



Consejo de Administración

309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010

GB.309/ESP/3

Comisión de Empleo y Política Social

ESP

PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Administración e inspección del trabajo: Desafíos y perspectivas

Presentación resumida

Cuestiones abordadas

En el presente documento se define la orientación que guiará la discusión general del punto del orden del día de la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011) concerniente a la administración e inspección del trabajo. En particular, se presenta una visión general de los desafíos actuales y las perspectivas futuras en este ámbito y se definen las áreas de acción más importantes tanto para los sistemas nacionales de administración e inspección del trabajo como para la OIT.

Repercusiones en materia de políticas

Por determinar.

Repercusiones financieras

Por determinar.

Acción requerida

Párrafo 55.

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

GB.308/5 (Add.), dec-GB.308/5 (decisiones), GB.306/PV, GB.306/LILS/6, GB.307/PV, GB.307/LILS/3, GB.306/ESP/3/2 y GB.297/ESP/3.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.

Pacto Mundial para el Empleo, 2009.

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

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

Convenio (núm. 129) y Recomendación (núm. 133) sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969.

Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.

Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996 (núm. 178).

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

Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200).

Resumen ejecutivo

En junio de 2010, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto para discusión general relativo a la administración e inspección del trabajo, e invitó a la Oficina a preparar el presente documento en el que se exponen la orientación que se propone para tal discusión y las cuestiones que ésta abarcaría ¹.

Para garantizar una buena gobernanza del mercado laboral, un desarrollo económico equitativo y una aplicación eficaz de las normas internacionales del trabajo es indispensable contar con sólidos sistemas de administración e inspección del trabajo. El contexto en que operan estas instituciones ha cambiado sustancialmente durante los últimos decenios a raíz de la evolución económica, social y tecnológica, lo cual ha obligado a los gobiernos a revisar la organización de dichas instituciones, sus funciones y sus modelos operativos. La actual crisis económica ha hecho más imperiosa la necesidad de redefinir el papel y los métodos de funcionamiento de las administraciones e inspecciones del trabajo, que han cobrado mayor relevancia como mecanismos fundamentales de las respuestas a la crisis.

En los últimos años, algunas atribuciones tradicionales de los ministerios de Trabajo se han transferido a otros ministerios. Si se quiere que los ministerios de Trabajo continúen desempeñando un papel central en los debates sobre cuestiones económicas más amplias, es indispensable fortalecer su función de coordinación de los elementos de la política laboral nacional. Para ello es imprescindible mejorar las capacidades humanas e institucionales de los ministerios de Trabajo, aprovechando de la forma más eficaz posible los recursos limitados de que disponen y supervisando los resultados a fin de mejorar su rendimiento. La pertinencia de los ministerios de Trabajo también depende de su capacidad para potenciar un diálogo social constructivo, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La inspección del trabajo es una parte esencial del sistema de administración del trabajo, ya que le incumbe la función fundamental de velar por la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación laboral. Sus servicios se encargan de asegurar que en el lugar de trabajo reine la equidad, favoreciendo así un crecimiento empresarial y económico sostenible. Cada país organiza su sistema de inspección del trabajo con arreglo a sus propios criterios.

Los servicios de inspección del trabajo, sobre todo en los países en desarrollo, tropiezan con muchas dificultades para establecer y mantener sistemas de inspección del trabajo eficaces. Una de ellas se refiere a su capacidad para aplicar las leyes y reglamentos laborales vigentes en circunstancias complejas y en continua evolución (por ejemplo, la existencia de una economía informal importante, no reglamentada, la transformación de las relaciones de trabajo o la crisis económica). En tales condiciones, los inspectores del trabajo han tenido que adaptarse a fin de preservar la pertinencia y eficacia de su labor. En varios países, las autoridades competentes, en colaboración con otras entidades públicas y con los interlocutores sociales, han adoptado estrategias y enfoques innovadores que combinan las prácticas tradicionales con nuevos métodos de inspección. En todo caso, sigue planteada la necesidad de desarrollar nuevas competencias y estrategias de inspección laboral que permitan afrontar dificultades como la creciente complejidad de las cadenas de suministro y de los procesos industriales y la extensión de los nuevos empleos verdes, entre otras.

¹ Documentos GB.308/5 (Add.) y dec-GB.308/5 (decisiones).

Una de las tendencias recientes en materia de inspección del trabajo consiste en ampliar las atribuciones de los inspectores de forma que puedan abarcar otros aspectos del ámbito de las relaciones laborales. En los últimos decenios también se ha observado un aumento de las iniciativas de responsabilidad social de las empresas como, por ejemplo, el establecimiento de sistemas privados de seguimiento y de presentación de informes sobre cuestiones sociales.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden hacer aportaciones importantes para mejorar el cumplimiento de la legislación laboral en el lugar de trabajo, y contribuir al mismo tiempo, en su calidad de interlocutores estratégicos, a definir las prioridades y actividades del servicio de inspección del trabajo en el marco de un diálogo constructivo. La colaboración entre los sistemas de inspección del trabajo y otras autoridades públicas también puede contribuir a mejorar su eficacia, en el entendido de que, en todo momento, se debe actuar con la cautela debida a fin de salvaguardar la función principal de dichos sistemas.

Para acrecentar la eficacia general de los sistemas de inspección del trabajo es indispensable mejorar sus medios de acción administrativos y jurídicos. En particular, ello supone garantizar que se ponga en práctica un ciclo efectivo de planificación, programación y presentación de informes basado en la recopilación periódica de datos, y fortalecer las capacidades para hacer cumplir las normativas mediante la aplicación de las sanciones y medidas correctivas apropiadas que prevea la legislación.

Las nuevas tecnologías pueden introducir una nueva dinámica en los servicios de administración e inspección del trabajo y contribuir a aumentar la eficiencia del gasto. En efecto, los usos innovadores de las tecnologías de la información y la comunicación pueden mejorar los procesos de recopilación e intercambio de datos, la transparencia y la responsabilidad administrativas, y la accesibilidad de los servicios para los trabajadores y los empleadores.

En conclusión, el correcto funcionamiento de los sistemas de administración e inspección del trabajo es crucial para promover el trabajo decente y asegurar el cumplimiento de las normas laborales en el lugar de trabajo. Además, para desarrollar la capacidad de las administraciones y servicios de inspección del trabajo en países con distintos niveles de desarrollo económico se requiere la aplicación de estrategias y herramientas eficaces y apropiadas.

La OIT puede hacer — y ha hecho — importantes contribuciones a estos esfuerzos. La concepción y puesta en práctica de un programa eficiente de administración e inspección del trabajo deberían basarse en una evaluación sistemática de las necesidades de las instituciones y servicios de inspección, efectuada en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Una iniciativa prioritaria para mejorar la gobernanza debería ser la puesta en práctica de un programa de cooperación técnica que sea capaz de atender a las necesidades de los Estados Miembros y esté dotado con un mandato claro, ámbitos de intervención bien definidos e indicadores para medir su impacto. Además, las alianzas y las redes mundiales han aportado y seguirán aportando una contribución importante al intercambio de experiencias y de mejores prácticas entre los sistemas nacionales de administración e inspección del trabajo, gracias a la estrecha participación de la OIT.

Índice

	<i>Página</i>
Resumen ejecutivo	iii
Introducción	1
Normas internacionales del trabajo	2
Desafíos y perspectivas	3
Nuevas condiciones de funcionamiento.....	4
Ganar influencia en la formulación de políticas.....	4
Hacia una administración del trabajo más eficiente: capacidad reforzada y mejor gobernanza.....	6
La inspección laboral en una encrucijada	9
Fortalecimiento de los vínculos con interlocutores estratégicos.....	9
Problemas tradicionales que requieren nuevos enfoques mundiales.....	12
Nuevos retos y nuevos problemas.....	13
Mejorar los medios de acción administrativos y jurídicos.....	15
Nuevas tecnologías al servicio de la administración y la inspección del trabajo.....	16
Conclusiones	18

Introducción

1. En su reunión de junio de 2010, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011) un punto para discusión general relativo a la administración e inspección del trabajo, e invitó a la Oficina a preparar el presente documento, en el que se describen la orientación propuesta para esa discusión y las cuestiones que se abordarían.
2. Desde sus comienzos, la OIT ha dado prioridad a la necesidad de disponer de sistemas adecuados de administración e inspección del trabajo. La importancia de contar con instituciones laborales sólidas y eficientes para el desarrollo económico y social es un aspecto que se recoge tanto en la Constitución de la OIT como en la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (Declaración sobre la Justicia Social), y que se ha plasmado en numerosos convenios, recomendaciones y otros instrumentos de la OIT¹. La idea de que conviene contar con unos sistemas eficaces y eficientes de administración e inspección del trabajo también está firmemente arraigada en el Programa de Trabajo Decente; la realización de los cuatro objetivos estratégicos de dicho Programa supone poner en práctica un conjunto cada vez más complejo de actividades y servicios a cargo de dichos sistemas y, sobre todo, adoptar un enfoque global e integrado para la organización de los ministerios de Trabajo. En efecto, como se indica en la Declaración sobre la Justicia Social, los objetivos del Programa de Trabajo Decente «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente»². De ahí que en la realización de estos objetivos se deberían tener en cuenta estas mismas características.
3. La crisis económica y financiera mundial ha hecho más patente la necesidad de contar con sistemas adecuados de administración e inspección del trabajo. El Pacto Mundial para el Empleo reconoce que, en la lucha contra las consecuencias de la crisis, «el fortalecimiento de la capacidad de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo es un elemento importante de toda acción integradora que tenga por objeto la protección de los trabajadores, la seguridad social, las políticas del mercado de trabajo y el diálogo social»³ y un factor de suma importancia para responder a la crisis y promover el desarrollo económico y social⁴. Por otra parte, en la reunión de la Conferencia Internacional del

¹ Véase el artículo 10, 2), b), de la Constitución de la OIT y la parte I, A, iii), de la Declaración sobre la Justicia Social en la que se indica que es importante promover el diálogo social y el tripartismo como los métodos más apropiados para fomentar la eficacia de la legislación y las instituciones laborales, en particular respecto al establecimiento de sistemas eficaces de inspección del trabajo. Véase también OIT: *Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativo a la inspección del trabajo*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión, Ginebra, 2006; y *Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativo a la administración del trabajo*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 85.^a reunión, Ginebra, 1997.

² OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008, parte I, B.

³ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Ginebra, 2009, párrafo 17.

⁴ En abril de 2010, los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 señalaron que «en numerosos países, los ministerios de Trabajo, los servicios de inspección del trabajo y otros organismos públicos competentes deben redoblar esfuerzos para impedir que la crisis desemboque en violaciones o en el debilitamiento de los derechos fundamentales en el trabajo o la legislación nacional del trabajo, o bien en la explotación de los grupos vulnerables de la población activa, incluidos los jóvenes y los migrantes».

Trabajo de 2010, la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo también observó en sus conclusiones que era necesario aumentar la capacidad de los servicios de inspección del trabajo ⁵.

4. En razón de la gran variedad de instituciones y actividades que engloban los sistemas de administración e inspección del trabajo ⁶, el presente documento se centra en algunas de ellas. En primer lugar, si bien las actividades relativas a la administración del trabajo (como la actividad normativa, la política de empleo, la protección social y el diálogo social) suelen abordarse periódicamente en el marco de las discusiones recurrentes o de los informes globales, sólo en contadas ocasiones se tratan las cuestiones transversales relativas al marco institucional y la gobernanza. En segundo lugar, mientras que determinados temas, como los servicios de empleo, las instituciones de formación o los organismos de seguro social, suelen debatirse con cierta frecuencia, las cuestiones que se refieren a los propios ministerios de Trabajo — es decir, el núcleo de la administración del trabajo en la mayoría de los países — por lo general se han ignorado. En tercer lugar, dado que el cumplimiento de la legislación laboral es una condición indispensable para hacer efectivas las políticas laborales, la inspección del trabajo debe considerarse un pilar fundamental de la administración del trabajo.

Normas internacionales del trabajo

5. Uno de los objetivos de la OIT ha consistido, por una parte, en consolidar un conjunto de normas internacionales del trabajo a fin de proporcionar herramientas de gobernanza más eficaces y, por otra, en prestar apoyo a la aplicación y cumplimiento efectivo de dichas normas en cada país.
6. El Convenio núm. 150 y la Recomendación núm. 158 sobre la administración del trabajo, de 1978, contienen una serie de disposiciones generales que definen el papel, las funciones y la organización de los sistemas nacionales de administración del trabajo ⁷. En dichos instrumentos se establece también el marco institucional general para la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional. Asimismo,

⁵ OIT: «Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo», en *Actas Provisionales* núm. 18, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, párrafo 44, iv).

⁶ Véanse el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), el artículo 2 del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y el artículo 6 del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129). Para una definición más precisa del concepto de administración del trabajo véase la nota 7 *infra*.

⁷ Al 15 de septiembre de 2010, el Convenio núm. 150 había sido ratificado por 70 Estados Miembros. En el artículo 1 del Convenio se precisa que la expresión «administración del trabajo» designa las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo. En una reunión de expertos celebrada en 1973 se señaló que «el concepto de administración del trabajo debería interpretarse en su sentido más amplio» y «debería cubrir todas las actividades que llevan a cabo los organismos de la administración pública encaminadas a asistir a los gobiernos en la elaboración, aplicación, control y evaluación de la política laboral». En esa oportunidad se indicó también que la administración del trabajo «debería cubrir en particular todo el sistema de departamentos ministeriales y órganos públicos que han sido establecidos mediante leyes y reglamentos nacionales para ocuparse de asuntos laborales, y el marco institucional para la coordinación de sus respectivas actividades y para la consulta y participación de empleadores y trabajadores, y sus organizaciones representativas, en la formulación y desarrollo de la política laboral». Véase OIT: *Administración del trabajo: cometido, funciones y organización*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 61.ª reunión, Ginebra, 1976, págs. 20-22.

otros instrumentos pertinentes de la OIT se centran en aspectos específicos de la administración del trabajo, y sobre todo en la inspección del trabajo ⁸.

7. El Convenio núm. 81 y la Recomendación núm. 81 sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), así como el Convenio núm. 129 y la Recomendación núm. 133 sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969, sientan las bases para la creación de un sistema de inspección del trabajo lo suficientemente flexible como para tener en cuenta las circunstancias de cada país. La voluntad de incluir al mayor número posible de trabajadores en el ámbito de protección de la inspección del trabajo se reforzó con la adopción, en 1995, de un Protocolo al Convenio núm. 81, aplicable a las actividades del sector de los servicios no comerciales. Un año más tarde, se adoptó otro instrumento análogo para un sector específico, a saber, el Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996 (núm. 178) ⁹.
8. Después de la adopción de la Declaración sobre la Justicia Social y como consecuencia del renovado interés de que eran objeto las cuestiones de gobernanza, el Consejo de Administración aprobó en noviembre de 2009 un plan de acción para promover la ratificación amplia y la aplicación efectiva de las normas más importantes desde el punto de vista de la gobernanza, entre las cuales figuraban los Convenios núms. 81 y 129 ¹⁰. En marzo de 2010, el Consejo de Administración adoptó otro plan de acción ¹¹ que tiene por objeto lograr un alto número de ratificaciones y la aplicación efectiva de los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo ¹².

Desafíos y perspectivas

9. Esta sección se centra específicamente en dos desafíos importantes que determinan las perspectivas futuras de la administración del trabajo: en primer lugar, el papel de los ministerios de Trabajo en los sistemas nacionales de administración del trabajo y su influencia en la formulación de las políticas; en segundo lugar, el aumento de la eficacia y el impacto de la administración del trabajo mediante el desarrollo de capacidades y una gestión más eficiente.

⁸ Otros instrumentos de la OIT abordan temáticas muy afines, en particular el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88), el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Cabe señalar asimismo que en más de 46 convenios y recomendaciones de la OIT se incluyen referencias a la inspección del trabajo.

⁹ Al 15 de septiembre de 2010, el Convenio núm. 81 había sido ratificado por 141 Estados Miembros, el Convenio núm. 129, por 49 Estados Miembros, el Protocolo de 1995 al Convenio núm. 81, por 11 Estados Miembros, y el Convenio núm. 178, por 15 Estados Miembros.

¹⁰ Véanse Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Anexo, parte II, A, *vi*); y los documentos GB.306/PV, párrafo 208, y GB.306/LILS/6, anexo.

¹¹ Véanse los documentos GB.307/PV, párrafo 219, *a*), y GB.307/LILS/3 (Rev.), anexo I.

¹² Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), su Protocolo de 2002 y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187).

Nuevas condiciones de funcionamiento

10. El contexto en que operan estas instituciones ha cambiado sustancialmente durante los últimos decenios debido a una serie de cambios tecnológicos, económicos y políticos (por ejemplo la globalización del comercio y los nuevos procesos de integración regional y subregional), lo cual ha obligado a las administraciones públicas a revisar su organización, su función y sus modelos de funcionamiento ¹³. Asimismo, en muchos países la composición de la mano de obra se ha modificado radicalmente, y las relaciones laborales se han diversificado de manera considerable.
11. Estos cambios han tenido efectos contradictorios en la administración del trabajo. Confrontadas con estos cambios, las administraciones del trabajo de algunos países han encontrado motivos más sólidos para justificar su existencia y se han reforzado. Otras, en cambio, se han debilitado y al parecer han perdido su influencia y razón de ser, por lo que será preciso reevaluar su importancia y las funciones que desempeñan. Con independencia del nivel de desarrollo económico, todas las administraciones del trabajo de los Estados Miembros pueden beneficiarse de la mejora de sus estructuras y métodos de gestión.
12. La crisis económica actual ha planteado con mayor fuerza la necesidad de redefinir el papel y los métodos de funcionamiento de las administraciones del trabajo. El aumento de las responsabilidades asignadas a los ministerios de Trabajo y a sus organismos con respecto, por ejemplo, al desempleo masivo, a la desigualdad creciente y al aumento de la inseguridad en el empleo ha puesto en evidencia los problemas institucionales y de gobernanza a los que ya estaban confrontados los sistemas nacionales de administración del trabajo y que deberán seguir afrontando en los próximos años ¹⁴.
13. El deterioro de las condiciones económicas ha obligado a muchos países a adoptar planes de rescate, lo que ha supuesto un aumento del gasto público en ámbitos tradicionales de la política laboral, como el empleo, la formación profesional, la seguridad social y la protección de los trabajadores vulnerables ¹⁵. Ello ha dado mayor relieve a las actividades de la administración del trabajo, que constituyen mecanismos fundamentales en las respuestas a la crisis. Por otra parte, dado que dichas respuestas se están orientando a la consolidación fiscal, las prioridades se focalizan ahora en las medidas de austeridad, de manera que los ministerios de Trabajo y otros organismos públicos se ven sometidos cada vez a recortes del gasto.
14. En este nuevo y difícil entorno, las administraciones del trabajo deben adoptar una estrategia de cambio basada en los principios fundamentales de la buena gobernanza, es decir, la participación, la transparencia, la equidad, la integración, la eficacia, la responsabilización y el Estado de derecho.

Ganar influencia en la formulación de políticas

15. Los ministerios de Trabajo (o las instituciones equivalentes) forman parte de los sistemas nacionales de administración del trabajo, que comprenden «todos los órganos de la

¹³ N. Lécuyer y J. Courdouan: *New forms of labour administration: Actors in development*, OIT, Ginebra, 2002.

¹⁴ J. Heyes y L. Rychly: *Labour policy and labour administration in times of crisis*, OIT, Ginebra (de próxima publicación).

¹⁵ OIT: *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente*, documento GB.304/ESP/2, Ginebra, 2009.

administración pública, ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos»¹⁶. Así pues, en la mayoría de los países, las tareas de elaboración y aplicación de las políticas laborales se comparten entre varios ministerios y otros organismos públicos. En los últimos años, se han llevado a cabo numerosas reorganizaciones gubernamentales, transferencias de políticas y redistribuciones de carteras¹⁷; en algunos casos, las atribuciones tradicionales de los ministerios de Trabajo se han transferido a otros ministerios¹⁸. Se trata de una tendencia que se mantiene hasta hoy.

16. Cuando se integran en un grupo de ministerios de índole «económica», los ministerios de Trabajo adquieren una función social y política más amplia, en particular debido al papel central que desempeñan en el diálogo social. El futuro de los ministerios de Trabajo y su participación específica en cuestiones de política dependerán de su capacidad para mantener alianzas fructíferas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y para seguir funcionando como el principal canal y promotor gubernamental del diálogo social. Esta relación privilegiada podrá mantenerse si se logra la participación de los interlocutores sociales en la administración de diversas políticas e instituciones relacionadas con el trabajo, por lo general ejerciendo funciones de asesoramiento. Estas alianzas pueden potenciarse impulsando una actividad más regular y eficiente en los ámbitos de las consultas tripartitas sobre política laboral y de la redacción de leyes laborales.
17. Otra manera de mantener a los ministerios de Trabajo en el centro de los debates sobre cuestiones económicas más amplias consiste en fortalecer su función de coordinación de los elementos de la política laboral nacional¹⁹. Ahora bien, aunque muchos gobiernos han adoptado políticas nacionales en materia de salud pública, educación o desarrollo industrial, son escasos los ejemplos de programas integrales sobre política laboral nacional. La OIT tomó recientemente la iniciativa de promover entre los distintos departamentos gubernamentales encargados de los asuntos laborales la adopción de este tipo de políticas

¹⁶ Convenio núm. 150, artículo 1, b).

¹⁷ J. Heyes: *The changing role of labour ministries: Influencing labour, employment and social policy*, OIT, Ginebra, 2004.

¹⁸ El Director General señaló en 1999: «Con el correr de los años, ha ido cambiando la condición de los ministerios responsables de los asuntos laborales. Muchos ministerios de Trabajo tienen ahora unas atribuciones muy reducidas y, cuando se trata de los aspectos más generales de la política económica y social, muchas veces su influencia es mínima. De hecho, en muchos países no existe ya tal ministerio, y de los asuntos de empleo y de trabajo se encarga un organismo que puede ocuparse de asuntos conexos como la competitividad, el desarrollo empresarial o la igualdad entre los sexos.» (OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, pág. 48).

¹⁹ Aunque en el Convenio núm. 150 no se define el concepto de «política laboral nacional», sí se especifican algunas de las funciones que todo sistema nacional de administración del trabajo debe ejercer por lo que respecta a la protección de los trabajadores, el empleo, las relaciones de trabajo y la prestación de servicios y asesoramiento técnico a los empleadores y los trabajadores y a sus organizaciones respectivas. De este modo, el convenio proporciona algunas indicaciones sobre el significado y el contenido mínimo de la expresión «política laboral nacional». La Recomendación núm. 158, que acompaña a este convenio, facilita más detalles acerca de los ámbitos operativos (normas de trabajo, relaciones laborales, empleo e investigación en materia laboral) que los Estados Miembros deberían tomar en consideración al formular sus políticas.

integrales, lo que conferirá a los ministerios de Trabajo una función rectora y de coordinación en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo²⁰.

Hacia una administración del trabajo más eficiente: capacidad reforzada y mejor gobernanza

18. El drástico aumento del desempleo durante la crisis, junto con la adopción de programas de mercado laboral y la ampliación de la cobertura de la seguridad social, remiten una vez más a la cuestión de la capacidad institucional de la administración del trabajo. De conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 150, los miembros del personal del sistema de administración del trabajo deben estar debidamente calificados, tener acceso a la formación necesaria y actuar con independencia respecto de influencias externas indebidas. También deben disponer de «los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones»²¹. Del mismo modo, por lo que se refiere a los inspectores del trabajo, los Convenios núms. 81 y 129 estipulan que el personal de inspección debe estar compuesto de funcionarios públicos cuya condición jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad del empleo y los independicen con respecto a los cambios de gobierno y a toda influencia exterior indebida²². No obstante, en la práctica concreta este no suele ser el caso.
19. En muchos países, la capacidad institucional se ha visto debilitada por las reducciones de personal y las limitaciones de los recursos financieros derivadas de las políticas de ajuste estructural y de otros programas de austeridad. En consecuencia, dichas políticas a menudo han mermado la capacidad de las administraciones del trabajo para prestar servicios básicos. En otros países que cuentan con un volumen de personal adecuado, los funcionarios no siempre están debidamente formados o carecen de motivación, ya sea porque los salarios son bajos o porque tienen pocas perspectivas de desarrollo de la carrera. También suele haber un desequilibrio entre el número de funcionarios y de funcionarias, siendo inferior el número de mujeres, especialmente en puestos de responsabilidad.
20. Si bien muchas administraciones del trabajo siguen sufriendo las consecuencias de las políticas de ajuste, la experiencia no ha sido igual en todos los países afectados. De hecho, algunos han podido superar los efectos negativos de dichas políticas, y han reafirmado su voluntad de mantener la administración y la inspección del trabajo como uno de los pilares de la buena gobernanza y el desarrollo económico.
21. La financiación insuficiente de los ministerios de Trabajo plantea un problema difícil, que con frecuencia es de carácter estructural, al que en todo caso hay que prestar atención, por lo menos a mediano y largo plazo. También debería darse prioridad a la optimización del uso de los recursos existentes y a mejorar la gobernanza general de la administración del trabajo. En este ámbito hay margen para introducir mejoras, específicamente en lo que atañe a los problemas de falta de capacidad de las estructuras de gobernanza, a la gestión deficiente de los recursos humanos, al desaprovechamiento de la capacidad de

²⁰ Así lo han hecho, por ejemplo, varios países de África Occidental. Véase OIT: *Réformes de l'administration publique des pays membres de l'UEMOA: Impacts et perspectives*, Documento de Trabajo núm. 2 del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN), Ginebra, 2009. Puede consultarse en la dirección: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_113982.pdf.

²¹ Convenio núm. 150, artículo 10, 2).

²² Convenio núm. 81, artículo 6, y Convenio núm. 129, artículo 8, 1).

investigación²³, de recopilación y de análisis de datos o incluso a la utilización inadecuada de las tecnologías de la información y la comunicación disponibles. La introducción de mejoras en estos ámbitos puede acrecentar la eficiencia del proceso de formulación de políticas, potenciar la prestación de servicios y, en definitiva, contribuir a que las administraciones del trabajo ajusten sus prestaciones a las necesidades de los mandantes.

22. Muchos Estados Miembros están tratando de mejorar la eficiencia de las administraciones del trabajo. Uno de los enfoques aplicados en los últimos dos decenios es la adopción de metodologías del sector privado para aumentar la responsabilización de las instituciones públicas. Como lo demuestran diversas experiencias nacionales, los esfuerzos realizados para «modernizar» las instituciones gubernamentales pueden contribuir a elevar la calidad de los servicios y su eficacia con respecto a los costos, haciéndolos más accesibles y mejor adaptados a las necesidades de los usuarios finales²⁴. Ahora bien, la modernización de las instituciones no debería hacerse a expensas de las condiciones de trabajo decente para los funcionarios públicos.
23. La medición del rendimiento es quizás la innovación más frecuente en materia de gestión, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo²⁵. Sin embargo, la experiencia ha puesto de manifiesto diversas deficiencias, como, por ejemplo, la falta de indicadores adecuados para determinar si los programas han alcanzado sus objetivos, o la tendencia a fijar objetivos que arrojen resultados lo menos polémicos que sea posible. Además, la aplicación rígida de objetivos de rendimiento puede tener efectos contraproducentes en cuando a la motivación del personal, sobre todo cuando dichos objetivos se fijan sin tomar en consideración las condiciones locales o cuando no se dispone de recursos suficientes para alcanzarlos²⁶.

²³ En 2009, un estudio de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) reveló que sólo unos pocos servicios nacionales de inspección del trabajo han dedicado un presupuesto anual a la investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Véase Cockburn, W. (coordinador de la publicación): *Labour inspectorates' strategic planning on safety and health at work: Results of a questionnaire survey to EU-OSHA's focal points*, Observatorio Europeo de Riesgos, documento de trabajo núm. 10, EU-OSHA, Luxemburgo, 2009 (puede consultarse en la dirección: http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-80-09-641-EN-N_labour_inspectorates).

²⁴ Los servicios públicos de empleo de muchos países han sido objeto de importantes modificaciones a fin de adaptarlos a la evolución de las condiciones del mercado laboral.

²⁵ Por ejemplo, se ha utilizado una prima de productividad que recompensa la obtención de objetivos específicos; ésta se basa en la evaluación del desempeño de cada inspector y del desempeño colectivo de su departamento. Algunos países utilizan también sistemas de evaluación del rendimiento para procesar los resultados de las inspecciones del trabajo. Además de utilizar indicadores para evaluar el desempeño individual, los servicios de inspección del trabajo también se sirven de indicadores objetivos para establecer prioridades y metas que permitan mejorar la eficiencia de las actividades de inspección.

²⁶ Cuando se imponga a los inspectores del trabajo la obligación de visitar un cierto número de empresas en un período determinado, deberían tenerse en cuenta los medios materiales (transporte) a disposición de los funcionarios o las características de su zona de intervención (urbana o rural), así como diversos criterios cualitativos. De lo contrario, la medición del rendimiento podría convertirse en una mera formalidad, pasar a depender de la buena voluntad del empleador (por ejemplo, al facilitar éste medios de transporte para los inspectores del trabajo) e incluso convertirse en una fuente de corrupción.

24. En lo que atañe a los servicios públicos de empleo ²⁷, en los que la gestión del rendimiento se ha utilizado ampliamente, los riesgos observados se refieren, por ejemplo, al incremento de los costos de transacción, la escasa calidad de los resultados de la medición, la sobrevaloración artificial de los resultados sin que haya habido mejoras sustanciales (*gaming*), o la focalización selectiva en los solicitantes de empleo cuya colocación plantea menos problemas (*creaming*) ²⁸. Por consiguiente, cuando se fijan objetivos cuantificables también se deberían establecer mecanismos institucionales destinados a aumentar la calidad de los servicios sobre la base de procedimientos normalizados, sujetos a evaluaciones independientes y a encuestas de satisfacción ²⁹. También es importante promover «la celebración periódica de consultas en estrecha colaboración con el personal local, la adopción de objetivos ajustados a las condiciones locales y la concesión de primas de rendimiento colectivas e individuales (...) para reducir al mínimo los efectos negativos indicados» ³⁰.
25. Otra tendencia ha consistido en la descentralización y la transferencia de los servicios de administración del trabajo a los gobiernos locales. Se ha atendido así el deseo de acercar los servicios a los usuarios finales y de conferir a las autoridades locales la flexibilidad necesaria para experimentar y adaptar las estrategias nacionales en función de las condiciones locales. Ahora bien, como se verá más adelante, ello no debería socavar la capacidad de la autoridad central para desempeñar el papel de coordinación que prevé el Convenio núm. 150.
26. Para hacer frente al aumento de las demandas y de los cambios en el mercado laboral, las administraciones del trabajo deben estudiar la forma de colaborar más estrechamente con el sector privado. Al respecto, se ha acumulado una experiencia considerable en el ámbito de los servicios de empleo (sobre todo respecto de la colocación por intermedio de agencias de empleo privadas), y también en las esferas de la inspección del trabajo (por ejemplo, respecto de los funcionarios acreditados, especialistas técnicos, y especialistas en seguridad y salud en el trabajo), las relaciones laborales (conciliadores y árbitros), la formación profesional (proveedores de formación) o la información e investigación (servicios privados de consultoría). Estas alianzas público-privadas pueden aportar beneficios diversos, como, por ejemplo, la mejora de las prestaciones y del acceso a conocimientos técnicos de alto nivel y nuevas tecnologías. En todo caso, también requieren un control periódico y una evaluación rigurosa de su eficacia y su costo.
27. En tiempos difíciles, de disminución del gasto público, se presta una atención prioritaria a demostrar la eficiencia y la eficacia respecto de los costos de las políticas que se están aplicando o que haya previsto adoptar. Los ministerios de Trabajo gestionan fondos públicos relativamente cuantiosos. Algunos de estos fondos, en particular los de la seguridad social, representan una parte considerable del gasto obligatorio de los gobiernos, y por consiguiente suelen convertirse en blanco de los planes de austeridad. Así, la evaluación de los programas nacionales es cada vez más frecuente y ha ido adquiriendo

²⁷ Véase el documento GB.306/ESP/3/2.

²⁸ OCDE: «Gestionar el funcionamiento de los servicios de empleo», en *Perspectiva del empleo en la OCDE*, París, 2005.

²⁹ J. Timo Weishaupt: *A silent revolution? The discovery of management ideas and the reinvention of European public employment services*, documento para la Conferencia de IMPALIA-ESPANET, Luxemburgo, marzo de 2009.

³⁰ *Ibíd.*

importancia en el contexto de las reformas destinadas a implantar un nuevo estilo de gestión pública³¹.

La inspección laboral en una encrucijada

28. La inspección laboral es una parte esencial del sistema de administración del trabajo, cuya función fundamental consiste en velar por la aplicación y promover el cumplimiento efectivo de la legislación laboral. De los servicios de inspección depende la eficacia de dicha legislación, ya que disponen de extensas facultades y funciones cuyo ámbito rebasa ampliamente el campo de los procedimientos estrictamente disciplinarios.
29. De lo anterior se desprende con claridad que la institución de la inspección del trabajo tiene un doble cometido. Por una parte, supervisa el cumplimiento de las disposiciones legales³² (incluso antes de que se lleve a cabo la inspección formal³³), especialmente en relación con los derechos de los trabajadores. Esta función no se limita a las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo y la protección de los trabajadores, ya que los inspectores también suelen velar por el cumplimiento de otras disposiciones jurídicas relativas a los servicios sociales, los trabajadores migrantes, la formación profesional y la seguridad social³⁴. Por otra parte, la inspección del trabajo cumple una función promocional en la medida en que facilita información, ejerce una labor pedagógica y presta servicios de asesoramiento. Esta dualidad confiere a los servicios de inspección laboral un papel fundamental en el mundo del trabajo, y debería capacitarlos para solucionar efectivamente una serie de problemas en su ámbito. Los servicios de inspección son un instrumento para asegurar la equidad en el lugar de trabajo y la buena gobernanza, y su acción es particularmente importante en las situaciones de turbulencia de los mercados de trabajo, como ocurre durante las crisis económicas.

Fortalecimiento de los vínculos con interlocutores estratégicos

30. El reconocimiento de la inspección del trabajo como componente esencial del sistema de administración del trabajo es decisivo. La coordinación con las demás entidades del mismo sistema y con otros servicios gubernamentales de inspección e instituciones públicas o

³¹ En el marco de las reformas del mercado laboral, se ha introducido la práctica de la evaluación (interna y externa) de las políticas, sobre la base de cuatro criterios: efectividad, eficacia, calidad del servicio y equidad.

³² La visita al lugar de trabajo ofrece una oportunidad única de supervisar el cumplimiento de las normas y mejorar las relaciones laborales con efecto inmediato.

³³ Véase el párrafo 2 de la Recomendación núm. 81, en el que se invita a los Estados Miembros a tomar disposiciones para examinar los planos de los nuevos establecimientos o procedimientos de fabricación; véase también el artículo 17 del Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), en el que se precisa que los servicios de inspección del trabajo deberán participar en el control preventivo de nuevas instalaciones, materias o sustancias y de nuevos procedimientos de manipulación o transformación de productos.

³⁴ Algunas de estas competencias se describen en el párrafo 2 de la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133). En los «Perfiles Nacionales de Inspección del Trabajo» (http://www.ilo.org/labadmin/info/lang--es/WCMS_127371/index.htm) se describen algunos ejemplos. En algunos países, como Austria y Alemania, los inspectores del trabajo no se encargan de controlar el pago de las contribuciones a la seguridad social, ya que se considera que esa tarea adicional les impediría llevar a cabo las actividades regulares de la inspección del trabajo.

privadas que ejerzan actividades similares puede acrecentar la eficacia global de los servicios de inspección del trabajo de un país ³⁵.

- 31.** Si bien es cierto que muchos países han adoptado enfoques diferentes para organizar la estructura de sus sistemas de inspección del trabajo (por ejemplo, algunos se han dotado de servicios de inspección especializados, mientras que otros han adoptado servicios generalistas), los Convenios núms. 81 y 129 prevén que el sistema de inspección del trabajo debería estar sujeto a la supervisión y el control de una autoridad central. La ausencia de una coordinación central en algunos países agrava las dificultades que éstos tienen para promover el cumplimiento efectivo de la legislación del trabajo, debido a la duplicación de esfuerzos, al intercambio insuficiente de datos e información y a la inexistencia de una estrategia global para las actividades de inspección. La coordinación de los diferentes órganos de inspección en el marco del sistema de administración del trabajo podría facilitar la adopción de medidas eficaces en todos los niveles y convertirse en el primer paso hacia la creación de un servicio moderno de inspección del trabajo ³⁶.
- 32.** La supervisión y el control por una autoridad central también podría extenderse a las instituciones públicas o privadas que ejerzan actividades similares. En los últimos decenios se ha observado un considerable aumento de las iniciativas sobre responsabilidad social de las empresas, especialmente en el contexto de las empresas multinacionales del sector de las exportaciones, iniciativas que incluyen, por ejemplo, el establecimiento de sistemas privados de seguimiento y de presentación de informes sobre cuestiones sociales ³⁷. Dichas iniciativas pueden ser complementarias del sistema público de inspección y servir para conseguir mejoras en las condiciones de trabajo. No obstante, existe el riesgo de que las iniciativas de inspección privadas vayan en detrimento de la función pública, creen enclaves de buenas prácticas con pocas vinculaciones con el resto de la economía y, además, desvíen la atención y los recursos de otros sectores que no producen necesariamente para la exportación. Por otra parte, los informes de seguimiento producidos por muchas de estas iniciativas privadas conservan su carácter confidencial, lo que impide la identificación de las cuestiones laborales pertinentes y la elaboración de políticas públicas para abordarlas. Los servicios de inspección del trabajo deberían ser capaces de trabajar en colaboración con los diferentes actores vinculados al sistema, en el entendido de que la labor de inspección propiamente dicha debería seguir siendo una prerrogativa pública. Sólo un sistema público de inspección que funcione eficazmente puede garantizar

³⁵ El artículo 5, *a*), del Convenio núm. 81 estipula que la autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar «la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares». El artículo 4 del Convenio núm. 150, que complementa el anterior, estipula que todo Miembro «deberá garantizar, en forma apropiada a las condiciones nacionales, la organización y el funcionamiento eficaces en su territorio de un sistema de administración del trabajo, cuyas funciones y responsabilidades estén adecuadamente coordinadas». La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones también ha hecho hincapié en la importancia de la cooperación efectiva entre los servicios de inspección del trabajo y los órganos judiciales. (Observación general relativa al Convenio núm. 81, 2008.)

³⁶ A este respecto, la base de datos del sistema coordinado de inspección del trabajo de Bélgica y la nueva ley sobre prevención de riesgos en los lugares de trabajo (2010) de El Salvador son dos buenos ejemplos. La Comisión de Supervisión y Reglamentación de las Instituciones de Seguridad Social (COSRISS) del Senegal incluye a representantes del servicio nacional de inspección del trabajo, que se encargan del seguimiento de las cuestiones relacionadas con la seguridad social en el lugar de trabajo (decreto núm. 2003-1000, de 31 de diciembre de 2003).

³⁷ Debe hacerse una distinción entre este tipo de iniciativas y otras formas de acción no gubernamental que cumplen una función técnica y no de inspección (por ejemplo, las auditorías de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo).

la credibilidad y la eficacia de las iniciativas de seguimiento privadas, debido, entre otras cosas, al carácter disuasorio de las posibles sanciones. Al respecto, podría ser útil dar orientación sobre este particular a las agencias de seguimiento privadas, basándose en las buenas prácticas existentes ³⁸.

- 33.** Las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden hacer contribuciones importantes para mejorar el cumplimiento de las normas en el lugar de trabajo ³⁹, en particular a través de actividades de promoción y sensibilización entre sus miembros. También pueden contribuir, en su calidad de interlocutores estratégicos, a definir las prioridades y las actividades del servicio de inspección del trabajo en el marco de una cooperación eficaz ⁴⁰. De conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 187, en varios países se han reforzado los mecanismos de consulta mediante el establecimiento de órganos nacionales consultivos/asesores de carácter tripartito en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Por regla general, las políticas y los programas aprobados por los trabajadores y los empleadores arrojan mejores resultados y garantizan una mayor sostenibilidad ⁴¹.
- 34.** La colaboración con la policía y otras autoridades públicas es un aspecto que también reviste gran importancia. La situación se complica con la ubicación de varios organismos de inspección «social» fuera del ámbito del ministerio de Trabajo (por ejemplo, el servicio de inspección sanitaria). Vista en el contexto de la crisis económica, la colaboración con los servicios de seguridad social y los organismos fiscales es fundamental, especialmente a efectos de la inspección de las relaciones de trabajo, la economía informal y el trabajo no declarado. Se han firmado varios acuerdos y protocolos a este respecto, en particular en Europa ⁴², y las inspecciones conjuntas o combinadas realizadas por distintos órganos administrativos se están convirtiendo rápidamente en una forma de ahorrar recursos. Con todo, como señala la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y

³⁸ La experiencia de una alianza público-privada en curso en el marco del programa *Better Work* en Haití, promovido conjuntamente por la OIT y la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, ofrece algunos elementos que podrían contribuir a la formulación de directrices para este tipo de alianzas.

³⁹ En el contexto de la nueva estrategia de la Unión Europea sobre salud y seguridad en el trabajo (2007/C145/01), diversos datos sobre países permiten suponer que hay una estrecha correlación entre la protección efectiva de los trabajadores y la existencia de una representación de los trabajadores a nivel de la empresa en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo (y, en definitiva, de una colaboración tácita y sobre puntos específicos con los servicios de inspección). Véase, en general, la información propuesta por el Observatorio Europeo de Riesgos (http://osha.europa.eu/es/riskobservatorylindez_html).

⁴⁰ El artículo 5, b), del Convenio núm. 81 y el artículo 5, 1), del Convenio núm. 150 establecen el principio de la colaboración de los funcionarios de la inspección del trabajo con los empleadores y los trabajadores o sus organizaciones respectivas.

⁴¹ Véanse M. L. Vega Ruiz: *Administración del trabajo: Asegurar la gobernanza a través de la aplicación de la ley en América Latina. El papel central de la inspección del trabajo*, Documento de Trabajo núm. 1 del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN), OIT, Ginebra, 2009; M. L. Vega Ruiz: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aun en tiempos de crisis*, Documento de Trabajo núm. 3 del programa LAB/ADMIN, OIT, Ginebra, 2009; OIT: *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, Documento de Trabajo núm. 7 del programa LAB/ADMIN, Ginebra, 2010; OIT: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for employers*, Ginebra, 2010; y OIT: *Labour inspection: What it is and what it does. A guide for workers*, Ginebra, 2010.

⁴² Véase OIT: Documentos de Trabajo núms. 3 y 7 del programa LAB/ADMIN, *op. cit.*

Recomendaciones, a fin de salvaguardar en todo momento la función de la inspección del trabajo es necesario proceder con cautela en lo que atañe a toda iniciativa de colaboración entre el servicio de inspección del trabajo y otras autoridades, como, por ejemplo, la policía o el servicio de inmigración⁴³.

Problemas tradicionales que requieren nuevos enfoques mundiales

35. En el documento sobre estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo presentado en 2006 al Consejo de Administración se definían los principales problemas que afrontaban las inspecciones del trabajo⁴⁴. La mayoría de estos problemas están muy extendidos y se plantean de forma recurrente, lo que indica que debería adoptarse un enfoque global para formular propuestas eficaces, basadas en prácticas óptimas, que puedan conducir a la aplicación de medidas correctivas. La elaboración de herramientas, directrices y materiales innovadores permitirá solventar esos problemas y propiciará un mejor intercambio de información y una mayor colaboración institucional, lo que a su vez puede servir para proponer soluciones eficaces a países con diferentes niveles de desarrollo. Por ejemplo, mejorar la recopilación de datos a escala nacional e internacional es una labor que debería tener máxima prioridad. Asimismo, sobre la base de criterios comunes deberían elaborarse nuevos indicadores, amplios y pertinentes, sobre los resultados y el impacto de las inspecciones.
36. A la hora de establecer y mantener mecanismos de inspección del trabajo eficaces, los servicios de inspección del trabajo, en particular en los países en desarrollo, se ven confrontados a numerosos problemas. Entre éstos cabe mencionar los siguientes: carencia de recursos financieros suficientes para contratar personal e invertir en material y equipo; formación insuficiente de los trabajadores recién contratados y del personal existente; condiciones de servicio que no garantizan a los inspectores una carrera estable en la función pública; carencia de medidas para garantizar la seguridad de los inspectores en el ejercicio de sus funciones; y ausencia de un marco normativo adecuado. Estas condiciones precarias suelen plantear problemas éticos que ponen en peligro la integridad y la independencia del personal, lo cual va en detrimento de la función de protección pública de los servicios de inspección del trabajo. Como ya se indicó, estos problemas también se plantean a nivel general en los sistemas nacionales de administración del trabajo.
37. La seguridad y salud en el trabajo y la prevención de riesgos constituyen un problema recurrente y evolutivo que debería abordarse a través de enfoques generales y sostenibles. En estos enfoques se deberían incorporar los principios de seguridad y salud establecidos en los convenios pertinentes de la OIT⁴⁵. En efecto, los inspectores del trabajo tropiezan con dificultades para aplicar la legislación vigente en un contexto laboral complejo y en continua transformación. El cumplimiento de la reglamentación relativa a las condiciones de trabajo (en particular la que se refiere a los salarios y las horas de trabajo) y el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo constituyen los aspectos centrales

⁴³ OIT: *Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones relativo a la inspección del trabajo*, op. cit., párrafo 78.

⁴⁴ Documento GB.297/ESP/3.

⁴⁵ Por ejemplo, en los Convenios núms. 155 y 187. El enfoque de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) consiste en desarrollar y reforzar los sistemas nacionales de SST mediante disposiciones legislativas, mecanismos de control del cumplimiento (incluida la inspección), servicios de apoyo, actividades de recopilación de datos y regímenes de seguro de accidentes del trabajo.

de las actividades de inspección del trabajo. Las estrategias preventivas y las estrategias generales sobre el cumplimiento de las normativas, aplicadas en colaboración con los interlocutores sociales y las instituciones competentes, son dos aspectos de suma importancia a efectos de garantizar la equidad en el lugar de trabajo y, por tanto, un crecimiento empresarial y económico sostenible.

- 38.** En la economía informal, el cumplimiento de las normativas es un aspecto indisoluble de otras cuestiones de índole social, como la marginación, la vulnerabilidad, la migración y la protección de los trabajadores. Determinados ámbitos laborales, como, por ejemplo, el trabajo doméstico, han sido desde siempre un motivo recurrente de preocupación para los servicios de inspección del trabajo, sobre todo porque el derecho a la vida privada de los hogares ha mantenido el servicio doméstico fuera de la esfera de competencia de los inspectores⁴⁶. Por otra parte, los inspectores también están confrontados al problema de promover el respeto de la legislación en lugares de trabajo que se mantienen deliberadamente ocultos y que, por consiguiente, son difíciles de detectar (por ejemplo, en los sectores de la agricultura y la construcción).
- 39.** La reglamentación y prevención del trabajo infantil y del trabajo forzoso constituyen objetivos prioritarios en muchos países, especialmente cuando las actividades de los inspectores no abarcan el sector de la economía informal no reglamentada. Además, la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral ha dado lugar a una mayor sensibilización acerca de la necesidad de abordar y eliminar la discriminación de género en el lugar de trabajo, en particular en materia de remuneración; asimismo, existe mayor conciencia sobre la necesidad de abordar y eliminar otras formas de discriminación basadas en motivos diferentes al género⁴⁷. La reciente Recomendación de la OIT sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), también hace un llamamiento para que se reexamine y se refuerce la función que desempeñan los servicios de administración del trabajo, con inclusión de la inspección, en las iniciativas de lucha contra el VIH y el sida⁴⁸. Ante la urgencia de responder a estos desafíos, varios países han adoptado enfoques innovadores⁴⁹ para definir sus estrategias de inspección del trabajo, en las que, en colaboración con otras entidades públicas y con los interlocutores sociales, han combinado los métodos tradicionales con nuevas tecnologías. La divulgación de estos enfoques exitosos debería formar parte del programa de prevención de todo servicio de inspección del trabajo.

Nuevos retos y nuevos problemas

- 40.** A raíz de los cambios experimentados por el mercado de trabajo en el último decenio, se ha venido imponiendo una tendencia hacia la ampliación de las competencias de los servicios de inspección laboral (sobre todo en los países que dan prioridad a la inspección de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo (SST)), que están abarcando otros aspectos de las relaciones laborales. Esta tendencia es un resultado indirecto de la evolución de la situación laboral durante (y antes) de la crisis (es decir, el aumento del trabajo no declarado). En efecto, las transformaciones que se han producido en el mundo del trabajo, ya sea como consecuencia de las reformas legislativas o de los cambios introducidos en las prácticas empresariales y de empleo, han obligado a los inspectores a

⁴⁶ Véase OIT: *La inspección del trabajo en Europa: trabajo no declarado, migración y tráfico de trabajadores*, *op. cit.*, pág. 13.

⁴⁷ Véase el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

⁴⁸ Recomendación núm. 200, párrafo 44.

⁴⁹ Véase M. L. Vega Ruiz: Documentos de Trabajo núms. 1 y 3 del programa LAB/ADMIN, *op. cit.*

adaptarse a fin de preservar la pertinencia y eficacia de su labor. Las nuevas tecnologías están creando nuevas categorías de empleo, lo que hace particularmente difícil el control de las condiciones de trabajo por medio de los métodos tradicionales de inspección (que se focalizan, por ejemplo, en las normativas sobre las horas de trabajo, la seguridad social y los salarios en el caso del teletrabajo, y la seguridad y salud en el caso de las nanotecnologías). De ahí que sea necesario introducir un enfoque sistémico para ocuparse de la SST a nivel nacional y de las empresas. Asimismo, se requiere contar con nuevas destrezas en materia de inspección y estrategias de prevención para responder, por ejemplo, a la creciente complejidad de los procesos industriales, a los problemas de SST (en relación a la biotecnología, los nuevos productos químicos y los nuevos riesgos) y a las nuevas enfermedades y tensiones físicas y mentales⁵⁰.

41. Las nuevas formas de empleo, la subcontratación y la complejidad de las cadenas de suministro han dificultado aún más las tareas cotidianas de los inspectores, que ahora tienen que aplicar enfoques más globales, recopilar nuevos datos y organizar campañas con la participación de los interlocutores sociales, los medios de comunicación y algunas instituciones especiales. A lo largo de la crisis, las empresas y los gobiernos adoptaron diversas estrategias destinadas a modificar las condiciones de trabajo. En varios casos se recurrió a la congelación de los salarios, la aplicación de modalidades de repartición del trabajo y la reducción del tiempo de trabajo, pero estas estrategias no siempre se combinaron con actividades de sensibilización o de formación destinadas a los funcionarios encargados de garantizar que se llevaran a la práctica en conformidad con la legislación⁵¹. Varios países han introducido en sus planes nacionales de inspección, con carácter prioritario, el seguimiento del pago de los salarios y la organización del tiempo de trabajo. En consonancia con las nuevas prioridades de fomento de una economía ecológicamente sostenible, los servicios de inspección del trabajo se están dotando de nuevos programas y enfoques, por ejemplo en materia de empleos verdes y de vigilancia de las condiciones medioambientales⁵².
42. La lucha contra el trabajo no declarado, en particular en la Unión Europea⁵³ y algunos países de América Latina, se ha convertido en una preocupación fundamental desde el decenio de 1990 y es incluso más importante en la actualidad debido a los efectos de la crisis económica. La mayor parte del trabajo no declarado se concentra en pequeñas empresas, o por lo menos en las empresas con menos de 50 trabajadores, en sectores como la construcción, el comercio minorista en pequeña escala, la hostelería y el transporte. Los gobiernos están adoptando medidas para contrarrestar este fenómeno, como lo demuestra

⁵⁰ Véanse OIT: *Riesgos emergentes y nuevos modelos de prevención en un mundo de trabajo en transformación*, documento preparado para el Día Mundial de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Ginebra, 28 de abril de 2010; y OIT: *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001)*, Ginebra, 2001.

⁵¹ Véanse los informes disponibles sobre la evaluación/auditoría de las necesidades de los servicios de administración e inspección del trabajo (<http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang--en/index.htm>).

⁵² En el marco de un proyecto de la OIT en el Mato Grosso (Brasil), se puso en marcha una nueva experiencia piloto que tiene por objeto definir una estrategia de inspección aplicable a los empleos verdes, la cual deberá ultimarse a principios de 2011.

⁵³ Según la Comisión Europea, el trabajo no declarado, que afecta a todos los Estados miembros de la Unión Europea, puede definirse como «cualquier actividad retribuida que es legal en cuanto a su naturaleza pero que no se declara a las autoridades públicas, si bien deben tenerse en cuenta las diferencias de los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Aplicando esta definición, quedarían excluidas las actividades delictivas y el trabajo cuya declaración no es obligatoria» (comunicación de la Comisión de 7 de abril de 1998 sobre el trabajo no declarado – COM(98) 219 final).

la eficacia de algunas campañas de inspección del trabajo centradas específicamente en estos sectores. Varios países han reforzado de hecho las sanciones aplicables a los casos de trabajo no declarado, con resultados positivos. En otros países, el fenómeno del trabajo no declarado ha dado pie a la creación de estructuras administrativas concebidas específicamente para combatirlo. En Europa, por ejemplo, se está contemplando la posibilidad de crear una plataforma comunitaria en línea que ayude a coordinar la lucha contra el trabajo no declarado⁵⁴. Esta iniciativa confirma que el trabajo no declarado se halla estrechamente relacionado con el fenómeno de la migración laboral y que la eficacia de las respuestas al fenómeno depende de la colaboración transfronteriza entre las autoridades nacionales. En lugar de limitarse a los controles que realizan los servicios de inspección del trabajo, algunos países han organizado campañas de promoción para lograr la regularización de los trabajadores no declarados, enfoque que ha permitido aumentar significativamente el número de nuevos trabajadores registrados y de trabajadores que han regularizado su situación laboral. Estas dos vías de acción muestran el potencial de los programas alternativos de legalización, como complemento del fortalecimiento de las medidas relativas al cumplimiento de las normativas.

Mejorar los medios de acción administrativos y jurídicos

43. Al igual que en el caso de un sistema global de administración del trabajo que funcione de forma eficaz, el ciclo de planificación, programación y presentación de informes es un elemento fundamental para proporcionar bases coherentes y objetivas a una inspección del trabajo que se ajuste a las condiciones de trabajo existentes y se adapte de antemano a las zonas geográficas o sectores donde haya que emprender acciones específicas. Cuando la capacidad técnica es inadecuada y no se cuenta con datos suficientes para llevar a cabo esas funciones, los servicios de inspección del trabajo tienen dificultades para medir los resultados y el impacto de su labor; ahora bien, además de servir para controlar la asignación y utilización efectiva de los recursos, estas mediciones son una herramienta valiosa para la planificación estratégica a largo plazo. En términos generales, los registros administrativos de la mayoría de los servicios de inspección se recopilan a escala nacional, sin que se apliquen criterios uniformes; de ahí que resulte muy difícil establecer comparaciones a escala internacional. Además, sólo en contadas ocasiones se dispone de datos desglosados por sexo⁵⁵. Para mejorar la planificación y la programación es indispensable aplicar una buena estrategia de formación que permita elevar sustancialmente las competencias profesionales de los inspectores. La participación de los interlocutores sociales a escala macro también podría favorecer la adopción de medidas mejor orientadas y de enfoques más innovadores en todas las estrategias que se pongan en práctica para asegurar el cumplimiento de las normativas.
44. Tal como se indicó más arriba, la inspección del trabajo tiene un doble cometido: por una parte, supervisa el cumplimiento de las disposiciones legales (especialmente por lo que respecta a la seguridad y salud en el trabajo) y, por otra, cumple una función promocional en la medida en que facilita información, ejerce una labor pedagógica y presta servicios de asesoramiento. Las sanciones constituyen uno de los varios medios de acción de que disponen los inspectores para promover o imponer el cumplimiento de las normas establecidas. En muchos casos, las normas y las prácticas nacionales relativas a la

⁵⁴ European Union Workshop on Feasibility of a European Platform on Undeclared Work, Amsterdam, 9 de julio de 2010 (véase la dirección <http://www.ilo.org/labadmin/what/events/lang-en/index.htm>).

⁵⁵ Véanse los informes disponibles sobre la evaluación/auditoría de las necesidades de los servicios de administración e inspección del trabajo (<http://www.ilo.org/labadmin/what/pubs/lang-en/index.htm>).

aplicación de sanciones no son claras, no confieren poderes discrecionales suficientes a los inspectores o son demasiado complicadas y difíciles de aplicar. Además, el nivel de las sanciones es a veces excesivamente bajo como para que ejerzan un efecto disuasorio, o demasiado alto como para que su aplicación sea factible. Cuando las sanciones y las medidas correctivas se adaptan convenientemente a las normativas y condiciones económicas del país de que se trate, aportan una contribución complementaria a la realización del objetivo global de promover el cumplimiento normativo. El procedimiento administrativo debería basarse en el principio de la acción oportuna y eficaz, y prever multas que induzcan a las empresas a adoptar medidas correctivas; el monto de esas multas debería calcularse de tal manera que sea suficientemente disuasorio para impedir el incumplimiento repetido de las normativas. Es sumamente importante que los servicios de inspección establezcan sanciones y mecanismos adecuados para imponer y ejecutar las multas, así como procedimientos judiciales ágiles que respeten las debidas garantías procesales.

45. Varios países han comenzado a aplicar enfoques nuevos y prometedores en lo concerniente a la adopción de medidas disuasorias⁵⁶. En algunos casos, se podría recurrir a otro tipo de medidas, como, por ejemplo, los programas obligatorios de formación para los empleadores, a fin de sustituir por completo la imposición de sanciones pecuniarias⁵⁷. En los casos en que se hayan cometido violaciones graves, podrían utilizarse medidas complementarias a las multas administrativas, como, por ejemplo, la publicación de los nombres de las empresas infractoras o el retiro de los subsidios y otras formas de ayuda financiera. Otra práctica conocida es la concesión de incentivos a las empresas que paguen rápidamente las multas (es decir, una reducción de su monto). En todo caso, suele considerarse que las medidas disuasorias no bastan por sí solas y que debería emplearse más bien una combinación adecuada de sanciones y medidas de prevención. Las autoevaluaciones y las evaluaciones realizadas con anterioridad a las actividades de control, al igual que las medidas resultantes de los controles, también pueden contribuir a crear una cultura del cumplimiento.

Nuevas tecnologías al servicio de la administración y la inspección del trabajo

46. La adopción generalizada de la computadora personal y la extensión de las actividades de las redes sociales, del uso de Internet y de los servicios de comunicaciones móviles durante los últimos veinticinco años han tenido un enorme impacto en la manera en que los gobiernos, y en particular la administración y la inspección del trabajo, gestionan y prestan sus servicios.
47. Cada una de estas tecnologías puede contribuir a reducir la distancia entre el público y las autoridades y responsables de las políticas, y a incrementar la transparencia de los procesos de formulación de políticas. La utilización de programas informáticos diseñados específicamente para recopilar y analizar datos puede elevar considerablemente la eficacia de estas actividades y enriquecer la programación y la formulación de políticas basadas en

⁵⁶ R. Pires: *Governing regulatory discretion: Performance and accountability in two models of labour inspection work*. Documento presentado a la Conferencia de la Red para la Reglamentación del Trabajo Decente (*Regulating for decent work: innovative labour regulation in a turbulent world*), Ginebra, 8 al 10 de julio de 2009.

⁵⁷ Al respecto, véase OIT: Documentos de Trabajo núms. 1 y 7 del programa LAB/ADMIN, *op. cit.*

objetivos⁵⁸. En particular, se ha comprobado la eficacia de Internet como medio para hacer llegar sin demora la información a un público muy amplio. Las nuevas tecnologías también permiten acelerar la prestación de servicios y ofrecer a los usuarios un acceso a distancia y a la carta. Por ejemplo, la creación de centros de atención telefónica mejora la comunicación entre quienes buscan trabajo y los consejeros de las agencias de empleo, y permite ahorrar tiempo y recursos. Los solicitantes de empleo y el público en general pueden acceder mucho más fácilmente a la información sobre el mercado de trabajo a través de las bolsas de empleo en línea, sin que ello requiera la intervención directa de los funcionarios de las oficinas de empleo. En el ámbito de la seguridad social, por ejemplo, resulta difícil imaginar cómo se podría administrar la complejidad de los sistemas de cotizaciones y prestaciones sin la ayuda de los actuales sistemas de gestión informatizada.

48. Aunque la instalación y el mantenimiento de los nuevos sistemas informáticos pueden tener un costo elevado, a largo plazo este tipo de inversiones puede redundar en una utilización más rentable de los recursos humanos y reducir los gastos de comunicación. Hasta cierto punto, las tecnologías de la información pueden compensar el cierre, la reducción del personal o la reubicación de algunos servicios en el terreno, y agilizar también el flujo de información entre la autoridad central y las oficinas descentralizadas. Así, por ejemplo, las redes de área local (LAN) permiten el intercambio de información no sólo entre los funcionarios de la administración del trabajo sino también entre diferentes organismos públicos, como la inspección del trabajo, las autoridades fiscales o dependencias de la seguridad social, según proceda (por ejemplo, los registros oficiales de establecimientos).
49. Las nuevas tecnologías también pueden mejorar los sistemas de gestión interna de los organismos de administración del trabajo por lo que respecta a la programación, la elaboración de presupuestos y la gestión de los recursos humanos. Estas tecnologías sirven para agilizar el flujo de trabajo y mejorar el rendimiento de cuentas, ya que permiten una mayor transparencia y un seguimiento más preciso de las actividades financieras y administrativas.
50. La utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los sistemas de administración del trabajo puede aportar numerosos beneficios a las propias instituciones y a los usuarios finales, es decir, los trabajadores y los empleadores. En los países en desarrollo, la utilización de tecnologías adaptadas al nivel de desarrollo tecnológico del país (la telefonía móvil, por ejemplo) puede mejorar considerablemente la comunicación entre los proveedores de servicios y los clientes. Ahora bien, el nivel de utilización de las nuevas tecnologías en las administraciones del trabajo sigue siendo muy distinto en cada país, y de hecho puede generar otras necesidades (como, por ejemplo, la de impartir más capacitación al personal), entrañar costos adicionales relacionados con el mantenimiento y la renovación de los programas y equipos, e incluso plantear dificultades por lo que respecta a la seguridad de la información privada o confidencial.

⁵⁸ En sus Observaciones Generales de 2010 sobre la aplicación del Convenio núm. 81, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT hizo hincapié en la necesidad de que muchos países mejoraran sus sistemas de recopilación de datos sobre los establecimientos industriales y comerciales, pues sin estos datos los inspectores del trabajo no pueden tomar decisiones objetivas por lo que respecta al presupuesto, la programación y el personal. (OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (Parte 1 A), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, págs. 553-627). Es evidente que la utilización de tecnologías de la información permite mejorar la gestión de los datos, especialmente mediante la creación o la mejora de registros nacionales de establecimientos.

Conclusiones

- 51.** Según lo expuesto en este documento y como lo demuestran los diferentes ejemplos citados, el correcto funcionamiento de los sistemas de administración e inspección del trabajo es esencial tanto para la promoción del trabajo decente como para la aplicación de las normas laborales en el lugar de trabajo. Sin embargo, en los últimos años, el papel de estas instituciones se ha debilitado en muchos países a consecuencia de su marginación, de la insuficiencia de sus recursos financieros y humanos o de su gobernanza insatisfactoria. Es necesario disponer de estrategias y herramientas eficaces y apropiadas para fortalecer la capacidad de las administraciones y los servicios de inspección del trabajo en función de los distintos niveles de desarrollo económico de los países. Los cambios que se producen en el mercado de trabajo y en la sociedad en general obligan a las administraciones del trabajo a cuestionar constantemente su papel, su función y su organización; en definitiva, esto se traduce en una modificación del modelo mismo de administración del trabajo, tanto a nivel de la formulación de políticas (por ejemplo, en lo que atañe a los marcos normativos, a la asignación de recursos y a las políticas administrativas) como a nivel de los servicios que se prestan a los mandantes en ámbitos tales como la orientación profesional y la colocación, la formación profesional, la resolución de conflictos o la recopilación y el procesamiento de datos. La OIT puede hacer importantes contribuciones a estos esfuerzos.
- 52.** Para ello, la concepción y puesta en práctica de un programa eficiente de administración e inspección del trabajo debería basarse en una evaluación sistemática de las necesidades de las instituciones y servicios, efectuada en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores. La OIT puede proporcionar a los países una información comparativa a escala internacional sobre las mejores prácticas en materia de administración e inspección del trabajo. A su vez, esto no sólo puede facilitar la cooperación y el intercambio de información entre los servicios nacionales de administración y de inspección del trabajo, sino que también puede servir para mejorar la recopilación de datos⁵⁹ y la cooperación horizontal⁶⁰. La OIT puede prestar apoyo para mejorar los sistemas de administración e inspección del trabajo mediante la aplicación de estrategias adecuadas de sensibilización, en particular con la colaboración de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Además, puede prestar servicios de desarrollo de capacidades que tengan por objetivo crear un entorno más propicio, fortalecer las instituciones y desarrollar las competencias técnicas del personal mediante programas de formación.
- 53.** La OIT ha llevado a cabo recientemente una serie de evaluaciones y auditorías de las necesidades de las administraciones e inspecciones del trabajo, a solicitud de los interesados; las conclusiones y recomendaciones correspondientes y los planes de acción resultantes han servido para orientar las actividades y los programas de asistencia técnica de la Oficina. Esta asistencia incluye la utilización de diversos productos o herramientas, como, por ejemplo, módulos de formación orientados a facilitar la realización de los objetivos del plan de acción. Esta doble estrategia de auditorías y prestación de asistencia es un medio de acción primordial del Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo de la OIT (LAB/ADMIN). Tanto los productos como la asistencia técnica de la OIT deben mejorarse constantemente, sobre la base de una evaluación independiente de los mejores resultados y prácticas en estos ámbitos. La elaboración y puesta en práctica de un

⁵⁹ En la mejora de la recopilación de datos se incluyen las actividades de normalización de los datos y registros administrativos de los ministerios de Trabajo y en especial de los servicios de inspección, a fin de lograr una mayor comparabilidad a nivel internacional.

⁶⁰ Por cooperación internacional se entiende la colaboración entre entidades similares de distintos países con el fin de intercambiar mejores prácticas o prestar servicios de asesoramiento técnico (por ejemplo, entre ministerios de Trabajo o inspecciones del trabajo).

programa de cooperación técnica capaz de atender a las necesidades de los Miembros, con un mandato claro, ámbitos de intervención bien definidos e indicadores para medir su impacto es una tarea que contribuirá al logro de una gobernanza más eficaz. Desde la creación de LAB/ADMIN en 2009, los países donantes han apoyado generosamente sus actividades. Ahora se presenta la oportunidad — sobre todo en previsión de la discusión general que tendrá lugar en la Conferencia del próximo año, sobre administración e inspección del trabajo — de consolidar este apoyo mediante la creación de una «cartera» de cooperación técnica o de un consorcio de donantes que respalde la puesta en práctica de las recomendaciones que emanen de la Conferencia. Asimismo, la OIT también debería esforzarse por subsanar las deficiencias de que adolecen actualmente las investigaciones sobre temas relacionados con la administración del trabajo, que, con la notable excepción de las investigaciones relativas a los servicios públicos de empleo, no han suscitado interés entre los investigadores. Así, podrían estudiarse temas como los siguientes: papel de la inspección del trabajo en la promoción y el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de la OIT, los nuevos problemas relativos a la aplicación que se plantean en los mercados de trabajo duales, la extensión de los servicios de administración e inspección del trabajo a la economía informal, o los enfoques institucionales para combatir el trabajo no declarado.

54. Por último, las alianzas y redes mundiales han aportado y seguirán aportando una contribución importante al intercambio de experiencias y mejores prácticas entre las administraciones y servicios de inspección del trabajo nacionales. La OIT podría desempeñar un papel central en el fortalecimiento de estas plataformas de cooperación, promoviendo iniciativas y mecanismos de coordinación a nivel internacional y creando una red internacional de los ministerios de Trabajo, que incluya a los servicios de inspección del trabajo. Por otra parte, la OIT también podría prestar apoyo a los mandantes en el ámbito del desarrollo de productos de aplicación mundial, como, por ejemplo, metodologías para la evaluación de las necesidades de las administraciones y servicios de inspección del trabajo, módulos de formación para inspectores del trabajo, directrices sobre temas específicos para uso de los administradores y otras herramientas que puedan adaptarse a las necesidades y los contextos de cada país.

55. La Comisión tal vez estime oportuno:

- a) examinar las funciones, estrategias y prácticas en materia de administración e inspección del trabajo;
- b) proporcionar orientaciones a la Oficina para la discusión general sobre la administración y la inspección del trabajo que tendrá lugar durante la reunión de 2011 de la Conferencia Internacional del Trabajo; y
- c) expresar su opinión sobre las medidas y las herramientas que se proponen para fortalecer la administración y la inspección del trabajo a nivel nacional e internacional.

Ginebra, 20 de octubre de 2010

Este documento se presenta para debate y orientación