



Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

Los fundamentos de la administración del trabajo

Giuseppe Casale y A. Sivananthiran

LOS FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

LOS FUNDAMENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

Giuseppe Casale y Alagandram Sivananthiran

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO • GINEBRA

Copyright © Oficina Internacional del Trabajo 2011
Primera edición 2011

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

Las solicitudes serán bien acogidas por la Oficina Internacional del Trabajo.

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

Casale, G.; Sivananthiran, A.
Los fundamentos de la administración del trabajo
Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011
1 v.
ISBN: 978-92-2-322999-3

administración del trabajo / inspección del trabajo / relaciones laborales /
condiciones de trabajo / política laboral / aspecto jurídico / organización
institucional
04.03.5

Datos de catalogación de la OIT

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

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no implica aprobación alguna por parte de la Oficina Internacional del Trabajo.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, 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 solicitándolas directamente a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211, Ginebra 22, Suiza.

Los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse sin costo alguno dirigiéndose a la dirección arriba mencionada, o al correo electrónico pubvente@ilo.org.

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

PREFACIO

En el contexto del Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la OIT en junio de 2009, el fortalecimiento de la administración del trabajo es el objetivo central para la promoción de políticas sociales y económicas sólidas y eficaces, tanto en el ámbito nacional como internacional. Los desafíos actuales como, por ejemplo, la crisis del empleo, requieren la adopción e implementación de políticas laborales sensibles y eficientes, que puedan ponerse en práctica a través de una maquinaria de administración del trabajo bien coordinada y que funcione eficientemente, incluyendo a los ministerios de trabajo viables, los servicios de empleo efectivos, la información adecuada y las consultas apropiadas de los interlocutores sociales.

La administración del trabajo ha estado en el orden del día de la OIT desde la fundación de la Organización hace noventa años. La creación de la OIT, en 1919, llevó a la formación de ministerios de trabajo en numerosos países, los cuales continuaron desempeñando un rol fundamental dentro del amplio marco de promoción de la buena gobernanza, determinando la acción gubernamental en diversos niveles. De forma más reciente, durante los dos últimos decenios, los ministerios de trabajo de numerosos países han respondido a los desafíos actuales formulando políticas de empleo, brindando servicios de empleo, promoviendo la concertación sobre temas laborales emergentes, implementando sistemas de inspección del trabajo eficaces, y promoviendo relaciones sólidas entre los trabajadores y la gerencia de la empresa. No cabe la menor duda que el desarrollo de la administración del trabajo ha tenido una gran influencia de las normas internacionales del trabajo, tal como están plasmadas en los convenios y recomendaciones de la OIT.

La OIT tiene un compromiso de larga data en torno al fortalecimiento de los ministerios de trabajo, a través del objetivo global de hacer posible que

dichas instituciones contribuyan con importantes insumos para la formulación de políticas sociales y económicas de mayor alcance, y que realicen sus funciones habituales con mayor eficiencia e impacto. Los ministerios de trabajo son los interlocutores principales entre la OIT y los gobiernos de sus Estados Miembros.

La OIT depende de la administración del trabajo de cada país, así como de los interlocutores sociales, para resaltar la importancia de la ratificación e implementación de las normas internacionales del trabajo. A escala nacional, el ministerio de trabajo tiene la responsabilidad fundamental de asegurar que los interlocutores sociales ocupen un lugar en la elaboración de las políticas, y que sean reconocidos por el gobierno como los principales interlocutores. Hoy en día, la administración del trabajo se encuentra en el centro de los desafíos y las restricciones, resultantes de los rápidos cambios que afectan al mundo del trabajo.

La administración del trabajo, en particular, la inspección del trabajo, se ha visto favorecida con un perfil cada vez más alto durante los últimos años, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Gran parte del aumento del interés proviene de los gobiernos, que reconocen que en un mundo globalizado la administración del trabajo es un actor clave en la preparación e implementación de políticas sociales y económicas.

Para los gobiernos, la administración del trabajo es una fuente importante de información en su ámbito de competencia y, de igual forma, para los empleadores y trabajadores es un intermediario activo en la prevención y solución de conflictos laborales; es un observador que está informado sobre las tendencias de la sociedad en virtud de sus vínculos especiales con los interlocutores sociales; es un proveedor de soluciones efectivas para las necesidades que van surgiendo en sus usuarios. La administración del trabajo tiene responsabilidad por una parte del gasto público, la cual es cada vez mayor; sin embargo, ahora los trabajadores y empleadores están solicitando más recursos para los ministerios de trabajo y los servicios de inspección del trabajo, con la finalidad de promover la justicia y propiciar un «terreno de juego parejo», y hacer del trabajo decente una realidad.

El interés específico en una buena gobernanza y en el cumplimiento también significa aumentar las expectativas de los ministerios e inspectores de trabajo. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004, pág. xii) reafirmó la importancia de responder a la globalización mediante una buena gobernanza, enfatizando que «el comportamiento de los Estados nación como actores mundiales es el factor fundamental para determinar la calidad de la gobernanza global. Su nivel de compromiso con el multilateralismo, los valores universales y los objetivos comunes, su grado de

sensibilidad respecto de las repercusiones transfronterizas de sus políticas, y la importancia que conceden a la solidaridad mundial son otros tantos factores cruciales para determinar la calidad de la gobernanza global». Asimismo, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, suscrita en 2008, reafirmó la necesidad de «fortalecer la capacidad de la OIT, con el fin de respaldar los esfuerzos de sus Miembros para alcanzar los objetivos de la OIT en el contexto de la globalización», y promover «el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para lograr la eficacia de la legislación y de las instituciones laborales, incluyendo el reconocimiento de las relaciones de trabajo, la promoción de buenas relaciones industriales y la formación de sistemas de inspección del trabajo efectivos» (OIT, 2008a).

A través de su nuevo Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN), puesto en marcha el 31 de marzo de 2009, la OIT continúa los programas de asesoría y cooperación técnica con miras a dar apoyo a sus mandantes, especialmente a los ministerios de trabajo y a los sistemas de administración e inspección del trabajo, para que desempeñen la importante función de mejorar las condiciones de trabajo, garantizando el cumplimiento de la legislación laboral, previniendo y resolviendo conflictos laborales, promoviendo el tripartismo, trabajando con miras a la transparencia y fluidez del mercado laboral, modernizando los servicios de empleo, y desarrollando sistemas de formación profesional adecuados. Para realizar estas funciones en forma más eficaz, los sistemas de administración e inspección del trabajo, y los ministerios de trabajo deben revisar y adaptar sus actividades y servicios con regularidad; ellos también deben desarrollar nuevas formas de organización, gestión y participación. Este nuevo programa les sirve de apoyo, suministrándoles asesoría e información comparativa, basadas en las normas de la OIT y en las mejores prácticas internacionales. Además, realiza sus actividades y brinda asesoría técnica, con miras a dar apoyo a los sistemas de administración del trabajo, incluyendo los sistemas de inspección del trabajo y los servicios de empleo, en el diseño e implementación de políticas y medidas más eficaces para la protección de los trabajadores, y para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales. También garantiza que los problemas de la inspección del trabajo sean tratados en los Programas de Trabajo Decente por País.

Dentro de su mandato y a invitación de los gobiernos nacionales, el Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo lleva a cabo auditorías. Los hallazgos y resultados de dichas auditorías, destinados a concienciar sobre los desafíos actuales, y a recomendar posibles soluciones, se ponen a disposición de los mandantes tripartitos. Luego se formulan los planes de acción, en colaboración con el ministerio de trabajo y el servicio de inspección del trabajo del país correspondiente.

Los fundamentos de la administración del trabajo

Para continuar con su trabajo a través de estas líneas, el Programa LAB/ADMIN tiene los siguientes objetivos:

- 1) reforzar la capacidad de la administración del trabajo para implementar el Programa de Trabajo Decente de la OIT a través de la elaboración e implementación de políticas laborales;
- 2) fortalecer los servicios de inspección del trabajo, de manera que éstos sean modernos y efectivos, y que tengan mecanismos de cumplimiento adecuados;
- 3) establecer y fortalecer el marco legal e institucional de la administración del trabajo, incluyendo los servicios de empleo y los sistemas de administración del trabajo;
- 4) garantizar una coordinación eficiente de las diversas administraciones y dependencias que tienen que ver con políticas y asuntos sociales;
- 5) promover las normas laborales internacionales pertinentes, y
- 6) garantizar la consulta y participación de los trabajadores y empleadores en los sistemas de administración e inspección del trabajo.

El Programa LAB/ADMIN dirige el trabajo de la OIT con respecto al apoyo técnico y a los servicios de asesoría, transmitiendo la experiencia pertinente en toda la OIT, y funciona a través de redes en todas las regiones y sectores técnicos para aumentar la asistencia que se brinda a los mandantes.

Frente a este contexto, el propósito de este volumen es explicar en detalle los fundamentos de la administración del trabajo y los desafíos que enfrenta al implementar el Programa de Trabajo Decente. Describe las formas en las que estos desafíos pueden cumplirse a través de políticas, organización, coordinación y gestión. También identifica algunas de las mejores prácticas en un grupo de países que cuentan con sistemas de administración del trabajo que funcionan adecuadamente. Enfatiza la necesidad de un enfoque profesional de la administración del trabajo para garantizar una gobernanza efectiva del mercado laboral. Está dirigido a los administradores del trabajo, inspectores del trabajo, conciliadores, funcionarios del servicio del empleo, gobiernos, trabajadores, empleadores, investigadores y profesionales. Espero que esta publicación haga que la eficiencia de la administración del trabajo esté al frente del debate sobre la buena gobernanza en el mundo del trabajo.

Giuseppe Casale

Director

Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN)

Oficina Internacional del Trabajo

Ginebra

ÍNDICE

Prefacio	v
Lista de gráficos	xiii
Lista de recuadros	xiv
Lista de abreviaturas	xv
1. INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO ..	1
¿Qué es la administración del trabajo?	1
El trabajo decente, la administración del trabajo y la OIT	3
2. EL MARCO LEGAL INTERNACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO	7
Las normas internacionales del trabajo y los antecedentes del Convenio núm. 150	7
Los elementos principales del Convenio núm. 150	9
Los elementos principales de la Recomendación núm. 158	11
Las disposiciones generales	10
El sistema de administración del trabajo	11
Los recursos pertinentes y el personal adecuadamente calificado ..	12
La organización del sistema de administración del trabajo	13
3. LA LEGISLACIÓN LABORAL	15
Introducción	15
La OIT y la reforma de la legislación laboral	16
La importancia de la legislación laboral para la administración del trabajo ..	17
El alcance de la legislación laboral	18

Los fundamentos de la administración del trabajo

La legislación laboral y la economía informal	19
La seguridad en el empleo	20
La igualdad en el empleo y la eliminación de la discriminación	21
La discriminación contra los trabajadores con VIH/SIDA	22
La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva	23
El cumplimiento de la ley y el estado de derecho	24
4. LAS RELACIONES INDUSTRIALES	27
Introducción	27
El Convenio núm. 150 y las relaciones industriales	28
Los departamentos de relaciones industriales y sus funciones	29
La negociación colectiva	30
Los departamentos de relaciones industriales y la igualdad de género	32
Las relaciones de trabajo en el sector público	33
La solución de los conflictos laborales	34
La conciliación y la mediación	35
El arbitraje	36
Las prácticas de mediación preventiva	37
El tripartismo y el diálogo social	37
Apoyo institucional y administrativo adecuados	38
5. LAS CONDICIONES DE TRABAJO	41
Los temas que abarcan las normas internacionales del trabajo	41
El logro de condiciones de trabajo decentes	42
Selección de normas internacionales del trabajo y condiciones del trabajo	43
Convenio sobre las horas de trabajo (industria) 1919 (núm. 1)	43
Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	44
Convenio sobre la protección del salario 1949 (núm. 95)	44
Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)	45
Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)	45
Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)	45
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)	46
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	46
Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)	46
Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)	47

Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175)	47
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) .	47
Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)	48
Las condiciones de trabajo de los trabajadores de la economía informal	49
El VIH/SIDA en el lugar de trabajo	50
6. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO	51
Introducción	51
Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)	52
El cambio de rol del sistema de inspección del trabajo	53
Los desafíos que enfrenta el sistema del servicio de inspección del trabajo	54
El número adecuado de inspectores	54
La coordinación del sistema de inspección del trabajo	54
La falta de una política de inspección del trabajo que oriente el proceso de inspección laboral	55
La inspección del trabajo en la economía informal	56
Las migraciones	57
El trabajo infantil	57
El VIH/SIDA en el lugar de trabajo	58
El trabajo forzoso	58
Las bases de datos y el mantenimiento de archivos	59
La seguridad e higiene ocupacional (OSH)	59
La capacitación del personal y de los clientes	61
Los sistemas de seguimiento voluntario	62
7. EL EMPLEO	65
Introducción	65
La política laboral nacional	66
¿Por qué los servicios relacionados con el empleo son importantes para la administración del trabajo?	67
El rol de las empresas en la creación de empleos	68
Las principales funciones de la administración del trabajo en la política del empleo	68
Los servicios públicos de empleo	69
La elaboración y el análisis de la información del mercado laboral	71
Las políticas activas del mercado laboral (PAML) y los programas de capacitación	72

8. LA INVESTIGACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS	75
Introducción	75
Las categorías de las estadísticas laborales	77
Los desafíos de la recopilación y la publicación de datos	78
Los problemas de la definición de términos	79
Las medidas para mejorar la calidad de la investigación	80
El uso de la tecnología de la información y el desarrollo de un sistema digital de información laboral	80
La capacitación y el desarrollo de capacidades del personal encargado de la investigación	81
9. LA ORGANIZACIÓN DE UN SISTEMA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO	83
Introducción	83
La estructura y organización de los ministerios de trabajo	85
La organización de la administración central	87
La coordinación	89
10. LAS TENDENCIAS RECIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO	91
Introducción	91
Las políticas activas del mercado laboral	92
La administración del trabajo y la economía informal	94
El fortalecimiento y la modernización de los servicios de inspección del trabajo	95
La administración del trabajo y las migraciones laborales	98
11. CONCLUSIONES	101
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Resumen de las áreas clave de la administración del trabajo, según lo establece la Recomendación núm. 158	12
Gráfico 2	Cuadro estructural que muestra en forma sucinta La organización de un típico ministerio de trabajo	87

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1.	La consolidación europea de la legislación antidiscriminatoria	23
Recuadro 2.	El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y del Trabajo de Sudáfrica	30
Recuadro 3.	La negociación colectiva en el sector público de Sudáfrica	35
Recuadro 4.	El Servicio de conciliación, arbitraje y asesoramiento (ACAS) del Reino Unido	36
Recuadro 5.	¿Cómo afecta la salud las horas de trabajo?	44
Recuadro 6.	Convenio colectivo sobre el trabajo a tiempo parcial en Francia	48
Recuadro 7.	Los fondos de asistencia social para grupos de trabajadores de la India	49
Recuadro 8.	La informatización en las inspecciones del trabajo	60
Recuadro 9.	El Servicio interactivo del empleo de Hong Kong (IES)	70
Recuadro 10.	Las funciones de los departamentos a nivel central	88
Recuadro 11.	Los servicios de las oficinas de área	90
Recuadro 12.	La formalización de un sector no sindicado de la India	95
Recuadro 13.	La formalización de la micro y pequeña empresa en el Perú	96

LISTA DE ABREVIATURAS

ACAS	Servicio de conciliación, arbitraje y asesoramiento (Reino Unido)
EIS	Sistema de seguridad en el trabajo
FMCS	Servicio federal de mediación y conciliación (Canadá)
IED	Inversión extranjera directa
IES	Servicio interactivo del empleo (Hong Kong)
IML	Información sobre el mercado laboral
KLI	Instituto Coreano del Trabajo
LAB/ADMIN	Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (OIT)
NEDLAC	Consejo nacional del desarrollo económico y del trabajo (Sudáfrica)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSH	Seguridad e higiene ocupacional
PAML	Políticas activas del mercado laboral
PES	Servicio público de empleo
PMP	Programa de mediación preventiva (Canadá)
PSCBC	Consejo de negociación para la coordinación del servicio público
PYME	Pequeña y mediana empresa
RSC	Responsabilidad social corporativa
UE	Unión Europea
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo

INTRODUCCIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

1

¿Qué es la administración del trabajo?

Para la OIT, la administración del trabajo se define como las actividades de la administración pública en el ámbito de la política nacional de trabajo. Por sistema de administración del trabajo se entiende todos los organismos de la administración pública responsables o comprometidos con la administración del trabajo – sean éstos dependencias ministeriales o dependencias públicas, incluyendo las dependencias paraestatales locales o regionales, o cualquier otra forma de administración descentralizada – y cualquier marco institucional para la coordinación de las actividades de dichos organismos, y para las consultas con los empleadores y trabajadores, y sus organizaciones, así como la participación de los mismos en dichos organismos. A pesar de que el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), no determina una política laboral nacional, generalmente se acepta que dicha política incluya todos los asuntos relacionados con el empleo, tales como la protección del empleo y las condiciones de trabajo, la promoción de la igualdad de oportunidades y los derechos y principios fundamentales en el trabajo.

Es claro que se abarca un amplio abanico de actividades, pero no todas recaen bajo la directa o inmediata supervisión del ministerio de trabajo y, por lo tanto, se necesita una adecuada coordinación dentro del sistema administrativo global. En general, el ministerio de trabajo (o del empleo, o de asistencia social, o de asuntos sociales), a menudo debe coordinar sus labores con las labores de otros ministerios. Cuando desarrolle iniciativas con respecto a trabajadores en situación de trabajo ilegal, por ejemplo, el ministerio de trabajo coordinará con el ministerio de economía, que tiene competencia en esta área, con relación a las personas que no están pagando sus impuestos.

Igualmente, cuando desarrolle iniciativas que afectan a las mujeres, el ministerio de trabajo coordinará con el ministerio de asuntos de la familia (o de la mujer), y así sucesivamente.

Dentro del campo de la administración pública, la administración del trabajo es relativamente una nueva figura. Recién a finales del siglo XIX, los gobiernos admitieron la necesidad de un sistema permanente de administración del trabajo para regular las fuerzas del mercado laboral y mejorar las condiciones de trabajo. Con el correr del tiempo, se confirió la responsabilidad de la administración del trabajo a los ministerios, los cuales tenían amplia experiencia y se ocupaban de los temas sociales y laborales. Durante el siglo pasado, hubo un mayor reconocimiento de la importancia de la administración del trabajo con respecto al desarrollo nacional. Al inicio, esto se tradujo en la creación de unidades especiales de trabajo anexadas a los ministerios del interior, o a los ministerios responsables de asuntos económicos, que estaban autorizados para elaborar los proyectos de las leyes laborales, aplicar dichas leyes y velar por su cumplimiento. La fundación de la OIT, en 1919, marcó un hito con la aparición de diversos ministerios de trabajo después de dicha fecha. Una tendencia concomitante fue la formación de sistemas nacionales de inspección del trabajo, con poder para hacer cumplir la ley, los cuales se crearon en diversos países, incluyendo el Brasil, España, Francia, India, Italia, Malasia, Reino Unido y Sri Lanka.

Desde el inicio del siglo XX, la mayoría de los países había mantenido un sistema de administración de trabajo viable y activo, responsable de todos los aspectos de la formulación e implementación de la política laboral nacional. Además, los sistemas de administración del trabajo de los Estados Miembros de la OIT han contribuido al cumplimiento de las normas internacionales del trabajo mediante diversos medios, incluyendo la recopilación de estadísticas laborales, elementos invaluable para identificar las necesidades y formular las políticas laborales, tanto en el plano nacional como internacional.

A escala mundial, la administración pública ha atraído las críticas de diversas tribunas, en el sentido de personificar el poder del Estado, bloqueando el desarrollo del libre mercado y sufriendo los efectos negativos de la ineficiencia, la rigidez y los altos costos burocráticos. Estos argumentos se basaron en dos suposiciones principales sobre los mercados libres: en primer lugar, que éstos eran suficientes para lograr el crecimiento económico; y en segundo lugar, que eran suficientes para lograr la estabilidad social y la democracia política. Desde mediados de los años noventa en adelante, sin embargo, empezó a disminuir la confianza en la perspectiva de que los mercados se adaptarían mejor y más rápidamente, con una mínima intervención del Estado. El aumento de esta incertidumbre fue provocado por la recesión de las economías de transición de Europa central y oriental, y las crisis financieras del Asia y América Latina,

así como por el fracaso para fomentar el crecimiento de África. También ha resurgido la preocupación por la desigualdad social en los países y entre ellos, especialmente tras la más reciente crisis global de fines de 2008¹.

En el ámbito mundial, la reducción de la pobreza, el fomento de la cohesión social y la creación de empleos, retornaron al orden del día político después de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en Copenhague, y ocuparon un lugar destacado en los debates de la Cumbre del Milenio del año 2000, y en la Cumbre Mundial de 2005, cuando se celebró el sexagésimo aniversario de las Naciones Unidas. A lo largo de estas deliberaciones, se hizo evidente el creciente interés de parte de diversos países, empresas y grupos de la sociedad civil, en promover el principio del «trabajo decente», un enfoque que dio un nuevo ímpetu a la función de la administración del trabajo.

El trabajo decente, la administración del trabajo y la OIT

La expresión trabajo decente resume las aspiraciones de la vida activa de las personas, aspiraciones de tener oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igualdad. Por último, estas diversas dimensiones del trabajo decente fortalecen la paz social en las comunidades y en la sociedad en general. El trabajo decente también refleja el interés que tienen los gobiernos, los trabajadores y los empleadores en proporcionar los cimientos para el crecimiento y la igualdad. En el análisis de la OIT, el concepto de trabajo decente está reproducido en cuatro objetivos estratégicos: los derechos y principios fundamentales en el trabajo; las oportunidades de empleo y de ingresos; la protección social y la seguridad social; y el tripartismo y el diálogo social. Estos objetivos son válidos tanto para las mujeres como para los hombres que trabajan en la economía formal e informal. El objetivo fundamental de la OIT hoy en día es, por consiguiente, promover las oportunidades para que todas las personas puedan obtener un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad.

El Estado, a través de su sistema de administración del trabajo, conlleva una gran responsabilidad en el campo social, ante todo, para salvaguardar los derechos humanos fundamentales de los trabajadores y, en particular, para garantizar el respeto de la edad mínima de admisión al empleo, la abolición del trabajo forzoso, la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva, la no discriminación, y la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

La administración del trabajo es una herramienta que está a disposición de los gobiernos para lograr los objetivos de trabajo decente de la OIT, para fortalecer la legislación laboral, y para brindar soluciones a los diversos

problemas complejos que enfrenta el mundo del trabajo. Para alcanzar el máximo impacto, la administración del trabajo debe actuar en colaboración con los trabajadores y empleadores, y con sus respectivas organizaciones, para fomentar el diálogo social. Un mayor conocimiento del rol, las funciones y la organización de la administración del trabajo, hará posible que el público comprenda la relación entre la política social y la política económica, e identifique el enorme despliegue de servicios a los cuales la mayoría de las personas tiene acceso durante su vida laboral.

El informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, *Por una globalización justa*, subrayó la importancia de desarrollar la administración nacional del trabajo:

Creemos rotundamente en la importancia fundamental de una buena gobernanza en todos los países y a todos los niveles de desarrollo para lograr una participación eficaz y equitativa en la economía global. Creemos que los principios básicos que deben guiar la globalización son la democracia, la igualdad social, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho. Éstos deben reflejarse en las instituciones, las reglas y los sistemas políticos de los países, y respetarse por todos los sectores de la sociedad².

Dentro de este amplio marco de promoción de la buena gobernanza a escala nacional, es preciso que los ministerios de trabajo desempeñen un papel fundamental, ya que pueden influir en la gobernanza desde el ámbito del lugar de trabajo individual, hasta la totalidad del mercado laboral nacional.

La administración del trabajo hoy en día se desarrolla en un entorno que cambia rápidamente, caracterizado por transformaciones políticas, económicas e institucionales dramáticas, incluyendo el cambio en los patrones de la producción, la organización del trabajo y las estructuras del empleo, el aumento de las migraciones laborales, la deslocalización de los sitios de producción, y el crecimiento de la economía informal, sólo para mencionar algunos factores. Al mismo tiempo, aumenta la presión hacia los gobiernos, tanto para reducir el gasto público, como para mejorar la prestación de servicios públicos. Igualmente, a medida que estos cambios se van sumando a los desafíos que incumben a la administración del trabajo, la demanda de sus servicios aumenta. La eficacia y calidad de dichos servicios dependen de los medios disponibles, de la organización y el funcionamiento del sistema, y de la coherencia de la política laboral nacional. Existen, por cierto, diversas prácticas de la administración del trabajo en todo el mundo, que reflejan diversas experiencias administrativas, políticas e históricas, así como diversos sistemas de gobernanza. La diversidad de prácticas de la administración del trabajo se reflejan hasta cierto punto en el Convenio (núm. 150) y la Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, 1978.

La OIT está comprometida con el fortalecimiento de los ministerios de trabajo, con miras a desarrollar la administración del trabajo, basándose en las normas internacionales del trabajo, tal como está plasmado en los convenios y recomendaciones de la OIT. Esto lo hace mediante medios prácticos de los proyectos y programas, cuyo objetivo es permitir que la administración del trabajo realice mejor sus funciones en todos los ámbitos: en el local, para sensibilizarse ante las necesidades de cambio de sus usuarios; en el nacional, para poder adaptarse al ámbito contextual y anticipar los cambios; y, por último, en el internacional, para cumplir los desafíos resultantes de los cambios, mediante la previsión de evoluciones a largo plazo, y la concepción de estrategias para el futuro. Las actividades de cooperación técnica, que incluyen la capacitación y la reconversión, también se llevan a cabo con el propósito de mejorar la calidad y las capacidades del personal de la administración del trabajo. El principio tripartito de la OIT tiene una influencia significativa en el desarrollo de la administración del trabajo, reconociendo a los trabajadores y empleadores como socios que están a la par con los gobiernos en los temas laborales y económicos.

Notas

¹ Véase OIT, 2008c.

² Véase Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, pág. 59.

Las normas internacionales del trabajo y los antecedentes del Convenio núm. 150

Las normas internacionales del trabajo son, básicamente, herramientas de los gobiernos, los cuales, en consulta con los empleadores y trabajadores, tienen el objetivo de elaborar los proyectos de las leyes laborales e implementarlas, de conformidad con los principios reconocidos internacionalmente. En muchos países, los tribunales pueden utilizar las normas internacionales del trabajo para tomar decisiones, en caso que la legislación nacional sea inadecuada o silenciosa, o para recurrir a las definiciones establecidas en las normas, tales como el trabajo forzoso o la discriminación. Además de desarrollar la legislación nacional, las normas internacionales del trabajo pueden dar orientación para desarrollar las políticas locales y nacionales, por ejemplo, sobre el empleo, el trabajo y la familia. Éstas también pueden utilizarse para mejorar las estructuras institucionales en áreas tales como: administración del trabajo, inspección del trabajo, seguridad social y servicios de empleo; y como base de las buenas relaciones industriales, con el respaldo de organismos de resolución de conflictos laborales, así como de modelos sólidos para los convenios colectivos. También se está incrementando el uso de las normas como puntos de referencia para las iniciativas de la responsabilidad social corporativa (RSC).

Las normas internacionales del trabajo representan el consenso internacional sobre cómo un determinado problema laboral puede ser abordado a escala global, y reflejan el conocimiento y la experiencia desde todos los rincones del mundo¹. A través del tiempo, los mandantes tripartitos de la OIT, las instituciones internacionales, las compañías multinacionales y las organizaciones no gubernamentales se han beneficiado de este conocimiento,

incorporando las normas en sus políticas, objetivos operativos y acciones cotidianas. En diversos países, las normas internacionales del trabajo se utilizan en el sistema legal y administrativo nacional. Aun aquellos países que deciden no ratificar un convenio específico pueden utilizar las normas de la OIT como modelo para elaborar proyectos de legislación laboral.

A través de decenios, estas normas se han convertido en un sistema integral de instrumentos sobre la política social y laboral, respaldadas por un sistema de supervisión, diseñado para tratar toda clase de problemas con respecto a su aplicación a escala nacional. Éstas constituyen el componente jurídico de la estrategia de la OIT para regir la globalización, promover el desarrollo sostenible, erradicar la pobreza y fomentar las oportunidades, de manera que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad.

Los convenios y recomendaciones de la OIT abarcan un amplio abanico de temas relacionados con el trabajo en diversos sectores, tales como: condiciones de trabajo, seguridad social, política social y los respectivos derechos humanos. Constituyen el componente fundamental del marco internacional para garantizar que el crecimiento de la economía global beneficie a todos, según la declaración de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, en el sentido de que las normas de la economía global deberán tener como objetivo mejorar los derechos, el sustento, la seguridad y las oportunidades de las personas, las familias y las comunidades en el mundo².

A pesar de que los ministerios de trabajo fueron creados allá por los años veinte, no fue sino medio siglo después de su creación que se adoptó el Convenio sobre la administración del trabajo. Los debates sobre la necesidad de definir el papel del sistema general de la administración del trabajo se llevaron a cabo, con regularidad, desde los años cincuenta, culminando en 1978 con la adopción del Convenio núm. 150 y la Recomendación (núm. 158).

Antes de la adopción de estos instrumentos, en la Reunión de Expertos en Administración del Trabajo, convocada en Ginebra en 1973, se hicieron recomendaciones esenciales sobre la necesidad de un Convenio sobre la administración del trabajo. Ellos expresaron que serviría para que los países solucionaran sus problemas sobre la administración del trabajo, mejoraría la protección social donde hubieran sistemas nacionales débiles, y llenaría el vacío en el cuerpo de las normas internacionales del trabajo, tomando en consideración el importante papel que el sistema de administración del trabajo podría desempeñar en el desarrollo, implementación y control de la política laboral. Por otra parte, ya que las normas internacionales del trabajo normalmente se aplican a través de la política y la legislación nacional, era indispensable que se adoptara el Convenio sobre la administración del trabajo, de manera que se pudiera establecer y mantener un sistema de administración del trabajo viable y activo,

responsable de todos los aspectos de la formulación e implementación de la política laboral nacional, especialmente en aquellos países que afrontan dificultades organizacionales. El convenio prevería el financiamiento de los sistemas de administración del trabajo dentro de los presupuestos nacionales, para mantener y fortalecer esta importante herramienta de desarrollo.

Los elementos principales del Convenio núm. 150

El Convenio núm. 150 define la administración del trabajo como el conjunto de actividades de la administración pública en el campo de la política laboral nacional. Las tres áreas principales de dichas actividades son:

- el desarrollo de políticas;
- la formulación de políticas, y
- la implementación de políticas.

El desarrollo y la formulación de políticas incluyen actividades para evaluar los puntos débiles de las políticas existentes, obteniendo la opinión de las partes interesadas, consultando a los interlocutores sociales, redactando documentos sobre las políticas, y utilizando los medios de difusión para promover la concienciación con respecto a nuevos temas relativos a las políticas. La implementación de las políticas incluye el hacer cumplir la legislación laboral, brindando servicios de asesoramiento sobre las normas del trabajo, y coordinando la labor de los organismos pertinentes.

De acuerdo al Convenio, un sistema de administración del trabajo es:

- un conjunto organizado, cuyos actores principales – el Estado, los empleadores y trabajadores, y sus correspondientes organizaciones – participan dentro de los acuerdos institucionales establecidos para consultas, colaboración y negociaciones, en la elaboración, aplicación y revisión de la política laboral nacional;
- un sistema que facilita la identificación y el análisis de los problemas actuales, y la búsqueda de las soluciones adecuadas para estos problemas, realizando las funciones de protección, gestión y anticipación;
- un sistema que depende de la sinergia y complementariedad de sus diversas partes con las cuales comparte sus responsabilidades operativas;
- un sistema en el cual una entidad pública, normalmente el ministerio de trabajo (o una dependencia), está a cargo de la política laboral nacional; que coloca a los ciudadanos y usuarios de sus servicios en el centro de sus intereses, mediante la promoción de consultas; y, por último, que asegura la coordinación.

Un país que ratifica el Convenio núm. 150, según el artículo 4, debe garantizar, de una manera acorde con la situación nacional, la organización y el funcionamiento eficaz en su territorio de un sistema de administración del trabajo, cuyas funciones y responsabilidades estén adecuadamente coordinadas. En este sentido, el artículo 10, párrafo 1, estipula que el personal del sistema de administración del trabajo debe estar adecuadamente calificado para las actividades que se le asigne, y que el personal sea independiente de influencias externas indebidas. El párrafo 2 del mismo artículo estipula que dicho personal debe tener el estatuto, los medios materiales y los recursos económicos necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones.

El artículo 5 prevé la promoción del tripartismo en cualquier sistema de administración del trabajo, señalando que los acuerdos se hagan dentro de dicho sistema con respecto a las consultas, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, o, según corresponda, entre los representantes de los empleadores y los trabajadores. Tales acuerdos tripartitos se deberán hacer en el ámbito local, regional y nacional, así como en los diferentes sectores de la actividad económica.

Existen muchos ejemplos de la puesta en práctica de este principio. Uno de ellos es el proceso de diálogo social en Irlanda, donde los resultados de las discusiones, en las cuales participaron los interlocutores sociales y el Estado, están plasmados en «pactos sociales» nacionales. El primero de dichos acuerdos se llevó a cabo en 1987, con un telón de fondo de altos índices de desempleo e inflación. La gravedad de las dificultades por las que atravesaba la economía de Irlanda y la urgente necesidad de ponerles fin, fueron reconocidas por las organizaciones de los empleadores y los sindicatos. El pacto social de 1987 fue básicamente un pacto referente al pago, mediante el cual los sindicatos acordaron moderar los aumentos de salario a cambio de concesiones fiscales. Sin embargo, el alcance del contenido de los pactos sociales posteriores ha sido mayor.

Otro aspecto importante del Convenio núm. 150 está contemplado en el artículo 7, que estipula que si así lo demandara la situación nacional para satisfacer las necesidades del mayor número posible de trabajadores y, en la medida en que dichas actividades no hayan sido ya contempladas, cada Estado Miembro que ratifique el Convenio deberá promover, mediante etapas graduales si fuera necesario, la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo, de manera que incluya a los trabajadores que no hayan sido empleados de conformidad con la ley. Luego da una lista de ejemplos tales como: pequeños agricultores, aparceros, trabajadores autónomos de la economía informal, miembros de cooperativas y empresas autogestionarias, y de aquéllos que trabajan bajo sistemas establecidos por las costumbres o tradiciones comunales. De conformidad con esta disposición, el Ministerio de Trabajo de Tailandia, por

ejemplo, creó una unidad especial, en 2005, para proporcionar insumos sobre las políticas de la economía informal. Entre sus logros está la protección otorgada a las personas que realizan trabajos para terceros desde sus hogares.

Mediante el artículo 8 del Convenio se insta a los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo, a «contribuir a formular la política nacional relativa a las cuestiones internacionales del trabajo, participar en la representación del Estado por lo que respecta a tales cuestiones y contribuir a preparar las medidas que en ese terreno hayan de tomarse a nivel nacional».

Los elementos principales de la Recomendación núm. 158

La Recomendación núm. 158 toma y desarrolla los principios contenidos en el Convenio núm. 150, y proporciona orientaciones útiles para su aplicación. Está estructurada en tres partes: las disposiciones generales; las funciones del sistema nacional de administración del trabajo; y la organización del sistema nacional de administración del trabajo.

Las disposiciones generales

Las disposiciones generales de la Recomendación núm. 158 básicamente repiten los cuatro artículos del Convenio.

El sistema de administración del trabajo

La Recomendación describe las cuatro áreas en las que el sistema de administración del trabajo debe ejercer sus funciones, concretamente: las normas del trabajo, las relaciones industriales, el empleo, y la investigación sobre temas laborales (véase el gráfico 1).

Las autoridades competentes, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, deberán participar activamente en todas las etapas de elaboración, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las normas del trabajo. En este sentido, también deberá incluir un sistema de inspección del trabajo.

En lo que concierne a las relaciones industriales, la Recomendación se refiere principalmente a la necesidad de fomentar relaciones sólidas entre los trabajadores y la gerencia, enumerando los diversos medios por los cuales se puede lograr este objetivo, concretamente: la aplicación de la libertad sindical, el derecho de sindicación y de negociación colectiva; la prestación de servicios de asesoría; el desarrollo y la utilización de mecanismos de negociación voluntaria; y la facilitación de instalaciones para la conciliación o mediación y arbitraje dentro del sistema de la administración del trabajo.

Gráfico 1. Resumen de las áreas clave de la administración del trabajo, según lo establece la Recomendación núm. 158

Las normas del trabajo <ul style="list-style-type: none">Las condiciones de trabajoLos salariosLas condiciones de empleoLa seguridad y la salud en el lugar de trabajoLa seguridad socialLa inspección del trabajoEl ambiente laboral	Las relaciones industriales <ul style="list-style-type: none">La definición del marco y las normas para la representación de los trabajadores y la gerenciaLa negociación colectivaLa solución de los conflictos laborales
El empleo <ul style="list-style-type: none">La política nacional de empleoLos planes de seguro de desempleoLa orientación profesionalLos programas de formación profesionalLos servicios de empleo	La información e investigación <ul style="list-style-type: none">La recopilación de informaciónLas encuestasLas previsionesLa difusión de información

En el área del empleo, la Recomendación establece los medios mediante los cuales se debe implementar una política de empleo efectiva. Entre éstos se encuentran los siguientes: la coordinación de actividades de diversas autoridades y organismos relacionados con aspectos específicos de las políticas de empleo; el establecimiento de un servicio de empleo efectivo, sin costo alguno para los usuarios; y las autoridades competentes con poder para manejar fondos públicos, o que tienen responsabilidad compartida para el manejo de fondos públicos, que se hayan asignado para dichos propósitos con el fin de contrarrestar el subempleo y desempleo.

La última área de trabajo de gran importancia que figura en la Recomendación, corresponde a la investigación de los temas laborales, la cual se llevó a cabo mediante el sistema de administración del trabajo, como parte de su lucha por los objetivos sociales. Para ello, se necesita que esta área esté debidamente representada en los organismos administrativos y consultivos que tratan los temas sociales y económicos. La investigación en sí deberá basarse en el intercambio de información y de informes de carácter técnico, y en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas.

Los recursos pertinentes y el personal adecuadamente cualificado

La Recomendación demanda recursos pertinentes y personal adecuadamente calificado, que deben ser previstos para la organización y el funcionamiento eficaces del sistema de administración del trabajo.

La organización del sistema de administración del trabajo

La tercera parte de la Recomendación trata de la organización del sistema propiamente dicho, en el cual el ministerio de trabajo deberá desempeñar un papel central.

Notas

¹ Para lectura adicional sobre este tema, véase OIT, 2005c.

² Véase la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, págs. 7–8.

Introducción

El objetivo principal de la legislación laboral es proteger a la parte más débil de las relaciones de trabajo (el trabajador), y establecer un equilibrio entre el trabajador y el empleador.

En general, se reconoce que, con algunas excepciones, la mayor parte de la legislación laboral se originó en Europa Occidental como una reacción a los excesos de la revolución industrial, y al abuso de los derechos según el derecho civil del siglo XIX. En el seno de la legislación laboral está el reconocimiento de que una estricta igualdad, según el derecho civil, puede conducir a situaciones inaceptables cuando las partes de un contrato, en el cual el trabajo se intercambia por el salario, no tienen poder de negociación comparable.

La legislación laboral se aparta del supuesto básico del derecho civil, en el sentido de que, ninguna de las partes puede presentar un reclamo por arbitrariedad de los términos de un contrato que ha suscrito de manera voluntaria. El objetivo de la legislación laboral es garantizar que no se permita que ningún empleador imponga condiciones de trabajo que estén por debajo de lo que se considera un umbral decente en una determinada sociedad, en un determinado tiempo, y que ningún trabajador esté obligado a aceptarlas. Por lo tanto, la legislación laboral no es solamente un medio para regular el intercambio entre la mano de obra y el capital, como lo hace el derecho civil y comercial con respecto a los intercambios civiles y comerciales, sino que es un medio para poner en práctica el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

En Europa occidental la legislación laboral se extendió rápidamente durante el siglo XX, tanto en términos cualitativos como cuantitativos. Inicialmente, tuvo como objetivo la protección del trabajador de la industria pero,

con el correr del tiempo, su campo de acción se amplió para incluir también el trabajo agrícola y el servicio civil. Muchos países europeos que han tenido colonias en Asia, África y América Latina, también aplicaron estas leyes en sus colonias. Por consiguiente, la legislación laboral se introdujo incluyendo, entre otras cosas: horas de trabajo, trabajo para mujeres y niños, accidentes de trabajo, contratos de trabajo, pagos, condiciones de trabajo, organización de sindicatos y relaciones industriales. El desarrollo más importante fue el establecimiento del contrato de trabajo, que daba un respaldo legal a las relaciones de trabajo. Aquéllos que trabajaban bajo un contrato de servicio estaban protegidos por sus disposiciones, mientras que, los que no eran parte de dicho contrato, estaban desprotegidos.

La OIT y la reforma de la legislación laboral

A través de los años, varios de los enfoques introducidos en los países industrializados encontraron una salida en los convenios y recomendaciones de la OIT. El Convenio núm. 150 determina la responsabilidad de la administración del trabajo con respecto a la política laboral nacional, especificando en el artículo 6, párrafo 1, que los órganos competentes dentro del sistema de administración del trabajo serán los instrumentos para la preparación y revisión de la política laboral, y para la elaboración e implementación de la legislación. La Recomendación núm. 158 hace referencia a las normas del trabajo, incluyendo la legislación laboral como la primera área en la que deberán ejecutarse las funciones del sistema de administración del trabajo.

Mediante sus actividades de diálogo social, legislación laboral y administración del trabajo, la OIT promueve un enfoque integral de los componentes principales del mercado laboral y de la gobernanza en el lugar de trabajo, proporcionando servicios que:

- fortalezcan los marcos legales, las instituciones, los mecanismos y los procesos de diálogo social bipartito y tripartito, y promuevan relaciones industriales sólidas a escala nacional, sectorial, empresarial y subregional;
- aumenten el número de Estados Miembros que basan su legislación laboral y otras leyes relativas al empleo, en las normas y la asesoría de la OIT, y utilizan el proceso consultivo tripartito en la elaboración de dicha legislación;
- fortalezcan los sistemas de administración del trabajo en su capacidad de formulación de políticas, y en su papel de implementación de las políticas de trabajo decente, así como la responsabilidad de hacer cumplir la legislación laboral;
- apoyen a los Estados Miembros en el establecimiento y fortalecimiento de tribunales de trabajo, tribunales del empleo y mecanismos de resolución

de conflictos, de manera que los conflictos individuales y colectivos se traten con eficiencia, efectividad e igualdad;

- integren el género en todos los aspectos de la legislación laboral y la administración del trabajo.

Desde el inicio del siglo XXI, la OIT ha estado activamente comprometida en la reforma de la legislación laboral en más de sesenta países. Los temas incluidos en la reforma de la legislación laboral son sumamente variados. No obstante, en los últimos años han surgido dos tendencias principales. En primer lugar, gran parte de las acciones legislativas registradas por la OIT ha sido en la forma de leyes nuevas o modificadas, diseñadas para el cumplimiento de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, particularmente, con relación a la lucha contra la discriminación en el trabajo y el trabajo infantil. En segundo lugar, muchos países han adoptado leyes sobre los derechos y principios fundamentales en el trabajo. El debate sobre la libertad sindical ha cambiado en forma decisiva, comenzando por el hecho de que si estos principios y derechos deberán respetarse, hasta cómo deberán respetarse y utilizarse de mejor manera. Una serie de países aún están en el proceso de introducir o mejorar la legislación sobre la libertad sindical, y muchos países permiten diversas excepciones a la protección legal, especialmente con respecto a los trabajadores del sector agrícola y aquéllos que trabajan en el proceso de exportación, los migrantes y los trabajadores del hogar, así como los que trabajan en la economía informal.

La importancia de la legislación laboral para la administración del trabajo

Para el sistema de administración del trabajo, la legislación laboral es un pilar fundamental en la gobernanza del mercado laboral. La legislación laboral que se adapte a los desafíos sociales y económicos del mundo del trabajo moderno cumple tres funciones cruciales para el sistema de administración del trabajo:

- Establece un sistema legal que facilita las relaciones laborales productivas individuales y colectivas y, por ende, una economía productiva.
- Al proporcionar un marco dentro del cual los empleadores, trabajadores y sus representantes pueden interactuar con respecto a los temas relacionados con el trabajo, sirve como un vehículo importante para lograr buenas relaciones industriales basadas en la colaboración en el lugar de trabajo.
- Provee un recordatorio y una garantía claros y constantes de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, los cuales han recibido amplia aceptación social; y establece los procesos a través de los cuales estos derechos y principios pueden implementarse y cumplirse¹.

La legislación laboral es vital para la economía de cualquier país, y para lograr un desarrollo equilibrado que otorgue la importancia adecuada, tanto a la eficacia económica como al bienestar de la población en general. Éste es un balance difícil de lograr. La experiencia demuestra que las propuestas impuestas desde arriba, son menos efectivas al momento de tomar en cuenta todos los hilos de la compleja red de necesidades e intereses comprendidos, que las soluciones que ya han sido probadas y acatadas mediante el proceso del diálogo social, y las cuales, por consiguiente, gozan de amplio apoyo dentro de la sociedad.

Después de la última crisis económica y financiera global de 2008-2009, aumentó la aceptación de la comunidad internacional respecto a que un marco regulatorio es fundamental, si la globalización va a ser social y económicamente sostenible a largo plazo. Dicho marco debe incluir, como mínimo, los derechos y principios establecidos en los convenios fundamentales de la OIT (como se identifica en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998). El cambio de los modelos económicos y tecnológicos a través de los años, así como la globalización de la economía, han conducido al aumento del comercio internacional entre los países con diferentes niveles de protección social y económica. Es, frente a este cambio de contexto, que ha aumentado la importancia del rol de la administración del trabajo, especialmente desde el punto de vista de la relación entre la protección laboral y la cooperación internacional.

El alcance de la legislación laboral

En la actualidad, la legislación laboral se utiliza ampliamente para regular las relaciones de trabajo individuales y colectivas. Además, regula el espacio dentro del cual los trabajadores y empleadores pueden determinar sus propias reglas de juego. Esto se hace mediante la negociación colectiva, en la cual los sindicatos autónomos e independientes y los empleadores, o las organizaciones de empleadores, negocian las decisiones que se aplicarán dentro de su propia industria o sector.

La regulación legislativa de las relaciones de trabajo individuales normalmente conlleva la promulgación de disposiciones que rigen la formación y disolución de las relaciones (es decir, el establecimiento, suspensión y terminación de contratos de trabajo), y los derechos y obligaciones relativos a diversos aspectos de las relaciones (tales como: edad mínima de admisión al empleo, protección de los trabajadores jóvenes, igualdad en el trabajo, horas de trabajo, vacaciones pagadas, pago de salarios, seguridad e higiene ocupacional, protección de la maternidad).

También incluye disposiciones sobre los procedimientos para hacer cumplir la ley y para las instituciones de apoyo (tales como: servicios de inspección del trabajo y cortes o tribunales).

La regulación legislativa de las relaciones de trabajo colectivas, normalmente incluye el establecimiento de las garantías legales del derecho de los trabajadores y de los empleadores para sindicarse y negociar colectivamente, y el derecho de huelga de los trabajadores, así como los procedimientos y mecanismos de participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa individual.

La legislación laboral y la economía informal

El grupo de los trabajadores más débiles y vulnerables corresponde a los que trabajan en la economía informal². En diversos países en vías de desarrollo, más del 70 por ciento de los trabajadores están clasificados en esta categoría. No solamente sus ingresos son bajos, sino que sus trabajos son muy precarios y sus condiciones de trabajo, inestables. La mayor parte de ellos no tienen cobertura de seguridad social³. Una gran mayoría de los trabajadores de la economía informal están excluidos de la aplicación de la legislación laboral, ya sea porque son peones, o porque ellos no están comprendidos en una relación entre el trabajador y el empleador.

La relación de trabajo es el vínculo legal entre los empleadores y los trabajadores. Existe cuando la persona desempeña un trabajo o da un servicio bajo ciertas condiciones, a cambio de una remuneración. Es a través de la relación de trabajo que se crean obligaciones y derechos mutuos entre el empleado y el empleador. Esta relación ha sido, y continúa siendo, el vehículo principal mediante el cual los trabajadores acceden a los derechos y beneficios relacionados con el trabajo, en el ámbito de la legislación laboral y la seguridad social. La existencia de una relación de trabajo es la condición que determina la aplicación de las disposiciones de la legislación laboral y de la seguridad social destinadas a los empleados. Es el punto de referencia clave para determinar la naturaleza y el grado de los derechos y obligaciones de los empleadores para con sus trabajadores⁴.

Para tratar el problema del trabajo de la economía informal y poner los beneficios de las relaciones de trabajo al alcance de un mayor número de trabajadores, en 2006, en la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se adoptó la Recomendación sobre la relación de trabajo (núm. 198). Esta Recomendación abarca:

- la formulación y aplicación de una política nacional para revisar, a intervalos adecuados y, si fuera necesario, aclarar y adaptar el alcance de las

regulaciones y las leyes pertinentes, para garantizar la protección efectiva de los trabajadores que realizan sus labores en el contexto de una relación de trabajo;

- los medios – en forma de una lista de criterios pertinentes – para determinar la existencia de dicha relación, basándose en hechos relativos al desempeño del trabajo y a la remuneración del trabajador, sin tomar en cuenta cómo se califica la relación en algún acuerdo contrario, que pueda haber sido decidido entre las partes;
- el establecimiento de un mecanismo adecuado – o el uso de uno ya existente – para hacer el seguimiento de las evoluciones del mercado laboral y la organización del trabajo, a fin de poder dar asesoramiento sobre la adopción e implementación de las medidas relativas a la relación de trabajo.

Actualmente muchos países están tomando medidas para revisar los límites de la legislación laboral, a fin de ampliar la definición de los trabajadores que son reconocidos como empleados, de manera que incluya las situaciones en las que, por la naturaleza del trabajo realizado o de los servicios prestados, o por el tipo de relación entre aquéllos que suministran el trabajo o brindan los servicios, y los que se benefician de los mismos, se encuentran en una «zona intermedia». En estas circunstancias, entra en juego el principio de juzgar si la relación de trabajo existe, basándose principalmente en los hechos. Ésta es la propuesta que han seguido países como el Canadá, Nueva Zelanda, Sudáfrica y la mayoría de los Estados Miembros de América Latina. En algunos países europeos, tales como Irlanda, los interlocutores sociales han reconocido un grupo de indicadores, cuya presencia confirma la existencia de una relación de trabajo⁵.

La seguridad en el empleo

Un aspecto importante del empleo, tratado en la legislación laboral y, por ende, de importancia práctica para la administración del trabajo, es la terminación de la relación de trabajo y, en especial, la protección de los trabajadores contra el despido injustificado. Ésta es una disposición muy importante de la legislación laboral, aun cuando en muchos países los trabajadores que son despedidos no recurren a los beneficios de desempleo, ya que no existe la cobertura del seguro de desempleo. Sin embargo, en muchas partes del mundo, los empleadores opinan que cuando hay un incremento de los costos laborales y aumento de la competencia, la protección contra el despido injustificado realmente impide que los empleadores manejen eficazmente los cambios en el mercado, así como los cambios tecnológicos.

La igualdad en el empleo y la eliminación de la discriminación

Otro aspecto importante de la legislación laboral, reconocido mundialmente, es la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. Éste es uno de los principios fundamentales más importantes subyacentes en cualquier sociedad democrática, y está establecido en diversos instrumentos internacionales y estatutos constitucionales nacionales. Sin embargo, a pesar del gran avance logrado, persiste una enorme desigualdad en casi todas las partes del mundo.

La eliminación de la desigualdad en materia de empleo, así como la eliminación de la discriminación, se reconoce como dos caras de la misma moneda. Estos aspectos se promueven en diversos convenios y recomendaciones de la OIT, siendo los más importantes el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).

Estos dos instrumentos son considerados convenios fundamentales y todos los Estados Miembros de la OIT están llamados a ratificarlos. Muchos países lo han hecho, a pesar de que aún existe la necesidad de mejorar su cumplimiento. Por ejemplo, en Sudáfrica, la Ley de Igualdad en el Empleo, 1998, tiene el objetivo de poner fin a la desigualdad que, como un legado de la discriminación racial institucionalizada que anteriormente era típico del país, es aún una característica resaltante del mercado laboral sudafricano. La ley prohíbe la discriminación en el lugar de trabajo, al mismo tiempo que demanda que los grandes empresarios apliquen la discriminación positiva para garantizar la igualdad representativa de la población negra, y de las mujeres y los discapacitados, en todas las categorías y niveles ocupacionales de la fuerza laboral. Según la ley, la discriminación incluye el acoso sexual. La prohibición de la discriminación se hace cumplir mediante litigio civil en el tribunal del empleo.

La discriminación en el empleo y la ocupación toman diversas formas, y ocurren en todos los tipos de entorno laboral. Comporta tratar a las personas en forma diferente debido a ciertas características, tales como género o raza y, por ende, atenta contra del principio de igualdad de oportunidades y de trato. La discriminación genera y reafirma la desigualdad. Limita la libertad de las personas para desarrollar sus aptitudes, y para elegir y luchar por sus aspiraciones personales y profesionales, sin tomar en cuenta las capacidades. Cuando existe discriminación, las personas no pueden desarrollar sus habilidades ni sus capacidades, se les niega la compensación por el trabajo realizado, y se apodera de ellos un sentido de humillación, frustración e impotencia. La eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo es fundamental para lograr la justicia social. Respalda el concepto de trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, el cual está basado en el concepto de igualdad de oportunidades para

aquéllos que trabajan o que quieren trabajar y ganarse el sustento, sea como peones, empleadores, o trabajadores independientes de la economía formal o informal. La eliminación de la discriminación es una parte indispensable de cualquier estrategia viable para la reducción de la pobreza y el desarrollo económico sostenible.

La discriminación de los trabajadores con VIH/SIDA

La amplitud de la crisis del VIH/SIDA es clara y simple a partir de las estadísticas de los índices de infección y mortalidad. Según la Situación de la epidemia de sida del ONUSIDA y la OMS, aproximadamente 3,5 millones de hombres y mujeres en todo el mundo vivían con el VIH en 2006. Se estima que desde que el virus fue detectado por primera vez, en los años ochenta, más de 26 millones de personas han muerto de enfermedades relacionadas con el VIH/SIDA, la mayoría de ellos en partes del mundo en vías de desarrollo que ya llevaban una pesada carga social y económica. El África subsahariana está en el epicentro de la epidemia⁶.

Tras las cifras reside una inmensa tragedia humana, a la que la OIT ha reaccionado con particular apremio, debido al impacto que está alcanzando la epidemia en el mundo del trabajo. La OIT calcula que para 2010, se perderán 48 millones de integrantes de la fuerza laboral de la población activa mundial, como resultado del VIH/SIDA y, para 2015, serán 74 millones si las tendencias actuales continúan. El lugar de trabajo es el punto de ingreso ideal para las iniciativas de una política práctica, cuyo objetivo es romper el estigma que implica el virus, y brindar el tratamiento y cuidado correspondientes; y, a través del diálogo social, se puede perfeccionar dichas iniciativas para garantizar que éstas abordarán todos los temas pertinentes, y que serán de uso práctico para las mujeres y los hombres para los que han sido hechas. El *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, 2001, fue un primer paso importante. Entre otros asuntos, convoca a los Estados Miembros a participar en la reforma legislativa para fortalecer las leyes sobre el VIH, y para capacitar a sus funcionarios de la administración del trabajo, así como a sus jueces laborales, para una mayor prevención y cumplimiento de la ley, incluyendo el trato responsable de las denuncias relacionadas con la situación real, o supuesta, de ser portador del VIH.

La OIT observa que, en una serie de países africanos, muchas disposiciones sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo están contenidas en una parte específica de la legislación laboral: una proclamación de Etiopía, una enmienda del código laboral de Lesoto, un proyecto de ley estipulado para la prevención del VIH basado en la discriminación en Nigeria, una ley sobre el VIH/SIDA de Benin, Mozambique y Togo, un proyecto de ley de Burkina

Recuadro 1. La consolidación europea de la legislación antidiscriminatoria

La Directiva EC 2006/54/EC consolida en un solo instrumento siete directivas adoptadas entre 1975 y 2002, relacionadas con la igualdad de trato y de remuneración entre hombres y mujeres. En la legislación nacional, la tendencia a seguir esta propuesta es cada vez mayor. Por ejemplo, la sección 17 de la Ley sueca sobre la igualdad entre hombres y mujeres, 1991, prohíbe la discriminación de género.

Faso, la Ley de Igualdad en el Empleo y la Ley de Relaciones Laborales de Sudáfrica, la Ley Laboral y las Regulaciones de las Relaciones Laborales (VIH/SIDA) de Zimbabwe, y la Ley del VIH y el sida de Mauricio. Los gobiernos ven estas medidas como elementos disuasivos importantes para la discriminación, pero se han registrado muy pocas denuncias: solamente una, en el Tribunal de Relaciones Industriales de Zimbabwe. Se especula que la causa predominante de esta reticencia es el miedo al estigma que significa la revelación de ser portador del VIH, como parece ser el caso de otros países analizados en un estudio realizado por la OIT. Una gran parte de los países africanos tienen leyes específicas que prohíben las pruebas o la investigación de antecedentes relacionados con el trabajo.

La libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva

La libertad sindical es una libertad civil reconocida mundialmente, y es uno de los derechos fundamentales más importantes de los trabajadores y empleadores. El tiempo y, una vez más, la historia, han demostrado que el reconocimiento de los derechos básicos de los trabajadores y empleadores es un requisito previo para el surgimiento de la democracia y el desarrollo general de las economías nacionales. No puede haber una democracia verdadera y poco desarrollo económico, si a la mayor parte de la población se les ha suprimido o negado el derecho de sindicación para proteger y favorecer sus intereses civiles y económicos.

El respeto de la libertad sindical es fundamental para un funcionamiento adecuado del sistema de relaciones laborales y, en líneas generales, de cualquier sistema democrático. A su vez, la libertad sindical debe desempeñar un papel importante en el desarrollo y funcionamiento de la economía de libre mercado.

La libertad sindical es un principio fundamental de la OIT. Está protegida y promovida por una serie de convenios y recomendaciones de la OIT, así

como por la Declaración de la OIT relativa a los derechos y principios fundamentales en el trabajo, 1998.

El principio de libertad sindical, consagrado en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), conlleva el derecho de los empleadores y trabajadores para establecer, sin previa autorización, las organizaciones de su propia elección para la defensa de sus intereses ocupacionales e industriales. Incluye el derecho de estas organizaciones para conducir su administración interna con plena libertad. El respeto del principio de libertad sindical va de la mano con el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, plasmado en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

El cumplimiento de la ley y el Estado de derecho

Cualquier funcionario de la administración del trabajo debe conocer el contenido de la legislación laboral que se aplica en su campo laboral. La aplicación eficaz de la legislación depende de un sólido entendimiento de la misma. Mantener un sistema de administración del trabajo moderno y eficaz requiere fomentar instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto por los intereses de la minoría. Un sistema jurídico competente e independiente, que administre eficientemente la justicia, es indispensable para hacer cumplir el Estado de derecho en cualquier país, en lo que concierne a hacer cumplir las leyes laborales, una efectiva inspección del trabajo desempeña un rol muy importante. En consecuencia, el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), confiere al Estado una mayor responsabilidad en esta área, demandando el establecimiento de servicios de inspección del trabajo eficientes en el seno de los ministerios nacionales.

Otro elemento significativo de la capacidad para hacer cumplir la ley es la maquinaria judicial, a la cual se la ha encomendado la solución de los conflictos relacionados con la aplicación y el cumplimiento de la legislación laboral. En esta área, la experiencia y la práctica varían de un país a otro, y de región a región. Por ejemplo, en Malasia, los altos funcionarios laborales que han aprobado los exámenes legales departamentales, pueden atender las denuncias por falta de pago de salarios; y se puede someter al Tribunal Supremo las apelaciones contra sus decisiones. Una serie de Estados Miembros de la Unión Europea, tales como Alemania, Bélgica, Irlanda y Reino Unido, han establecido una autoridad de trabajo especializada, compuesta por paneles de magistrados que se sientan al lado de miembros no especializados representando a cada una de las partes de la industria, para solucionar los conflictos⁷. Otros, por ejemplo Italia y Países Bajos, han creado unidades especializadas dentro del sistema común del tribunal civil.

Notas

¹ Para lectura adicional, véase *la Guía sobre la legislación del trabajo*, de la OIT en <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/llg/main.htm> (página visitada el 6 de octubre, 2009); Bronstein, 2009; Casale y Arrigo, 2006.

² Para definición de los términos relacionados con la «economía informal» véase <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf> (página visitada el 9 de octubre, 2009), pág. 125, «Glosario de términos usados en el informe».

³ Para lectura adicional, véase Casale y otros, 2006.

⁴ Para lectura adicional, véase las directivas de la OIT sobre las relaciones laborales en <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/areas/legislation/employ.htm> (página visitada el 6 de octubre, 2009).

⁵ Ibid.

⁶ Para lectura adicional, véase Hodges, 2008.

⁷ Para información y lectura adicional véase Blanpain, ed., 2007.

Introducción

Una de las misiones más importantes de los ministerios de trabajo es promover la armonía laboral y el diálogo efectivo entre los interlocutores sociales. Muchos ministerios de trabajo han creado unidades de relaciones industriales para promover relaciones sólidas entre los trabajadores y la gerencia, y para fortalecer la ventaja competitiva tanto en el sector público como privado mediante el fomento de pactos, la mejora de la colaboración entre los trabajadores y la gerencia, y la facilitación de locales para resolver los conflictos. Los mercados laborales competitivos que carezcan de equilibrio, igualdad, protección social, y de la orientación macroeconómica de las relaciones industriales proporcionada por la «mano visible» del sistema de administración del trabajo, tendrá un desempeño negativo enorme con respecto a la eficiencia, igualdad y bienestar del trabajador. Un crecimiento económico auténtico debe realizarse bajo condiciones de relaciones industriales positivas para que sea sostenible, y para que produzca una prosperidad genuina.

Los cambios a gran escala, producidos por la globalización, están elevando el perfil de las relaciones industriales de la administración del trabajo. La globalización está cambiando las condiciones en las que operan las organizaciones de trabajadores y empleadores. Los nuevos desafíos, tales como la conciliación de la vida laboral con la vida familiar, el hecho de enfrentar el estrés en el trabajo, y asegurar la adecuada protección de nuevos tipos de trabajadores, por ejemplo, los empleados a tiempo parcial y temporal, han cambiado la imagen de las relaciones industriales. A pesar de la disminución de afiliaciones a los sindicatos en algunos países (por ejemplo, Dinamarca, España, Finlandia, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia), la cobertura de la negociación colectiva

realmente ha aumentado. Entre los factores que contribuyen a este mayor índice de sindicación está la extensión de los convenios colectivos a los trabajadores no sindicalizados. Una tendencia fundamental reciente en las relaciones industriales es la coordinación de la negociación colectiva, que significa que las negociaciones están aumentando en diversos niveles – lugar de trabajo, región y nación – con una armonización posterior de los resultados en todos estos niveles. Una visión comparativa demuestra que las relaciones industriales nacionales continúan siendo muy diversas. No existe la solución de la «talla única para todos». No obstante, en todas las variantes, el grado de colaboración y coordinación basado en la comprensión compartida y la confianza mutua, es el elemento central para mantener relaciones industriales firmes.

En un entorno económico que viene cambiando rápidamente desde los años noventa, hay una tendencia creciente a que los departamentos o las unidades de relaciones industriales de los gobiernos alienten a los empleadores y trabajadores, y a sus respectivas organizaciones, a reunirse para crear estructuras y mecanismos con el objetivo de servir a los intereses de ambas partes. También han exhortado a las compañías que tienen mayor auge para que utilicen el proceso de la negociación colectiva como un medio para enfrentar las presiones competitivas resultantes de la globalización. Algunos departamentos de relaciones industriales han promovido asociaciones basándose en nuevos métodos de comunicación, solución de conflictos y toma de decisiones conjuntas en diversas áreas. En la mayoría de los casos, estos departamentos han seguido las líneas principales del marco establecido en el Convenio núm. 150.

El Convenio núm. 150 y las relaciones industriales

Este Convenio contiene disposiciones sobre las relaciones industriales que están complementadas en detalle en la Recomendación núm. 158. Según ambos, el Convenio y la Recomendación, una de las funciones principales de los departamentos del gobierno a cargo de las funciones de relaciones industriales, es promover el tripartismo y el diálogo social. El Convenio núm. 150 también señala que dicho departamento o dependencia debe promover la consulta y colaboración efectivas entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y trabajadores, y también debe dar asesoría técnica. La Recomendación núm. 158 alienta la promoción de relaciones laborales sólidas y menciona diversos medios para lograr este objetivo, a saber: el respeto a la libertad sindical y al derecho de sindicación y de negociación colectiva; la disponibilidad de los servicios de consulta y de la maquinaria de negociación voluntaria; y la existencia de mecanismos de conciliación y mediación.

Los departamentos de relaciones industriales y sus funciones

El sistema de administración del trabajo desempeña un papel muy importante en las relaciones industriales. Particularmente, elabora las leyes para proteger la libertad sindical y el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Garantiza que dichas leyes se apliquen eficazmente, y establece estructuras institucionales mediante las cuales se puede consultar a los empleadores y trabajadores, así como a sus respectivas organizaciones, y se les puede incluir en todas las actividades relacionadas con la política laboral nacional. La colaboración tripartita conlleva necesariamente contar con relaciones industriales saludables y constructivas, que, a su vez, supone el respeto de la autonomía de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

En consecuencia, los departamentos de relaciones industriales dentro del sistema de administración del trabajo, promueven y mantienen la estabilidad y la paz laboral, fomentando la armonía entre los empleadores y trabajadores a través de servicios de conciliación y asesoría. Estos departamentos también formulan las políticas de relaciones industriales y revisan las leyes laborales y del empleo con regularidad, para garantizar que éstas continúen siendo pertinentes para los empleadores y trabajadores.

En África, algunos gobiernos han promovido la negociación colectiva a escala sectorial, como un medio para garantizar la estabilidad de las relaciones industriales, y esto mantiene el nivel principal en el cual se realizan dichas negociaciones en países tales como Nigeria, Sudáfrica, Tanzania, Túnez y Zimbabwe. Sin embargo, en un gran número de países (incluyendo el Camerún, Côte d'Ivoire, Etiopía, Ghana, Kenya, Namibia, Senegal y Zambia), el nivel predominante de la negociación colectiva ha llegado a ser el de una empresa individual, y esta tendencia hacia una negociación descentralizada parece estar aumentando rápidamente.

Una función importante del departamento de relaciones industriales es proporcionar información oportuna a las partes interesadas con respecto al contenido de la legislación laboral, los términos y condiciones del empleo y los convenios colectivos. Dentro de las estructuras departamentales también habrá mecanismos para tratar conflictos sobre pagos y otros términos y condiciones del empleo. Los departamentos de relaciones industriales apoyan a los empleadores y trabajadores del sector sindicalizado y no sindicalizado a resolver conflictos comerciales, laborales y salariales de manera cordial a través de la conciliación, con el objeto de promover relaciones estables entre los trabajadores y la gerencia. Los conflictos laborales que no se puedan resolver cordialmente a través de las juntas de conciliación o mediación, pueden ser sometidos a procedimientos de arbitraje o al tribunal del trabajo.

Recuadro 2. El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y del Trabajo de Sudáfrica

En Sudáfrica el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y del Trabajo (NEDLAC) tiene por objetivo hacer que la toma de decisiones sea más inclusiva, y promover los objetivos de crecimiento económico e igualdad social. El departamento principal de administración del trabajo de Sudáfrica es el Departamento de Trabajo, el cual originó la creación del NEDLAC. Los Departamentos de Industria y Comercio, y Finanzas y Obras Públicas también están centralizados en el NEDLAC. Otros departamentos asisten cuando existe algún tema que se relacione con su sector. El organismo más antiguo del NEDLAC es el Consejo Ejecutivo, que está compuesto por ministros y funcionarios gubernamentales principales; secretarios generales sindicales y otros titulares principales de organismos laborales; empresarios influyentes y funcionarios principales de las organizaciones de empleadores; y representantes principales de la circunscripción de la Comunidad del NEDLAC. El Consejo se reúne cuatro veces al año y debate los problemas estratégicos clave que enfrenta la economía de Sudáfrica. El NEDLAC también lleva a cabo una cumbre anual, la cual brinda la oportunidad para revisar el trabajo realizado durante el año, y da orientación para el año siguiente.

Para información adicional véase <http://www.nedlac.org.za> (página visitada el 6 de octubre, 2009).

Con vistas a prevenir un conflicto laboral, estos departamentos llevan a cabo charlas sobre leyes laborales dirigidas a sindicatos, profesionales encargados de la gestión de recursos humanos, y funcionarios de relaciones industriales, que son nuevos en el área, y que desean aprender más sobre las dificultades de estas leyes.

En muchos países, dichos departamentos también tienen la responsabilidad de inscribir a los sindicatos, ofreciéndoles ayuda y proporcionándoles servicios de asesoría a los funcionarios y miembros de los sindicatos sobre temas relativos a las leyes y reglamentos sindicales.

La negociación colectiva

La Recomendación núm. 158, al establecer la función que debe desempeñar el gobierno con respecto a las relaciones laborales en diversos niveles y sectores, enfatiza el lugar de la negociación colectiva. Mientras que la negociación colectiva es un proceso voluntario entre los interlocutores sociales, el papel de la unidad de relaciones industriales o de los departamentos de relaciones

laborales, es decisivo. En muchos países, los mecanismos de conciliación y mediación desempeñan una función crucial en la negociación colectiva en el ámbito sectorial y empresarial. En Malasia, Singapur y Sri Lanka, por ejemplo, más del 80 por ciento de los conflictos colectivos se solucionan a través de la conciliación. Actualmente, es un gran desafío desarrollar y mantener una administración del trabajo eficaz a través de un departamento de relaciones industriales eficiente, que pueda establecer un marco adecuado para la negociación colectiva y otros elementos del diálogo social.

La OIT define la negociación colectiva como el proceso y las actividades conducentes a la conclusión de un convenio colectivo. En la opinión de la OIT, una negociación colectiva eficaz, que culmine en un acuerdo de mutuo beneficio para las partes en cuestión, se llevará a cabo con mayor frecuencia cuando exista un marco para la gobernanza del mercado laboral que respete los derechos fundamentales de los trabajadores y empleadores, y promueva el diálogo social y el trabajo decente. De conformidad con el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), el tema de la negociación no deberá limitarse a las condiciones de trabajo y a los términos del empleo, sino que deberá ampliarse para abarcar las relaciones entre los empleadores y trabajadores, y las relaciones entre sus respectivas organizaciones representativas. En otras palabras, el término «negociación colectiva» deberá describir el método de regulación de las relaciones industriales en su totalidad.

La negociación colectiva provee a las empresas un mecanismo para regular los temas laborales y económicos en el lugar de trabajo. Ahora existe un conjunto de pruebas que demuestran que la negociación colectiva puede aumentar el rendimiento de las empresas, y que aquéllas que tienen mayor grado de participación, superan el rendimiento de otras. La negociación colectiva también ha demostrado que mejora la intensidad de la capacitación y aumenta el capital humano en las compañías, incrementando así la productividad¹.

En estos últimos años, diversos gobiernos han previsto, a través del sistema de administración del trabajo, nuevos marcos legales que rigen el derecho a la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva; las enmiendas al alcance de la negociación; la determinación de los actores de la negociación (es decir, el reconocimiento de las organizaciones más representativas); el establecimiento de reglamentos y procedimientos para los marcos de la negociación; la jerarquía de los niveles de negociación colectiva; las normas y condiciones correspondientes al alcance administrativo de los convenios colectivos; y la solución de los conflictos laborales colectivos. Mientras que la mayoría de estas medidas legislativas solamente tienen los marcos existentes debidamente adaptados, algunas han cambiado radicalmente los sistemas tradicionales de la negociación colectiva.

Al principio, la negociación colectiva era predominantemente un instrumento para fijar salarios y, hasta cierto punto, aún lo es. Pero muchos interlocutores sociales ahora lo utilizan para solucionar un amplio abanico de temas relacionados con los términos del empleo y las condiciones de trabajo, que no estaban sujetas a la negociación hace algunos decenios. A través de la negociación colectiva en diversos niveles de la economía, los interlocutores sociales están cada vez más capacitados para lograr acuerdos sobre temas relacionados con el trabajo y el empleo, la mejora de las capacidades, el género y la igualdad en el trato, la armonización del trabajo y las responsabilidades familiares, el hecho de enfrentar el VIH/SIDA, las pensiones de jubilación, y muchas otras áreas, incluyendo las normas que rigen las relaciones mutuas.

Los departamentos de relaciones industriales y la igualdad de género

En el pasado, a excepción de la licencia por maternidad, las inquietudes e intereses de las mujeres en muchos casos habían sido pasadas por alto en la negociación colectiva. El incremento considerable de afiliación sindical de las mujeres en muchos países, conjuntamente con los cambios en materia de igualdad de género en la fuerza laboral, y la distribución de responsabilidades dentro del seno familiar, ha dado como resultado una mayor atención a la conciliación de la vida laboral con la vida familiar a través de la negociación colectiva. En este contexto, garantizar la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la licencia por maternidad, la licencia por paternidad y la licencia por adopción; la flexibilidad en las horas de trabajo y en la organización, así como el establecer procedimientos conciliatorios en caso de discriminación y acoso sexual, forman parte cada vez más de las negociaciones colectivas².

Entre los factores que facilitan la participación femenina en el mundo del trabajo está la introducción de nuevas tecnologías, que han permitido que más personas trabajen con mayor facilidad desde sus hogares (teletrabajo). Estos cambios también son de mayor significado en el contexto de las relaciones industriales, por ejemplo, demandando que los sindicatos y la dirección empresarial debatan sobre los reglamentos para el uso de tecnologías tales como el correo electrónico, y presten mayor atención a la capacitación y desarrollo de la población activa.

Muchos ministerios de trabajo han reconocido la importancia de implementar nuevas leyes y políticas orientadas a la familia, que tomen en cuenta con mayor intensidad las necesidades de las mujeres; algunos han creado unidades o departamentos especializados con miras a implementar políticas de igualdad de género. Como resultado, la igualdad de género en el lugar de trabajo se evidencia en un

número cada vez mayor de países, y las medidas para impedir el acoso sexual y la discriminación también se están presentando con más frecuencia.

Las relaciones de trabajo en el sector público

El Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), promueve las relaciones sólidas entre los trabajadores y los directivos dentro del sector público, así como las formas que permiten que los representantes de los empleados públicos participen en el establecimiento de sus condiciones de trabajo. También estipula que los conflictos deben solucionarse mediante la negociación de las partes, o a través de mecanismos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Durante los dos decenios pasados ha habido cambios generalizados y significativos en el sector público a escala nacional. Se han implementado grandes reformas en muchos países en un esfuerzo por aumentar su eficacia, y para asegurar su contribución a fin de lograr un desarrollo social y económico armónico, que satisfaga las necesidades de la población de manera más integral. En muchos casos, estos hechos han significado cambios sustanciales en la naturaleza y estructura del empleo público. Una parte cada vez mayor de las actividades que se han realizado hasta ahora bajo la responsabilidad directa del Estado ha sido subcontratada o privatizada. El concepto tradicional de empleado público comprometido de por vida y protegido por el Estado ha sido menoscabado de manera considerable, dando paso a un modelo de empleo en el sector público mucho menos homogéneo, con condiciones de servicio y tipos de situación laboral más variables. Como consecuencia de estos acontecimientos inciertos se ha generado descontento y, en algunos casos, serios conflictos laborales.

Paralelamente al hecho de que el desarrollo de las relaciones laborales en el sector público está, sin lugar a dudas, en vías de alcanzar un aumento de la participación de los empleados y de sus organizaciones en la determinación de las condiciones de trabajo, los empleados públicos permanecen dentro de la categoría de trabajadores, cuyos derechos a la sindicación o a la negociación colectiva aún se ven restringidos con mayor frecuencia. La suma actual de las condiciones más precarias con el aún limitado, e incompleto desarrollo de los derechos colectivos, ha dado origen a un período de incertidumbre que es, en muchos aspectos, desfavorable para los empleados públicos, sus empleadores y el Estado en su conjunto.

No obstante, ahora no cabe la mínima duda de que la tendencia subyacente en las relaciones laborales del sector público y paraestatal (dependencias gubernamentales y otros organismos a los cuales se subcontratan las actividades gubernamentales), esté orientada hacia un sistema de negociación colectiva que se asemeje al que se utiliza en el sector privado³.

La solución de los conflictos laborales

En lo que concierne a la solución de conflictos laborales se deberá observar, además, el número de normas internacionales del trabajo que tratan específicamente este tema; la Recomendación núm. 158 sobre la administración del trabajo también fomenta la promoción de organismos de conciliación y mediación dentro del sistema de administración del trabajo. Esto es fundamental, ya que los conflictos laborales son inevitables en cualquier sistema de relaciones laborales. Éstos tienden a ocurrir cuando el proceso de negociación colectiva está llegando a un punto de quiebre y, si no se resuelven, casi siempre ocasionan una huelga o alguna medida de presión. El establecimiento de un sistema para la prevención y solución de conflictos laborales es, por consiguiente, la piedra angular de las políticas de relaciones industriales en los departamentos de relaciones industriales⁴. Los convenios y recomendaciones de la OIT dejan un amplio espacio para las unidades de relaciones industriales en determinados países para diseñar sus propios sistemas de solución de conflictos, de acuerdo con los siguientes principios generales:

- Los gobiernos deberán facilitar una maquinaria de conciliación voluntaria, sin costo alguno y de rápida acción, para ayudar a la prevención y solución de los conflictos laborales (Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), párrafos 1 y 3).
- Se debe alentar a que las partes del conflicto se abstengan de realizar huelgas y paros patronales mientras la conciliación o el arbitraje esté en curso (Recomendación núm. 92, párrafos 4 y 6).
- Los acuerdos alcanzados durante el proceso de conciliación, o como resultado del mismo, se deben preparar por escrito y se les debe otorgar la misma categoría que a los acuerdos que concluyeron de manera habitual (Recomendación núm. 92, párrafos 5).

Dentro de los departamentos de relaciones industriales los sistemas de solución de conflictos laborales ayudan a mantener los conflictos laborales dentro de límites sociales y económicos aceptables y a fomentar una atmósfera de paz laboral. Esto, a su vez, contribuye a mantener un clima propicio para el desarrollo, la eficacia económica y la igualdad social.

La solución eficaz de los conflictos laborales está estrechamente ligada a la promoción del derecho a la negociación colectiva, requiriendo ambas actividades el mismo conjunto de actitudes y capacidades. La estructura de los sistemas de solución de conflictos normalmente está diseñada para promover la negociación colectiva, por ejemplo, haciendo que las partes agoten todas las posibilidades para llegar a una solución, o agoten los procedimientos de

Recuadro 3. La negociación colectiva en el sector público de Sudáfrica

En Sudáfrica los consejos de negociación colectiva del sector privado son el resultado de un proceso de acuerdos voluntarios. A lo largo de todo el sector público, la negociación colectiva se desarrolla a través del Consejo de Negociación para la Coordinación del Servicio Público (PSCBC), establecido en la sección 35 de la Ley de relaciones laborales de 1995. El PSCBC tiene la facultad de realizar todas las funciones de un consejo de negociaciones colectivas, según lo estipula la ley con respecto a los temas que están regulados por las reglas, normas y estándares uniformes que se aplican en todo el servicio público, o los términos y condiciones de servicio que se aplican en dos o más sectores laborales.

solución de conflictos previstos en su acuerdo colectivo, antes de tener acceso a los procedimientos proporcionados por el Estado.

La experiencia global demuestra que una institución clave en cualquier sistema de solución de conflictos es la maquinaria de conciliación y mediación, cuyo objetivo es ayudar a que las partes lleguen a una solución en las condiciones que más se aproximen a un proceso de negociación normal. Los sistemas de solución de conflictos también pueden reforzar la negociación colectiva, en los casos en que a los acuerdos resultantes de dicho procedimiento, se les otorgue la misma categoría legal que a los acuerdos alcanzados mediante la negociación colectiva.

La conciliación y la mediación

La conciliación y la mediación pueden ser voluntarias u obligatorias. Son voluntarias cuando las partes tienen libertad para recurrir a las mismas. También son voluntarias cuando las realizan terceras partes elegidas por mutuo acuerdo, aparte de los procedimientos establecidos por el gobierno o por la ley. En algunos casos, la ley demanda que ambas partes den su consentimiento antes de que se inicie la práctica de conciliación.

La conciliación o mediación es obligatoria cuando se exige que las partes de un conflicto laboral recurran a la misma. La conciliación o mediación obligatoria puede utilizarse como un medio para asegurar que las partes de un conflicto laboral se sienten en la mesa de negociaciones. Por lo tanto, sería preferible que fuese obligatoria, en caso que el sistema de relaciones laborales no estuviera bien desarrollado, o en caso que las partes no estuvieran acostumbradas a negociar entre ellas.

En los conflictos de intereses (es decir, los conflictos entre los intereses económicos, en contraposición a los conflictos de derecho, que tratan de la

interpretación de la ley o de los convenios colectivos), la razón principal para solicitar la conciliación o mediación es para limitar y, si fuera posible, prevenir que se recurra a medidas de presión. Se puede establecer una buena conexión entre la conciliación o mediación y las medidas de presión, solicitando a las partes que den aviso previo a la autoridad conciliadora sobre las medidas de presión, o haciendo que estas medidas sean ilegales si, en primer lugar, no se ha tratado de resolver el conflicto por medio de una conciliación.

Generalmente, los servicios de conciliación del gobierno o, en menor grado, los inspectores de trabajo son los encargados de realizar la conciliación.

El arbitraje

El arbitraje es un procedimiento para solucionar los conflictos, sometiéndolos a una tercera parte independiente y neutral para obtener una decisión inapelable y vinculante, que puede llamarse laudo arbitral o decisión. El arbitraje, en cierta forma, ocupa un lugar en la mayoría de los sistemas del gobierno para solucionar los conflictos laborales, y también algunas veces es usado voluntariamente por las partes para solucionar sus conflictos. Se puede prever según los términos de los convenios colectivos para tratar, principalmente, los conflictos de derecho

Recuadro 4. El Servicio de conciliación, arbitraje y asesoramiento (ACAS) del Reino Unido

El ACAS tiene como objetivo mejorar las organizaciones y la vida laboral por medio de mejores relaciones de trabajo. Proporciona información actualizada, asesoría independiente y capacitación de primera calidad, y trabaja con los empleadores y trabajadores para resolver los problemas y mejorar el rendimiento.

El objetivo del ACAS en la conciliación es participar en todos los conflictos a gran escala, teniendo el menor contacto posible con las partes, aun cuando no se requieran sus servicios de resolución de conflictos. Para aquellos conflictos en los que el ACAS sí concilia, su objetivo es ayudar a que las partes resuelvan los problemas en forma satisfactoria. En la Encuesta sobre la Conciliación Colectiva de 2007, los clientes dijeron que con la participación del ACAS se obtuvieron resultados satisfactorios en el 90 por ciento de los casos que éste manejó. Durante 2007 el ACAS estableció contacto con las partes involucradas en conflictos de gran envergadura, que incluían buzos del Mar del Norte, profesores universitarios y de institutos de formación profesional, Central Trains, British Airways y el servicio civil. En la mayoría de los casos, el ACAS se involucró activamente en la conciliación y ayudó a que las partes alcanzaran resultados satisfactorios.

derivados del convenio, como es de uso común en el Canadá y en los Estados Unidos de América, o para tratar los conflictos de intereses.

Al igual que en la conciliación, el sometimiento de un conflicto al arbitraje puede ser voluntario u obligatorio. El arbitraje es voluntario cuando sólo se puede poner en marcha si las partes están de acuerdo, y es obligatorio cuando alguna de las partes, o el gobierno a iniciativa propia, lo invoca. Sin embargo, el hecho de someter conflictos de intereses al arbitraje obligatorio no es una práctica común, excepto en el caso de los servicios fundamentales. Ciertamente, la imposición de un arbitraje obligatorio se considera como una contradicción a los principios de libertad sindical, aparte de los servicios fundamentales, o en situaciones de emergencia excepcionales.

En la mayoría de los países, la corte o el tribunal resuelve los conflictos de derecho, excepto en el caso de los sistemas de arbitraje, establecidos mediante la negociación colectiva para solucionar los conflictos relativos a la aplicación de convenios colectivos que, en todo caso, funcionan más como un fallo que como un para el arbitraje.

Las prácticas de mediación preventiva

Como un ejemplo de las diversas prácticas que recaen bajo esta descripción, el Servicio Federal de Mediación y Conciliación (FMCS) del Canadá ofrece un Programa de Mediación Preventiva (PMP) integral, diseñado para ayudar a que las partes construyan y mantengan relaciones de trabajo constructivas, de manera que ayuden a mejorar las relaciones a largo plazo, y mantengan las líneas de comunicación abiertas entre los empleadores y los sindicatos. Se ofrece una variedad de servicios, sin embargo, para poder utilizarlos, el sindicato y el empleador deben de solicitarlo siempre en forma conjunta. Para todos los servicios de mediación preventiva, se cuenta con mediadores con gran experiencia en los enfoques tradicionales y alternativos de las relaciones laborales. Su uso está personalizado para satisfacer las necesidades específicas de determinados centros de trabajo⁵. El PMP está diseñado para ayudar a que los trabajadores y la dirección empresarial trabajen juntos a fin de mejorar las comunicaciones, aumentar la colaboración y resolver los temas del empleo a través de la solución conjunta de problemas, con el apoyo de un mediador neutral. La PMP fomenta el cambio para lograr un ambiente positivo de relaciones laborales, así como una negociación colectiva responsable en las provincias.

El tripartismo y el diálogo social

Para que un sistema de administración del trabajo funcione eficazmente, es fundamental fomentar y promover una atmósfera de paz social. En este sentido,

el Convenio núm. 150 requiere que los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones, participen activamente, junto con las autoridades públicas, en el diseño e implementación de la política laboral nacional.

El preámbulo de este Convenio reconoce que las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen un papel fundamental para lograr el progreso social, económico y cultural, mediante la consulta tripartita y el diálogo social. Un resumen de las prácticas nacionales muestra una gran variedad de organismos de consulta, colaboración y negociación. Además de los consejos tripartitos nacionales, también existen los consejos sociales y económicos que, generalmente, son independientes, y cuya opinión sobre las políticas sociales y económicas más importantes, la solicitan diversos grupos de personas dentro de la sociedad. Su composición varía ampliamente; son normalmente tripartitas y abarcan a los representantes de los interlocutores sociales. La participación tripartita generalmente se lleva a cabo a nivel local, sectorial, regional o nacional. La consulta y la cooperación pueden tomar una serie de formas (por ejemplo, la elaboración de los proyectos de ley, la participación en la implementación de las leyes o la participación en la formulación de las políticas laborales).

La OIT ha formulado una definición de trabajo del diálogo social que incluye todo tipo de negociación, consulta e intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común. La forma específica que toma el diálogo social varía de país a país y de región a región, pero en todas partes, para que sea efectivo, se necesita lo siguiente:

- el respeto a la libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva;
- la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores independientes y autónomos, que tengan la capacidad y los conocimientos técnicos que se requieren para participar en el diálogo social;
- el compromiso político y la voluntad para participar en el diálogo social en representación de todas las partes.

Apoyo institucional y administrativo adecuados

La meta principal del diálogo social en sí es promover la concertación entre las principales partes interesadas del mundo del trabajo, y la participación de las mismas. Las estructuras y procesos exitosos del diálogo social tienen el potencial para resolver problemas sociales y económicos importantes, promover la buena gobernanza, fomentar la paz laboral y social, e incentivar la estabilidad y el crecimiento económico.

Una de las formas importantes en las que la OIT promueve el diálogo social es a través de la ratificación e implementación de las normas internacionales

del trabajo. Muchos convenios y recomendaciones de la OIT establecen el diálogo social como un medio para alcanzar sus respectivos objetivos. El Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152), se refieren directamente al diálogo social y al tripartismo. Promueven el tripartismo y el diálogo social, asegurando la participación de los interlocutores sociales en las actividades relacionadas con las normas de la OIT. Además, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, en 1996, las conclusiones relativas a la colaboración tripartita, a escala nacional, sobre la política social y económica; y, en 2002, adoptó una resolución relativa al tripartismo y al diálogo social⁶.

Para el tema del diálogo social, la administración del trabajo no puede ser pasiva, aunque ésta no participe directamente en el proceso. Una de las funciones principales de la administración del trabajo es crear un ambiente estable, que permita que las organizaciones de empleadores y trabajadores actúen libremente, sin miedo a la represalia. Aun cuando las relaciones que predominen sean formalmente bipartitas, la administración del trabajo tiene la función de dar un apoyo fundamental al proceso, a través del establecimiento de los marcos legales, institucionales, y afines, que permitan que las partes se comprometan en forma efectiva.

En consecuencia, la administración del trabajo puede desempeñar un papel crítico en el avance y la sostenibilidad del diálogo social nacional. La secretaría permanente no es solamente responsable de promover el diálogo social, sino también de su administración, preparación y organización, así como del seguimiento de las actividades del diálogo social. Algunas instituciones también incluyen la función de investigación.

Cuando el sistema de administración del trabajo tiene confianza en el proceso de consulta tripartita e impulsa la participación proactiva de los interlocutores sociales en los procesos de elaboración de políticas existen mayores probabilidades de que el diálogo social tenga resultados positivos.

Notas

¹ Para lectura adicional, véase OIT: *Negociación colectiva y Programa de Trabajo Decente*, Consejo de Administración, 300.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2007, GB.300/ESP/1.

² Para lectura adicional, véase Goodson y otros, 1998.

³ Para una visión general, véase Casale y Tenkorang, 2008.

⁴ Para una lectura adicional, véase OIT, *Guía sobre legislación del trabajo*, en: <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/llg/main.htm> (página visitada el 6 de octubre, 2009), capítulo IV, «Resolución de conflictos colectivos de trabajo».

⁵ Para información adicional, véase: Servicio Federal de Mediación y Conciliación, Programa de Trabajo, Recursos Humanos y Desarrollo de Competencias, Canadá en: http://www.hrsdc.gc.ca/en/labour/labour_relations/mediation/index.shtml (página visitada el 6 de octubre de 2009).

⁶ Para lectura adicional, véase Ishikawa, 2003.

Los temas que abarcan las normas internacionales del trabajo

La OIT se fundó en 1919 para construir un marco social de paz y estabilidad dentro del cual los procesos económicos pudieran generar prosperidad y propiciar la justicia social en la vida de los trabajadores. Desde su inicio, la OIT ha tenido el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo, a través de una combinación de acción normativa y fortalecimiento institucional. Mediante los sistemas de administración del trabajo, el mensaje de la OIT sobre la mejora de las condiciones de trabajo ha sido plasmado en la legislación y puesto en práctica en muchos países del mundo.

El papel fundamental de la administración del trabajo, según el Convenio núm. 150, es mejorar la situación de los seres humanos en el mundo del trabajo. El mandato de la OIT, como se expresa en forma elocuente en la Declaración de Filadelfia (para crear las condiciones de libertad y dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades, donde «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual»), reside en el seno de cualquier sistema de administración del trabajo. El objetivo de la administración del trabajo es, por consiguiente, promover las oportunidades para que las mujeres y los hombres obtengan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. Éste es un gran desafío para los sistemas de administración del trabajo, que demandan la creación y gestión de una selección de programas en áreas que van desde la promoción de los derechos en el trabajo, hasta el desarrollo institucional. Exige que la administración laboral amplíe el alcance de sus actividades más allá del lugar de trabajo – o del espacio de trabajo

– para englobar la economía en su totalidad. Esta misión se ha visto reforzada por la adopción por la OIT, en junio de 2008, de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa.

La Recomendación núm. 158 hace referencia a la legislación laboral y a las condiciones de trabajo, como los primeros campos en los que se deberá ejecutar las funciones del sistema de administración del trabajo. Ciertamente, numerosos ministerios de trabajo empezaron con este cometido, y estas dos áreas continúan siendo las principales prioridades de la administración del trabajo en términos de personal, recursos y actividades realizadas.

La elaboración de proyectos de ley que rigen las condiciones de trabajo mayormente incluye un proceso de consulta con los interlocutores sociales (por ejemplo, a través de la Fundación del Trabajo de los Países Bajos, el Consejo Consultivo Nacional del Trabajo de Australia, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo de Italia, y el Consejo Económico y Social de España).

El objetivo de la implementación de las normas del trabajo es que éstas sean eficaces. Esta función conlleva diversas tareas que van desde el control general por medio de medidas administrativas (reglamentos, procedimientos y circulares sobre su implementación), hasta la garantía de la aplicación correcta de dichas normas dentro de una empresa individual. Las medidas de aplicación de leyes y reglamentos sobre las condiciones de trabajo continúan siendo fundamentalmente de competencia del ministerio de trabajo en la gran mayoría de países (incluyendo, por ejemplo, Benin, Burkina Faso, China, España, Finlandia, Francia, India, Italia, Malasia, Níger, Senegal, Sudáfrica y Sri Lanka).

El logro de condiciones de trabajo decentes

En la visión de la OIT, el principal objetivo de desarrollo económico no es en beneficio propio, sino para mejorar la calidad de vida y dignidad de las personas. Las normas internacionales del trabajo garantizan que mediante el desarrollo económico se logrará este fin.

El objetivo fundamental de las normas del trabajo es el desarrollo de las personas en su calidad de seres humanos. El desarrollo económico debe incluir la creación de empleos y condiciones de trabajo que permitan a las personas trabajar con libertad, seguridad y dignidad. A pesar de que se considera que el bajo rendimiento económico de muchos países en vías de desarrollo se debe a la regulación del mercado laboral, la evidencia que respalda este argumento actualmente es poco convincente. Las instituciones del mercado laboral, incluyendo las leyes que regulan el mercado laboral, en lugar de restringir el desarrollo económico, juegan un papel importante en el crecimiento

económico, así como en el bienestar de la población activa. Basándose en una encuesta realizada en diferentes instituciones del mercado laboral de los países en vías de desarrollo, un estudio reciente reafirma la importancia de dichas instituciones en la actual era de la globalización¹.

En muchas formas, las condiciones generales de trabajo definen la experiencia laboral de las personas. Cada país determina sus normas mínimas para las condiciones de trabajo pero, la gran mayoría de trabajadores, incluyendo aquéllos que más necesitan de mejoras, son excluidos del alcance de las medidas de protección laboral existentes. En muchos países, los trabajadores provenientes de la industria artesanal, la economía informal urbana, la agricultura (a excepción de las plantaciones) y los pequeños comercios, así como los vendedores locales, los trabajadores del hogar y las personas que trabajan desde sus hogares, no están cubiertos por la legislación laboral ni la seguridad social. Otros trabajadores están excluidos de una protección eficiente debido a las fallas en el cumplimiento de la legislación laboral. Este hecho es particularmente cierto en el caso de los trabajadores de las pequeñas empresas, que representan el 90 por ciento de las empresas de muchos países, con un alto índice de mujeres que trabajan.

Selección de normas internacionales del trabajo y las condiciones de trabajo

Esta sección sólo brinda un resumen muy breve de una selección de los convenios de la OIT más relevantes sobre el tema de las condiciones de trabajo. Los resúmenes provistos en estas páginas no reemplazan la consulta de un texto autorizado. Existen otros convenios y recomendaciones que también guardan relación con este tema, pero que no están resumidos en esta parte².

Convenio sobre las horas de trabajo (industria) 1919 (núm. 1)

La regulación de las horas de trabajo es una de las preocupaciones más antiguas de la legislación laboral. Fue precisamente el primer convenio de la OIT, adoptado en 1919, que limitó las horas de trabajo y previó períodos de descanso adecuados para los trabajadores. Hoy en día las normas de la OIT sobre las horas de trabajo proveen el marco de regulación de las horas de trabajo, los períodos de descanso diario y semanal, y las vacaciones anuales. Estos instrumentos aseguran una alta productividad, a la par que protegen la salud física y mental de los trabajadores. Las normas sobre el trabajo a tiempo parcial se han convertido en instrumentos cada vez más importantes para abordar asuntos tales como la creación del empleo y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

Recuadro 5. ¿Cómo afecta la salud las horas de trabajo?

De acuerdo a una serie de estudios resumidos en el informe de la OIT sobre las horas de trabajo, y su efecto en la seguridad y la salud (Spurgeon, 2003), los factores más importantes que afectan la salud de los empleados son las largas jornadas de trabajo y algunas modalidades de trabajo por turnos, particularmente aquellas que tienen una distribución irregular de horas de trabajo y de trabajo nocturno. El informe señala que trabajar regularmente más de 48 horas semanales es un factor que causa estrés, el que incrementa de forma significativa el riesgo sobre la salud mental. Trabajar regularmente más de 60 horas por semana, evidentemente, ocasiona problemas cardiovasculares y gastrointestinales. Los trastornos del sueño también son reportados mayormente entre los trabajadores que trabajan por turnos, y existen ciertos indicios de que los problemas de infertilidad también pueden ser causados por este tipo de trabajo. El trabajo por turnos aumenta aún más el riesgo de tener problemas de salud, por ejemplo, existe un mayor riesgo entre las trabajadoras nocturnas de contraer cáncer de mama.

Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)

Este convenio fundamental prohíbe todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio. A pesar de que el trabajo forzoso es condenado mundialmente, millones de personas alrededor del mundo aún están sometidas al mismo. Todavía se puede encontrar la esclavitud tradicional en algunas partes del mundo, mientras que en muchos países existe el trabajo forzoso en forma de reclutamiento coercitivo. En numerosos países, hay trabajadores domésticos que están atrapados en situaciones de trabajo forzoso y, en muchos casos, se ven impedidos de dejar la casa de su empleador debido a amenazas o actos de violencia.

Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)

La mayoría de personas trabajan con la finalidad de ganar dinero. Pero en muchas partes del mundo no está garantizado el pago de un salario adecuado y regular. En muchos países el incumplimiento del pago de salarios ha ocasionado que se acumule una enorme deuda, la que se paga en bonos, productos manufacturados e, inclusive, en alcohol. Estos grandes atrasos en el salario han estado relacionados con la servidumbre por deudas y la esclavitud. En otros países los trabajadores se enfrentan a la pérdida de sus salarios si su empleador cae en bancarrota. Las normas de la OIT sobre salarios abordan estos problemas, tomando precauciones para el pago regular de los salarios, el

establecimiento de los niveles del salario mínimo, y la liquidación de los salarios pendientes de pago, en el caso de insolvencia del empleador.

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

El ritmo creciente de la globalización económica ha generado un número de trabajadores migrantes nunca antes visto. El desempleo y el aumento de la pobreza han dado lugar a que muchos trabajadores de los países en vías de desarrollo busquen trabajo en otro lugar, en tanto que los países desarrollados han aumentado su demanda de mano de obra, especialmente, de mano de obra no calificada. Por consiguiente, millones de trabajadores viajan con sus familias a otros países para encontrar trabajo. Actualmente, existen aproximadamente 175 millones de migrantes alrededor del mundo, de los cuales cerca de la mitad son trabajadores (se estima que cerca del 15 por ciento de los mismos son ilegales). Casi la mitad de estos trabajadores migrantes son mujeres.

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

Existen millones de personas alrededor del mundo a los que se les niega el acceso a obtener empleo y capacitación, reciben salarios bajos, o están limitados a ciertas ocupaciones, simplemente por motivos de género, color de piel, origen étnico o creencias, sin tener en cuenta sus capacidades y habilidades. En diversos países los convenios clave de la OIT en esta área – Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) – han influenciado las medidas legislativas para promover la igualdad de género.

Por ejemplo, en varios países industrializados, las trabajadoras ganan hasta un 25 por ciento menos que sus compañeros que desempeñan el mismo trabajo. La no discriminación es un derecho humano fundamental, y es esencial que se permita que los trabajadores escojan su empleo libremente, para que puedan desarrollar su potencial al máximo y reciban una compensación económica basada en sus méritos.

Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

Una sociedad que provee seguridad a sus ciudadanos, los protege no sólo de la guerra y la enfermedad, sino también los libra de las inseguridades

Los fundamentos de la administración del trabajo

relacionadas con el hecho de ganarse la vida mediante el trabajo. Los sistemas de seguridad social proporcionan un ingreso básico en caso de desempleo, enfermedad o lesión, ancianidad y jubilación, invalidez, responsabilidades familiares, tales como el embarazo y el cuidado de los niños, y la pérdida de la persona que sostiene a la familia. Tales beneficios son importantes no sólo para los trabajadores individuales y sus familias, sino también para todas las comunidades en conjunto.

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

Este Convenio fundamental prohíbe el trabajo forzoso u obligatorio como medio de coerción o de educación política, o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas, o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; como método de movilizar a los trabajadores y utilizarlos con fines de desarrollo económico; como medida disciplinaria laboral; como castigo por haber participado en huelgas; y como medida de discriminación racial, social, ascendencia nacional o religiosa.

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

Este convenio fundamental define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, género, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en un empleo u ocupación. Requiere que los Estados que lo ratifican, formulen y lleven a cabo una política nacional destinada a promover, mediante métodos que sean apropiados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con miras a eliminar cualquier discriminación a este respecto. Esto incluye la discriminación relacionada con el acceso a la formación profesional, el acceso al empleo y a ocupaciones específicas, así como a las condiciones de trabajo.

Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)

Con el propósito de generar una efectiva igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores y trabajadoras, este convenio requiere que los Estados que lo ratifican hagan de este tema un objetivo de la política nacional, que permita que las personas con responsabilidades familiares que estén contratadas o que deseen conseguir un empleo, ejerzan su derecho a hacerlo, sin estar sujetas a

discriminación y, en la medida de lo posible, sin que el empleo interfiera en sus responsabilidades familiares. El Convenio también demanda que los gobiernos tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares, con respecto a la planificación de la comunidad, y que desarrollen o promuevan servicios comunitarios, ya sean públicos o privados, tales como guarderías y servicios e instalaciones familiares.

Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)

La terminación de la relación de trabajo puede ser una experiencia traumática para un trabajador, y la pérdida de sus ingresos inevitablemente tendrá un impacto directo en el bienestar de su familia. El objetivo de las normas de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo es encontrar un equilibrio entre el mantenimiento del derecho de los empleadores a despedir a los trabajadores por causas justificadas, y la garantía de que tales despidos sean justos y se utilicen como último recurso.

Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175)

Este convenio define al trabajador a tiempo parcial como una persona asalariada cuyas horas normales de trabajo son menores comparadas con las horas de los trabajadores a tiempo completo. Ésta es una definición legal común del trabajo a tiempo parcial y se refleja, por ejemplo, en la Directiva sobre Trabajo a tiempo parcial de la Unión Europea. Sin embargo, para efectos estadísticos, el tiempo parcial se define comúnmente como un número específico de horas. El umbral que divide a los trabajadores a tiempo completo y a tiempo parcial varía de país a país, pero es, por lo general, entre 30 a 35 horas semanales.

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

El trabajo infantil es una violación a los derechos humanos fundamentales y ha quedado demostrado que dificulta el desarrollo de los niños, conduciéndolos potencialmente a sufrir daños psicológicos o físicos durante toda su vida. Las pruebas indican que existe una estrecha relación entre la pobreza familiar y el trabajo infantil, ya que el trabajo infantil ocasiona la perpetuación de la pobreza a través de las generaciones, haciendo que los niños de las familias pobres no tengan la oportunidad de asistir al colegio. Este convenio obliga a que los países determinen las condiciones, actividades y lugares de trabajo que son peligrosos para los niños, identifiquen los lugares de trabajo donde se realizan dichas

Los fundamentos de la administración del trabajo

actividades riesgosas, y prohíban que los niños trabajen bajo tales condiciones y en dichos lugares. El empuje para eliminar el trabajo infantil forma parte de la rutina de los servicios de inspección del trabajo alrededor del mundo. A fin de reducir y, finalmente, eliminar el trabajo infantil, se necesita un enfoque de equipo, que incluya a inspectores de trabajo, funcionarios de los ministerios de educación, servicios sociales y de salud, así como a las organizaciones de empleadores y trabajadores, a los niños, padres, profesores y a la comunidad.

Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)

Las mujeres embarazadas o que están en período de lactancia necesitan una protección especial para prevenir el daño de su propia salud o de la de sus bebés, y necesitan un tiempo apropiado para dar a luz, recuperarse, y amamantar a sus hijos.

Recuadro 6. Convenio colectivo sobre el trabajo a tiempo parcial en Francia

Un ejemplo de convenio colectivo que apuntó a garantizar condiciones de trabajo decente para los trabajadores a tiempo parcial es el que se aplica a los establecimientos franceses de IKEA, una firma que vende productos al por menor. La proporción de trabajadores a tiempo parcial de la fuerza laboral de las diversas tiendas de IKEA varía entre el 30 y el 47 por ciento de empleados. El número de horas de trabajo de los trabajadores individuales a tiempo parcial depende de las fluctuaciones del volumen de clientes, y varía desde menos de 16 horas semanales, hasta 36 horas semanales. El contrato de trabajo a tiempo parcial de esta empresa establece las siguientes condiciones para este tipo de trabajo:

- Se fijan las mismas tarifas salariales para los trabajadores que laboran a tiempo parcial y a tiempo completo.
- Los trabajadores que laboran a tiempo parcial reciben beneficios extra-salariales, en forma proporcional a los beneficios de los trabajadores que laboran a tiempo completo.
- El trabajo a tiempo parcial deberá cubrir cuatro quintas partes de las horas laboradas por el trabajador a tiempo completo (30 horas semanales o 130 horas mensuales).
- Las horas de trabajo diarias deben ser por lo menos cuatro.
- Cualquier cambio en las horas de trabajo debe ser comunicado a los trabajadores con, al menos, tres días de anticipación.

Al mismo tiempo, ellas también necesitan una protección que les asegure que no perderán su trabajo sencillamente porque están embarazadas o porque hacen uso de su licencia por maternidad. Dicha protección no solamente asegura la igualdad de la mujer a tener acceso a un trabajo, sino que también le asegura que continuará percibiendo sus ingresos, lo que, en muchos de los casos, es necesario para el bienestar de toda su familia.

Las condiciones de trabajo de los trabajadores de la economía informal

En muchos países, los trabajadores de la economía informal no están amparados por las leyes laborales. El término economía informal fue propuesto en lugar de sector informal para incluir a todas las actividades económicas que, en la ley o en la práctica, no están contempladas en los acuerdos formales, o que lo están en forma parcial. La ampliación del término abarca la gran diversidad de trabajadores y unidades económicas de los diferentes sectores de la economía, y de todo el contexto urbano y rural, los cuales son particularmente vulnerables e inseguros.

Una serie de países ha hecho notables esfuerzos para extender la protección del salario mínimo a aquellos trabajadores que anteriormente no estaban cubiertos por la misma. Dichos esfuerzos incluyen la ampliación de dicha protección para los trabajadores del hogar y los trabajadores del campo de Sudáfrica, entre 2000 y 2001; a los trabajadores agrícolas de Bolivia, en 2005;

Recuadro 7. Los fondos de asistencia social para grupos de trabajadores de la India

A través de los años, el Parlamento indio promulgó diversas leyes para establecer cinco fondos de asistencia social a ser administrados por el Ministerio de Trabajo, con la finalidad de proporcionar vivienda, atención médica, seguridad social, educación e instalaciones recreacionales a los trabajadores de determinados sectores, tales como: minería, industria tabacalera, producción cinematográfica, trabajo portuario y construcción. Estos fondos son parcial o totalmente contributivos, basados en acuerdos tripartitos y supervisados por el Estado. Sin embargo, a pesar de que estos fondos de asistencia social existen desde hace algún tiempo, y millones de trabajadores (4 millones, en el caso de trabajadores de la industria tabacalera productora de bidi) han recurrido a los mismos, se ha dejado entrever que todavía no son suficientes en cuanto a la cobertura regional y sectorial.

Para mayor información, véase OIT, 2007, y Pranesh, 2006.

Los fundamentos de la administración del trabajo

y a los trabajadores domésticos en China, en 2003. Asimismo existen algunas evidencias de que los salarios de la economía informal mayormente se ajustan cuando hay cambios en el salario mínimo, a pesar que es poco probable que esto se haga cumplir legalmente.

El VIH/SIDA en el lugar de trabajo

El VIH/SIDA es un problema del lugar de trabajo debido a que afecta a los trabajadores y a sus familias, a las empresas, y a las comunidades que dependen de ellos. Al mismo tiempo, el lugar de trabajo juega un papel importante en la lucha, cada vez mayor, por controlar la epidemia. Los programas en los centros de trabajo apoyan la prevención, amplían el acceso a la atención y al tratamiento, y promueven la no discriminación.

Notas

¹ Para lectura adicional, véase Berg y Kucera, 2008.

² Para lectura adicional, véase la página web de las normas internacionales del trabajo, www.ilo.org/normes; también OIT, 2005c.

Introducción

La inspección del trabajo es un elemento fundamental del sistema de administración del trabajo. No es un fin en sí, sino que más bien constituye un medio para lograr los objetivos de mayor envergadura, tales como la buena gobernanza y el desarrollo social y económico del país. Mediante la inspección del trabajo se puede contribuir al progreso nacional, a través de sus esfuerzos para prevenir la explotación laboral y los accidentes de trabajo, protegiendo a los trabajadores contra la discriminación, el trato injusto y el trabajo riesgoso e inseguro, y mejorando sus condiciones de trabajo y su entorno laboral. La inspección no sólo tiene que ver con el hecho de inspeccionar a los dueños de empresas, gerentes o trabajadores en forma individual; concierne la inspección de las empresas para asegurarse de que funcionan de manera justa, productiva y en cumplimiento con las leyes y reglamentos del país. Los sistemas de inspección del trabajo efectivos tienen el potencial de mejorar la productividad del trabajo garantizando un ambiente de trabajo decente.

Un sistema de inspección del trabajo eficaz es un componente clave para tal sistema, a fin de que las leyes laborales se cumplan y se promueva la buena gobernanza en el mundo del trabajo. Hoy en día, es muy reconocido el impacto positivo de los inspectores del trabajo en las condiciones de trabajo de los empleados y en el cumplimiento de sus derechos.

La inspección del trabajo es uno de los instrumentos básicos para poner en práctica el Programa de Trabajo Decente de la OIT, y tiene un papel fundamental en la promoción del cumplimiento de los principios y derechos de las normas internacionales del trabajo. Los sistemas de inspección del trabajo son las instancias competentes del Estado para desarrollar muchos aspectos del

mundo laboral, tales como las condiciones de trabajo, la salud, la seguridad, el diálogo social, la legislación laboral, los mecanismos de control del mercado, la lucha contra el trabajo ilegal, las políticas sobre el VIH/SIDA en el lugar de trabajo, y el trabajo infantil. Por lo tanto, se les ha encomendado un gran conjunto de responsabilidades.

Los sistemas de inspección y sus jefes deben tener en cuenta las diversas fuerzas que impulsan el cambio social, económico y tecnológico. Deben de poder responder de manera rápida y flexible, y anticiparse a los retos. En muchos países se coordina los sistemas para inspeccionar los marcos legales, técnicos, médicos y sociales, hecho que ocasiona la unión de todos los factores que influyen y contribuyen a mejorar la protección del trabajo. Dicha coordinación contribuye al fortalecimiento de las instituciones del mercado laboral, por ejemplo, aquéllas que se relacionan con la determinación de los salarios, especialmente las que establecen los salarios mínimos.

Después de muchas décadas de haberse creado y aplicado las estrategias para el desarrollo, queda claro que, en varios países, uno de los principales componentes que todavía falta poner en práctica es la buena gobernanza del mercado laboral. En realidad, la calidad de la gobernanza del mercado laboral es un factor muy importante para determinar si los países han tenido, o no han tenido éxito en reducir los niveles de pobreza. La mejora de las inspecciones de trabajo y el adecuado control de las prácticas seguras de trabajo dio como resultado una disminución del número de accidentes, una mayor motivación de la fuerza laboral y, por consiguiente, una mayor productividad y productos de mejor calidad. La buena gobernanza del mercado laboral también es vital para mantener y mejorar la productividad y la competitividad, especialmente ante una creciente presión de las políticas gubernamentales para abrir mercados y hacer frente a los retos de la globalización. La clave de la competitividad es la calidad, y los productos (y servicios) de alta calidad sólo pueden resultar de la implementación de prácticas de trabajo y métodos de producción de alta calidad¹.

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

Este convenio es una guía útil que contiene las características comunes a todos los servicios de inspección del trabajo. Define las principales funciones de la inspección del trabajo, tales como «velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión». Las facultades para hacer respetar la ley, y el derecho para ingresar a los lugares de trabajo, estipulado en el artículo 12 de este convenio, diferencia la inspección del trabajo de otras actividades del área de administración del trabajo. El artículo 15 especifica,

además, la obligación de los inspectores de ser independientes e imparciales en el ejercicio de sus poderes. En enero del año 2009, con 135 ratificaciones, el Convenio núm. 81 de la OIT fue uno de los diez convenios con mayor número de ratificaciones hasta esa fecha.

En resumen, según se dispone en este convenio, las funciones y obligaciones de los inspectores del trabajo son:

- hacer cumplir las leyes laborales, los reglamentos correspondientes y las normas nacionales aplicables;
- asesorar a los empleadores y trabajadores sobre la mejor manera de cumplir con el marco legal;
- informar a los superiores sobre los problemas y fallas que no se contemplan en los reglamentos, y
- si la ley nacional lo estipula, hacer cumplir o hacer el seguimiento de los convenios colectivos.

El cambio de función del sistema de inspección del trabajo

Muchos países tienen una buena legislación laboral, basada en los convenios más importantes de la OIT, pero carecen de medios para contratar, capacitar y preparar un servicio de inspección del trabajo adecuado para que controlen su aplicación. En muchos países las medidas prolongadas de austeridad que afectan el pago de los servicios públicos ha hecho más difícil mantener los servicios de inspectores cualificados. Por consiguiente, existe una preocupación generalizada de que los servicios de inspección del trabajo en muchos países no estén en condiciones de cumplir con sus roles y funciones. Normalmente, cuentan con menos personal del que se necesita, no cuentan con los recursos necesarios, no tienen la suficiente capacitación, y los inspectores están mal pagados. Debido al bajo presupuesto existente para transporte y viáticos, y al hecho de que los medios de comunicación y mantenimiento de archivos son inadecuados, las capacidades de los inspectores para realizar las inspecciones y tomar las acciones de seguimiento necesarias se ven obstaculizadas. El recorte de los recursos para la inspección del trabajo también puede ser un factor que ejerza presión e influya en el profesionalismo, independencia e imparcialidad de los inspectores.

En muchos países, el servicio de inspección del trabajo está tratando de encontrar un nuevo equilibrio entre la protección en favor de la justicia social y la imparcialidad, por un lado, y la eficacia económica en favor de la competitividad y el crecimiento de las empresas, por el otro. El proceso concomitante de ajuste y adaptación demanda que los inspectores del trabajo del país realicen sus labores de manera diferente.

El logro de este nuevo equilibrio supone una redefinición de las funciones y prioridades, que significa continuar ejerciendo el control y la aplicación de la ley, al mismo tiempo que implica poner mayor énfasis en hacer que aumente el cumplimiento de la ley, proporcionando información sobre su propósito y contenido, educando a los empleadores y trabajadores sobre sus derechos y obligaciones, y dando asesoría sobre las acciones que deben hacerse para lograr su cumplimiento.

Los desafíos que enfrenta el sistema del servicio de inspección del trabajo

El número adecuado de inspectores

Cualquier servicio efectivo de inspección del trabajo requiere un número adecuado de inspectores. Debido a que cada país asigna diferentes prioridades de cumplimiento a sus inspectores, no existe una definición oficial del número adecuado de inspectores. Entre los factores que deben tomarse en cuenta están: el número y tamaño de los establecimientos, y la cantidad total de trabajadores que forman parte la fuerza laboral. Ninguna medida es suficiente, pero en muchos países las fuentes de datos disponibles son incompletas, y el número de inspectores por cada millar de trabajadores es el único indicador disponible actualmente para hacer una comparación a escala internacional. En su política y en sus servicios de asesoría técnica, la OIT ha tomado como puntos de referencia aceptables las siguientes proporciones de inspectores del trabajo con relación a los trabajadores: 1:10.000 en las economías del mercado industrial; 1:15.000 en las economías industrializadas; 1:20.000 en las economías de transición; y 1:40.000 en los países menos desarrollados.

La coordinación del sistema de inspección del trabajo

Los mandatos precisos de los inspectores varían de un país a otro de acuerdo a la legislación nacional.

Entre los diversos temas sobre el lugar de trabajo que los inspectores del trabajo deben abordar están los siguientes: seguridad e higiene ocupacional (OSH); condiciones de trabajo; trabajo forzoso; trabajo infantil; relaciones de trabajo; seguridad social; igualdad de género y discriminación; empleo ilegal; y funciones específicas por sectores (tales como, agrícola, construcción, minería, marítimo, ferrocarriles). Entre otras actividades afines se podría incluir las funciones relativas a la migración, la economía informal, el registro de pequeñas empresas, y el VIH/SIDA en el lugar de trabajo. Un tema clave que enfrenta el servicio de inspección es cómo garantizar una coordinación adecuada de

estos diversos aspectos de sus actividades, y cómo establecer prioridades sólidas, cuando hay presión sobre los recursos.

Por ejemplo, los grandes cambios en los lugares de trabajo y en la estructura del empleo, que son mayormente impulsados por las presiones de la creciente economía mundial, presentan nuevos retos a los servicios de inspección, e intensifican los ya existentes. Cada año hay 2,2 millones de muertes en la región por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: una gran pérdida de vidas humanas que merece mucha mayor atención y acción pública de la que recibe.

Asimismo, los temas relacionados con la discriminación, incluyendo la igualdad de género en el trabajo, se deben agregar a las funciones de la inspección del trabajo. Este requerimiento se ha complicado más con el aumento de las formas flexibles de empleo, el crecimiento de la economía informal, y una mayor concienciación sobre la necesidad de implementar la legislación laboral, que hasta la fecha ha excluido ámbitos como las zonas francas industriales. La cobertura de la inspección y muchos otros temas más están dentro de los tópicos que han sido motivos de reclamo. Por lo tanto, cada vez es más importante definir claramente las prioridades y estrategias de la inspección, con el fin de cumplir con los nuevos retos que enfrentan los servicios de inspección del trabajo que cuentan con escasos recursos, sin dejar de lado sus funciones principales.

La falta de una política de inspección del trabajo que oriente el proceso de inspección laboral

El fortalecimiento de un sistema de inspección del trabajo de cualquier país debe empezar con una clara política de orientación, que proporcione cimientos firmes para la reforma legislativa, las bases para nuevas estructuras y sistemas, y la canalización para nuevos planes operativos que pongan énfasis en el desempeño y el servicio. Cualquier política de inspección del trabajo debe estar estrechamente relacionada con las obligaciones, propósitos y poderes legales formales, y debe derivar su autoridad de los mismos.

Una política de inspección del trabajo sirve para conducir la implementación de las leyes laborales existentes, y de un sistema integrado de inspección del trabajo. También se debe alentar a los clientes – que son los grupos a los cuales está dirigida esta política – para que jueguen un papel importante en su desarrollo. Una política de inspección del trabajo coordinada e integrada adecuadamente es muy importante para promover el cumplimiento de las normas de trabajo. Este proceso convertirá a las partes interesadas en los encargados de realizar las funciones, confiriéndoles las obligaciones y la propiedad del sistema. Esta propiedad conlleva a tener un mayor nivel de aceptación y una implementación mejor y sostenible.

Los fundamentos de la administración del trabajo

La inspección del trabajo y la política de implementación pueden abordar, entre otros temas, los siguientes puntos:

- la cobertura de la inspección del trabajo, incluyendo la economía informal y las nuevas empresas;
- la coordinación de la OSH, la indemnización de los trabajadores y los servicios de inspección general;
- la identificación de los grupos objetivo vulnerables;
- el mantenimiento de un equilibrio entre las responsabilidades de asesoramiento y control;
- la participación de los interlocutores sociales;
- la capacitación de trabajadores y empleadores, y
- la planificación, programación y realización de visitas de inspección y presentación de informes.

La inspección del trabajo en la economía informal

En muchos países la cobertura de la inspección del trabajo se limita a la economía formal. Con el propósito de conseguir una buena gobernanza, particularmente en los principios relativos a la equidad, al carácter incluyente y a la receptividad, el servicio de inspección nacional del trabajo debe investigar cómo los servicios de protección del trabajo pueden estar disponibles para las empresas de la economía informal, proveyéndoles información y asesoramiento, en lugar de aplicarles leyes y sanciones. Esta afirmación también guarda conformidad con el artículo 7 del Convenio núm. 150 sobre la administración del trabajo.

Los servicios de información y asesoría que pueden beneficiar a la economía informal, incluyen aquéllos relacionados con la OSH, el control de riesgos en el lugar de trabajo, la reducción del trabajo infantil, el acceso a la protección de la seguridad social, y el acceso a otros servicios que beneficien a las micro y pequeñas empresas. La provisión de servicios de protección del trabajo a la economía informal se describe mejor como extensión laboral, que como inspección del trabajo. El trabajo de ampliación y de inspección se relacionan a través de un objetivo común, que es mejorar las condiciones de trabajo y el ambiente laboral, pero los grupos objetivo y los métodos involucrados son diferentes, y se debe considerar la creación de una categoría aparte de funcionarios para que asuman el trabajo de ampliación. Las nuevas alianzas estratégicas con las organizaciones que operan en la economía informal, tales como cooperativas, grupos comunitarios, pequeños comerciantes y

agrupaciones sociales, pueden ser vías importantes para promover la concienciación sobre las ventajas que se pueden obtener saliendo de la informalidad, así como de las obligaciones que conlleva la formalidad.

Las migraciones

En muchos países, se requiere que el servicio de inspección del trabajo brinde su apoyo en el manejo de los trabajadores extranjeros. El hecho de que los inspectores del trabajo tengan poder para ingresar a las empresas, sin previa autorización, permite que tengan un mayor campo de acción, en comparación con otras instituciones, para terminar con las condiciones de trabajo abusivas, de las cuales siempre son víctimas los trabajadores extranjeros que están en situación irregular. Los inspectores del trabajo deben garantizar que el derecho a tener un ambiente de trabajo saludable y seguro, así como otros derechos laborales y humanos, se apliquen a los trabajadores migrantes sin distinción ni discriminación. La inspección de los lugares de trabajo donde se encuentran o predominan los migrantes puede promover la igualdad de trato, frenar la explotación de trabajadores extranjeros y desalentar la contratación de trabajadores irregulares, que aceptan condiciones por debajo del nivel normal debido a su situación vulnerable. En una serie de países existe un interés primordial de que esta responsabilidad adicional no afecte, por ningún motivo, la obligación principal de los inspectores de hacer cumplir la legislación laboral en todo el país. La relación que existe entre dichos esfuerzos para proteger a los trabajadores en sus puestos de trabajo, y los esfuerzos de los servicios de inmigración del gobierno, está en debate en muchos países.

El trabajo infantil

La reducción, y eventual eliminación, del trabajo infantil es una parte importante de la labor de la mayoría de los servicios de inspección del trabajo. Para facilitar su participación en esta misión se necesita que los inspectores de trabajo definan su papel en los siguientes temas: impidan que los niños ingresen a lugares de trabajo riesgosos; ayuden a retirar a los niños de tales lugares de trabajo y los trasladen a instituciones apropiadas; mejoren las normas de protección de la seguridad e higiene de los niños que hayan cumplido la edad mínima para ser admitidos a un empleo (entre los 14 y 17 años de edad, dependiendo del país), y proporcionen apoyo a los mecanismos de seguimiento del trabajo infantil voluntario.

La estrategia de diversos países es utilizar un enfoque de equipo que comprenda a los inspectores de trabajo y a los funcionarios de los ministerios de educación, al personal de los servicios sociales y de salud, a los representantes

Los fundamentos de la administración del trabajo

de las organizaciones de empleadores y trabajadores, a los niños, padres, profesores, y a la comunidad. En muchos países, donde el trabajo infantil es frecuente, las obligaciones legales de los inspectores con respecto al trabajo infantil son claras. Sin embargo, los inspectores a menudo enfrentan en la práctica enormes dificultades al realizar este aspecto esencial de su mandato. En un esfuerzo para mejorar esta situación, la OIT brinda apoyo a las políticas del servicio de inspección del trabajo, y ofrece ayuda para capacitar a los inspectores de trabajo sobre cómo enfrentar el trabajo infantil.

El VIH/SIDA en el lugar del trabajo

El servicio de inspección del trabajo tiene el papel fundamental de apoyar a los centros de trabajo en el desarrollo de políticas importantes relativas a la seguridad y la salud, y especialmente relativas al VIH/SIDA. En algunos países los inspectores de trabajo desempeñan un papel importante al proteger a los trabajadores del pandémico VIH/SIDA, y tratar de impedir su propagación y consecuencias. Dicho papel es relativamente nuevo para los servicios de inspección del trabajo en muchos de los países más duramente afectados. La OIT está apta para ofrecer apoyo, a fin de capacitar a los inspectores de trabajo sobre la prevención del VIH/SIDA y la mitigación del impacto, basándose en el Código de Práctica de la OIT, y en un manual sobre su implementación², desarrollado especialmente para los inspectores de trabajo.

El trabajo forzoso

Las condiciones del trabajo forzoso se aplican a cualquier persona que trabaje contra su voluntad, esté sujeta a cautiverio o esté obligada a trabajar en esclavitud. Existen cada vez más casos de trabajadores migrantes que son engañados por los agentes de empleos, a los cuales les pagan grandes sumas de dinero antes de viajar y, una vez que han llegado a su destino estos trabajadores son forzados a trabajar para que paguen un monto adicional por concepto de visas, hospedaje, transporte, subsistencia, etc. El trabajo forzoso se define como un acto criminal según el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), lo cual constituye la base para la mayor parte de la legislación nacional sobre este tema. Asimismo, de conformidad con el artículo 14 del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), se asignan, específicamente, algunos inspectores de trabajo para que inspeccionen las agencias de empleo privadas, contribuyendo así a controlar el tráfico de personas y combatir los abusos. Mientras visitan los lugares del trabajo, los inspectores pueden identificar tanto a las víctimas como a los autores, y tomar las medidas correctivas, incluyendo las sanciones. La creciente preocupación sobre el tráfico de

personas y las formas de trabajo forzoso están poniendo de relieve este aspecto del trabajo de los inspectores³.

Las bases de datos y el mantenimiento de archivos

El resultado de cada visita de inspección es parte de la memoria institucional del servicio de inspección, y la información obtenida forma parte de su base de datos estadísticos. El informe de inspección debe archivar en el expediente de la empresa. También es recomendable archivar las notas de trabajo y los comentarios del inspector para una posterior consulta.

Para registrar, de manera eficiente, los datos principales es necesario contar con un sistema que sea eficaz pero no demasiado complicado, ni que demande gran parte del tiempo de los inspectores. Las estadísticas del número de visitas de inspección con relación al número de inspectores son datos muy útiles para la gestión del servicio de inspección en dicho campo, ya que indican la productividad del servicio. Además, las estadísticas del número de accidentes, infracciones de seguridad, enfermedades profesionales, y del incumplimiento de las normas del empleo o del salario mínimo, proporcionan un perfil de las empresas *en riesgo* y, consecuentemente, que necesitan más visitas de inspección.

La seguridad e higiene ocupacional (OSH)

La prevención de riesgos en el lugar de trabajo es una de las principales funciones de los servicios de inspección del trabajo en la mayoría de los países. El mantenimiento de un ambiente de trabajo seguro requiere una supervisión constante, sobre todo debido al ritmo acelerado con que ocurren los cambios en los centros de trabajo. Es necesario adoptar un enfoque proactivo y sistemático en la prevención de accidentes, e involucrar a todas las partes interesadas en la prevención y mitigación de riesgos. En este aspecto, los servicios de inspección del trabajo deben actuar en forma conjunta con la industria para mejorar la seguridad, la prevención de accidentes y las capacidades de gestión, así como desarrollar una cultura de seguridad más sólida. Actualmente, la estrategia es concentrarse en la prevención de riesgos en el propio lugar, establecer metas para los empleadores, y ayudar a las compañías para que mejoren sus sistemas de gestión de la seguridad.

En la actualidad, en la mayoría de los países los inspectores del trabajo se ocupan de los siguientes temas en esta área:

- gestión de OSH;
- análisis de riesgos;

Los fundamentos de la administración del trabajo

- investigación o prevención de accidentes y enfermedades;
- seguridad química;
- seguridad de la maquinaria;
- manipulación manual;
- riesgos laborales;
- bienestar de los trabajadores;
- protección contra la radiación;
- protección del ambiente;
- *nuevos* peligros tales como estrés, acoso psicológico laboral, violencia y acoso sexual, y
- control de productos *seguros*.

El Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), refuerza claramente estas funciones. El artículo 9, en particular, señala que los Estados Miembros que lo ratifican deben aplicar un mecanismo que garantice el cumplimiento de las leyes y los reglamentos nacionales, con una referencia específica al sistema de inspección del trabajo.

Recuadro 8. La informatización en las inspecciones del trabajo

En seguimiento a una evaluación de la administración del trabajo realizada por la OIT en la región sur del África, actualmente se está utilizando un registro maestro informatizado para mantener una base de datos exhaustiva de los lugares de trabajo (establecimientos) en Namibia, Lesotho, Swazilandia y Botswana. El ministerio de trabajo de cada uno de estos países ha reunido en una oficina central nacional una copia electrónica y una física del registro maestro, y ha conectado las oficinas regionales a un sistema de inspección integrado e informatizado.

Este sistema de información de inspección del trabajo es una herramienta clave para una planificación efectiva y una mejor coordinación, permitiendo la identificación tanto de los nuevos establecimientos que no han sido previamente inspeccionados, como la de aquéllos que han infringido la ley reiteradamente. Mediante el registro maestro, las inspecciones rutinarias y de seguimiento que están en la misma área, pueden ser agrupadas eficazmente. El sistema también posibilita hacer una mejor selección de las inspecciones.

Varios países han tomado medidas para reforzar la capacidad de los servicios de inspección del trabajo a fin de enfrentar nuevos riesgos en el lugar de trabajo. En Malasia, por ejemplo, se preparó el proyecto de un nuevo marco de OSH. Luego, se implementaron los sistemas de gestión de OSH en apoyo de una cultura preventiva, y se desarrolló una red con otros países, que incluyó una capacitación en conjunto, actividades de investigación y un sistema de manejo de químicos entre países fronterizos. El Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo ha permitido que los interlocutores sociales participen activamente en la modificación de las leyes laborales, con miras a promover una cultura de seguridad.

Australia ha incluido la aplicación de la ley y la inspección estratégica del trabajo, como un componente principal de sus estrategias nacionales de OSH. En Francia, en 2005, se adoptó un plan de acción sobre higiene ocupacional para capacitar a los inspectores. En Italia, en noviembre de 2007, se presentó un nuevo programa de capacitación en estrategias de OSH para funcionarios del trabajo. La estrategia de OSH del Reino Unido, y de sus servicios de inspección del trabajo se concentra específicamente en programas de agricultura, construcción y servicios de salud, con atención especial a las caídas de altura, transporte en el lugar de trabajo, enfermedades oseomusculares y el estrés relacionado con el trabajo.

Los ministros de diversos países africanos han expresado la necesidad de desarrollar un plan de acción con los elementos estratégicos de la inspección del trabajo, arraigados en las firmes estrategias sobre OSH y VIH/SIDA. Por ejemplo, Côte d'Ivoire ha adoptado un plan de acción sobre OSH, destacando las visitas de inspección como una herramienta regulatoria⁴. Se han recopilado más de 40 documentos, incluyendo 14 Convenios y 16 Recomendaciones, bajo el Convenio (núm. 187) y la Recomendación (núm. 197) sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006. Estos documentos se enfocan en una propuesta de los sistemas de OSH, solicitando el desarrollo de un programa nacional de políticas y estrategias sobre OSH. Al integrar los elementos normativos y operativos de un sistema de OSH, este Convenio es particularmente apropiado para su promoción en aquellos países donde la OSH es un área de acción objetivo.

La capacitación del personal y de los clientes

Demás estar decir que si el sistema de inspección del trabajo debe funcionar en forma eficaz, será necesario capacitar no solamente a los inspectores del trabajo, sino también a los empleadores y trabajadores. El sistema de capacitación dentro del servicio de inspección del trabajo enfrenta la brecha que existe entre el desempeño que se espera de los inspectores de acuerdo a la descripción de su

trabajo, y su actual rendimiento. En una serie de países (Bahrein, Jordania, Malawi, Namibia, Omán, Sri Lanka, Swazilandia y Zambia), una selección de inspectores fueron capacitados como instructores, para diseñar e implementar cursos de capacitación para empleadores y empleados, y dictar cursos de inducción y actualización para sus colegas inspectores.

Muchos países han adoptado un manual del servicio de inspección del trabajo. El manual es un documento exhaustivo que ayuda a los inspectores en sus actividades diarias y, usualmente, incluye una «Nota sobre capacitación» para los funcionarios que han sido recientemente nombrados. Fue diseñado como una herramienta de referencia para los inspectores del trabajo en todos los ámbitos del servicio de inspección del trabajo. También tiene el propósito de motivar a aquellas personas que dirigen los servicios de inspección del trabajo, a fin de que replanteen sus funciones y adopten enfoques innovadores cuando organicen y brinden servicios de inspección.

Dicho manual de inspección del trabajo puede usarse para la capacitación grupal y el autoaprendizaje, y también como una fuente de orientación para las operaciones cotidianas. Es particularmente útil para que los funcionarios encargados de la supervisión lo utilicen en la capacitación, instrucción y control del personal que ingresa a trabajar en el nivel básico (junior). Por lo general, el texto proporciona información básica a aquéllos que trabajan en la inspección del trabajo, la cual les permite comprender y tomar medidas contra las infracciones de la legislación laboral. Ofrece sugerencias para los inspectores sobre cómo evaluar los diversos riesgos, cómo evaluar una situación específica en forma holística, y cómo trabajar para que las decisiones estén orientadas a tomar medidas que solucionen las fallas. Describe las herramientas que pueden usar los inspectores del trabajo para evaluar una serie de problemas sobre la protección del trabajo que podrían encontrar en su labor diaria.

Los sistemas de seguimiento voluntario

En los últimos años ha habido un aumento de los sistemas de seguimiento voluntario para evaluar el desempeño de las empresas con relación a las normas del trabajo. Diversos aspectos de estos sistemas han sido criticados, incluyendo la proliferación de códigos estándar, puntos de referencia selectivos en comparación con las normas internacionales del trabajo, falta de transparencia y credibilidad, duplicación de auditorías con una significativa repercusión económica, y falta de coherencia en cuanto a su impacto. Se están llevando a cabo debates sobre cómo mejorar la metodología y las técnicas utilizadas para realizar las evaluaciones en el lugar de trabajo, con miras a contribuir con la promoción y protección del trabajo decente. Las propuestas incluyen captar a los múltiples participantes de la cadena de suministro; otorgando incentivos

mediante el acceso al mercado; y facilitando la transferencia de tecnología y de conocimientos técnicos, que pueden contribuir, finalmente, a mejorar las condiciones sociales y económicas. Muchos sostienen que cuando los trabajadores están comprometidos con el control diario de las condiciones de trabajo, esto puede conllevar al logro de mejoras sostenibles en la aplicación de las normas laborales.

Notas

¹ Para mayor detalles sobre el rol de la inspección del trabajo en América Latina, véase Vega-Ruiz, 2009.

² Para mayor información, véase OIT, 2001.

³ Véase Andrees y Belser, 2009.

⁴ Para lectura adicional, véase OIT, 2006a.

Introducción

Las políticas de empleo y la creación de puestos de trabajo son los pilares fundamentales de todo sistema de administración del trabajo. La OIT siempre ha hecho un gran esfuerzo para que el trabajo sea visto como un objetivo central de las políticas sociales y macroeconómicas, y no como un resultado esperado de las políticas que, por lo general, no abordan directamente el reto del empleo. Muchos países han comprendido que es posible desempeñar un rol crucial en la reducción de la pobreza siguiendo iniciativas tales como:

- coordinación de servicios de empleo;
- programas de creación y promoción del empleo;
- programas de orientación y formación profesional, y
- planes de prestaciones por desempleo.

Desde un punto de vista comparativo, los programas y las actividades relativos al empleo ocupan actualmente un lugar importante en la estructura y organización de la mayoría de los sistemas de administración del trabajo.

El Convenio núm. 150 considera que la formulación de una política laboral nacional es una de las principales funciones de la administración del trabajo. Una política de empleo bien estructurada tiene el potencial para disminuir la pobreza. La creación del empleo y la reducción de la pobreza han sido, desde hace mucho tiempo, el eje de los servicios de administración del trabajo, con un énfasis especial en la investigación y el asesoramiento político (por ejemplo en el Canadá, República de Corea, España, Estados Unidos, Francia, Italia,

Japón, Singapur y Reino Unido). La necesidad de mantener dichos temas en un lugar central se ve reforzada por la crisis actual de empleos, en una esfera donde la interdependencia económica coincide con los fuertes desequilibrios, las asimetrías y la desigualdad en todo el mundo.

La creciente proporción de mujeres que trabajan ha sido una de las tendencias más sorprendentes del mercado laboral de los últimos tiempos. Nunca antes tantas mujeres habían formado parte de la población económicamente activa. Como consecuencia, la brecha entre hombres y mujeres que participan en la fuerza laboral ha disminuido ampliamente en algunos países. Considerando que hace diez años, la agricultura era aún la principal fuente de empleo para las mujeres, el sector servicios provee, actualmente, la mayoría de los empleos para las mujeres: del total de mujeres empleadas en 2007, el 36,1 por ciento trabajó en la agricultura y el 46,3 por ciento en servicios. Comparativamente, la participación por sector de hombres empleados fue del 34,0 por ciento en la agricultura y del 40,4 por ciento en servicios¹. Aún no existe un lugar en el mundo donde la brecha de género esté próxima a cerrarse, asimismo, hay un exceso de participación de mujeres en los trabajos más precarios y menos remunerados.

En el último decenio, ha sido muy lento el avance en la creación de oportunidades de trabajo decente para la mitad de todos los trabajadores del mundo que viven en familias que sobreviven con menos de 2 dólares estadounidenses al día. Los índices de trabajadores subempleados y desempleados nunca antes habían sido tan altos, y juntos suman casi 192 millones de personas alrededor del mundo (aproximadamente un 6 por ciento de la fuerza laboral mundial). La OIT estima que, de esta población desempleada, es decir, sin ningún tipo de trabajo, 86 millones (aproximadamente la mitad del total en el mundo), son jóvenes de 15 a 24 años. Cuando las personas no pueden encontrar un trabajo en sus casas, en sus propias comunidades o sociedades, lo buscan en otra parte². En el entorno actual, la migración laboral se convierte fácilmente en una fuente de conflictos, sin mencionar el tráfico de personas y otros actos similares. Consecuentemente, las actividades relacionadas con el empleo se han vuelto primordiales para muchos de los sistemas de administración del trabajo.

La política laboral nacional

El Convenio núm. 150 señala que los organismos de administración del trabajo participarán en la elaboración, administración, coordinación, seguimiento e implementación de la política laboral nacional. Sin embargo, se debe tomar nota que este Convenio no define el concepto de política laboral nacional. Efectivamente, el Convenio (núm. 122) y la Recomendación (núm. 122) sobre la

política del empleo, 1964, estipula que – con miras a estimular el crecimiento y el desarrollo económico, elevar los niveles de vida, satisfacer las necesidades laborales y reducir el desempleo y el subempleo – cada Estado Miembro de la OIT deberá, como objetivo de importancia fundamental, formular y llevar a cabo una política activa designada a promover un empleo pleno, productivo y libremente elegido.

Diversos países asignan la tarea de diseño e implementación de la política laboral nacional a diversos organismos. Por ejemplo, algunos países consideran que el ministerio encargado de los asuntos laborales es la autoridad que debería tener plena responsabilidad por la política del empleo y, por consiguiente, encomienda su elaboración y desarrollo al ministerio de trabajo. En otros países, existe una separación entre los asuntos laborales y los asuntos del empleo, con la elaboración y desarrollo de una política nacional del empleo encomendada a otro ministerio, el cual se encarga específicamente del empleo y la formación profesional. Por ejemplo, éste es el caso de Australia, Ghana, Túnez y Reino Unido. En otro grupo de países, esta función es aún compartida entre varios ministerios, incluyendo al ministerio de trabajo. Este procedimiento ha sido escogido, por ejemplo, en Alemania, Australia, Bélgica, España, Francia, India, Italia y Nueva Zelanda. En muchos otros países, una gran parte de la preparación y el desarrollo de la política laboral nacional corresponden a los campos de acción de los organismos nacionales bipartitos, tripartitos, o multipartitos, tales como los consejos sociales y económicos, en los cuales el ministerio de trabajo y otros organismos están representados conjuntamente con los interlocutores sociales. Como ejemplos tenemos al Consejo Económico y Social de Argelia y al Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia. Finalmente, varios países tienen organismos tripartitos sectoriales, responsables específicamente del empleo y de los mercados laborales, que participan en la preparación y el desarrollo de una política laboral nacional. Entre estos países están Bélgica, Dinamarca, España, Italia y Portugal.

¿Por qué los servicios relacionados con el empleo son importantes para la administración del trabajo?

El empleo, subempleo y desempleo se han convertido en temas centrales del debate social y económico en la mayoría de los países. Debido a que el desempleo mundial se encuentra en niveles históricamente altos, existe una mayor necesidad de colocar el tema del empleo al centro de las políticas sociales y económicas. Incluso entre aquellas personas que trabajan, el aumento de la pobreza pone de relieve la necesidad de mayor cantidad de trabajos decentes y productivos. El ritmo insuficiente en la generación de trabajos decentes en todo el mundo señala la urgencia de contar con una mayor participación de la

administración del trabajo, y una coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas, así como de las políticas activas del mercado laboral a escala nacional.

El papel de las empresas en la creación de empleos

Las pequeñas y medianas empresas son las que más contribuyen a la creación de empleos.

El aumento de dichas empresas podría generar empleos decentes para millones de personas alrededor del mundo que, actualmente, están trabajando bajo condiciones de trabajo deficientes y están atrapadas en la pobreza.

La promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo, la igualdad de remuneración y la no discriminación están entre las funciones más importantes de la administración del trabajo relacionadas con el empleo. De hecho, uno de los desafíos que enfrenta la administración del trabajo es cómo elevar su perfil, vinculando la creación de empleos con la reducción de la pobreza para la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La administración del trabajo puede ayudar a generar empleos, promoviendo un clima positivo para las inversiones a través de su gestión en la regulación del mercado laboral, y proporcionando información oportuna sobre dicho mercado a sus inversionistas locales y extranjeros. Es de vital importancia que los administradores del trabajo realicen un mayor esfuerzo para apoyar el desarrollo de las aptitudes de los trabajadores y los gerentes, a fin de recoger y compartir los beneficios de las nuevas tecnologías, y promover un ambiente competitivo que favorezca la iniciativa privada; ésta es realmente la clave para el futuro de la labor de la administración del trabajo³.

Las principales funciones de la administración del trabajo en la política del empleo

Existen varias funciones fundamentales que los sistemas de la administración del trabajo deben cumplir con relación a la política del empleo. Éstas incluyen:

- coordinar, en un enfoque coherente del sistema, los servicios de empleo, la promoción del empleo, los programas de creación de empleo, la orientación profesional, los programas de formación profesional, y los planes de prestaciones por desempleo;
- respaldar las consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores, sobre la política del empleo y su implementación;
- responsabilizarse de los organismos de planificación de recursos humanos y participar en sus labores;

- participar en la coordinación e integración de los planes de empleo en los planes económicos;
- administrar los servicios públicos de empleo;
- supervisar el funcionamiento de las agencias de empleo privadas, de acuerdo al Convenio núm. 181 y a las asociaciones público-privadas;
- asumir o compartir la responsabilidad de la administración de fondos públicos, a fin de contrarrestar el subempleo y el desempleo, y
- participar en la implementación de políticas y programas para el desarrollo de recursos humanos, incluyendo la orientación y formación profesional.

Tomando en consideración estos antecedentes, hoy en día muchos países han reestructurado sus programas y actividades, a fin de promover una mayor presencia de la administración del trabajo en la coordinación efectiva de las políticas macroeconómicas, así como emprender políticas activas del mercado laboral a nivel nacional. Ciertamente, en algunos países, aspectos tales como un mayor énfasis en las medidas activas del mercado laboral y en las tentativas relativas al desarrollo de un vínculo más estrecho entre la política de asistencia social y la política de empleo, ha conllevado a la fusión de algunos ministerios.

Los servicios públicos de empleo

En la mayor parte de los países, el sistema nacional de administración del trabajo incluye un servicio público gratuito de empleo (PES). La razón de ser del PES es que, por un lado, mejora la transparencia del mercado laboral y, por el otro lado, ofrece una ayuda especial a aquéllos que, de otra manera, estarían en desventaja en el mercado laboral. De manera institucional, el PES puede formar parte de un departamento del gobierno o de una entidad autónoma; en este último caso, los representantes de los interlocutores sociales (representantes de los empleadores y trabajadores) casi siempre forman parte de la junta de supervisión.

Se puede escoger diferentes modelos. En Australia, por ejemplo, la administración del trabajo ha reemplazado a su PES con una red de empleos, donde se selecciona a los candidatos en base al mercado competitivo. En otro grupo de países, incluyendo, por ejemplo, a Sri Lanka, se ha intentado establecer un servicio de empleo con la participación de asociaciones público-privadas en diferentes ámbitos, tales como: local, regional y nacional.

En general, cinco funciones principales pueden asociarse al PES:

- intermediación laboral;
- suministro de información sobre el mercado laboral;

Recuadro 9. El Servicio interactivo del empleo de Hong Kong (IES)

El Departamento de Trabajo de Hong Kong tiene a su cargo un servicio por el cual aquéllos que buscan trabajo pueden seleccionar las vacantes apropiadas y acceder a un servicio que los deriva a todos los centros de trabajo. Cuenta con instalaciones modernas tales como: sistemas de visualización digital, pantallas táctiles con autoservicio, terminales de búsqueda de vacantes, máquina de fax, teléfonos gratuitos, computadoras conectadas a internet y un módulo con información sobre ofertas de trabajo. A través del Programa «Job-Matching» (búsqueda de trabajo), los funcionarios encargados de las colocaciones ayudan a las personas que buscan trabajo a evaluar sus calificaciones académicas, sus competencias profesionales, su experiencia laboral y sus preferencias de trabajo, y los alienta a tomar parte activa en la búsqueda de trabajos adecuados. Los funcionarios encargados de las colocaciones también ofrecen información sobre cursos de reconversión profesional apropiados para las personas que buscan trabajo, según corresponda a cada caso.

La página web del IES proporciona un servicio de empleo e información integral de puestos de trabajo las 24 horas del día. Es una de las páginas web más populares de Hong Kong, la cual ha sido consultada por un tercio de toda la población que visita las páginas web del gobierno.

Para mayor información con relación a la experiencia de Hong Kong, véase Tsang, 2007.

- administración de programas de ajuste al mercado laboral;
- administración de prestaciones por desempleo, y
- asesoría y orientación profesional.

Hoy en día, en la mayoría de países, la intermediación laboral funciona en un mercado laboral altamente competitivo, en el cual la mayoría de las vacantes se cubren a través de diversos canales tecnológicos. La función tradicional cambió en los años setenta con la introducción del visualizador de ofertas de trabajo mediante el autoservicio; en la actualidad, este proceso se ha modificado nuevamente, ya que los PES de varios países elaboran bolsas de trabajo y, a veces, los datos de las personas que buscan trabajo están disponibles en internet. Este es un medio poderoso que proporciona información tanto a las personas que buscan trabajo como al público en general.

La elaboración y el análisis de la información sobre el mercado laboral

La efectividad del sistema de administración del trabajo también depende de su capacidad para generar información sobre el mercado laboral (IML) confiable y oportuna. Un sistema confiable y actualizado del IML es un aspecto importante de la planificación del empleo. En este sentido, el papel de la administración del trabajo es actuar como redactor de la IML (a menudo, como consecuencia de sus funciones diarias), y como usuario e intérprete de dicha información. Con un gran refinamiento de parte de muchos empleadores y personas que buscan trabajo, diversos países – entre ellos Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Singapur – han efectuado una inversión deliberada de esta función, incluyendo, por ejemplo, la publicación de la IML en internet.

Las señales del mercado laboral transmiten alertas de los nuevos acontecimientos importantes del mismo, o confirma las tendencias previamente observadas. La señalización del mercado laboral es un resultado vital de la IML, especialmente para aquéllos que deben tomar las decisiones en forma inmediata y que tienen responsabilidades de operación diaria. El impacto de las políticas del mercado laboral puede ser evaluado sistemáticamente, con respecto a cada uno de los grupos objetivo, o a la economía en forma parcial o total. Mediante el seguimiento y la evaluación se puede identificar las limitaciones o deficiencias de los programas y las políticas del mercado laboral, con miras a que la retroalimentación proporcionada sirva para mejorar su implementación, así como para facilitar la adaptación de las políticas laborales nacionales a las necesidades del mercado laboral. La recopilación de datos desglosados según el género es esencial para este ejercicio, a fin de captar los cambios conjeturales o estructurales basados en el género.

En la creciente y dinámica esfera comercial, en la cual opera la mayoría de los ministerios de trabajo, existe una necesidad de anticiparse a los cambios del mercado laboral. Muchos ministerios de trabajo, tratando de mejorar su acceso a una información exhaustiva y oportuna sobre el cambio constante de las tendencias de la IML, han creado unidades de análisis del mercado laboral para unir todas las piezas del rompecabezas en una evaluación coherente. Luego, los hallazgos se han puesto a disposición de las partes interesadas y de los usuarios. Esta iniciativa ha permitido que muchos países mejoren la visibilidad de los ministerios de trabajo; también ha hecho que los ministerios de trabajo tengan una comprensión más profunda de las necesidades, retos y tendencias generales y sectoriales del mercado laboral, y ha puesto de relieve las tendencias emergentes.

Las políticas activas del mercado laboral (PAML) y los programas de capacitación

La administración de programas de ajuste del mercado laboral ha sido la mayor área de crecimiento de la administración del trabajo. En las últimas décadas, los gobiernos y las organizaciones internacionales – tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea (UE) – han tratado de inclinar la balanza, que estaba del lado de las políticas pasivas del mercado laboral (que proporcionan apoyo económico a las personas desempleadas), hacia el lado de las políticas más activas (que mejoran la empleabilidad de los desempleados). Están incluidos tres tipos principales de programa:

- los programas de ayuda en la búsqueda de trabajo;
- los programas de capacitación y educación, y
- los programas de creación de empleo directo.

La Recomendación núm. 158 resalta la relación entre el empleo y el desarrollo de los recursos humanos. La recomendación destaca la necesidad de contar con políticas integrales y coordinadas, y con programas de formación profesional que estén estrechamente relacionados con el empleo. Las calificaciones y el conocimiento son los motores del desarrollo económico y social, y en muchos países las instituciones de formación profesional dentro del sistema de la administración del trabajo ayudan a que las personas estén aptas para conseguir un trabajo a través de la capacitación, el desarrollo de aptitudes y la educación. Este apoyo es muy importante para que mejoren y mantengan su productividad, así como las oportunidades de ganar dinero a través de un trabajo. También sirve para ampliar su desplazamiento en el mercado laboral, y ofrecer posibilidades de aumentar las alternativas profesionales. Al invertir en sus recursos humanos, las empresas pueden mejorar su productividad y competir de manera más exitosa en las economías mundiales, que están cada vez más integradas. En muchos países, la administración del trabajo también tiene el objetivo de promover mayores inversiones en la capacitación y cualificación de los trabajadores, de manera que hombres y mujeres tengan acceso igualitario y mejor al trabajo decente y a la productividad. A través de los mecanismos de defensa, el desarrollo del conocimiento y los servicios que se brindan a los trabajadores y empleadores, los administradores del trabajo promueven la mejora de programas y políticas de capacitación, haciendo especial hincapié en las estrategias de capacitación que apoyan la integración de los grupos con posibles desventajas en el mercado laboral⁴.

Muchos países ya están utilizando los sistemas de administración del trabajo para preparar su fuerza laboral para los próximos retos, proporcionando capacitación efectiva y servicios de apoyo, tanto para los que ingresan a trabajar por primera vez, como para los que ya están trabajando, y brindando información de alta calidad sobre la economía y el mercado laboral. Todos sabemos que una economía nacional sólida depende de la preparación de las personas que ingresan a trabajar por primera vez, o de las que reingresan a seguir formando parte de la fuerza laboral, con las calificaciones adecuadas para los trabajos de hoy y del mañana. Muchas industrias y sectores económicos ofrecerán nuevos puestos de trabajo en los próximos años, o modificarán sus procesos comerciales, requiriendo que los trabajadores tengan calificaciones nuevas y diferentes. Como consecuencia, los sistemas de administración del trabajo, así como los trabajadores, deben estar preparados para los nuevos desafíos que se avecinan.

Notas

¹ Véase OIT, 2008b.

² Para mayor información, véase OIT, 2006c.

³ Para lectura adicional, véase OIT, 2005a; Buckley y otros, 2009.

⁴ Para lectura adicional véase OIT, 2002b.

LA INVESTIGACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN Y EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS

8

Introducción

En estos días de avances revolucionarios en la tecnología de la información, es imprescindible resaltar la necesidad de recopilar información estadística sobre los asuntos relacionados con el trabajo, compilando la información y la investigación realizada sobre estos asuntos. El Convenio núm. 150, artículo 6, párrafo 2 apartado *b*), estipula que las autoridades competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán: «estudiar y reexaminar periódicamente la situación de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas a la luz de la legislación y la práctica nacionales relativas a las condiciones de trabajo, de empleo y de vida profesional, señalar los defectos y abusos en tales condiciones y presentar propuestas sobre los métodos para remediarlos». Esta determinación coincide con la Recomendación núm. 158, la cual subraya que todo sistema de administración de trabajo deberá llevar a cabo investigaciones como una de sus funciones principales.

Muchos gobiernos reconocen explícitamente la importancia de hacer un seguimiento del mercado laboral y estudiar la situación de los trabajadores con respecto a sus condiciones de trabajo, su vida laboral y sus condiciones de empleo, con miras a adaptar la política laboral nacional a la situación, conforme se vaya desarrollando.

El papel y la función de un instituto de investigación dentro del sistema de administración del trabajo, se definen en forma diferente en cada país, dependiendo de los antecedentes históricos de su mercado laboral y de las políticas gubernamentales. Sin embargo, es ampliamente conocido el hecho de que proporcionar información y resultados de la investigación que sean útiles

tanto para el sistema de administración del trabajo del gobierno, como para el público en general, es una gran responsabilidad.

En muchos ministerios de trabajo y en otros ministerios con responsabilidades de trabajo y de empleo, existe un departamento o unidad, que estudia las condiciones de trabajo y del empleo. La información que se recibe proviene de las inspecciones del trabajo y de las encuestas realizadas por las unidades encargadas de las estadísticas dentro del ministerio, así como de cualquier otro departamento de estadísticas. Algunas veces, esta división hace las funciones de un departamento de estudio e investigación, trabajando mayormente en coordinación con las universidades u otros institutos académicos de investigación. Por lo general, los objetivos de las encuestas y estadísticas son:

- obtener información sobre las condiciones de trabajo y de vida tales como seguridad, salud, seguro social, bienestar de los trabajadores, etcétera;
- la formulación de políticas con relación a dichos grupos objetivos, tales como mujeres, niños y trabajadores de la economía informal;
- el seguimiento de las relaciones industriales y los conflictos laborales;
- el cumplimiento de la legislación laboral y la forma de tratar las dificultades que enfrentan los empleadores y empleados, y
- la evaluación de la naturaleza del empleo y desempleo, las calificaciones que se requieren para diversos trabajos, las brechas en los programas de desarrollo de habilidades, y otros factores relacionados con el mejoramiento de la situación del empleo.

Todas estas funciones deben efectuarse en colaboración con los interlocutores sociales. Si el gobierno tiene la responsabilidad de desempeñar el papel de protector, facilitador y regulador del desarrollo económico, necesita datos completos, actualizados y confiables, e instituciones de investigación competentes. Del mismo modo, las instituciones de investigación dentro del sistema de administración del trabajo no pueden alcanzar sus metas sin datos estadísticos correctos. A pesar de que el Convenio núm. 150 no contiene ninguna información específica sobre las estadísticas, la Recomendación núm. 158 contiene una disposición en el subpárrafo 20.2) que indica que la información, o los informes, que cada uno de los servicios administrativos del trabajo proporciona al ministerio, deben incluir estadísticas adecuadas, de tal manera que permita una evaluación de las tendencias laborales actuales y de los acontecimientos futuros previsibles, en las áreas de mayor interés de la administración del trabajo.

Entre otros documentos, el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160), establece en el artículo 1 que cada Estado Miembro se obliga a

recolectar y publicar, en forma regular, las estadísticas básicas laborales sobre población activa, empleo, desempleo, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y conflictos laborales.

Las categorías de las estadísticas laborales

Las estadísticas laborales disponibles actualmente en la mayoría de los ministerios de trabajo, contemplan las siguientes áreas:

- fuerza laboral, empleo, subempleo y desempleo;
- inscripción y colocación mediante los servicios públicos de empleo;
- clasificación por industria;
- clasificación por edad y género;
- clasificación por nivel de educación;
- clasificación por ocupación;
- clasificación por situación laboral;
- niveles salariales;
- estructura y distribución salarial, incluyendo salarios mínimos;
- ingresos promedio y horas de trabajo;
- igualdad de remuneración;
- costos laborales;
- relaciones industriales;
- conflictos laborales y días de trabajo perdidos por huelga, paro patronal, etc.;
- naturaleza de los conflictos, clasificados por región e industria;
- seguridad social;
- fondo de previsión y fondo de pensiones;
- bonos, indemnización, gratificaciones y otros ingresos de los trabajadores;
- enfermedades profesionales;
- accidentes de trabajo;
- productividad e índices de productividad;
- trabajadores rurales e informales;

Los fundamentos de la administración del trabajo

- trabajadores migrantes;
- funcionamiento de la legislación laboral;
- condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores en determinadas áreas o industrias, y
- empleo juvenil¹.

Además de la recopilación de estadísticas, en muchos países los institutos de investigación vinculados a los ministerios de trabajo juegan un papel importante en la formulación de las políticas laborales. Ellos examinan los datos económicos, las conclusiones de las investigaciones, y elaboran previsiones económicas, diseñados para que los funcionarios del gobierno, las empresas privadas y el público en general puedan acceder a ellos. En la mayoría de los casos, los resultados de las investigaciones permiten al ministerio de trabajo tomar decisiones políticas basándose en dicha información.

En diversos países asiáticos, por ejemplo, la República de Corea, India, Malasia, Pakistán, Singapur y Sri Lanka, existe en el ministerio de trabajo una división o unidad de investigación que realiza esta actividad. El Instituto Coreano del Trabajo (KLI), que es el instituto de investigación más importante, es un excelente ejemplo de cómo se puede vincular la investigación, con la formulación e implementación de las políticas. El KLI desempeñó un papel fundamental en todas las etapas del establecimiento del sistema de seguridad en el trabajo (EIS) en el país, y su enfoque profesional y objetivo ha dado respetabilidad y credibilidad a las políticas gubernamentales sobre el trabajo y temas afines.

Los desafíos de la recopilación y publicación de datos

Los datos recopilados durante el transcurso de la investigación laboral deben ser revisados regularmente para asegurar su relevancia y vigencia. Una serie de países han establecido comisiones o comités *ad hoc* para recopilar y publicar en forma regular las estadísticas laborales. Por ejemplo, en 1975, el Ministerio de Trabajo de la India creó un pequeño grupo de trabajo para simplificar y racionalizar los diversos registros, declaraciones e informes prescritos en diversas leyes laborales. Este grupo hizo importantes recomendaciones. En enero de 1999 el Ministerio, bajo la dirección de un respetado investigador, creó un grupo de estudio sobre estadísticas laborales, para que revisara toda el área de recopilación de estadísticas laborales efectuadas por diferentes ministerios y departamentos. El grupo de estudio realizó una revisión exhaustiva de los problemas y vacíos que existían en las estadísticas laborales, e hizo una serie de recomendaciones al Gobierno. En el 2001 el Gobierno de la India creó la Comisión Nacional de

Estadísticas que se encarga de los temas laborales y de empleo, e hizo varias recomendaciones para mejorar la credibilidad de los datos estadísticos sobre el empleo.

En muchos países, uno de los desafíos es cómo recopilar los datos necesarios durante un período de descentralización, especialmente cuando las oficinas locales y distritales carecen de recursos. En este contexto, uno de los principales problemas es que en diversos países las diferentes industrias no cumplen con su obligación de presentar las declaraciones establecidas por la ley, y los que recopilan los datos no tienen ninguna obligación de publicar la información con prontitud. En algunos casos, existe un lapso de más de dos o tres años entre la recopilación de datos y su publicación. Cuando los datos son de tan baja calidad y no se presentan con regularidad, los encargados de formular las políticas no pueden confiar en los mismos, ni utilizar esta información apropiadamente. De esta manera, uno se pregunta quién se beneficia luego de todo este esfuerzo, y de haber incurrido en gastos para que se sigan haciendo estas encuestas. Una revisión de las bases de datos realizada recientemente por un buen número de ministerios de trabajo con respecto a las estadísticas laborales revela que muchas de dichas bases de datos tuvieron serias deficiencias tales como:

- insuficiencia de datos;
- recolección irregular de datos;
- declaraciones conteniendo información mínima, variable o atrasada, prescrita por diversas disposiciones legislativas;
- información incompleta y de mala calidad;
- encuestas o estudios que no reflejan la situación económica actual;
- información que no está disponible de una manera pormenorizada o desagregada;
- falta de capacidad analítica para examinar los datos;
- información desactualizada, y
- las personas interesadas no tienen acceso fácil a la investigación.

Los problemas en la definición de términos

Se plantea un desafío adicional con respecto a las definiciones legales divergentes. A medida que los países han desarrollado su legislación laboral, las leyes antiguas han sido revocadas o modificadas para ajustarse a la necesidades

Los fundamentos de la administración del trabajo

del cambio. Durante este proceso, el alcance y significado de los términos importantes se han redefinido de modo tal que, por ejemplo, niño, familia o salarios son definidos de diferente forma en las diversas leyes. Este hecho puede causar problemas a las personas que presentan las declaraciones prescritas por la ley. También puede causar confusión entre los usuarios al comparar datos de diferentes fuentes.

Las medidas para mejorar la calidad de la investigación

Cuando un proceso de descentralización está en curso, parece claro que, sin la cooperación del gobierno central y provincial, o de las oficinas de trabajo distritales, sería imposible que las unidades de investigación dentro del sistema de administración del trabajo obtengan datos confiables y oportunos. Por lo tanto, es importante que la OIT dialogue con los gobiernos estatales, y los anime a que designen especialmente un departamento, o un funcionario que se encargue de las estadísticas laborales. Una vez que se presenten definiciones y formatos de declaración iguales para todos, será más fácil obtener las respuestas apropiadas de las diversas industrias. Si fuera necesario, se deberán reforzar las disposiciones legales, y que las multas por no presentar las declaraciones sean más rigurosas, de manera que sirvan como elemento disuasivo para evitar las demoras o la inercia. Aun en esa situación, los funcionarios de los gobiernos regionales deberán participar de forma activa manteniéndose al corriente de la presentación de las declaraciones. Este seguimiento se puede hacer mientras se lleva a cabo la inspección de rutina, siempre y cuando los funcionarios encargados de la inspección estén debidamente capacitados para recolectar la información.

El Gobierno central también debe nombrar a un grupo de estudio técnico de usuarios y emisores para estudiar la investigación en curso y la recopilación de datos, con miras a mejorar el contenido de los estudios y la calidad de las estadísticas. Dicho grupo debe estar compuesto por estadísticos, economistas laborales e investigadores.

El grupo debe sugerir cómo se pueden aplicar mejoras en la metodología de la investigación, poniendo especial atención a la compensación del desequilibrio entre los indicadores cuantitativos y la información cualitativa.

El uso de la tecnología de la información y el desarrollo de un sistema digital de información laboral

En muchos países, los ministerios de trabajo han introducido la informática a gran escala y los sistemas digitales de información laboral; de esta manera, las estadísticas están disponibles en línea y una red de computadoras conecta varias

divisiones del ministerio de trabajo, así como también enlaza al ministerio de trabajo con otros ministerios y organismos. Esta interconexión asegura una difusión más rápida de la información laboral. Con la finalidad de que dicha información tenga mayor utilidad, ésta debe estar disponible de una manera estructurada, integral y significativa. En los países industrializados, la creación de dicha base de datos, o sistema de información, usualmente conlleva:

- hacer un inventario de todas las fuentes disponibles de información laboral a través de los sistemas existentes;
- identificar los usuarios de género masculino y femenino, así como sus necesidades;
- diseñar un sistema integrado de recopilación, almacenamiento y recuperación de toda la información disponible, y
- diseñar los índices adecuados y un mecanismo de seguimiento apropiado.

Para que este sistema funcione de manera eficaz, es necesario que los datos estén disponibles en el menor tiempo posible, y que la calidad y cantidad de los datos sea revisada a fin de evitar la duplicidad de entradas.

La capacitación y el desarrollo de capacidades del personal encargado de la investigación

Cada ministerio de trabajo debe ampliar los conocimientos técnicos tanto dentro de los institutos y las unidades de investigación central, como distrital y provincial. Para tal fin, generalmente se organizan programas especiales de capacitación para entrenar a los funcionarios de la administración del trabajo en el uso de las técnicas de la informática.

Nota

¹ Lo ideal sería que todos los datos fueran desagregados por género.

LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

9

Introducción

En ciertos ámbitos existe la sensación de que la importancia de los ministerios de trabajo está decreciendo constantemente. En realidad, el mantenimiento de buenas relaciones industriales, que es responsabilidad del ministerio de trabajo, no es menos importante que la responsabilidad que tiene cualquier otro ministerio; desafortunadamente, no todas las personas comprenden este hecho. Existen varias razones para ello, incluyendo la opinión generalizada de que el ministerio de trabajo tiene un enfoque paternalista con respecto al bienestar de los trabajadores, y al hecho de que durante la mayor parte del tiempo su desempeño no es cuantificable. Estas apreciaciones no incluyen varios puntos importantes. En primer lugar, un sistema sólido de relaciones industriales es vital para la eficacia de cualquier economía. En segundo lugar, los ministerios de trabajo juegan un papel primordial en el sentido de equilibrar la igualdad y la eficacia. Por último, el hecho de ofrecer un trabajo decente y seguro tiene el potencial de aumentar la productividad del trabajo.

A pesar de lo mencionado anteriormente, muchos países reconocen claramente la importancia de la administración del trabajo, y están aplicando una reingeniería a sus sistemas de administración del trabajo para hacer frente a los nuevos desafíos. Este proceso empieza mayormente con un intento de mejorar la organización del sistema de administración del trabajo, teniendo en cuenta el Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158. La mayoría de los ministerios de trabajo han emprendido, por consiguiente, una reorganización de la forma en la cual se distribuyen las responsabilidades de las políticas laborales, y de las políticas de empleo y de protección social. De esta manera, ellos tienen el propósito de hacer realidad la visión de un sistema de administración del

trabajo efectivo y eficiente, que promueva el empleo y garantice la igualdad y la justicia social.

El objetivo de un sistema de administración del trabajo moderno, eficaz y adecuado es desempeñar las siguientes funciones, entre otras:

- formular, revisar y hacer cumplir la legislación laboral, a fin de mantenerse actualizado con respecto a las normas internacionales del trabajo, y asegurar el cumplimiento de las normas laborales nacionales;
- facilitar un foro de diálogo social entre los interlocutores sociales, a fin de formular e implementar la política laboral, minimizar los conflictos en los lugares de trabajo, e inculcar una cultura de negociación entre los trabajadores y empleadores;
- resolver los conflictos a través de mediación, conciliación, arbitraje y laudo, a fin de promover la armonía y la paz laboral;
- fortalecer el tripartismo y el diálogo social, para promover la comprensión y la armonía social;
- formular y hacer seguimiento a la implementación de las políticas de empleo, así como promover las oportunidades de empleo, a fin de crear un entorno que sea propicio para la creación de empleos, y asegure la paz social, el crecimiento económico y la estabilidad;
- recopilar información estadística sobre las tendencias del mercado laboral, a fin de minimizar las tergiversaciones y facilitar la toma de decisiones de posibles inversionistas;
- establecer un plan nacional de seguridad social para promover el bienestar de los empleados;
- promover la seguridad e higiene ocupacional y el bienestar, a fin de prevenir los accidentes de trabajo, y minimizar los efectos adversos de los mismos y de las enfermedades;
- desarrollar políticas y estrategias, y controlar su implementación, a fin de salvaguardar el bienestar de los trabajadores migrantes y sus dependientes;
- formular políticas nacionales sobre el VIH/SIDA y controlar su implementación, a fin de prevenir la propagación del virus y proteger los derechos de las personas con VIH/SIDA en el trabajo;
- ratificar y hacer seguimiento a la implementación de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas;
- brindar capacitación para el desarrollo de competencias a los trabajadores que no tengan empleo, a fin de facilitar su reingreso al trabajo;

- trabajar conjuntamente con los centros nacionales de productividad, a fin de mantener la economía nacional;
- difundir la información entre los clientes, las partes interesadas y el público con respecto a las diversas actividades del ministerio de trabajo, a fin de transmitirles conocimientos sobre temas laborales y de empleo, y
- mantener un sistema de administración eficaz y eficiente, a fin de dar un apoyo confiable a las operaciones internas del ministerio, y brindar servicios profesionales a los clientes del ministerio.

La estructura y organización de los ministerios de trabajo

El artículo 10 del Convenio núm. 150 establece que la capacidad del ministerio de trabajo para desempeñar sus labores depende de los recursos humanos, económicos y materiales otorgados por el Gobierno. El personal debe estar debidamente cualificado, ser independiente y tener acceso a la capacitación. Dicho personal también deberá tener el rango, los medios materiales y los recursos económicos necesarios para un desempeño eficaz de sus funciones.

La eficacia de un sistema de administración del trabajo también depende de un marco bien organizado, compuesto por un ministerio de trabajo o una entidad similar, para asegurar la coordinación de las funciones y responsabilidades del sistema, su operación coherente, y los recursos humanos, materiales y económicos adecuados. En tal sistema, una política laboral nacional, respaldada por una legislación habilitante, debe establecer la misión, visión, objetivos y responsabilidades funcionales de cualquier sistema de administración del trabajo. En este aspecto, los planes organizacionales y estructurales de un sistema de administración del trabajo se concentran principalmente en los servicios de coordinación, estructura y de campo.

La OIT no promueve un modelo único o una forma específica de organización, ya que los ministerios o los organismos afines toman diversas formas, de acuerdo con las realidades históricas, culturales, sociales y económicas específicas de cada contexto. Sin embargo, todos deben abarcar las funciones principales o los campos de actividad de la administración del trabajo y, sobre todo, los elementos que lo componen deben estar adecuadamente coordinados. La eficacia del sistema de administración del trabajo depende de un marco bien organizado. Las secciones o departamentos aparte, creados generalmente dentro del sistema de administración del trabajo para atender a cada área funcional, deben estar organizados de manera que propicien la eficacia y cohesión general. La estructura del sistema de administración del trabajo deberá corresponder a las funciones del sistema.

Los fundamentos de la administración del trabajo

En general, se puede decir que un típico ministerio de trabajo está compuesto por los siguientes departamentos para atender las correspondientes áreas funcionales:

- relaciones laborales;
- empleo;
- inspección del trabajo;
- condiciones de trabajo y condiciones de empleo;
- planificación de recursos humanos;
- formación profesional;
- seguridad social;
- salarios mínimos;
- asuntos internacionales del trabajo, y
- asuntos sindicales.

Los planes estructurales específicos dependerán hasta cierto punto de la disponibilidad de recursos. Para los sistemas de administración del trabajo más pequeños se pueden agrupar algunas responsabilidades funcionales (por ejemplo, la planificación y el desarrollo de recursos humanos; la inspección del trabajo y las condiciones de trabajo y de empleo). La organización de un típico ministerio de trabajo se resume de manera sucinta en el gráfico 2.

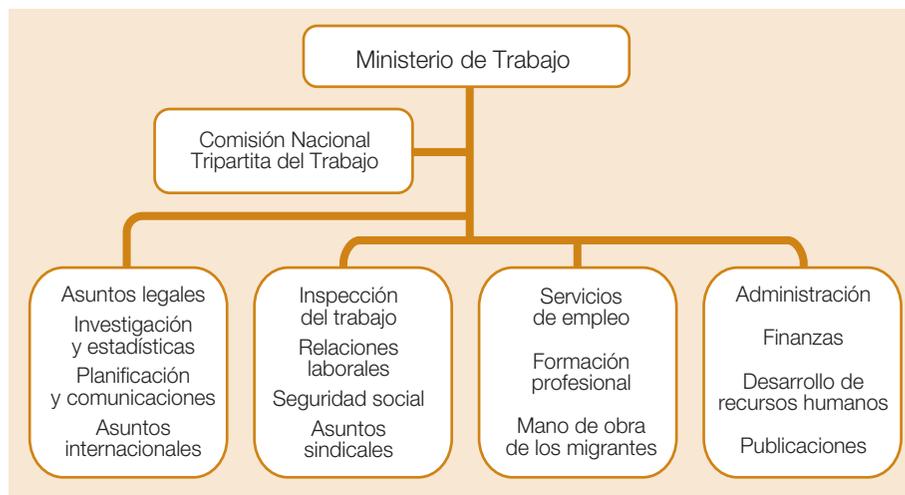
En un área de competencia compartida es importante que los gobiernos federales y provinciales coordinen sus actividades en forma eficaz, con vistas a proveer un conjunto de servicios sistemáticos e integrados. En general, debe existir una buena relación de trabajo entre los gobiernos federales y provinciales con respecto a los asuntos relativos a la administración del trabajo.

La India y el Pakistán han descentralizado sus sistemas parcialmente, según los cuales la responsabilidad de formulación de políticas, legislación, cumplimiento de la ley, y la responsabilidad de brindar servicios en las áreas más funcionales, la comparte el gobierno central con los gobiernos provinciales. En otros países (como Malasia, Sudáfrica y Viet Nam, entre otros), la formulación de políticas está centralizada, pero la aplicación de las leyes lo mismo está parcialmente descentralizada.

La mayoría de los sistemas de administración del trabajo siguen un enfoque de descentralización parcial. Los requerimientos principales para que éstos trabajen en forma efectiva son los siguientes:

- la provincia o distrito debe enviar informes mensuales y anuales a las oficinas centrales, las que, a su vez, proporcionan la retroalimentación;

Gráfico 2. Cuadro estructural que muestra en forma sucinta la organización de un típico ministerio de trabajo



- las oficinas centrales deben proporcionar a las oficinas de área lo siguiente: el análisis de la información y de los resultados de la investigación, así como servicios de capacitación y servicios de los especialistas;
- la planificación, programación y evaluación debe llevarse a cabo en coordinación con las oficinas de área. Los presupuestos para los distritos y regiones deben basarse en evaluaciones realistas; una vez que estén aprobados, las provincias deben administrar sus propios planes de trabajo;
- las entidades descentralizadas deben establecer y mantener sus propios contactos con los representantes de los interlocutores sociales de la comunidad, y
- las metas de rendimiento para las provincias deben establecerse en coordinación con las oficinas principales.

La organización de la administración central

A nivel central, la administración del trabajo normalmente se compone de unidades, cuyas respectivas funciones y responsabilidades están asignadas de manera tal que aseguren una operación eficaz y coherente del cumplimiento de la política. Estas unidades diferirán en cuanto a las actividades específicas que desempeñen, pero pueden agruparse en tres categorías principales: servicios administrativos generales, servicios de apoyo y servicios técnicos.

Recuadro 10. Las funciones de los departamentos a nivel central

Los departamentos centrales del sistema de administración del trabajo tienen las siguientes funciones:

- supervisar la administración e implementación de la legislación y las políticas laborales;
- redactar anteproyectos de las nuevas políticas laborales, dar asesoramiento sobre los requisitos legislativos para respaldar la implementación de las políticas; y dar asesoría y presentar informes sobre la aplicación de la legislación laboral, según corresponda a la inspección del trabajo, a las relaciones industriales y al empleo, etc.;
- hacer consultas con las organizaciones de empleadores y trabajadores, y sus representantes, a través de reuniones periódicas con el organismo nacional tripartito;
- recibir, coordinar y analizar la información estadística y los informes descriptivos de las oficinas de área;
- preparar anualmente un informe nacional exhaustivo y breves informes trimestrales sobre la administración del trabajo, para ser distribuidos a los organismos gubernamentales tanto a escala federal como provincial, así como a las organizaciones de empleadores y trabajadores, a las agencias internacionales y a la comunidad en general;
- desarrollar y mantener una base de datos exhaustiva nacional;
- diseñar e implementar actividades de capacitación en beneficio del personal de área, de los empleadores, los empleados, y de sus respectivas organizaciones;
- coordinar con otros departamentos o divisiones dentro del ministerio, con vistas a captar asistencia técnica y ayuda financiera de los organismos donantes para apoyar al fortalecimiento y la mejora del sistema de administración del trabajo de la nación;
- preparar material promocional y de concienciación pública sobre la naturaleza, propósito y beneficios de una administración del trabajo eficaz;
- redactar los borradores de los acuerdos para la presentación de informes, en consulta con las oficinas de área, los empleadores y trabajadores, y sus respectivas organizaciones, y
- emitir comunicados de prensa periódicos sobre la labor de la administración del trabajo y las oficinas de área.

Los servicios administrativos generales tienen la responsabilidad de administrar los recursos humanos, materiales y económicos del ministerio; esto incluye la contratación y capacitación del personal, así como la administración de recursos económicos internos.

Los servicios de apoyo mayormente incluyen las siguientes áreas: legal, asesoría, relaciones internacionales, investigación y estadísticas, planificación y servicios de comunicación.

Los departamentos técnicos – tales como inspección del trabajo, relaciones laborales, empleo y seguridad social – estarán compuestos por un núm.ero relativamente reducido de empleados ubicados en las oficinas principales, y de una serie de oficinas de área. Las oficinas de área normalmente realizarán el trabajo de campo, en lugar del servicio de inspección central.

Los departamentos técnicos centrales se enfocarán principalmente en el desarrollo de políticas, la gestión de sistemas, la coordinación de servicios de campo, el seguimiento del desempeño, y la presentación de informes en el ámbito nacional. Las oficinas de área se concentrarán en llevar a cabo visitas, manejo de reclamos, prestación de servicios de extensión laboral, recopilación de información estadística, y presentación de informes a las unidades técnicas centrales.

En algunos países (por ejemplo, la República Checa, España, Francia, India, Italia, Namibia, Polonia, Portugal, Sri Lanka, y Sudáfrica), el gobierno ha establecido un organismo de consulta dentro del ministerio de trabajo, con miras a que colabore con los interlocutores sociales cuando se debatan las leyes laborales y surjan problemas laborales. En este sentido, la administración del trabajo juega un rol importante en la promoción y mantenimiento del diálogo social. Existen mayores posibilidades de lograr un diálogo social exitoso, si el gobierno tiene confianza en el proceso de consulta tripartita, y promueve la participación proactiva de los interlocutores sociales en los procesos de formulación de políticas.

La coordinación

En cualquier sistema eficiente de administración del trabajo, el ministerio de trabajo es responsable de las operaciones de coordinación. Los componentes del sistema de administración del trabajo (por ejemplo, relaciones laborales, inspección del trabajo, servicios de empleo, seguridad social) deben presentar informes periódicos a la autoridad central. La información debe ser técnica, incluir estadísticas, dar una breve explicación de los problemas encontrados, e indicar las consecuencias y los resultados logrados.

Recuadro 11. Los servicios de las oficinas de área

Las oficinas de área, dentro del sistema de administración del trabajo, realizarán lo siguiente:

- elaborar planes de trabajo trimestrales;
- realizar sus labores de acuerdo con los planes de trabajo preparados;
- preparar estadísticas mensuales, trimestrales e informes descriptivos para la administración central;
- recibir y resolver los reclamos de los empleadores y empleados, y
- proporcionar información y promover la concienciación sobre el contenido de la política laboral, las leyes laborales y los reglamentos, en los empleadores, empleados y sus respectivas organizaciones, así como en la comunidad en general.

La coordinación entre las oficinas principales y las oficinas de área debe permitir que las leyes nacionales y los reglamentos sean aplicados de manera uniforme en todo el país.

El sistema de administración del trabajo también debe analizar, evaluar, publicar y difundir información sobre la administración del trabajo a través de internet, boletines informativos, comunicados, radio, televisión y medios electrónicos.

El fortalecimiento y desarrollo de un sistema de administración del trabajo debe incluir una estrategia que impulse el sistema. Dicha estrategia establecerá las pautas sobre qué se deberá hacer dentro del sistema para que se logren los objetivos, y cómo se deberá proceder para conseguir los resultados deseados. Se debe proveer a la administración del trabajo los recursos humanos y físicos necesarios para que se desarrolle en forma eficaz. Por lo tanto, se deberá hacer denodados esfuerzos, a escala nacional e internacional, para asegurar que las políticas laborales realmente se estén implementando, y se estén evaluando de manera eficaz, por medio de un sistema de administración del trabajo sólido.

Nota

Para lectura adicional sobre la forma en que los ministerios de trabajo abordan la reorganización de funciones, véase Hayes, 2004.

LAS TENDENCIAS RECIENTES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO

10

Introducción

La aceleración del avance tecnológico, los cambios en la demanda externa, las nuevas aspiraciones por parte de los trabajadores y empleadores, los cambios en los patrones del comercio, la intensificación de la competencia en los mercados nacionales y extranjeros, y los cambios en las afluencias de inversión extranjera y en los patrones de migración; todos estos aspectos tienen un impacto en la administración del trabajo, y todos se suman a la necesidad de que los sistemas de administración del trabajo sean receptivos a todos estos acontecimientos. Un ambiente favorable propiciado por un sistema de administración del trabajo sólido, fomenta el desarrollo de la empresa. También conlleva a un buen funcionamiento del mercado laboral, y a contar con políticas de reestructuración y ajuste adecuadas – todos éstos, elementos esenciales para llevar a cabo el Programa de Trabajo Decente.

Todos los sistemas de administración del trabajo deben efectuar continuos ajustes en respuesta a las diferentes tasas de crecimiento sectoriales, y a los cambios en las políticas del mercado laboral, los patrones comerciales y la demanda nacional. Estos aspectos interactúan con los cambios en la fuerza laboral, tales como la creciente participación de la mujer en el mercado laboral, los flujos migratorios y el crecimiento del empleo informal. Así, el sistema de administración del trabajo juega un papel clave en la creación de un marco institucional propicio, que equilibre la flexibilidad que las empresas necesitan, y la seguridad que los trabajadores requieren para enfrentar el cambio en las exigencias de la economía global. Ésta es una tarea bastante difícil, tomando en cuenta la crisis actual de empleos.

Se ha discutido, de manera amplia y constante, que la futura competitividad de las naciones depende de la existencia de una fuerza laboral altamente

calificada, culta, motivada y comprometida. Se sostiene que para trabajar se necesita contar cada vez más con mayores conocimientos, y es imprescindible que los trabajadores se conviertan en estudiantes permanentes, y que tengan una mayor adaptabilidad y flexibilidad. Al mismo tiempo, se dice que existe un conflicto entre el mantenimiento o la creación de sistemas sólidos de protección laboral, y la capacidad de las empresas y las naciones para competir en el contexto de un aumento de «mercados globalizados» y de sistemas de producción. Estos acontecimientos han colocado a la administración del trabajo en medio de un mayor debate con respecto al rendimiento económico, y han surgido nuevos desafíos para la administración del trabajo con respecto al desarrollo de políticas y programas en las áreas de trabajo, empleo y protección social. Como resultado de estas presiones, están ocurriendo cambios en las disposiciones y las estructuras establecidas de los servicios de administración del trabajo.

En el resto de este capítulo se examinarán las tendencias recientes en las siguientes áreas: políticas activas del mercado de trabajo; economía informal; inspección del trabajo y migraciones.

Las políticas activas del mercado laboral

Frente a un gran aumento del desempleo durante los últimos veinte años, y estando conscientes de que las políticas de la demanda global no fueron suficientes para resolver el problema, los sistemas de administración del trabajo han desarrollado políticas en numerosos países, dirigidas a reducir las imperfecciones del mercado laboral, y a prevenir que se agrave la situación de algunos grupos desfavorecidos (por ejemplo, jóvenes, discapacitados, trabajadores no calificados y personas que están desempleadas durante un largo período). Estas políticas activas del mercado laboral (ALMP), se pueden dividir en tres categorías: capacitación del mercado laboral, creación directa de empleos, y sistemas de intermediación laboral (es decir, mejorar el hecho de que las personas que buscan trabajo coincidan con las vacantes existentes). Algunos países también han modificado la estructura de su administración del trabajo, para adaptar los cambios que hay en las políticas y estrategias del empleo, y en el mercado laboral.

Para muchos países en vías de desarrollo, el único gran problema que enfrenta la administración del trabajo es la creciente crisis mundial de empleos. Consecuentemente, hoy en día la creación de empleos se ha convertido en una de las prioridades absolutas. En diversos países se ha logrado dar trabajo decente a través del crecimiento, la inversión y el desarrollo de las empresas. Es vital que se haga un mayor esfuerzo para desarrollar las capacidades de los trabajadores y los empleadores, con un eficiente servicio público de empleo, a fin de obtener y compartir los beneficios de las nuevas tecnologías.

Se espera que las políticas del mercado laboral faciliten la concordancia entre los trabajadores y los empleadores. Por ejemplo, existe la expectativa de que los programas de reconversión profesional otorguen a los trabajadores las calificaciones que las empresas requieren, y que los servicios de empleo proporcionen mayor información sobre las ofertas de trabajo, y ayuden a mejorar la eficacia en la búsqueda de trabajo de los desempleados. Otros programas del mercado laboral podrían desarrollarse en puestos de trabajo comunes, y mantener o restablecer la empleabilidad de los participantes.

Los países que han tenido éxito en vincular el desarrollo de las capacidades con la productividad y el empleo, han abordado tres objetivos. Primero, han buscado mejorar la correspondencia entre la demanda y la oferta de personas calificadas, a través de medios que incluyan el tema de ampliar y mejorar el acceso a la capacitación, particularmente para las mujeres, las personas con discapacidad, los trabajadores de la economía informal y de las comunidades rurales. Segundo, las políticas para el desarrollo de las capacidades han sido formuladas para ayudar a que los trabajadores y las empresas se adapten al cambio. Debido a la aparición de nuevos productos, mercados y tecnologías, resultaría redundante el hecho de requerir ciertas calificaciones, pero una capacitación permanente ayudaría a mantener la empleabilidad de los trabajadores y la sostenibilidad de las empresas. Estos objetivos a mediano y largo plazo coincidieron con un tercer objetivo a largo plazo: apoyar un proceso de desarrollo dinámico, anticipándose a los hechos y brindando capacitación en las calificaciones que se necesitarán en el futuro.

Para respaldar el cambio tecnológico, promover la inversión nacional y extranjera, y asegurar la competitividad y el aumento del trabajo, las políticas de desarrollo de capacidades deben tener una visión hacia el futuro, deben estar integradas en las estrategias nacionales de desarrollo, y deben ser parte de una respuesta general a los impulsores mundiales del cambio, tales como la introducción de nuevas tecnologías, los cambios en los patrones comerciales y el cambio climático.

En las últimas dos décadas, los sistemas de administración del trabajo en países y territorios tales como Dinamarca, Finlandia, Francia, Hong Kong (China), Italia, la República de Corea, Malasia, Portugal, Singapur, España y Suecia, han evolucionado de tal manera que tienen mayor responsabilidad para introducir las PAML, vinculándolas con la política laboral nacional. En Malasia y Singapur, son de carácter tripartito los fondos nacionales para el desarrollo de aptitudes, establecidos para fomentar la capacitación en el área empresarial, con la finalidad de ayudar a que las compañías se adapten a las nuevas tecnologías, y provean la reconversión profesional. Ésta es una iniciativa clave del sistema de administración del trabajo. Asimismo, la reciente iniciativa de la asociación público-privada, que dirige los servicios de empleo en Sri Lanka, la rige un

organismo tripartito. El empleo también es una prioridad nacional para la administración del trabajo en Burkina Faso, donde el Presidente lo puso como tema central de su programa. Su promoción fue un objetivo explícito del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, del Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), y se formuló un plan de acción nacional para el seguimiento de la Declaración de Ouagadougou. En el Pakistán, donde los jóvenes menores de 19 años conforman la mitad de la población, la estrategia de empleo de la administración del trabajo tiene como objetivos la reforma institucional, la liberalización y la privatización. Sus metas son: motivar al sector privado y atraer la inversión extranjera directa (IED); construir y fortalecer la infraestructura; transversalizar los temas de género; fortalecer la pequeña y mediana empresa (PYME) y desarrollar la iniciativa empresarial; presentar programas dirigidos a objetivos específicos, particularmente, para las mujeres y los jóvenes, e implementar políticas del mercado de trabajo.

La administración del trabajo y la economía informal

Tradicionalmente, el ministerio del trabajo, como eje central del sistema de la administración del trabajo del país, se concentra en las medidas de protección y aplicación de la ley, para el beneficio de los empleados que están bajo contratos formales de empleo, y que trabajan dentro de la economía de salarios regulares. Sin embargo, en muchos países en vías de desarrollo, las personas contratadas para empleos regulares de la economía formal son la minoría, y la mayoría está representada por hombres y mujeres que trabajan en la economía informal, en condiciones que están muy por debajo de las normas de un trabajo decente y aceptable.

La gran mayoría de dichas personas tiene un sueldo bajo y un trabajo improductivo, con una mínima, o sin ninguna, protección social, y en circunstancias en las hay un limitado respeto de los derechos de los trabajadores, y donde no existe la oportunidad para que los trabajadores sean escuchados.

Mientras la administración del trabajo centralice sus esfuerzos en la economía formal, queda claro que un gran número de trabajadores y empleadores estarán fuera de su protección e influencia. Por lo tanto, la administración del trabajo debe ir más allá de su enfoque tradicional y limitado, para adoptar una perspectiva más amplia, que encare las necesidades de todos los trabajadores y empleadores, tanto de la economía formal como informal. En el último decenio, los sistemas de administración del trabajo en muchos países han estado tratando de encontrar posibles soluciones y propuestas eficaces para las políticas en esta área; actualmente, existe una opinión generalizada de que las empresas, en las que la economía informal representa una gran parte de la

Recuadro 12. La formalización de un sector no sindicado de la India

Una iniciativa importante de la administración del trabajo en la India es el Proyecto de Ley de 2005: Trabajadores del Sector No Sindicalizado (Condiciones de trabajo y promoción de medios de vida). El objetivo de este proyecto de ley es mejorar las condiciones de vida de los trabajadores de la economía informal, otorgándoles normas básicas mínimas sobre horas de trabajo, salarios mínimos, y sobre el cumplimiento de la prohibición del trabajo infantil y la servidumbre por deudas. El proyecto de ley reconoce también un conjunto mínimo de derechos de los trabajadores, incluyendo el derecho de sindicación, el derecho a la no discriminación en el salario y en las condiciones de trabajo, el derecho a la seguridad en el trabajo y a no ser víctima de acoso sexual.

El anteproyecto de ley también propone crear consejos de resolución de conflictos a nivel distrital, y, de esa manera, contar con un mecanismo institucional para resolver los conflictos entre los trabajadores asalariados y los empleadores de la economía informal. El proyecto de ley se implementará a través del establecimiento de una comisión estatal de asesoría que incluirá, entre otros, a representantes de las organizaciones de trabajadores de la economía informal y a los ministerios respectivos.

fuerza laboral, pagan un precio muy alto. Para remediar esta situación, se deben concentrar todos los esfuerzos para enfrentar los enormes déficits de trabajo decente existentes para los trabajadores y empresarios de la economía informal por igual, y conducirlos a la economía convencional. En este contexto, sería provechoso priorizar temas, tales como la garantía del pago de salarios mínimos, la protección de la seguridad social, y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil y de la servidumbre por deudas.

Un ejemplo reciente de la administración del trabajo, donde se tomó la iniciativa de formular políticas para la economía informal, es Mongolia. Allí, el Parlamento adoptó una política nacional, en enero de 2006, junto con un plan de acción, en julio de 2006.

El fortalecimiento y la modernización de los servicios de inspección del trabajo

Un sistema de administración del trabajo eficaz provee un clima comercial estable, debido a que es una institución que apoya a los mercados clave que promueven la inversión nacional y extranjera en forma directa. A los inversionistas no les atrae un sistema débil de administración del trabajo. En el mercado mundial actual, aspectos tales como el cumplimiento insuficiente de la

Recuadro 13. La formalización de la micro y pequeña empresa en el Perú

En el Perú la Ley de la Micro y Pequeña Empresa (Promoción y formalización) de 2003 promueve, entre otras cosas, la formalización de las micro y pequeñas empresas. Esta ley simplifica los procedimientos para la formación de compañías y para la obtención de licencias municipales, y establece un régimen fiscal para las micro y pequeñas empresas. Establece una meta de inspección anual del 20 por ciento de las micro empresas registradas.

La Ley General de Inspección del Trabajo y Defensa del Trabajador, modificada en 2004, promueve el suministro de información y asesoría técnica, tanto a los trabajadores como a los empleadores, garantiza la confidencialidad de los reclamos, refuerza los poderes de los inspectores del trabajo, y les permite inspeccionar las cooperativas de trabajadores y las agencias de empleo o de colocación de trabajadores del hogar.

legislación nacional – así como el incumplimiento de las normas fundamentales del trabajo, internacionalmente reconocidas – puede generar preocupaciones al consumidor. Una administración del trabajo que garantice el cumplimiento de la legislación laboral de parte de las compañías internacionales, puede ser una característica atractiva para las empresas nacionales e internacionales.

Una de las recientes tendencias de dicha administración ha sido el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo. La OIT ha brindado asistencia técnica, respondiendo a las solicitudes de apoyo en esta área por parte de los gobiernos.

La revisión de los sistemas de inspección del trabajo, efectuada por la OIT entre 2005 y 2009, puso de relieve las áreas donde se requiere la reforma. Evidentemente, es necesario cambiar muchos sistemas de inspección del trabajo. Encontrar un nuevo equilibrio entre la protección, a favor de la justicia social y la imparcialidad, por un lado, y la eficiencia económica, a favor de la competitividad y el crecimiento de la empresa, por el otro; es una de las principales prioridades de cambio de la agenda.

En información recientemente proporcionada a través de evaluaciones realizadas por la OIT a solicitud de los ministerios de trabajo, se sugiere que aún es necesario efectuar una reforma en estas áreas.

Los siguientes puntos requieren una atención especial:

- Una mayor integración funcional de las inspecciones relacionadas con temas laborales, sociales, de seguridad, de capacitación y OSH, puede ser de beneficio para la organización y la estructura de los sistemas de inspección.

- Existe la necesidad de revisar las políticas de inspección del trabajo en diversos campos, incluyendo los siguientes: OSH, construcción, trabajo infantil y agricultura; y asegurar la uniformidad de la realización de las visitas de inspección.
- Una vez que se hayan implementado las nuevas políticas, se deberá revisar la legislación laboral para asegurar la coherencia entre los propósitos de la política y las disposiciones legales, particularmente, con respecto al papel, las funciones y los poderes de los inspectores, y a los nuevos enfoques con respecto a la inspección.
- Es necesario tratar diferentes temas relacionados con los aspectos operativos, incluyendo la necesidad de un código de conducta para los inspectores, y de mayor información y sistemas de comunicación, especialmente, entre la oficina principal y las oficinas de área.
- Se requiere una mayor cooperación y coordinación entre inspectores, interlocutores sociales, y otros organismos del gobierno y grupos de la sociedad civil.
- Para las visitas de inspección, se precisa de un enfoque más flexible, donde se dependa menos de la autoridad y los poderes legales, y se ponga mayor énfasis en el desarrollo de la confianza y la seguridad.

A la luz de los comentarios arriba mencionados, en la actualidad varios países han prestado atención a la modernización de los servicios de inspección y a la mejora de su desempeño. Por ejemplo, Omán contrató a 100 nuevos inspectores del trabajo en el 2007. El Brasil contrató a 150 nuevos inspectores para enfrentar el tema del trabajo forzoso en 2004. Turquía ha capacitado a 108 inspectores para luchar contra el trabajo infantil. Grecia ha capacitado a 81 inspectores contratados recientemente. En 2009 Francia puso en marcha el nuevo Plan Larcher, que prevé una reforma ambiciosa para tratar de resolver la crisis organizacional en materia de inspección del trabajo, que abarca reformas estructurales y organizacionales, la mejora de la calidad de las inspecciones y la contratación de 700 nuevos inspectores para 2010. En Italia se han llevado a cabo acciones similares, donde se contrataron a 300 nuevos inspectores del trabajo en 2008.

Una serie de países han tomado medidas para fortalecer la capacidad de los servicios de inspección, con la finalidad de tratar los nuevos riesgos existentes en el lugar de trabajo. Australia, entre otros países, ha incluido la inspección estratégica del trabajo y el aspecto de velar por el cumplimiento de la ley, como elementos fundamentales de sus estrategias nacionales de OSH. Asimismo, en 2005, Francia e Italia adoptaron un plan de acción para capacitar a sus inspectores en temas de OSH.

La administración del trabajo y las migraciones laborales

En la actualidad, la migración para conseguir un empleo ha surgido como un fenómeno mundial que afecta a la mayoría de las naciones del mundo. Es el tema que más figura entre los asuntos más importantes a tratar en las políticas nacionales, regionales e internacionales, y se ha convertido en un factor clave de la administración del trabajo en varios países. Hoy en día, el proceso de migración es uno de los desafíos más importantes del sistema de administración del trabajo. En muchos países se han creado nuevas instituciones o se han reformado las existentes con la finalidad de afrontar estos desafíos.

Cada año, millones de hombres y mujeres dejan sus hogares y cruzan las fronteras de sus naciones en busca de una mayor seguridad para ellos y sus familias. El flujo de personas entre países fronterizos ha ido en aumento en los últimos decenios, y es probable que siga incrementándose en el futuro. A través de su mano de obra, los trabajadores migrantes contribuyen al crecimiento y desarrollo de los países en donde trabajan, mientras que sus países de origen se benefician enormemente de sus remesas y de las habilidades adquiridas durante su experiencia migratoria. Sin embargo, muchos trabajadores migrantes, especialmente los trabajadores poco calificados, sufren serios maltratos y explotación. Las mujeres, que están migrando cada vez más por su cuenta y que actualmente representan casi la mitad de los migrantes, enfrentan problemas específicos de protección.

El interés de la administración del trabajo ha sido siempre que estos flujos migratorios sean más ordenados y que se elimine la explotación de los trabajadores migrantes. El objetivo principal es observar cómo se puede insertar la migración laboral en el programa para el desarrollo. Si esto puede hacerse conjuntamente con una buena administración del trabajo y con el diálogo social, brindaría una plataforma para una situación en la que todos ganan, tanto los países de origen como los de destino. En este sentido, la administración del trabajo juega un papel principal en las migraciones laborales dentro del mandato de la OIT en el mundo del trabajo. Dada la magnitud de las cifras, y la importancia de los trabajadores migrantes para las economías nacionales, el papel que tienen los administradores del trabajo para dirigir estos flujos debe evolucionar, con la finalidad de que puedan enfrentar este desafío ya que, tanto los países de origen como los de destino, están aumentando sus capacidades reguladoras para manejar el desplazamiento de los trabajadores, para lograr un beneficio mutuo de la sociedad, los migrantes y el Estado.

Los migrantes son particularmente vulnerables a la discriminación, explotación y abuso; muchos de ellos trabajan al margen de una protección de seguridad y salud, y en lugares donde las normas laborales y las leyes del salario

mínimo no se aplican o no se respetan. Agravando este problema están los factores de la migración irregular y el empleo ilegal. Por ejemplo, desde mediados de la década de 1970, el Medio Oriente y los países del Golfo fueron testigos de los llamados años del boom petrolero, que trajo tanto efectos positivos como negativos. Treinta años después, las mismas fuerzas impulsoras que atrajeron a millones de trabajadores migrantes (una combinación de la pobreza de los países de origen de los migrantes y la falta de mano de obra en los países de destino), aún continúan con el flujo de migrantes a los mercados de trabajo. Al mismo tiempo, también hubo una migración dentro del Asia en dirección a las economías de rápido crecimiento, tales como la República de Corea, Hong Kong (China), Japón, Malasia y Singapur. En los mercados laborales locales de los países de destino se han sumado a las presiones internas existentes de desempleo y subempleo nuevos factores, tales como acuerdos comerciales y obligaciones de los derechos humanos.

Actualmente, las principales actividades de los ministerios de trabajo de muchos países asiáticos, del Medio Oriente, y del Consejo de Cooperación del Golfo (GCG), se concentran en dos áreas claves: la política de admisión de los trabajadores migrantes (gestión de permiso de trabajo), y la colocación y capacitación de los ciudadanos jóvenes. A pesar de que el objetivo de las diversas políticas es reducir la dependencia en los trabajadores migrantes, las herramientas principales utilizadas en la gestión de afluencia de migrantes, son el sistema de cuotas y la evaluación subjetiva de las solicitudes de permisos de trabajo, que llevan a cabo los comités creados para dicha tarea. La mayor parte de los gobiernos que están estableciendo nuevas normas para abordar este tema, están revisando ambas herramientas.

En los últimos años, las secciones encargadas de las relaciones laborales de los ministerios de trabajo se han visto comprendidas cada vez en mayor grado en la revisión de conflictos por el despido de ciudadanos extranjeros, que han sido contratados por medio de procesos de negociación de permisos de trabajo. En dichos procesos, algunos empleadores han querido despedir a los trabajadores extranjeros, después de haberles conseguido permisos de trabajo, haciendo mal uso del período de prueba de tres meses, utilizándolo como una justificación.

En 2008 se reestructuró la administración del trabajo en Jordania para agregar un departamento de migraciones. Asimismo se dio un curso de capacitación a los inspectores del trabajo para que trataran los temas de tráfico de personas y trabajo forzoso. Se tradujeron las leyes laborales del país, a fin de que los migrantes pudieran conocer sus derechos, y se creó una línea directa para escuchar sus reclamos. Al mismo tiempo, el Ministerio de Recursos Humanos de Singapur creó nuevas unidades en la administración del trabajo para que se encargaran de ampliar la infraestructura de subcontratación de mano de obra y,

así, trataran de llegar a los talentos internacionales; y se encargaran de revisar las directrices de la política de los trabajadores extranjeros, para reubicar a los trabajadores extranjeros que se encuentran en sectores de bajo valor agregado, en sectores de alto valor agregado.

En Mauricio la Unidad Especial de Trabajadores Migrantes del Ministerio de Trabajo inspecciona las condiciones de empleo de los trabajadores migrantes, que tienen los mismos derechos que los trabajadores nacionales. Asimismo, revisa los contratos de empleo para asegurarse de que cumplen con ciertos requisitos, incluyendo seguro, condiciones de vida, asistencia médica; y que se les provea un boleto aéreo de regreso. Los salarios deben ser pagados directamente a los trabajadores. Se han mejorado los procedimientos de inspección y se han contratado más inspectores y un intérprete, en respuesta a las protestas realizadas por los trabajadores migrantes. En este contexto, los inspectores realizan tres tipos de actividades: se reúnen con los trabajadores cuando recién comienzan a trabajar para informarles sobre sus derechos; realizan inspecciones rutinarias durante el día para ver las condiciones de trabajo, vivienda y alimentación, y efectúan inspecciones nocturnas con respecto a la vivienda y alimentación.

En el ministerio se llevan a cabo reuniones tripartitas para tomar en consideración los reclamos de los trabajadores, muchos de los cuales se resuelven en uno o dos días. Si no se resuelven, los empleadores pueden ser demandados y pueden estar sujetos a una sanción penal. Se prohíbe la discriminación por motivos de nacionalidad, raza, religión, color, religión o género. La Unidad Especial de Trabajadores Migrantes también ha estado intentando últimamente de afrontar los abusos que se cometen en la industria de la confección.

Finalmente, cabe mencionar el comunicado del Ministerio de Trabajo de Arabia Saudita, de julio de 2005, que creó un departamento especial para proteger los derechos de los trabajadores del hogar migrantes, e impuso sanciones a los empleadores que cometieron abusos. El Departamento de Protección a los Trabajadores del Hogar recibe quejas de los trabajadores del hogar que han sido acosados sexualmente, o maltratados, o a los cuales no se les ha pagado. A los empleadores que cometieron dichas faltas, se les podrá prohibir que presenten solicitudes para contar con los servicios de un trabajador del hogar durante un período de cinco años.

En general, los sistemas de administración del trabajo enfrentan muchos desafíos para tratar las tendencias actuales de migración y, posiblemente, las tendencias futuras y, muchos países, incluyendo los mencionados anteriormente, han emprendido reformas importantes y programas de ajuste para poder afrontarlos.

En un mundo del trabajo que cambia rápidamente, los sistemas de administración del trabajo enfrentan grandes desafíos. En el capítulo anterior hemos explicado en forma resumida las principales tendencias recientes de la administración del trabajo, especialmente las relativas a las políticas activas del mercado laboral, la economía informal, la inspección del trabajo y la migración; en las primeras secciones del libro, hemos examinado cómo la administración del trabajo enfrenta los problemas que provienen del impacto de la globalización.

Una revisión de las tendencias actuales indica que muchos sistemas de administración del trabajo han tenido éxito al relacionar el desarrollo de las capacidades con la productividad y el empleo. En general, éstas han abordado tres objetivos:

- mejorar la correspondencia entre la demanda y la oferta de calificaciones;
- presentar políticas de desarrollo de capacidades que tienen como objetivo ayudar a los trabajadores y a las empresas a adaptarse al cambio, y
- apoyar el proceso dinámico de desarrollo, anticipando y presentando las calificaciones que se necesitarán en el futuro.

En los tres objetivos, el proceso de diálogo social ha sido un mecanismo clave.

En el pasado, la administración del trabajo concentraba sus esfuerzos en la economía formal. Sin embargo, la existencia de un gran número de trabajadores y empleadores que no pertenecen a la economía formal, requiere que la administración del trabajo vaya más allá del limitado enfoque tradicional, para adoptar una perspectiva más amplia que aborde las necesidades de todos los trabajadores y empleadores, tanto de la economía formal como informal. Por

medio de los sistemas de administración del trabajo se está mejorando las condiciones de los trabajadores de la economía informal, proporcionando normas básicas mínimas sobre horas de trabajo, salarios mínimos, seguridad social y observancia de las prohibiciones sobre el trabajo infantil y la servidumbre por deudas.

En cuanto a la inspección del trabajo, los sistemas de administración del trabajo están prestando mayor atención para modernizar los servicios de inspección y mejorar su eficiencia. En este contexto, varios países recientemente han empezado a darle un nuevo ímpetu a la inspección del trabajo, mediante la contratación de nuevos inspectores, así como a través de la realización de reformas estructurales y organizacionales ambiciosas, mejorando la calidad de las inspecciones y trabajando para lograr un sistema de inspección bien coordinado.

En lo que concierne a la migración, la última tendencia de la administración del trabajo es hacer que estos flujos migratorios sean más ordenados, y eliminar la explotación de los trabajadores migrantes. El objetivo principal de las reformas efectuadas es asegurar que los problemas de migración laboral se inserten en el programa para el desarrollo, con la finalidad de provocar una situación donde todos ganen, tanto los países de origen como los de destino.

Se debe recalcar que la administración del trabajo es la clave para la buena gobernanza del mercado laboral. La institucionalización de la buena práctica de la administración del trabajo ha demostrado que es, y que continuará siendo, un elemento esencial de las políticas que conllevan a una mejor redistribución de la riqueza en cualquier país del mundo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrees, B.; Belser, P. (directores) 2009. *Trabajo forzoso: coerción y explotación en la economía privada* (Madrid, Plaza y Valdés, y Ginebra, OIT).
- Baccaro, L.; Lee, C. 2003. *Strengthening industrial relations and social dialogue in the Republic of Korea*, nota técnica (Ginebra, OIT).
- Berg, J.; Kucera, D. (directores) 2008. *In defence of labour market institutions. Cultivating justice in the developing world* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, y Ginebra, OIT).
- Blanpain, R. (director) 2007. *El derecho laboral comparado y las relaciones laborales en las economías de mercado industrializadas*, sexta edición revisada (Dordrecht, Kluwer Law International).
- Bronstein, A. 2009. *Derecho del trabajo internacional y comparado. Desafíos actuales* (Madrid, Plaza y Valdés, y Ginebra, OIT).
- Buckley, G.; Salazar-Xizinachs, J.M.; Henriques, M. 2009. *La promoción de empresas sostenibles* (Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración, y Ginebra, OIT).
- Casale, G., y Arrigo, G. 2006. *Glosario del derecho del trabajo y de relaciones laborales* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Ginebra, OIT).
- ; Sivananthiran, A.; Daza, J.L. y Mar, C. (directores). 2007a. *Showcasing tools and experience in labour administration and the informal economy* (Ginebra, OIT).
- ; Sivananthiran, A. y Venkata Ratnam, C.S. 2006. *Re-engineering labour administration to promote decent work* (Nueva Delhi, IIRA, OIT).
- ; Tenkorang, J. 2008. *Public service labour relations: A comparative overview* (Ginebra, OIT).
- Choi, Y. (director). 2005. *Recent developments in employment relations and labour market in Korea* (Seúl, Instituto de Trabajo de Corea).
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. 2004. *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, OIT).
- Goodson, E.; Maloba-Caines, K.; Olney, S., y O'Neill, F. 1998. *Gender equality: A guide to collective bargaining* (Ginebra, OIT).
- Hayes, J. 2001. *Labour administration in the United Kingdom* (Ginebra, OIT).

Los fundamentos de la administración del trabajo

- ; 2004. *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy* (Ginebra, OIT).
- Hodges, J. 2008. *Digest of good legislative practices relating to HIV/Aids in selected African countries* (Ginebra, OIT).
- Ishikawa, J. 2003. *Promoting national social dialogue: An ILO training manual* (Ginebra, OIT).
- Lécuyer, N. (director). 2003. *New forms of labour administrations: Actors in development* (Ginebra, OIT).
- Ministerio de Trabajo de la India. 2002. *Report of the Second National Labour Commission* (Nueva Delhi).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1977. *Administración del trabajo: cometido, funciones y organización*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión (Ginebra, 1978).
- . 1997. *Administración del Trabajo*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 85.ª reunión (Ginebra).
- . 1999. *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión (Ginebra).
- . 2000. *Saber responder al presente: La administración del trabajo*, segunda edición (Ginebra).
- . 2001. *Repertorio de recomendaciones de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo* (Ginebra).
- . 2002a. *Combating child labour: A handbook for labour inspectors* (Ginebra).
- . 2002b. *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión (Ginebra, 2003).
- . 2003. *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión (Ginebra).
- . 2004. *Por una globalización justa: el papel de la OIT*. Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión (Ginebra).
- . 2005a. *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza* (Ginebra).
- . 2005b. *Indicadores clave del mercado de trabajo, ICMT*, cuarta edición (Ginebra).
- . 2005c. *Las reglas de juego, una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra) (Edición revisada, 2009).
- . 2005d. *El empleo femenino: tendencias mundiales y acciones de la OIT (Ponencia de la OIT, 49.ª sesión de la Comisión sobre la Condición de la Mujer)*, Naciones Unidas, Nueva York, 28 de febrero – 11 de marzo de 2005 (Ginebra).
- . 2006a. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración 297.ª reunión, noviembre, GB.297/ESP/3 (Ginebra).
- . 2006b. *Inspección del trabajo*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión (Ginebra).
- . 2006c. *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión (Ginebra).

- 2006d. *Manual for labour inspectors: Toolkit for labour inspectors* (Budapest).
 - 2006e. *Manual sobre el VIH/SIDA para inspectores del trabajo* (Ginebra).
 - 2007. *La economía informal*, Consejo de Administración, 298.^a reunión, marzo, GB. 298/ESP/4 (Ginebra).
 - 2008a. *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, junio (Ginebra).
 - 2008b. *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres*, marzo de 2008 (Ginebra).
 - 2008c. *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization*, OIT; Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra).
 - 2008d. *La relación de trabajo: una guía anotada a la Recomendación núm. 198* (Ginebra).
 - 2009. *Seguridad y salud en el trabajo* (Ginebra).
- Pranesh, M.B. 2006. «Role of labour administration in promoting decent work for construction workers in Tamil Nadu», en A. Sivananthiran y C.S. Venkata Ratnam (directores), páginas. 145-172.
- Samorodov, A.; Barbier, J.; Henson, E. 2003. *The public private partnership in employment services* (Ginebra, OIT).
- Sivananthiran, A.; Venkata Ratnam, C.S. (directores). 2005. *Informal economy: The growing challenge for labour administration* (Nueva Delhi, Indian Industrial Relations Association, OIT).
- Spurgeon. A. 2003. *Working time: Its impact on safety and health* (Ginebra, OIT).
- Thuy, P.; Hansen, E.; Price, D. 2001. *El servicio público de empleo en un mercado de trabajo cambiante* (Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y Ginebra, OIT).
- Tsang, K.-W. 2007. «Strengthening labour administration: Innovative practices in the delivery of employment services – Hong Kong experience», en Casale y otros (2006).
- Vega Ruiz, M.L. 2009. *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*, Documento de trabajo núm. 1. (Ginebra, OIT).