentes laborales en términos de costos humanos, materiales y financieros. En Argelia, Marruecos y Túnez, los informes periódicos sobre las actividades de los inspectores del trabajo deben mencionar los accidentes de trabajo y sus causas, las causas de los conflictos laborales colectivos e individuales y toda otra información que pueda contribuir a la recuperación económica regional o nacional, al desarrollo de las relaciones laborales en el lugar de trabajo y a la mejora de las condiciones de trabajo ¹⁶².

337. Por lo general, los servicios de inspección del trabajo se encargan de realizar la evaluación. En algunos casos, la evaluación se limita exclusivamente a comparar una serie de indicadores (como el número de visitas de inspección, las notificaciones de mejora o el número de visitas por inspección) con los indicadores de años anteriores, y no se realiza en el contexto de un plan específico.

338. En la Unión Europea, la Comisión Europea creó un proyecto de «marcador» para registrar gráficamente los progresos de los Estados miembros de la UE en la aplicación de la estrategia europea en materia de SST. En 2009, se publicó un informe al respecto ¹⁶³. Existen proyectos similares en otras regiones del mundo. Por ejemplo, existen planes de inspecciones de seguridad y salud en Australia Meridional y Singapur. En Filipinas, el Marco para el Cumplimiento de las Normas Laborales (LSEF) establece objetivos cuantitativos, y fija la meta de seis visitas por semana para cada inspector en un período de diez meses al año. El programa de inspección de cada región tiene que presentarse antes del 15 de enero de cada año a la Oficina de Condiciones de Trabajo, que ha de aprobarlo y supervisarlos dos veces por trimestre.

339. En África, en un determinado número de países, se han introducido sistemas de gestión basada en los resultados. En Kenya, por ejemplo, este sistema abarca todo el

¹⁶¹ «Can social marketing campaigns prevent workplace injury and illness?», in *At Work*, Issue 49, Summer 2007 (Toronto, Institute for Work & Health).

¹⁶² Todos estos ejemplos se basan en la información proporcionada por los gobiernos.

¹⁶³ Comisión Europea: *Scoreboard 2009: Community strategy on health and safety at work*.

sector de la administración pública. No está especializado y, por tanto, se aplica un criterio general para todas las inspecciones (15 ó 20 visitas mensuales por inspector) ya sea en la capital o en otras partes del país, sin tener en cuenta ni los recursos ni las características de cada unidad geográfica ¹⁶⁴. En la mayoría de los países de África Occidental, se ha establecido en el marco de los programas de reforma de la administración pública un nuevo sistema de evaluación de los inspectores basado en los méritos en el que se considera el logro de los objetivos establecidos en lugar del número de visitas realizadas. En Burkina Faso, este sistema está previsto en los estatutos generales de la Administración Pública y es competencia de la Inspección General de Servicios del Ministerio de Administración Pública ¹⁶⁵.

Cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales

340. La inspección del trabajo no puede entenderse plenamente si no se tienen en cuenta los procedimientos de sanción. Dichos procedimientos son necesarios para obtener una reparación en caso de incumplimiento. También tienen un efecto disuasorio. Sin embargo, las sanciones son sólo uno de los recursos de los que disponen los inspectores para favorecer o, en este caso, imponer el cumplimiento. De cualquier modo, muchas veces las normas y las prácticas que rigen las sanciones a nivel nacional no son claras ni otorgan a los inspectores potestad suficiente para garantizar el cumplimiento de la ley.

341. Por lo general, en la mayoría de los países la inspección del trabajo sanciona mediante multas y procedimientos administrativos ¹⁶⁶. Estos últimos pueden ser objeto de un recurso judicial una vez agotada la vía administrativa, o lo que es lo mismo, las intervenciones de la inspección del trabajo que conlleven un procedimiento administrativo, civil o penal pueden acabar en última instancia ante los tribunales. Algunos países con inspecciones específicas de la seguridad social emplean procedimientos administrativos especiales que ofrecen una afiliación automática y una rápida realización del derecho.

342. En otros países, se han ideado formas específicas de colaboración entre la inspección y la justicia que permiten garantizar la efectividad de las intervenciones de los inspectores. En España, por ejemplo, en el Plan de Acción para el Impulso y la Ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) ¹⁶⁷ se creó en cada Comunidad Autónoma la figura específica del inspector encargado de vigilar el cumplimiento de la normativa laboral, en particular en el ámbito de la seguridad y la salud. Estos inspectores colaboran directamente con los sindicatos y la inspección, especialmente en lo relativo al cumplimiento de la obligación de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en los casos en que el empleador haya incurrido en una supuesta infracción.

343. En Francia se ha creado una sección dentro de la Dirección General del Trabajo que se encarga de archivar los procedimientos administrativos y penales y vela por la coordinación con el Ministerio de Justicia a fin de mejorar la tramitación de los casos. Dicha colaboración es fundamental. De hecho, la Comisión de Expertos de la OIT ha

¹⁶⁴ Información proporcionada por el gobierno.

¹⁶⁵ OIT. Sistema de auditoría de la administración del trabajo de Burkina Faso.

¹⁶⁶ Además de las multas, y de conformidad con los principios establecidos en los convenios sobre la materia (artículos 13 y 18 del Convenio núm. 81 y artículos 18 y 24 del Convenio núm. 129), la mayor parte de la legislación faculta expresamente a los inspectores para que puedan suspender o detener procesos o actividades en aquellos casos en que los trabajadores corran un grave riesgo, e imponer sanciones si se les obstaculiza el desempeño de sus funciones.

¹⁶⁷ http://www.isciii.es/htdocs/centros/medicinadeltrabajo/ultima_hora/EESST.pdf.

señalado que «el éxito de los mecanismos coercitivos de la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramite los expedientes que le transmiten los inspectores del trabajo o que recibe por recomendación de éstos», y que es preciso adoptar medidas destinadas a «sensibilizar mejor a los magistrados sobre la complementariedad de las funciones respectivas de la justicia y de la inspección del trabajo»¹⁶⁸.

344. Las sanciones, en particular las multas, suelen ser modestas, de modo que carecen de poder disuasorio, especialmente por lo que respecta a la mediana y la gran empresa. A veces es difícil cobrar las multas impuestas. Bastantes países han modificado sus leyes para fijar cuantías más realistas y proponen emplear formas más flexibles y automáticas para calcular las multas. En muchos países europeos se han llevado a cabo reformas similares, entre ellos la República Checa, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido¹⁶⁹. La República Árabe Siria¹⁷⁰ ha adaptado su legislación, al igual que El Salvador, país que ha publicado la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (decreto legislativo núm. 254 de 2010). En algunos países asiáticos, como Bangladesh¹⁷¹, también se han aprobado leyes nuevas al respecto.

345. Dado lo que cuesta detectar el trabajo no declarado, se ha aumentado la cuantía de las sanciones correspondientes, sobre todo en algunos países europeos. Por ejemplo, Austria, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Eslovaquia han adaptado sus respectivas legislaciones para aumentar notablemente las sanciones y contemplar además el recurso a la vía penal. En Francia y Alemania, por ejemplo, se castiga el trabajo no declarado con penas de privación de libertad de entre uno y tres años o con fuertes multas. En Noruega y Suiza, el trabajo no declarado se castiga entre otras cosas con la cárcel.

346. Algunos países refuerzan el efecto punitivo de las sanciones impuestas haciéndolas públicas en Internet. En esta línea se inscriben por ejemplo los «smileys» de Dinamarca u otros sistemas similares, como los introducidos en Portugal y España, donde las sanciones pueden ir acompañadas de una orden de publicación en caso de incumplimiento reiterado, grave o muy grave. En Portugal, las sanciones pueden llevar aparejada incluso la prohibición de participar en licitaciones de contratos públicos. En el Reino Unido existe la obligación de informar al público de los requerimientos de subsanación y las órdenes de cesación en la actividad. Además, desde 2001 se han venido publicando todos los años en Internet las sentencias condenatorias en materia de SST. En el Brasil se aplica un sistema parecido que consiste en publicar una lista con los nombres de los responsables en los casos de trabajo forzoso¹⁷².

347. En Suiza se puede sancionar a las empresas infractoras subiéndoles la prima del seguro y, al igual que en el Reino Unido, retirándoles los permisos y suspendiendo o revocando su autorización de explotación. En Bélgica se adoptaron unos sistemas semejantes con las primas de los seguros de accidentes laborales que consisten en aplicar una fórmula matemática para cobrar menos a las empresas que cumplen la legislación y tienen pocos accidentes e ir cobrando cada vez más a las empresas que no reúnen los requisitos mínimos de cumplimiento (se trata por tanto de un sistema similar al de la bonificación por no siniestralidad en el seguro del automóvil). España también ha

¹⁶⁸ CEACR: observación general sobre el Convenio núm. 81, 2008.

¹⁶⁹ Información facilitada por los gobiernos.

¹⁷⁰ Nueva Ley del Empleo, núm. 17 de 2010, artículos 255ff.

¹⁷¹ Ley del Empleo de Bangladesh, 2006 (XLII de 2006).

¹⁷² Información facilitada por el Gobierno sobre el Convenio núm. 81.

introducido rebajas parecidas en las primas de los seguros de accidentes laborales de las empresas que han contribuido a la prevención de los accidentes en el lugar de trabajo. Una solución novedosa podía ser la adopción de medidas disuasorias en forma de sanciones administrativas que afecten a los intereses económicos vitales de la empresa. Por ejemplo, cabría impedir que la empresa se presentara a licitaciones públicas, como se hace en Hungría y Portugal, retirarle las subvenciones y las ayudas públicas o cerrar el establecimiento de forma temporal o definitiva, como en Francia, Portugal y la ex República Yugoslava de Macedonia.

348. En los Emiratos Árabes Unidos, si una empresa incumple lo dispuesto en la Ley Federal núm. 8 de 1980 relativa a las Relaciones Laborales, el Ministerio de Trabajo puede suspender la tramitación de las solicitudes que dicha empresa haya cursado, por ejemplo, para obtener el visto bueno oficial y poder contratar a trabajadores extranjeros. Esta medida puede aplicarse con carácter temporal o permanente (artículo 8, orden ministerial núm. 788 de 2009, relativa a la protección salarial). Otra sanción podía consistir en rebajar de categoría a la empresa infractora o eliminarla incluso del registro del Ministerio de Trabajo, con lo que se le aplicaría un régimen de costos y gastos administrativos menos ventajoso. El Ministerio también puede negarse a aprobar los contratos de trabajo que le someta el empleador si éste no proporciona a sus trabajadores los documentos adecuados.

349. En la República Democrática Popular Lao, según la Ley del Empleo ¹⁷³, las personas físicas o jurídicas que obtengan buenos resultados en la aplicación del derecho del trabajo se harán acreedoras de beneficios y ventajas económicas.

350. Para que las sanciones surtan efecto, deben fijarse en una cuantía adecuada, se les debe dar suficiente publicidad y además es preciso respaldarlas mediante el establecimiento de procedimientos de aplicación y órganos ejecutivos capaces de actuar con carácter inmediato. Como salvaguardia adicional cabe garantizar procesos de recurso que no dejen lugar al abuso ni a la indefensión. En Chile es posible recurrir contra las multas por vía judicial; además, puede incoarse una acción especial ante la Corte de Apelaciones cuando se estima que se ha producido una violación de los derechos constitucionales. En la Argentina, la ley núm. 25212 de 1999, por la que se ratifica el Pacto Federal del Trabajo, establece un nuevo sistema en el que se definen con mayor claridad las diferentes infracciones y se articula un aparato uniforme de sanciones que sirve para calcular las multas dentro de unas cuantías mínimas y máximas, las cuales pueden ser ajustadas por la autoridad administrativa (artículo 5). En caso de impago, puede recurrirse a la vía penal.

351. En el Brasil se ha instituido un plan de control de procesos que permite el seguimiento y la mejora de la recaudación de las multas. Gracias a dicho plan, se ha registrado una disminución en el número de recursos interpuestos, con el consiguiente ahorro de tiempo de tramitación, que ha pasado de 400 días en 2005 a 90 días en 2007. En 1998, México reestructuró su sistema de inspección y sanciones mediante la introducción de procedimientos simplificados y restricciones a las sanciones que podían imponer las autoridades locales y federales. En el nuevo texto se da prioridad a la orientación ¹⁷⁴.

352. La utilización de la orientación y la prevención como forma de disuasión ha dado lugar a nuevas experiencias. Los métodos empleados por varios países para adoptar

¹⁷³ Ley del Empleo de 2006, artículo 74.

¹⁷⁴ M. L. Vega: *Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza*, op. cit., páginas 31 a 32.

medidas disuasorias son prometedores ¹⁷⁵. Por ejemplo, en Chile se creó un programa especial para las PYME que vulneran los derechos del trabajo. Dentro del programa «Sustitución de Multa por Capacitación», los empleadores pueden pedir que se les sustituya una sanción por la asistencia a un curso de capacitación especial. En Guatemala y en la República Dominicana, los empleadores con bajos ingresos que hayan cometido infracciones tienen que participar en programas de desarrollo de los recursos humanos financiados por el Estado, dentro de los que se llevan a cabo actividades de formación específicas.

353. En Asia, Tailandia ha elaborado una serie de documentos orientativos (conocidos como «libros de recetas») sobre sectores como el textil o el de la construcción, en los que se explica de manera sencilla a los inspectores y a los gerentes cuáles son los problemas en materia de SST de los que tienen que estar pendientes en cada sector. Se han editado unos 40.000 ejemplares que se han distribuido entre todos los inspectores y las empresas ¹⁷⁶. De manera semejante, en Viet Nam ¹⁷⁷, el Ministerio de Trabajo, Discapacitados y Asuntos Sociales celebra todos los años una semana nacional de la seguridad y la salud en el trabajo, cada vez en una provincia distinta y con un tema concreto, como la seguridad y la salud en el trabajo agrícola y en los pueblos artesanos o la prevención de explosiones e incendios. Las autoridades y las empresas locales también organizan cursos de formación a los que se invita a los inspectores del trabajo para que den charlas sobre las políticas y las normas que hagan al caso.

Recuadro 4.12 Medidas disuasorias en Singapur

En Singapur, además de recurrir a la acción coercitiva para hacer que los empleadores sean más conscientes de las condiciones laborales mínimas, los inspectores dan charlas periódicas sobre la Ley del Empleo. Los destinatarios son las PYME que no conocen bien dicha ley, en particular las que la han incumplido. A lo largo de todo el año se organizan actividades promocionales, seminarios y talleres para fomentar la sensibilización y el intercambio de mejores prácticas en cuanto a SST, y se tratan temas como los derechos y las obligaciones de los trabajadores y los empleadores. Entre las actividades promocionales figura la asistencia a la Alianza Tripartita para la Adopción de Prácticas de Empleo Justas (TAFEP) a fin de alentar la adopción de prácticas laborales equitativas y responsables mediante seminarios, orientaciones y otros instrumentos.

Fuentes: Memoria del Gobierno sobre el Convenio núm. 81 realizada en virtud del artículo 22, 2003; sitio web de TAFEP, en la dirección: <http://www.fairemployment.sg/>.

354. En Europa la mayor parte de los países tienen programas especiales sobre la materia. Por ejemplo, en Bélgica se combinan las actividades de prevención con las sanciones. Se puede gravar al empleador con una «cotización para el bien común» que se compensa luego practicándole una rebaja fiscal cuando declara a los trabajadores ante las autoridades de la seguridad social. En España, el real decreto núm. 404/2010, de 31 de marzo de 2010, regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la

¹⁷⁵ Véase R. Pires: *Governing regulatory discretion: Innovation, performance and accountability in two models of labor inspection work*, documento presentado en la primera Conferencia para la Reglamentación del Trabajo Decente (Regulating for decent work: innovative labour regulation in a turbulent world), OIT, Ginebra, 8 a 10 de julio de 2009.

¹⁷⁶ OIT: Auditoría de la inspección del trabajo en Tailandia, 2004.

¹⁷⁷ Informe del Gobierno sobre los instrumentos de la inspección del trabajo realizado en virtud del artículo 19, 2005.

disminución y prevención de la siniestralidad laboral. Este incentivo puede ser de entre un 5 y un 10 por ciento de dicha cotización, según el caso. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social supervisa a las empresas en cuestión.

Autoevaluación

355. Hoy en día, en numerosos países, y en particular en los que las exigencias en materia de inspección de la SST son cada vez más estrictas, se ha otorgado una mayor responsabilidad a las empresas de alto riesgo en este ámbito, bajo la supervisión de los servicios de inspección del trabajo. A fin de establecer medidas preventivas a escala empresarial, algunos países europeos han adoptado sistemas voluntarios de autoevaluación en materia de gestión de los riesgos para poner en práctica las nuevas directivas europeas sobre seguridad y salud. Las autoevaluaciones empresariales implican que las responsabilidades se comparten entre el empleador, los trabajadores y, en el caso de la seguridad y salud, los comités de SST. Las autoevaluaciones sirven de marco de referencia para guiar las actividades de inspección de una manera más específica y proactiva. La ventaja de las autoevaluaciones es que todas las partes interesadas de una empresa pueden colaborar activamente para hacer cumplir las disposiciones jurídicas pertinentes y generar una conciencia compartida de los problemas presentes en el lugar de trabajo, así como de las medidas necesarias para afrontarlos. En América Latina se han introducido varios sistemas de autoevaluación durante los últimos cinco años. En Chile, por ejemplo, la Dirección del Trabajo, que en su página web publica listas de autoverificación¹⁷⁸ para los distintos sectores, utiliza medidas sectoriales de reglamentación y prevención.

356. No obstante, el sistema de inspección del trabajo debería mantener la responsabilidad de supervisar las condiciones de trabajo y, por consiguiente, disponer de las facultades necesarias para hacerlo. En cualquier caso, las autoevaluaciones no deben nunca considerarse como sustitutos de un sistema de inspección del trabajo que funcione correctamente. Por lo general, los empleadores completan un cuestionario preparado por los inspectores del trabajo en estrecha colaboración con los representantes de los trabajadores. Posteriormente, los inspectores del trabajo examinan esos cuestionarios y deciden si es necesario proceder con la inspección de los establecimientos.

357. En varios países asiáticos existen ejemplos de iniciativas de autoevaluación concebidas específicamente para la SST. Filipinas puso en práctica una iniciativa de este tipo a fin de crear una cultura de cumplimiento voluntario con las normas del trabajo por parte de todos los establecimientos, y de permitir al Departamento de Trabajo y Empleo «ampliar su radio de acción» y alentar a otras partes interesadas a que participen activamente en la creación de un nuevo sistema de inspección. A largo plazo, el objetivo del programa es crear una cultura de seguridad, salud y bienestar en el lugar de trabajo y fomentar el principio de autorregulación¹⁷⁹.

358. En Tailandia se ha establecido un sistema interno de presentación de informes para que las PYME informen sobre sus prácticas laborales. De conformidad con este sistema, se les exige que completen cuestionarios sobre 19 cuestiones (18 sobre condiciones de trabajo y una sobre SST) que abarcan sus obligaciones jurídicas principales. Este formulario debe ir firmado tanto por el empleador, o su representante, como por un representante de los trabajadores o, por lo menos, un trabajador contratado en la empresa,

¹⁷⁸ <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-23497.html>.

¹⁷⁹ OIT: Auditoría de la administración/inspección del trabajo de Filipinas, 2009.

y ha de remitirse a la Oficina Provincial del Trabajo, donde otros funcionarios ayudan a los inspectores a analizar las respuestas y a enviar los resultados por Internet a la sede ¹⁸⁰.

359. En Viet Nam también se ha establecido un formulario de autoinspección mediante la decisión núm. 02/2006/QD-BLDTBXH de 16 de febrero de 2006 ¹⁸¹, la cual exige que el empleador responda a un cuestionario y lo remita, con su firma y con la de un representante sindical (cuando este último exista), a los servicios de inspección del trabajo. Los inspectores del trabajo pueden ayudar al empleador a rellenar el formulario y pedirle que tome medidas en caso de incumplimiento de la legislación laboral.

360. En general, la autoevaluación es una herramienta muy útil para promover una cultura de prevención de los riesgos y de cumplimiento de la legislación laboral. Asimismo, funciona mejor cuando se lleva a cabo en el marco de un mecanismo de coordinación proporcionado por los servicios de inspección del trabajo.

¹⁸⁰ OIT: Auditoría de la inspección del trabajo de Tailandia, 2004.

¹⁸¹ CEACR: Solicitud directa sobre el Convenio núm. 81, 2007.

Capítulo 5

Estrategia de la OIT en lo que respecta a la administración del trabajo y a la inspección del trabajo

Una visión renovada de la OIT

361. En los últimos años se ha concedido creciente atención a la administración del trabajo y a la inspección del trabajo, tanto en el plano nacional como internacional. Gran parte de dicho interés procede de los gobiernos, los cuales reconocen que en un mundo globalizado las instituciones de administración del trabajo e inspección del trabajo desempeñan un cometido indispensable a la hora de concebir y aplicar políticas nacionales en materia económica y social.

362. La administración y la inspección del trabajo son en sus esferas de incumbencia una fuente muy importante de información para los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Estos actores son intermediarios activos en la prevención y la solución de los conflictos laborales. Son también observadores informados de las tendencias del mercado de trabajo, debido a sus relaciones privilegiadas con los interlocutores sociales, y están en condiciones de ofrecer soluciones para responder a las necesidades cambiantes de los usuarios. Los empleadores y los trabajadores siguen pidiendo recursos adicionales para los ministerios e inspecciones de trabajo, a fin de promover la equidad y la buena gobernanza, y hacer del trabajo decente una realidad.

Recuadro 5.1	
Principios básicos de buena gobernanza en la administración del trabajo	
Participación	Diálogo social y tripartismo
Transparencia	Toma de decisiones, información y servicios públicos disponibles para todos
Credibilidad	Políticas, leyes y normas equitativas que puedan conocerse y se apliquen uniformemente
Responsabilidad	Una organización abierta que responda de sus actividades y el desempeño de su mandato
Imperio de la ley	Cumplimiento de las leyes laborales

363. En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) se reconoce la necesidad de «fortalecer la capacidad de la OIT para apoyar los esfuerzos desplegados por los Miembros a fin de alcanzar los objetivos de la OIT en el contexto de la globalización», entre otras cosas a través de la promoción del «diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para[...] fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales en particular respecto del

reconocimiento de la relación de trabajo, la promoción de las buenas relaciones laborales y el establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo» (preámbulo y apartado iii) del párrafo A de la parte D).

364. En reconocimiento de su compromiso para lograr estos objetivos, la OIT estableció el Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) en abril de 2009, para ayudar a los mandantes, especialmente, los ministerios de trabajo y los sistemas de administración/inspección del trabajo, a desempeñar un cometido esencial en el mejoramiento de las condiciones del trabajo y la observancia de la legislación laboral, la prevención y la solución de conflictos laborales, y el fomento del tripartismo, así como para facilitar las transiciones del mercado de trabajo y el diseño de sistemas de formación profesional.

365. Las condiciones del funcionamiento de los sistemas de administración e inspección del trabajo se han modificado radicalmente durante las últimas décadas, debido ante todo a la evolución tecnológica, económica y de políticas, así como a los efectos de la mundialización. Algunas instituciones consideraron dicha evolución como una oportunidad para fortalecer su función y futuro desarrollo. En otros casos, ha mermado la influencia de dichas instituciones, razón por la cual los sistemas de administración e inspección del trabajo deben descubrir la forma de redefinir su organización y estrategias de intervención, para estar en condiciones de responder más adecuadamente a las expectativas planteadas por la evolución de los mercados de trabajo en un mundo globalizado y por la crisis financiera y económica.

Llevar a la práctica esta visión mediante la asistencia técnica de la OIT

366. LAB/ADMIN dirige las tareas de apoyo técnico y los servicios de asesoramiento que aporta la OIT en cuanto a la administración y la inspección del trabajo, movilizando los correspondientes conocimientos especializados en toda la Oficina y realizando, a través de redes que abarcan diferentes sectores técnicos y regiones, actividades encaminadas a fomentar la asistencia que se presta a los mandantes. Dado el gran alcance de las instituciones de administración e inspección del trabajo, las cuales abarcan la amplia gama de temas técnicos que se describen en el presente informe, LAB/ADMIN coordina necesariamente sus actividades con otras unidades técnicas de la OIT. Esto incluye la colaboración con el Programa de promoción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el Programa de Migraciones Internacionales en lo que respecta al cometido que desempeña la inspección del trabajo para luchar contra el trabajo no declarado y el trabajo forzoso. LAB/ADMIN ha colaborado también con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil para perfeccionar el material de formación destinado a los inspectores de trabajo. En el campo de la seguridad y la salud en el trabajo, LAB/ADMIN coordina la preparación de material de formación sobre inspección de trabajo para el sector agrícola, en colaboración con el Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork). Conjuntamente con la Oficina para la Igualdad de Género de la OIT, ha elaborado un módulo de igualdad de género e inspección del trabajo, y ha colaborado con el Programa sobre Condiciones de Trabajo y Empleo para apoyar la adopción de normas internacionales en materia de trabajo doméstico. Además, LAB/ADMIN y el personal técnico del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo colaboran regularmente, mediante el intercambio de comentarios sobre la redacción de documentos técnicos, la preparación de estudios comparativos y el intercambio de información, para contribuir a las tareas de la Comisión de Expertos de la OIT.

Recuadro 5.2
Objetivos del Programa LAB/ADMIN

1. Desarrollar la capacidad de las administraciones de trabajo para implementar el Programa de Trabajo Decente de la OIT, a través de la elaboración y aplicación de políticas nacionales de trabajo fundamentadas.
2. Fortalecer las inspecciones del trabajo para que se conviertan en instrumentos modernos y eficaces de buena gobernanza.
3. Crear y robustecer el marco jurídico e institucional de los sistemas de administración e inspección del trabajo.
4. Garantizar una coordinación eficiente entre las distintas administraciones y organismos que se ocupan de políticas socioeconómicas.
5. Promover las correspondientes normas internacionales del trabajo de la OIT.
6. Garantizar la participación de los trabajadores y los empleadores y la consulta a éstos en el marco de los sistemas de administración e inspección del trabajo.

367. Llevar a cabo ejercicios de evaluación o auditoría de las necesidades nacionales constituye la base de la planificación de la asistencia técnica de LAB/ADMIN. Estas evaluaciones se realizan normalmente para responder a las solicitudes cursadas por los gobiernos. Desde que se crease el Programa en 2009, LAB/ADMIN ha concluido unas 20 evaluaciones en varios países, entre otros, Angola, Armenia, China, Filipinas, Guatemala, Haití, Kenya, Sudáfrica y República Unida de Tanzania.

368. La utilidad de este enfoque de evaluación estriba en la apertura de un proceso de análisis en cuyo marco participan todos los interlocutores sociales y, en su caso, otras organizaciones. En dicha consulta se dan cita diferentes opiniones acerca de la eficiencia y eficacia de los sistemas de administración/inspección y de cómo su organización y funciones podrían modificarse para mejorar su desempeño global. Las evaluaciones apuntan a esferas donde normalmente es necesario reforzar las capacidades: *a)* el fortalecimiento de las bases legislativas y el marco institucional de la administración del trabajo; *b)* el mejoramiento del obligado cumplimiento de la legislación laboral, mediante el refuerzo de los sistemas nacionales de inspección del trabajo, tanto en lo que concierne a las condiciones de trabajo y empleo como a la seguridad y salud en el trabajo; *c)* el mejoramiento de las capacidades institucionales de planificación, programación, control y evaluación de las políticas laborales nacionales; *d)* el perfeccionamiento del marco de políticas y legislación para promover la igualdad de género en el lugar de trabajo, y *e)* el desarrollo de servicios de empleo.

369. La evaluación de las necesidades es el primer paso en la preparación de un plan de acción basado en los resultados y las recomendaciones del informe ¹. El plan de acción sirve, a su vez, de hoja de ruta para que los organismos encargados de la administración/inspección del trabajo puedan mejorar la calidad de sus servicios y la implementación de las políticas. Pero también sirve para orientar la asistencia y actividades de la OIT con arreglo a los objetivos del Programa y Presupuesto de la Organización. Asimismo, hace las veces de punto de referencia para elaborar proyectos de cooperación técnica de la OIT y/o proyectos de cooperación horizontal ².

¹ La formulación de un plan de acción se basa en una plantilla que contiene los siguientes elementos: necesidades (necesidades identificadas durante la evaluación); acciones nacionales (acciones que pueden realizarse con independencia del país considerado), y acciones de cooperación (acciones que exigen la cooperación horizontal, la cooperación internacional o la asistencia técnica de la OIT).

² Por ejemplo, la cooperación Sur-Sur en el marco del Acuerdo complementario de cooperación técnica con países de América Latina y África para el establecimiento de un programa de colaboración entre la OIT y Brasil para la promoción de la cooperación Sur-Sur, firmado en junio de 2009.

370. El apoyo de un grupo de donantes (como Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia y Noruega) ha hecho posible lanzar actividades y ejecutar programas con miras a fortalecer y modernizar la administración y la inspección del trabajo. En fecha reciente se han preparado programas en Albania, Angola, Argelia, Armenia, Brasil, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, ex República Yugoslava de Macedonia, Guatemala, Honduras, India, Jordania, Kazajstán, Líbano, República de Moldova, Montenegro, Omán, República Árabe Siria, Sudáfrica, Ucrania y Yemen.

371. Varios países incluyen la administración e inspección del trabajo en sus Programas de Trabajo Decente por País como componente prioritario para la acción, lo que se traduce en una fuerte demanda de la asistencia técnica que la OIT ofrece en este sentido. Esta tendencia se ha reafirmado gracias a los proyectos de cooperación técnica llevados a cabo desde 2008. Entre los Estados árabes, los Emiratos Árabes Unidos, Líbano, Omán, la República Árabe Siria y Yemen se han fijado objetivos de administración e inspección del trabajo en sus Programas de Trabajo Decente por País. En Europa y Asia Central cabe decir otro tanto de Albania, Armenia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Kazajstán y la República de Moldova. En Asia, la India e Indonesia han incluido estas esferas de trabajo en sus Programas de Trabajo Decente por País. En África se encuentran referencias específicas a dichas esferas en los Programas de Trabajo Decente por País de Benín, Burkina Faso, Senegal, Sudáfrica y Togo. En América Latina se hace referencia a las mismas en los Programas de Trabajo Decente por País de Colombia, El Salvador, Guatemala y Paraguay.

372. La labor de la OIT en el ámbito de la administración e inspección del trabajo viene respaldada por actividades de cooperación técnica centradas prioritariamente en los países a que alude el Resultado 11 del Programa y Presupuesto de la OIT. Estas intervenciones tienden a desarrollar la capacidad de los sistemas de administración/inspección del trabajo; facilitar el intercambio de conocimientos sobre prácticas adecuadas en la administración e inspección del trabajo entre los expertos nacionales; constituir o reforzar comunidades técnicas de prácticas en esferas de mutuo interés, mediante intercambios y diálogo (por ejemplo, cooperación Sur-Sur); ayudar a los Estados Miembros a mejorar la coordinación de los sistemas nacionales de administración e inspección del trabajo; y mejorar la capacidad de las correspondientes instituciones para planear, programar, supervisar y evaluar sus actividades.

373. Los programas nacionales se han centrado en actualizar las capacidades de las administraciones y las inspecciones del trabajo, mejorando los métodos de inspección, desarrollando sistemas y enfoques estratégicos para lograr una mejor coordinación y una organización más eficaz en el marco del sistema de administración del trabajo, actuando en estrecha colaboración con los interlocutores sociales para revisar las leyes de inspección del trabajo; preparando programas nacionales de formación, incluida la formación de instructores; y sensibilizando a empleadores y trabajadores, así como a sus organizaciones, acerca del papel que desempeña la inspección del trabajo. Estos programas cuentan con un sólido componente de intercambio de conocimientos, que incluye el intercambio de buenas prácticas y visitas de estudio, así como la difusión de la experiencia de la OIT en foros internacionales.

Recuadro 5.3
Principales servicios prestados por LAB/ADMIN

- evaluaciones de la organización y gestión institucionales;
- suministro de apoyo administrativo y profesional a los órganos tripartitos;
- intercambio de información sobre sistemas, prácticas y leyes de administración del trabajo;
- ayuda a los países a aplicar las correspondientes normas de la OIT;
- fomento de la influencia de las administraciones del trabajo y de su capacidad para la toma de decisiones;
- promoción de las redes internacionales;
- investigación y publicaciones.

374. Para promover la coherencia de la formación en administración e inspección del trabajo basada en normas de la OIT, LAB/ADMIN, en colaboración con el Centro Internacional de Formación de Turín, ha preparado dos módulos integrales de formación — uno de ellos destinado a los administradores del trabajo y el segundo a los inspectores del trabajo. El material de formación se ha traducido en varios idiomas y en ciertos casos se ha adaptado al contexto jurídico y las características del mercado de trabajo de los diferentes países. Estos módulos se han puesto a prueba en países donde LAB/ADMIN lleva a cabo proyectos de cooperación técnica y, en muchos casos, forman parte ya de los programas nacionales de formación para administradores e inspectores del trabajo.

375. Otra esfera específica de la asistencia que presta la OIT a los ministerios de trabajo y las inspecciones del trabajo es la recogida de datos y la introducción de sistemas informatizados de inspección del trabajo, como ha sido el caso en Albania y Sri Lanka. Se cursa un número cada vez mayor de peticiones de asistencia para desarrollar sistemas de información y comunicación que mejoren el suministro de servicios y la coordinación y la eficacia de los ministerios de trabajo y las inspecciones del trabajo. Se está comenzando a trabajar en colaboración con el Departamento de Estadística de la OIT para sentar las bases de un sistema homogéneo de datos y registros administrativos. En el sitio web del Programa LAB/ADMIN se dispone ya de ciertos resultados preliminares sobre el particular.

376. Asimismo, la Oficina prepara material de promoción en relación con las actividades de los inspectores del trabajo, en colaboración con otros departamentos, incluidas la Oficina de Actividades para los Trabajadores y la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACTRAV y ACT/EMP), con la idea de ayudar a los trabajadores y empleadores, así como a sus organizaciones, a entender más adecuadamente el papel que desempeñan los inspectores del trabajo y apoyar de este modo las funciones de las inspecciones del trabajo.

377. A través de su sitio web, LAB/ADMIN pone a disposición del público información sobre sus actividades, programas, investigación, publicaciones y otros eventos. El sitio web contiene perfiles de administración del trabajo y de inspección del trabajo, un conjunto de buenas prácticas y herramientas de formación para administradores e inspectores del trabajo. Este material, que se basa en estudios de investigación y reuniones de expertos, tiene por objeto proporcionar una base actualizada y comparativa de conocimientos sobre experiencias y acopio de prácticas en relación con una serie de destacadas cuestiones. La idea es proporcionar a los administradores e inspectores del trabajo un sólido conjunto de conocimientos para evaluar sus propias políticas en estas esferas, comparándolas con las prácticas aplicadas en otras partes del mundo. Entre las investigaciones efectuadas por LAB/ADMIN figuran estudios sobre los efectos de la crisis económica para los sistemas nacionales de administración del trabajo y el

cometido de la inspección del trabajo a la hora de combatir el trabajo no declarado, así como estudios comparativos sobre las sanciones y medidas de reparación adoptadas por las inspecciones del trabajo para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral. Durante los últimos dos años la OIT ha apoyado las actividades realizadas en el plano mundial y regional por varias redes, cuyo objetivo es promover los conocimientos de los sistemas nacionales de administración e inspección del trabajo y fomentar el intercambio de experiencias entre los mismos. Por ejemplo, la OIT mantiene una presencia activa en la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo (AIIT), el Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo (SLIC) y la Red Internacional de Instituciones de Formación en el Ámbito del Trabajo (RIIFT), así como en la Organización de Estados Americanos (OEA).

378. Por otra parte, la asistencia técnica de la OIT ha sido decisiva en la reciente creación de redes tales como la Red Iberoamericana de Inspecciones del Trabajo, en cuyo marco los ministerios de trabajo y las inspecciones del trabajo de América Latina, España y Portugal comparten experiencias y buenas prácticas. LAB/ADMIN sigue respaldando las actividades que llevan a cabo tres centros regionales de administración del trabajo en África, esto es, el Centro Árabe para la Administración del Trabajo y del Empleo (ACLAE) y los Centros Regionales Africanos de Administración del Trabajo para los países africanos de habla inglesa y francesa, respectivamente (ARLAC y CRADAT), los cuales forman funcionarios públicos, realizan investigaciones y ofrecen servicios de asesoramiento e información de otro tipo para fortalecer las instituciones laborales del continente.

379. En el informe se identifican varios ámbitos en que habría que mejorar los conocimientos de la OIT e idear nuevas herramientas, especialmente si se desea que la OIT apoye de manera eficaz y pertinente el proceso de modernización emprendido en las instituciones de administración del trabajo para mejorar su capacidad de diseño y ejecución de políticas laborales, así como su eficacia institucional y el suministro de servicios. Existen ya sinergias entre la OIT y diversas instituciones de investigación y grandes universidades, que habría que reforzar aún más. Así por ejemplo, sería necesario mejorar la colaboración entre la OIT y el sistema de las Naciones Unidas considerado en su conjunto, así como con la OCDE y la Unión Europea, en relación con temas de relevancia para la administración e inspección del trabajo, lo que supondría, entre otras cosas, ampliar la investigación sobre las tendencias y dificultades a las que se enfrentan actualmente los servicios públicos de empleo.

380. Habida cuenta de lo anterior, la comunidad internacional de donantes tal vez desee prestar mayor apoyo a estas medidas de fortalecimiento de capacidades, que ya han desembocado en resultados significativos, para garantizar la consolidación de una cartera de programas de cooperación técnica que mejore la asistencia prestada por la OIT en el ámbito de la administración e inspección del trabajo.

Puntos propuestos para la discusión

1. Dado que las políticas centradas en el empleo deberían ser parte integrante de los objetivos más generales de los gobiernos en materia de políticas, ¿cómo se estructuran, gestionan y coordinan actualmente los sistemas de administración del trabajo en general y los ministerios de trabajo en particular? ¿Qué deberían hacer los gobiernos para mejorar el funcionamiento de los servicios de administración y de inspección del trabajo, en especial en relación con los problemas derivados de la crisis económica?
2. ¿Qué papel deberían desempeñar las organizaciones de trabajadores y de empleadores para mejorar el funcionamiento de los servicios de administración y de inspección del trabajo? ¿Cuáles son los dispositivos institucionales que mejor posibilitan el desempeño de este papel (por ejemplo, comités tripartitos; grupos de trabajo mixtos en materia de políticas)?
3. Dada la importante función pública de los servicios de administración y de inspección del trabajo, ¿cuál debería ser el papel de las iniciativas privadas y de los proveedores públicos en relación con la prestación de los mismos, en particular en el caso de los servicios públicos de empleo y la inspección del trabajo? ¿Qué mecanismos de coordinación y de buena gobernanza podrían concebirse para garantizar al mismo tiempo la complementariedad?
4. ¿Cómo pueden los sistemas de inspección del trabajo mejorar y equilibrar al máximo las medidas de prevención y de control para garantizar el cumplimiento de la legislación nacional del trabajo con miras al logro del trabajo decente (por ejemplo, formación, prevención y sanciones)?
5. ¿Cuál es para los gobiernos la mejor forma de garantizar que los servicios de administración y de inspección del trabajo beneficien universalmente a todos los trabajadores? ¿Qué medidas pueden resultar eficaces para ampliar dichos servicios, en particular para abarcar a los trabajadores vulnerables (por ejemplo, en las cadenas de suministro, las zonas francas de exportación y las economías rural e informal)?
6. ¿Cuáles deberían ser las prioridades de la OIT en lo que respecta a la investigación, la elaboración de normas, la ratificación y aplicación de los convenios pertinentes de la OIT, las tareas de promoción, la asistencia técnica y el asesoramiento en materia de políticas en el ámbito de la administración y la inspección del trabajo?

Anexo I

Datos desglosados por sexo sobre los inspectores del trabajo en determinados países

Año	Inspectores	Argentina	Armenia *	Bangladesh *	Brunei Darussalam	Burkina Faso	Etiopía *	Ex República Yugoslava de Macedonia	Gabón	Hungría *	Indonesia	Kazajstán *
	Hombres (número)	310	106	76	31	139	103	61	97	495	1.934	293
	Mujeres (número)	188	28	2	23	22	17	41	84	201	437	70
2009	Total	498	134	78	54	161	120	102	181	696	2.371	363
	Hombres (% del total)	62,2	79,1	97,4	57,4	86,3	85,8	59,8	53,6	71,1	81,6	80,7
	Mujeres (% del total)	37,8	20,9	2,6	42,6	13,7	14,2	40,2	46,4	28,9	18,4	19,3

* Datos de 2008.

Año	Inspectores	Letonia *	Líbano *	Lituania	Malasia **	Malí	Mauritania	Omán *	Paraguay	Singapur	República Árabe Siria *	Emiratos Árabes Unidos
	Hombres (número)	47	26	109	328	65	23	205	35	135	55	266
	Mujeres (número)	77	46	93	391	37	4	20	14	59	8	89
2009	Total	124	72	202	719	102	27	225	49	194	63	355
	Hombres (% del total)	37,9	36,1	54	45,6	63,7	85,2	91,1	71,4	69,6	87,3	74,9
	Mujeres (% del total)	62,1	63,9	46	54,4	36,3	14,8	8,9	28,6	30,4	12,7	25,1

* Datos de 2008. ** Malasia Peninsular.

Anexo II

Desempeño de los sistemas de inspección del trabajo por país y región

Período de referencia	Criterio	Argelia	Australia	Brasil	Costa Rica	Chipre	República Dominicana	El Salvador	Francia	Guatemala	Honduras	Irlanda
2007	Actividades de inspección	90.669	19.600	428.079	10.332	5.870	79.484	29.450	215.588	5.515	14.723	13.631
	Núm. de inspectores	...	220	3.172	88	85	192	159	1.743	239	118	127
	Actividades de inspección por inspector	...	89,09	134,95	117,41	69	413,98	185,22	123,70	23,08	125	107
2008	Actividades de inspección	108.372	33.600	356.174	12.235	5.805	85.265	29.948	251.093	11.127	17.392	16.009
	Núm. de inspectores	...	310	3.112	90	87	202	159	1.910	238	120	127
	Actividades de inspección por inspector	...	108,39	114,45	135,94	66,72	422,10	188,35	131,50	46,75	144,93	126,06
2009	Actividades de inspección	126.326	30.418	334.625	14.385	...	86.816	29.728	...	13.131	15.277	18.451
	Núm. de inspectores	876	330	2.949	93	...	203	159	...	238	120	127
	Actividades de inspección por inspector	144,21	92,18	113,47	154,68	...	427,67	186,97	...	55,17	127,31	145,28
2007-2009 % de cambio	Actividades de inspección	39,3	55,2	-21,8	39,2	-1,1 (07/08)	9,2	0,9	16,5 (07/08)	138,10	3,80	35,40
	Núm. de inspectores	...	50	-7	5,7	2,4 (07/08)	5,7	0	9,6 (07/08)	-0,40	1,70	0
	Actividades de inspección por inspector	...	3,5	-15,9	31,7	-3,3 (07/08)	3,3	0,9	6,3 (07/08)	139,00	1,80	35,80

Período de referencia	Criterio	Letonia	Países Bajos	Nueva Zelandia	Nicaragua	Perú	Polonia	Singapur	Sudáfrica	España	Suiza	Viet Nam
2007	Actividades de inspección	13.538	36.621	9.582	4.383	59.900	80.525	6.904	180.767	1.229.163	35.511	4.655
	Núm. de inspectores	134	455	172	92	340	1.513	185	779	1.729	266	141
	Actividades de inspección por inspector	101,03	80,50	55,71	47,64	176	53,22	37,32	232,05	710,90	133,30	33
2008	Actividades de inspección	13.238	35.000	9.388	6.716	77.590	80.500	6.714	200.665	1.047.977	36.360	5.695
	Núm. de inspectores	124	473	189	94	424	...	178	...	1.746	252	154
	Actividades de inspección por inspector	106,76	74	49,67	71,45	183	...	37,72	...	600,20	144,57	37
2009	Actividades de inspección	...	35.404	9.372	6.861	84.095	88.000	5.643	153.697	1.122.513	37.258	3.146
	Núm. de inspectores	...	458	189	96	411	1.397	194	965	1.854	262	175
	Actividades de inspección por inspector	...	77,30	49,59	71,47	204,61	62,99	29	159,27	605,45	142,02	17,98
2009-2007 % de cambio	Actividades de inspección	-2,2 (07/08)	-3,30	-2,20	56,50	40,40	9,30	-18,30	-15	-8,7	4,90	-32,4
	Núm. de inspectores	-7,5 (07/08)	0,70	9,90	4,30	20,90	-7,70	4,90	23,90	7,20	-1,50	24,10
	Actividades de inspección por inspector	5,7 (07/08)	-4	-11	50	16,30	18,40	-22,30	-31,40	-14,80	6,50	-45,50

El anexo II contiene una muestra de las estadísticas recopiladas por la Oficina sobre las actividades de determinados sistemas nacionales de inspección del trabajo entre 2007 y 2009. En ellas se recogen datos sobre 22 países y están representadas todas las regiones geográficas. La selección de los países se hizo en función de la integridad y la fiabilidad de los datos disponibles. Las cifras relativas a los sistemas de inspección del trabajo proceden sobre todo de los informes relativos al cumplimiento del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) presentados de conformidad con el artículo 22 de la Constitución a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Proceden igualmente de la base de datos sobre la seguridad y la salud en el trabajo de Eurostat, los sitios web de los ministerios del trabajo responsables en cada país de la inspección del trabajo, las respuestas a un cuestionario de la Oficina, memorandos técnicos de la OIT y la información sobre los proyectos relativos a los sistemas nacionales de inspección del trabajo. El Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo de la OIT (LAB/ADMIN) y el Departamento de Estadística están colaborando para que las autoridades de inspección del trabajo utilicen más y con mayor pericia las estadísticas a través de la asistencia técnica y el desarrollo de herramientas globales. Para obtener información en relación con otros países, sírvanse consultar los datos sobre los sistemas nacionales de inspección del trabajo preparados por LAB/ADMIN, en la dirección: http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--en/docName--WCMS_141485/index.htm.

Actividades de inspección: El número total de visitas puntuales al lugar de trabajo, visitas de seguimiento y exámenes de documentos, servicios de asesoramiento y prevención y consultas realizadas por los inspectores del trabajo durante el período definido.

Número de inspectores: El número total de personas de ambos sexos que, durante el período definido, tuvieron oficialmente calidad de inspectores del trabajo o desempeñaron funciones de inspección (por ejemplo, subinspectores, *contrôleurs du travail* o inspectores técnicos del trabajo).

Actividades de inspección por inspector: Esta cifra es un indicador de eficiencia rudimentario que muestra el promedio de actividades de inspección llevadas a cabo en un país por cada inspector del trabajo en el período definido.

... No hay datos disponibles.