



Organización
Internacional
del Trabajo

**EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN
Y LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO
EN LA GOBERNANZA EN LAS AMÉRICAS**

Prólogo

Las Conferencias Interamericanas de Ministros del Trabajo, organizadas por la Organización de Estados Americanos, se han constituido desde su origen en un espacio de debate sobre las mejores formas de garantizar la gobernanza, desde la inequívoca convicción de la necesidad de contar con administraciones nacionales del trabajo sólidas y eficaces. Ya en el 1998 en Viña del Mar, la Conferencia insistió en que los Ministerios de Trabajo eran la clave del desarrollo de las políticas económicas y sociales, debiendo fundamentarse en una visión multidisciplinaria que garantizara eficacia, eficiencia y equidad, todo ello en un contexto de fomento del diálogo social.

Con aquella primera Declaración, la Conferencia se alineó en su promoción de la gobernanza en la región con los valores de la OIT, esbozados en el Convenio 150 sobre la administración del trabajo, abriendo nuevos caminos para la discusión, el progreso y la generación de políticas laborales inclusivas en un contexto de respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

En el 2002, consolidando la prioridad de esta orientación fundadora de la CIMT, se estableció el grupo de trabajo 2 para el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Trabajo que ha sido motor para el desarrollo de las actividades de apoyo a los ministerios, en aras a generar mejor capacidad institucional, profesionalidad y modernización. La importancia temática que nos ocupa resulta evidente y se consolida con la creación en el 2005 de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL), que ha sido impulsora y defensora de las acciones de intercambio de experiencias en el continente.

En este contexto, la colaboración de la OIT en el desarrollo de las propuestas de la Conferencia y de sus grupos de trabajo es evidente. A través del diálogo conjunto, del intercambio de la información, de las experiencias y de los productos e investigaciones, las actividades realizadas en este marco han reforzado los principios y proyectos ejecutados por la OIT en los países de América, permitiendo maximizar resultados. No cabe duda que ambas instancias creen firmemente en el valor de una mejor administración de trabajo y en la necesidad de que la región crezca armoniosamente en un contexto de políticas sociales que permitan el trabajo decente. Es un empeño común por el que ambas trabajan.

Si bien el progreso ha sido enorme, los retos siguen siendo importantes y la cooperación hemisférica se ha convertido en un elemento clave de desarrollo. Compartir experiencias y generar alianzas estratégicas regionales aprendiendo de fracasos y éxitos es una vía clave para garantizar una mejor gobernanza americana y generar Ministerios de Trabajo eficaces y centrales en el ámbito de la administración pública.

América, por su heterogeneidad de sistemas y niveles de desarrollo económico es, sin duda, el mejor observatorio de la cooperación internacional en materia de administración del trabajo. No obstante esta diversidad, los progresos y la consolidación de los Ministerios de Trabajo se constatan cada día y cruzan fronteras y sistemas jurídicos. No separa la lengua, ni que el marco jurídico sea “civil o common law” y muestra de ello es el trabajo ejecutado.

En esta labor esperamos seguir trabajando conjuntamente por la gobernanza, aunando esfuerzos y generando nuevas voluntades y compromisos. Viendo lo ya realizado en cincuenta años, podemos esperar que muy pronto se consoliden definitivamente los valores y principios de la justicia social y que en ello los Ministerios de Trabajo, trabajando codo a codo con los actores sociales sean los actores claves.

Elizabeth Tinoco
Directora General Adjunta
Directora Regional para América Latina y el Caribe

Lima, octubre de 2013

El papel de la administración y la inspección del trabajo en la gobernanza en las Américas

1. Introducción

En el contexto de los ordenamientos regidos por la tradición civilista (como es el caso en los países de América latina), el relevante papel de los órganos administrativos en lo laboral fue evidente desde la promulgación de las primeras legislaciones de carácter social que, incluso antes de la existencia del derecho del trabajo como disciplina, incluían normas de naturaleza administrativa aplicables a las empresas. Este era el caso, por ejemplo, de las normas de policía del trabajo para la protección de mujeres y menores, que por su carácter netamente administrativo, no generaban derechos de acción del trabajador y sólo obligaban al empleador (aunque su tratamiento era responsabilidad, en general, de la jurisdicción ordinaria).

Posteriormente, la insuficiencia del alcance del control judicial en el área laboral (fruto de la falta de medios y de la complejidad de los procedimientos) “extendió” la presencia de esta tutela administrativa, incluso cuando los trabajadores habían adquirido ante la justicia (civil, penal e incluso laboral, más tarde) el derecho de reclamación y queja por motivos relacionados con las condiciones de trabajo. La generalización de esta realidad era tan notoria que la Constitución de la OIT, en 1919, estableció que cada Estado Miembro “deberá organizar un servicio de inspección de trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores”.¹ Esta regla sigue siendo máxima en los programas y debates de la Organización.

La administración del trabajo nace en todo el mundo intrínsecamente ligada a la aplicación del ordenamiento jurídico laboral, y es la inspección de trabajo la que de forma genuina, como parte esencial de esa administración, ejerce la función fundamental de control y tutela de los derechos de los trabajadores. La administración del trabajo es, por tanto,

¹ En efecto, el Tratado de Versalles (parte XIII), establece claramente en uno de sus principios, como ya se mencionó, la obligación de los Estados Miembros de organizar un servicio de inspección con el fin de asegurar la aplicación de la legislación social. Aún más, establece que el servicio comprenderá a mujeres (artículo 427.9°).

simultánea en su creación al establecimiento de un sistema de inspección autónomo y especializado a cargo de la vigilancia y el respeto de la legislación laboral, que basa su actuación en el principio de que las disposiciones laborales han de ser cumplidas *prima facie* por las partes ligadas por el contrato de trabajo. Digamos que, el asegurar una buena gobernanza a través de una estructura administrativa pública y el garantizar el control del cumplimiento de lo laboral por un órgano estatal son principios que se entremezclan en el momento de la creación de los ministerios de trabajo.

Las propias normas internacionales de la OIT ilustran esta relación intrínseca, ya que dos funciones tradicionales de la inspección del trabajo, definidas con mayor precisión en el artículo 3, párrafo 1, b) y c) del Convenio 81, y el artículo 6, párrafo 1, b) y c), del Convenio 129 (43) están mencionadas de modo específico en el Convenio 150 relativo a la administración del trabajo. Una, en el artículo 6, párrafo 2, b), en virtud del cual los organismos competentes del sistema de administración del trabajo deberán «... señalar las deficiencias y abusos» en las condiciones de trabajo, de empleo y de vida profesional de las personas empleadas, desempleadas o subempleadas y «presentar propuestas sobre los métodos para remediarlos». La otra función tradicional está indicada en el párrafo 2, d) del mismo artículo, que prevé que los organismos competentes deberán «brindar asesoramiento técnico a los empleadores y trabajadores y a sus organizaciones respectivas que así lo soliciten».

El objeto, funciones y organización de la administración del trabajo, aparecen en la Recomendación 158 de la OIT, donde se destaca la idea de que «el sistema de administración del trabajo debería comprender un sistema de inspección del trabajo» y contar con unidades especializadas para tratar cada uno de los programas principales de la administración del trabajo, indicándose la posibilidad de la existencia de unidades para la preparación de normas relativas a las condiciones de trabajo y de empleo, la inspección del trabajo, las relaciones de trabajo, el empleo, la planificación de la mano de obra y el desarrollo de los recursos humanos, los asuntos internacionales de trabajo y, eventualmente, la seguridad social, la legislación en materia de salarios mínimos y las cuestiones referentes a determinados grupos de trabajadores (artículo 25).

2. La OIT y la administración e inspección del trabajo

Desde su fundación, los instrumentos de la OIT buscan garantizar una eficacia real y un cumplimiento efectivo de la ley, con el fin de alcanzar uno de los fines básicos de su Constitución: la protección de los trabajadores.

Desde 1919, la OIT ha considerado una prioridad responder a la necesidad de disponer de sistemas adecuados de administración e inspección del trabajo. La importancia de contar con instituciones laborales sólidas y eficientes para el desarrollo económico y social se reconoce en la Constitución de la OIT, en la Declaración de Filadelfia y en la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (Declaración de 2008), y ha quedado plasmada en detalle en numerosos convenios, recomendaciones y otros instrumentos y declaraciones de la OIT.

Acorde con el desarrollo de las administraciones de trabajo en el mundo, la inspección aparece también en la OIT como el tema inicial de discusión. Así, la primera manifestación de la importancia de la función de las administraciones e inspecciones de trabajo en el ámbito de la OIT se constata desde 1919 cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación (núm. 5) sobre inspección de trabajo (servicios

de higiene)², que fue reforzada en 1923 con la adopción de la Recomendación (núm. 20) sobre la inspección de trabajo, y cuyos principios serían la base del Convenio sobre inspección del trabajo en la industria y el comercio, 1947 (núm. 81), y más tarde fundamento del relativo a la inspección del trabajo en la agricultura (núm. 129)³. Ambos instrumentos internacionales establecen muy claramente las funciones fundamentales de esta institución⁴, centrando el desarrollo de su actuación en torno a la vigilancia de las “disposiciones legales”⁵ (Artículo 3 del Convenio 81, y 2 del Convenio 129), en su sentido más amplio de control de legalidad (prevención y control). Ambos instrumentos, junto con los Convenios 122 sobre política de empleo y 144 sobre tripartismo, son considerados por la OIT como convenios de gobernanza.

La labor normativa internacional en torno a la inspección no se termina en el Convenio 129 ya que un Protocolo, adoptado en 1995, permite extender el Convenio 81 a los servicios no comerciales. En 1996 se adopta el Convenio sobre inspección de trabajo (gente de mar), (núm. 178). A ellos se suman las diferentes referencias a la inspección en distintos instrumentos de la Organización.

La efectiva aplicación de la norma, el asesoramiento a los actores sociales sobre la manera más eficaz para su cumplimiento, la labor de comunicación de las deficiencias en la puesta en práctica de las diferentes disposiciones sobre condiciones de empleo y salud de los trabajadores, así como las “proposiciones para mejorar la legislación”⁶ son en definitiva, a juicio de la norma internacional, los pilares básicos de la acción del inspector. Por ello, los Convenios 81 y 129 incluyen reglas para que la inspección de trabajo se organice y funcione como sistema bajo la supervisión y control de una autoridad central, cooperando con otras instituciones públicas y privadas y con los trabajadores y empleadores y sus organizaciones, es decir, que integren todos los actores que intervienen en el ámbito laboral con el fin de poder ejercer una verdadera política de inspección.

Posterior a los hoy calificados convenios de gobernanza en materia de inspección, en 1978 la Conferencia Internacional de Trabajo se planteó una nueva norma y su Recomendación complementaria que fueran más allá del desarrollo de una de aplicación legal y que sirvieran para caracterizar el sistema de administración en torno a las diversas funciones de los ministerios, a garantizar el tripartismo y a mejorar la capacidad de las administraciones en desarrollar políticas laborales.

Es importante considerar que la administración del trabajo guarda relación con prácticamente todas las normas de la OIT en la medida en que éstas requieren la intervención gubernamental, a menudo, aunque no de forma exclusiva, a través de los ministerios de trabajo y/u otras instituciones de la administración del trabajo. Es por ello que el marco general para la administración del trabajo se proporciona en el Convenio núm. 150 el cual, junto con la Recomendación núm. 158 (1978), define el cometido, las funciones y la organización de los sistemas nacionales de administración del trabajo. Ambos instrumentos están actualizados, responden a las condiciones socioeconómicas actuales y

2 Hoy retirada.

3 Existen otra serie de instrumentos posteriores sobre el tema: Recomendación sobre la inspección de trabajo (gente del mar), Recomendación sobre la inspección de trabajo, núm. 54 (construcción), Recomendación sobre la inspección de trabajo, núm. 82 (minas y transporte, además de las Recomendaciones 81 y 133 que completan los Convenios 81 y 129.

4 Ver artículo 3 del Convenio sobre inspección del trabajo en la industria y el comercio, 1947 (núm. 81) y el artículo 6 del Convenio sobre inspección del trabajo en la agricultura, 1969 (núm. 129).

5 Disposiciones legales que de acuerdo al artículo 27 del Convenio 81 y al artículo 2 del Convenio 129 comprenden “la legislación, los laudos arbitrales y los acuerdos colectivos”.

6 Cf. el artículo 6, párrafo 1 c) del Convenio 129.

son aplicables a todos los Estados Miembros de la OIT, independientemente de su nivel de desarrollo o del grado de sofisticación de sus sistemas de administración del trabajo.

El Convenio 150 establece directrices para promover sistemas eficaces y coordinados de administración del trabajo⁷ que garanticen una cooperación adecuada con los empleadores y los trabajadores en relación con actividades tratadas con mayor detalle en otros instrumentos de la OIT. La particularidad de este convenio es que establece normas relativas al sistema general de administración del trabajo, englobando así a los distintos órganos que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la política laboral, incluidos sus aspectos internacionales, así como la prestación de servicios y asesoramiento a los empleadores y los trabajadores.

La importancia de las administraciones e inspecciones se ha visto renovada en los últimos años en el ámbito nacional e internacional, ya que la crisis financiera y económica mundial ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con sistemas adecuados de administración e inspección del trabajo. En el Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2009 se hace referencia al fortalecimiento de la capacidad de las administraciones del trabajo y las inspecciones del trabajo como «un elemento importante de toda acción integradora que tenga por objeto la protección de los trabajadores, la seguridad social, las políticas del mercado de trabajo y el diálogo social», y señala su importancia capital para responder a la crisis y promover el desarrollo económico y social.⁸ Por otra parte, en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010, la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo, observó en sus conclusiones que era necesario aumentar la capacidad de los servicios de inspección del trabajo.⁹

Teniendo en cuenta lo anterior, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió, en su reunión de junio de 2010, inscribir en el Orden del Día de la 100.^a reunión (2011) de la Conferencia una discusión general sobre administración del trabajo e inspección del trabajo que concluyó sus labores en junio con la aprobación de una Resolución y sus conclusiones que renovaron el mandato de la OIT en esta materia.¹⁰ Como consecuencia, numerosas acciones de cooperación y desarrollo de dichas conclusiones se han venido desarrollando para garantizar su ejecución adecuada por todo el mundo, generando numerosos programas de cooperación técnica de los que se benefician todas las regiones y países, incluidas las Américas. Además, prácticamente todos los instrumentos, conclusiones y declaraciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en los últimos años se refieren a ese papel central de las administraciones e inspecciones en el diseño y aplicación de las políticas laborales.

7 En el Convenio 150 se define la expresión «administración del trabajo» como las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo.

8 OIT, Para recuperarse de la crisis: Un pacto mundial para el empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.^a reunión, Ginebra, 2009, párrafos 17 y 26.

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

10 OIT, Conclusiones relativas a la discusión sobre administración e inspección del trabajo, en Actas Provisionales núm. 19, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011.

3. La génesis de las administraciones e inspecciones de trabajo en el mundo

La administración y la inspección de trabajo son como se ha señalado instituciones básicas en el mundo laboral pero, ¿Cuál es su origen? ¿Cómo surgen y se desarrollan en la esfera pública?

Las administraciones e inspecciones de trabajo son consecuencia directa de los efectos de la primera revolución industrial, y del consecuente y creciente interés general en garantizar el cumplimiento de las leyes relativas a las condiciones de trabajo, en particular para evitar situaciones de extrema explotación en mujeres y menores. Desde entonces, el cumplimiento de ciertas normas “sociales” comienza a convertirse en un tema de preocupación central que, como ya se mencionó, va indisolublemente unido al nacimiento del derecho del trabajo.

Si bien el Siglo XIX es el momento histórico del nacimiento formal de las instituciones laborales en Europa,¹¹ existen ya manifestaciones previas sobre el control y la necesidad de garantía de la salud en el trabajo (el antecedente de las enfermedades profesionales) presentes en algunos papiros egipcios, en documentos del Imperio romano, en algunos estudios en la Edad Media, y en el Siglo XVI en el Tratado del médico italiano Bernardino Ramazzini (1700) “sobre las enfermedades profesionales”, donde por primera vez se considera el concepto de enfermedad ligada al trabajo y se hace una descripción detallada de diferentes profesiones e incluso en algunas normas de las colonias españolas como veremos posteriormente. A mediados del Siglo XIX, numerosos países europeos contaban con inspecciones de industria y/o minas. Hacia fines del siglo, las delegaciones y oficinas de inspección o control de condiciones de trabajo dependientes de la administración estatal estaban establecidas en toda Europa (Rusia en 1882, España en 1883, Bélgica en 1894), convirtiéndose en las verdaderas precursoras de los actuales ministerios de trabajo (la inspección presenta, por tanto, un carácter de función central de la administración del trabajo desde sus primeras manifestaciones). En 1889, siete estados europeos contaban con órganos de inspección encargados de controlar la aplicación de las normas laborales: Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Suiza y Rusia.

Es claro que la inspección de trabajo fue el germen básico para el desarrollo de una administración laboral y este parámetro se repite en las diferentes regiones del mundo. Es importante señalar que los albores del Siglo XX, si bien la mayor parte de las inspecciones (sólo existían formalmente en Europa) se emplazaban en la administración estatal nacional (salvo en Alemania, donde existía claramente la idea de una administración para cada Estado), no siempre era en el Ministerio de Trabajo, la administración encargada de los temas laborales y de la inspección (no existía aun en muchos países), sino el ministerio de industria, el del interior o el de comercio.

¹¹ El Reino Unido fue pionero en establecer un sistema de inspección. La ley de 22 de junio de 1802, para preservar la moral y la salud de los aprendices, estableció un sistema de control de su cumplimiento a cargo de comités voluntarios, que no tuvo excesivo éxito. El 29 de agosto de 1883, sobre la base de que “las prescripciones relativas al nombramiento de vigilantes honorarios no habían sido ejecutadas de manera fiel y por ello las medidas de protección no habían sido aplicadas”, se promulgó la ley (conocida bajo el nombre de Althorp Act) que atribuía a los inspectores de fábricas (cuatro por entonces en toda Gran Bretaña) poderes fundamentales: la libre entrada en las empresas, la libre encuesta de los trabajadores y empleadores, y la capacidad de dirimir conflictos y juzgar las infracciones. Posteriormente, en 1887, se estableció un cuerpo de inspectores auxiliares de origen obrero que desapareció en 1920, creándose un sistema esencialmente consultivo y de limitadas funciones centradas en la investigación y en la exigencia del cumplimiento de la legislación, tanto en el medio fabril como en otras industrias (minería, explosivos o productos químicos).

4. Evolución histórica del sistema de administración e inspección del trabajo en las Américas

Como ya se mencionó, la colonia española estableció, desde el Siglo XVII, reglas relativas a la protección de los nativos restringiendo el empleo de menores, las horas de trabajo e incluso prohibiendo el peso de los bultos de carga y garantizando el pago de una remuneración adecuada; por ejemplo, en la Real Cédula sobre repartimiento de 26 de mayo de 1609 se ordena que “se visite (por los oidores) con particular atención la tierra cuando salieren a cumplir su turno, e inquietan el tratamiento que los encomenderos, mineros y dueños de las haciendas hicieron a los indios de repartimiento, o voluntarios...”.

La primera referencia a la creación de una administración /inspección de trabajo en la región se encuentra en Brasil, donde el Decreto 1313, de 17 de enero de 1891, crea formalmente un servicio de inspección para fiscalizar las condiciones de trabajo de los menores empleados en las fábricas de Río de Janeiro. El decreto estableció la libre entrada de los inspectores en los establecimientos fabriles, oficinas, laboratorios y depósitos de manufacturas. Además, establecía una serie de exigencias en materia de seguridad y salud en los locales de trabajo, la visita mensual de los establecimientos y una lista de sanciones. El decreto no fue, sin embargo, aplicado en la práctica.

En el Siglo XX, la creación del sistema de administración del trabajo en las Américas estuvo muy ligada al orden público, y las primeras oficinas encargadas de lo social estaban en los ministerios del interior y defensa. La creación de las administraciones de trabajo en América Latina sigue los avatares de la creación y desarrollo de las inspecciones que aparecen como unidades especializadas y a veces descentralizadas geográficamente en dichos ministerios a partir de 1930. En muchos casos esta descentralización geográfica situaba a la inspección como única unidad administrativa provincial, situación que perdura en la actualidad en algunos países de la región. Además no hay que olvidar que el concepto social o laboral era diferente en la legislación y en general, en un primer momento, cuestiones laborales como el control del descanso dominical estaban a cargo de la acción policial común.

En torno a los años veinte empiezan a aparecer las primeras oficinas de trabajo. Es el caso de Colombia (1923, Oficina General del Trabajo que incluye al mismo tiempo competencias de inspección), de Guatemala (Departamento Nacional de Trabajo, 1925), Panamá (Oficina del Trabajo, 1926), Costa Rica (1928, Secretaría de Trabajo y Previsión Social), Paraguay (1931, Departamento del Trabajo), 1931 en México con la promulgación de la primera Ley Federal de Trabajo (que atribuye también la inspección) en Cuba (1933) la Secretaria de Trabajo y en Venezuela (Oficina Nacional del Trabajo en 1936, también con competencias de inspección). Las inspecciones se crean en momentos diferentes siendo anteriores en el caso de Argentina (1912), Uruguay (1913), Chile (1919), Perú (1920), Brasil (1921), Bolivia (1924), siguiendo en 1926 las inspecciones de Ecuador y Guatemala.

Desde mediados de los treinta y hasta 1960 se produjo un claro proceso de consolidación, perfilándose las funciones de las oficinas y ministerios de trabajo y en ellos, de las inspecciones.

Las funciones de las administraciones de trabajo en la región en los años cincuenta se concentraban en torno a las inspecciones que eran muy generales y abarcaban numerosas funciones administrativas más allá del control del cumplimiento, incluyendo funciones de conciliación, salvo en el caso de Brasil, donde el servicio de inspección se concentraba simplemente en la aplicación de la ley. Los Estados federales representaban un reto mayor sobre todo en relación a las inspecciones, aunque en Estados Unidos, por ejemplo, con la promulgación de la ley de normas equitativas de trabajo (duración, salario mínimo y

empleo de jóvenes) en 1938 creó un servicio federal de inspección con 500 inspectores operando en trece regiones y con un manual de procedimientos para la inspección.

Las condiciones de trabajo de los funcionarios y en particular de los inspectores eran un problema común y también las finanzas, lo que llevó a que en Estados Unidos algunos estados facturaran algunos servicios. Así, por ejemplo, Misuri, Montana y Oregón en la década de los treinta, aplicaban una cuota directa por la inspección de fábricas que integraba en la tesorería del Estado en un fondo de administración industrial que se destinaba a financiar el sistema de inspección.

Desde entonces el desarrollo de las administraciones ha venido dependiendo de los recursos y del interés de los respectivos gobiernos en fortalecer la esfera de lo social, aunque la tendencia en el periodo entre 1960 y 1990 fue hacia “la baja”, incluyendo la disminución en algunos países (Argentina, Chile, Perú) del número de funcionarios y en particular de los inspectores. El caso extremo quizás lo representaba Perú que en 1994 contaba únicamente dos inspectores de trabajo en planta con estatuto de estabilidad de carrera (el resto eran contratados laborales).

En este proceso de restricción y reducción, influyó muy particularmente el desarrollo de las políticas de ajuste estructural aplicadas por las administraciones públicas latinoamericanas y la consecuente reducción del gasto público.

En aquel momento se señalaba que las nuevas condiciones y desafíos generados por el proceso de globalización e integración económica obligan a revisar y adaptar los contenidos de la Administración del Trabajo en la región, no sólo por la necesidad de armonizar algunos aspectos de la legislación laboral en procesos de la integración (por ejemplo en lo relativo a migraciones laborales, la certificación de competencias y/o la seguridad social), sino por la necesidad de crear nuevas dinámicas de relaciones más enfocadas en un diálogo social incluyente y menos interventor y en la progresiva transformación de la función de la inspección hacia un papel más preventivo.

Este cambio en los contenidos de la administración del trabajo implicaba enormes desafíos de adaptación, reforma y modernización que en vez de enfocarse en una redefinición de las necesidades y en una clara tecnificación a través de la recalificación y la capacitación del personal, se concentraron en una reducción de los recursos humanos, sencilla de realizarse al no gozar muchos de los países de estabilidad en el empleo público.

Consecuencia de la crisis y el proceso de revisión de las políticas públicas, desde 1990 existe una tendencia creciente en la región a mejorar y profesionalizar las administraciones, con énfasis en la inspecciones y a fortalecerlas, aunque la situación en algunos países dista aún mucho de ser “adecuada” (al menos en lo que se refiere a los comentarios relativos a los convenios relativos a administración e inspección sobre ratificados en la región, por parte de la CEACR *ver infra*). Los esfuerzos han sido notables y en este proceso la dinámica regional y los procesos ligados a los capítulos sociales de los tratados de libre comercio han sido cruciales.

Desde la perspectiva de la OIT, la evolución de las administraciones e inspecciones en la región ha sido muy relevante en particular en la última década. Podríamos decir que salvo en el caso de Canadá y Estados Unidos, se desprenden de los 32 países lineamientos comunes, una práctica paralela y retos homogéneos a pesar de existir estadios muy diferentes en el desarrollo de las diferentes administraciones inspecciones de trabajo nacionales.

Esta uniformidad de retos pendientes queda muy patente en los comentarios que los órganos de control han realizado en relación con el cumplimiento de los Convenios

81, 129 y 150 de la OIT en los últimos años y que, en muchos casos, han servido para solventar situaciones problemáticas anteriores, orientando a los gobiernos en un mejor cumplimiento de la normativa internacional en aras a lograr sistemas de administración e inspección nacionales más eficaz.

Desde la década de los 50, una parte importante de los países ratificaron el Convenio 81 sobre inspección de trabajo en la industria y comercio, siendo menos el éxito del 129 sobre la inspección en la agricultura que sólo fue ratificado por Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Guyana, San Vicente y las Granadinas y Uruguay. El último adoptado el Convenio 178 sobre inspección de gente del mar, sólo ha sido ratificado por Brasil y República Dominicana. El índice de ratificaciones es por tanto elevado, lo que implica el interés de los países por la temática y por el enfoque que un convenio como el 81, extenso y bastante detallado, aporta al desarrollo de la inspección nacional en América Latina.

El Convenio 150 también ha sido ratificado por 14 países de la región,¹² más de un 40%, lo que es un porcentaje mayor que el índice general de ratificación de este convenio.

A partir del 2004, si bien los temas abordados por los comentarios siguen siendo recurrentes (excesiva dedicación a funciones de mediación de los inspectores, insuficientes recursos humanos, participación excesiva del empleador en la visita e insuficiencia de las multas) existe un progreso evidente en el cumplimiento de los convenios, habiéndose logrado cambios importantes en la legislación y la práctica ha implicado en algunos casos, una mayor colaboración de las autoridades que se encuentran inscritas en la administración, el aumento de los efectivos en varios países, la tendencia a establecer, cuando no existe, una carrera administrativa y en muchas ocasiones una mejor organización del procedimiento y la estructura organizativa del sistema de administración y de inspección a nivel local. Igualmente se observa en algunos países la modernización de los procesos de inspección y de sus útiles, así como una creciente voluntad política de profesionalizar las inspecciones y dotarles de mejores medios.

En la actualidad, la mayor parte de los países de la región tiene comentarios pendientes en relación con los convenios ratificados en esta materia. Respecto a la administración, las preocupaciones y observaciones de la CEACR se centran en las funciones de los diferentes órganos tripartitos consultativos de la administración y en el seguimiento de sus decisiones. La coordinación de funciones en el propio sistema, así como en algunos países la delegación de funciones a órganos e instituciones de carácter privado son aspectos sujetos a comentarios. Dado el índice de ratificación mayor, los comentarios en materia de inspección son mucho más extensos y en algunos casos para los países que no han ratificado el Convenio 81 y sí el 150, se encuentran contenidos en las observaciones y solicitudes directas que se encaminan al gobierno en materia de administración.

En cuanto a la inspección del trabajo es muy frecuente encontrar la preocupación de los órganos de control por la dedicación excesiva de los inspectores a funciones de mediación, en detrimento de las funciones de control de las condiciones de empleo, así como una insuficiente colaboración con otros organismos de la administración pública (ambos problemas son señalados casi históricamente para varios de los países de la región). Similares problemas son los que plantea la falta de carrera administrativa, la necesidad de un salario más adecuado, la inestabilidad en el empleo, y la falta recurrente de ausencia de formación inicial o continua (que es común en todos los países), lo que a veces se liga de forma colateral con problemas deontológico. Este último tipo de comentario aparece también en relación al Convenio 150.

12 Argentina, Belice, Costa Rica, Cuba, Dominica, Estados Unidos, El Salvador, Guyana, Jamaica, México, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay.

La escasez de medios materiales y humanos y las contrataciones basadas en criterios no estrictamente profesionales son señaladas continuamente por la Comisión de Expertos en relación con todos los convenios en la materia. En algunos casos se constata la reducción del número de los efectivos y los problemas relativos a la existencia de un marco legal inadecuado.

Estrictamente en materia de inspección, la notificación de los accidentes y enfermedades profesionales sigue siendo a juicio de los órganos de control, un problema mayor, a veces por ser inexistente y otras deficiente, así como se señala en algunos casos la disminución de la frecuencia y la calidad de las visitas o la falta de uniformidad de criterios de inspección, de planificación y de objetividad.

Por último, la insuficiencia de la cuantía de las sanciones y con ello de su capacidad disuasoria, así como la lentitud y falta de articulación de los procesos de sanción es también un punto señalado con relativa frecuencia.

Con relación al Convenio 129, los problemas señalados se centran en general en torno a las deficiencias relacionadas con la seguridad y salud, es decir, a la falta de preparación y conocimientos técnicos de los técnicos. No existe formación específica, la legislación se incumple y no existe especialización. La falta de medios materiales es especialmente relevante en este contexto (los medios de transporte en el campo son esenciales).

Los retos son muchos, pero la voluntad política de los gobiernos en este tema, en particular en los últimos años, ha generado avances considerables y una conciencia generalizada de la necesidad de una administración e inspección de trabajo eficiente y eficaz.

5. Los procesos regionales y las administraciones de trabajo en la región

Como se ha señalado, la voluntad política y los avances nacionales son fundamentales en el progreso en la región. La importancia de las acciones supra nacionales y regionales en esta área han sido motor de los cambios y de las nuevas orientaciones. En el ámbito regional son numerosas las afirmaciones y declaraciones sobre la importancia de las administraciones y, en particular, de la inspección que aparece en distintos textos y foros esencialmente en los últimos 20 años.

6. El papel de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo

La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo¹³ ha venido insistiendo vivamente desde el Plan de Acción de Viña del Mar (1998)¹⁴ en el que determina que los Ministerios del Trabajo. “*Procurarán modernizar sus cometidos, a fin de cumplir adecuadamente con las tareas que les son propias ... En particular (insistiendo) en la importancia que los Ministerios participen activamente en las decisiones de políticas económico-sociales de los gobiernos, a fin de superar la brecha que a menudo se presenta entre las áreas económicas y las sociales, y particularmente las laborales. Para ello es necesario que amplíen su campo de actividad más allá de los temas jurídicos laborales, o la intermediación de conflictos, incorporando una*

13 http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/cpo_trab_minist.asp. Las distintas Declaraciones y Planes de acción mencionados a continuación se encuentran en esta referencia web.

14 Esta es la primera Conferencia de Ministros en el proceso de Cumbres de las Américas, iniciado en 1994, en que aparece en la agenda la temática laboral incluida la modernización de la administración de trabajo.

visión interdisciplinaria, que integre las perspectivas jurídica, económica, sociológica y de la administración del trabajo. Asimismo es importante que capaciten y perfeccionen sus cuadros de manera permanente, y que actualicen su diseño institucional, incorporando el concepto de planificación estratégica, a fin de atender con capacidad técnica y eficiencia y en coordinación con otras agencias públicas y privadas, un ámbito más amplio de materias que las tradicionalmente conocidas, en especial las de capacitación y formación profesional, las vinculadas a la elevación de la calidad de los empleos, las relacionadas con los procesos de reconversión laboral y, en general, todas aquellas que surgen de las transformaciones originadas por la integración económica mundial y regional, el cambio tecnológico y los procesos de adaptación de los mercados y regímenes de trabajo, a tales procesos” igualmente el Plan hizo hincapié en la necesidad “de producir información empírica relevante sobre las realidades del mundo del trabajo y de procesarla como base para la formulación de políticas” y para ser una fuente reconocida de información pública sobre las relaciones laborales, el empleo, los mercados de trabajo, la formación profesional, las condiciones de trabajo, la legislación laboral, los aspectos laborales de las políticas de integración y otros temas de la misma relevancia. Además el Plan otorga el papel líder en materia de diálogo social.

El mandato se consolida en la CIMT de Quebec en el 2002 en cuya Declaración y Plan de Acción se reforzó la importancia de las administraciones de trabajo en particular en el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo. El Grupo de Trabajo 2 “Fortalecimiento Institucional de los Ministerios de Trabajo” creado en Viña ha seguido siendo parte esencial de los planes de acción consecuentes hasta la última CIMT en el Salvador.

El Plan de Acción de la CIMT 2013 señala, entre otros, varios compromisos regionales relativos a la administración laboral. Así se recoge la necesidad de:

“ Continuar y/o apoyar los esfuerzos de los Ministerios de Trabajo por mejorar su capacidad institucional, entre otros aspectos, la profesionalización de sus funcionarios ...

Impulsar las acciones de los Ministerios encaminadas a mejorar aspectos de la capacitación y formación profesional ...

Recopilar información regional, subregional y nacional sobre prácticas innovadoras en el uso de tecnologías de la información para la difusión y concientización del cumplimiento la legislación laboral ...

Apoyar la ampliación y mejora de la Red de Servicios Públicos de Empleo, para lograr mayor incidencia e impacto a nivel local ...

Fortalecer los Observatorios del mercado laboral como un instrumento que permita a los Ministerios tener estudios y recomendaciones apropiadas sobre el mercado laboral:

Fortalecer el servicio de inspección del trabajo y promover la concientización y compromiso de los empleadores y trabajadores sobre el respeto de los derechos de los trabajadores. Asimismo, profundizaremos el intercambio sobre instrumentos como la sistematización de los procesos de inspección que permitan evaluar resultados y obtener reportes oportunos para trazar políticas efectivas y

Apoyar la formulación de políticas nacionales de salud y seguridad en el trabajo, que reafirmen el compromiso en la promoción de una acción eficaz en esta materia, con énfasis en la prevención y el cumplimiento”.

En el mismo marco y como consecuencia de la importancia que se otorga al tema dentro del proceso global de modernizar y mejorar las administraciones de trabajo en el ámbito de la CIMT, en la Cumbre de México en el 2005 se creó la RIAL¹⁵ que es el mecanismo de cooperación entre los Ministerios de Trabajo de las Américas que busca fortalecer sus capacidades humanas e institucionales.

La RIAL, que utiliza la cooperación horizontal regional, se creó para responder a las necesidades de los Ministerios para modernizarse y fortalecer su capacidad de gestión; mejorar el funcionamiento de los mercados laborales; garantizar una adecuada formación profesional que responda a las necesidades del sector productivo; velar por la aplicación de la legislación y la defensa de los derechos de los trabajadores; y potenciar el diálogo social tripartito. Desde entonces ha propiciado más de 68 proyectos de intercambio bilateral, algunos de ellos con participación internacional de organismos como la OIT, el Banco Iberoamericano de Desarrollo, la Oficina Panamericana de la Salud y una página web que se utiliza como vehículo informativo y de comunicación.

7. Otras declaraciones en la región

De forma paralela, los procesos de integración regional muestran esta misma tendencia, siendo la Declaración Sociolaboral de MERCOSUR (1998) parangón de la importancia de la administración y en particular de la inspección. Desde su artículo 12 establece de forma detallada la necesidad de fomentar las funciones de la administración del trabajo, estableciendo la necesidad de garantizar derechos como un sistema de seguridad social, sistemas de solución de conflictos, una política de seguridad y salud y, por ende, el respeto a las condiciones de trabajo con el establecimiento de un sistema de inspección del trabajo¹⁶.

En este sentido y en el ámbito del Tratado de Integración Regional de MERCOSUR hay que destacar como desarrollo jurídico de la cláusula dos recomendaciones del Consejo del Mercado Común, la núm. 1 del 2005 sobre condiciones mínimas del procedimiento de inspección y la núm. 2 sobre requisitos mínimos del perfil del inspector de trabajo, que funcionan como fundamento de experiencias de inspecciones internacionales compartidas que se están desarrollando y de proyectos sobre acciones integradas en el plano regional de inspecciones programadas.

CARICOM por su parte, aprobó en 1995, en Bahamas, una Declaración sobre los principios de las relaciones laborales e industriales que regula en su capítulo 4 los temas relativos a la administración del trabajo, destacando la necesidad de contar con sistemas apropiados de administración con funcionarios calificados, su responsabilidad en elaborar las políticas laborales y una política nacional de trabajo y la necesidad de consultas con los actores sociales.

8. Los Tratados de Libre Comercio (TLC)

La importancia del papel de la administración del trabajo se ha mantenido en todos los acuerdos suscritos desde el 2000 en la región en torno al libre comercio con Canadá

15 Ver http://www.rialnetportal.org/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=23&lang=es

16 Artículo 18 “1) Todo trabajador tiene derecho a una protección adecuada en lo que se refiere a las condiciones y al ambiente de trabajo, y 2) Los Estados Parte se comprometen a instituir y a mantener servicios de Inspección del Trabajo, con el cometido de controlar en todo su territorio el cumplimiento de las disposiciones normativas que se refieren a la protección de los trabajadores y a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo”.

y Estados Unidos. En efecto, fruto de estos acuerdos es el famoso “Libro Blanco” que afecta los países de Centro América y República Dominicana y que implica numerosos compromisos con relación a la mejora de la inspección nacional. Similares programas están siendo desarrollados en los países andinos que han suscrito un TLC con Estados Unidos, y donde mejorar y fortalecer el sistema de inspección se ha convertido en una preocupación esencial¹⁷.

No cabe duda que es importante en el desarrollo y la aplicación de los acuerdos comerciales generar una nueva visión sobre las políticas laborales, de empleo y de seguridad en el trabajo, que asegure la coherencia entre la asistencia técnica prevista en los tratados y las posibilidades reales de administración de proyectos y programas en el ámbito nacional.

Diversos trabajos desarrollados por la propia OIT¹⁸ demuestran, en la mayor parte de los países¹⁹, la existencia de notorias debilidades para asegurar un adecuado cumplimiento de las normas. Es por ello necesario reforzar y mejorar el funcionamiento de las unidades encargadas del control de la aplicación de la normativa laboral y de seguridad y salud en el trabajo.

Los tratados de libre comercio iniciados en la década de los 90 con el TLCAN (México, Canadá, Estados Unidos) inscriben a la inspección en particular, en sus preocupaciones, conscientes de los bajos niveles de control y fiscalización existentes en el continente. El Acuerdo paralelo del TLCAN recoge en su artículo 3 compromisos concretos y relevantes al señalar bajo el título “Medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral” que:

“1. Cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas, tales como: a) nombrar y capacitar inspectores; b) vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección “in situ”; c) tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario; d) requerir registros e informes; e) alentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación laboral en el centro de trabajo; f) proveer y alentar el uso de servicios de mediación, conciliación y arbitraje, o g) iniciar de manera oportuna procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas por violaciones a su legislación laboral.

2. Cada una de las Partes garantizará que sus autoridades competentes otorguen la debida consideración, de conformidad con su legislación, a cualquier solicitud de los patronos, los trabajadores o sus representantes, así como de otras personas interesadas, para que se investigue cualquier presunta violación a la legislación laboral de la Parte”.

Adicionalmente, en sus artículos. 4, 5 y 6, el acuerdo consagra algunas garantías básicas como el acceso de las partes a los procedimientos administrativos, judiciales o cuasi judiciales, las garantías de debido proceso, así como amplias medidas de publicidad, sobre actos administrativos o legislación, tanto sobre aspectos laborales como de procedimiento.

17 Por ejemplo, el proyecto MIDAS de USAID en Colombia ha propiciado el desarrollo de un nuevo modelo de inspección con enfoque en la prevención y en la calidad del servicio prestado.

18 En particular tras el estudio de los diagnósticos de administración de trabajo realizados por el proyecto de cooperación técnica de apoyo al CIMT y financiado por USDOL, en los que se utiliza la metodología elaborada por la Oficina Internacional del Trabajo.

19 Se trata de los países de América Latina y el Caribe.

9. La inspección y la cooperación mutua en el continente

No cabe duda que en materia de inspección del trabajo, las necesidades principales en toda la región radican en la revisión de los procesos de supervisión y fiscalización, así como en los requerimientos de capacitación especializada del personal, en la informatización de los servicios, en la adopción de medidas que permitan desarrollar programas preventivos de fiscalización con empleadores y trabajadores, y en el desarrollo de programas de inspección conjunta con otros organismos públicos autónomos.

En lo últimos años la globalización y la necesidad de cooperación mutua, en algunos casos consecuencia de los procesos de integración regional, ha generado un proceso importante de acción común de las inspecciones generalmente transfronterizo, pero también global. El punto clave y de partida en este contexto de *enforcement* transnacional es la necesidad de garantizar la igualdad de trato a todo aquel que realiza una prestación de servicios, sea cual sea su origen, principio que, basado en normas internacionales (entre otras las de la OIT), se aplica a todo trabajador nacional, migrante e incluso desplazado.

Sin embargo, numerosas cuestiones se plantean en torno a este principio fundamental. ¿Cómo aquel, que aplica la ley, puede atender a los diferentes principios supranacionales y garantizar la equidad de los nacionales, manteniendo el respeto a ley nacional? ¿Cómo aplicar la ley nacional a trabajadores que se encuentran fuera del territorio jurisdiccional, y que de alguna forma siguen teniendo vínculos con las empresas de origen? ¿Cuáles son límites a los principios de territorialidad? El tema, aún en debate, no encuentra una solución homogénea y los planteamientos pasan por una concepción global de la cooperación mutua y por el intercambio de información, que es más amplio que las campañas de información y sensibilización.

En el marco de Mercosur,²⁰ y desde el 2007, se han venido generando varias iniciativas para la coordinación de las inspecciones de trabajo y la homogenización de los procesos de inspección de los cuatro países que lo componen.

Existen varias experiencias de inspecciones conjuntas. En efecto, en la XXVI Reunión Ordinaria del Subgrupo de Trabajo 10, Montevideo, 28 de noviembre del 2007: “Se consensuó que cada Estado Parte propondrá un sector de actividad económica y una zona de frontera por país, para realizar los próximos operativos conjuntos de aplicación de la Decisión del CMC N°32/06”, habiéndose propuesto realizar operativos en zonas de frontera que involucraban en forma bilateral a los Estados Partes: Argentina-Brasil (Provincia de Misiones -Estados de Paraná, Rio Grande Do Sul o Santa Catarina-); Argentina-Uruguay (Provincia de Corrientes -Departamento de Artigas-) y Argentina-Paraguay (Provincia de Formosa -Departamentos de Neembucú, Central, Presidente Hayes o Boquerón-). Además, se acordó que cada operativo en zona de frontera se realizaría en forma coordinada y simultánea por cada uno de los países involucrados. En mayo del 2008, el Mercosur elaboró una propuesta conjunta de acciones en materia de inspección y trabajo infantil, estableciendo sectores económicos meta (por ejemplo, se identificaron en la frontera de Brasil y Argentina los aserradores) e irregularidades a ser específicamente controladas por todas las administraciones involucradas.

Desde un punto de vista global, Mercosur ha emprendido, así mismo, una serie de acciones homogeneizadoras desde hace algunos años, buscando puntos de partida comunes y algunas orientaciones que garanticen *modus operandi* regionales. Como primer paso, en el 2006, Mercosur ya había elaborado dos acciones comunes en materia de inspección sobre las *Condiciones mínimas del procedimiento de inspección* (Decisión N° 32/06 del

20 El Subgrupo de trabajo 10 “Relaciones de trabajo, empleo y seguridad social” es el encargado de la inspección de trabajo del Mercado Común del Sur de América.

CMC), y la Decisión N° 33/06 del CMC sobre *Requisitos mínimos de perfil del inspector de trabajo*. El primer documento establece una lista mínima de temas a verificar por las inspecciones nacionales (esencialmente registros y contratos, horas de trabajo y trabajo infantil más normas mínimas de seguridad y salud), mientras que el segundo establece, con base en el Convenio 81, tres requisitos mínimos de un perfil de inspector a aplicar en las cuatro inspecciones, a saber: la selección profesional de personas con al menos un nivel de educación secundaria y después del 2010, con nivel superior universitario; como consecuencia de un concurso público, la selección y contratación igualitaria como inspectores de hombres y mujeres y, por último, el establecimiento de un plan de formación para el efectivo cumplimiento de sus tareas.

También en el 2006 (GMC/RES/06), se aprobó el plan regional de prevención y erradicación del trabajo infantil. En el 2007, en Asunción, se estableció un Plan regional de inspección (PRIT) que instituyó en su marco, la constitución de una Comisión Operativa Coordinadora en materia de fiscalización del trabajo a nivel regional, que pudiera realizar reuniones periódicas independientes y que fuera la responsable de llevar a cabo los alineamientos de acciones establecidos en el PRIT. Dicha Comisión está integrada por funcionarios de los organismos gubernamentales responsables de la inspección del trabajo a nivel nacional y sub nacional, con rango no inferior a Director.

Además, estableció una nueva metodología para los Operativos Conjuntos de Inspección, que permite sean realizados de forma coordinada y simultánea entre los países, pero respetando los modos operativos nacionales, evitando los contratiempos e incompatibilidades que puedan generarse por la presencia de observadores de los otros Estados Partes. Esto implica “que los Operativos serán consensuados entre las inspecciones de cada país, se llevarán a cabo de forma simultánea y paralela y se realizará una jornada conjunta final de balance y conclusiones propositivas”.

El plan aborda el tema de la formación, señalando que el mismo debe incluir “aspectos técnicos y metodológicos de la actividad fiscalizadora con especial atención a temáticas específicas (trabajo infantil, forzoso, tráfico de personas, trabajo fronterizo y de migrantes, etc.) reservando la capacitación legal para los programas nacionales”. Además, señala que deben realizarse esfuerzos “para construir una plataforma virtual de capacitación y formación de inspectores, como base para la creación a medio plazo de un centro virtual de formación y capacitación regional”.

En el 2009, y a propuesta de Brasil, se presentó en el mismo ámbito un plan de formación de inspectores basado en el perfil del 2006 y en el PRIT, con el fin de facilitar tipos diferentes de formación, intercambio de experiencias, evaluaciones previas e intercambio de buenas prácticas.

El proceso, sin embargo, no ha ido más allá de las discusiones y propuestas y de algunas inspecciones conjuntas. Este proceso está siendo evaluado por los países miembros, así como la idea de la creación de una norma regional sobre inspección de trabajo en Mercosur.

10. Un proceso en marcha: Caminando hacia el futuro

Al revisar las páginas precedentes, resulta evidente que los ejemplos ilustran la naturaleza multifacética y central en el mundo del trabajo de los sistemas de administración del trabajo en una región en crecimiento y expansión como son las Américas. Hablar de administración del trabajo es hablar de información, coordinación, de tripartismo, de prevención (del conflicto y del riesgo), de educación y de sanciones adecuadas y de posible ejecución en caso de incumplimiento, y todo ello en una perspectiva amplia e

interconectada. Las funciones de la administración se adaptan a la necesidad del mundo del trabajo, y no pueden ser inflexibles en cuanto de ellas depende la gobernanza en lo social. La administración del trabajo debe responder a la realidad, intentando dotar de sentido la existencia de las reglas haciéndolas más humanas y adaptándolas a la convivencia, así como propiciando la elaboración de políticas laborales inclusivas y consultadas.

En la actualidad, el carácter desorganizado de la actividad laboral en muchos países (en especial en aquellos en que predomina la economía informal o, en el caso de los industrializados, los afectados por la crisis) crea focos importantes de actividad sumergida o aislada, que generan marginación y vulnerabilidad. Detectar el incumplimiento y más aún prevenir lo resulta complejo y requiere de capacidades y medios que permitan lograr una acción eficaz. Esta acción es básica para garantizar estabilidad, crecimiento y trabajo decente. En ese sentido el artículo 7 del Convenio 150 fue pionero, ya que estableció como obligación para los países que hayan ratificado ampliar la cobertura de las administraciones a lo que hoy se conoce como economía informal.

Las condiciones del funcionamiento de los sistemas de administración e inspección del trabajo se han modificado radicalmente durante las últimas décadas, debido ante todo a la evolución tecnológica, económica y de políticas, así como a los efectos de la mundialización. Algunas instituciones consideraron dicha evolución como una oportunidad para fortalecer su función y futuro desarrollo. En otros casos, ha mermado la influencia de dichas instituciones, razón por la cual los sistemas de administración e inspección del trabajo deben descubrir la forma de redefinir su organización y estrategias de intervención y acción, para estar en condiciones de responder más adecuadamente a las expectativas planteadas por la evolución de los mercados de trabajo en un mundo globalizado, y por la crisis financiera y económica.

La acción de la administración y de la inspección del trabajo, en este contexto, son esenciales, no sólo por la atribución funcional que se le otorga como coordinador de la elaboración de las políticas sociales, sino como verdadera institución de gobernabilidad y transparencia. Las distintas funciones de la administración se encuentra en el centro de la lucha contra el fraude social, de la protección de la vida y la salud de los trabajadores, en el corazón del control de las cadenas de producción, en la determinación del salario mínimo, en la garantía del derecho a un sistema de seguridad social y, en general, de la lucha y la prevención de todo tipo de incumplimiento laboral. La existencia de mecanismos de colaboración con otras entidades públicas para plasmar en la práctica estos derechos e evitar la desprotección es, en este contexto, central, en particular la relación con otros actores implicados.

Pero la colaboración no lo es todo para lograr la eficacia. Las autoridades competentes deben definir eficazmente las áreas de acción tanto a nivel nacional como supranacional dotando de solidez, uniformidad y perdurabilidad a los objetivos generales de las administraciones, con independencia de cambios en políticas o avatares políticos nacionales.

No cabe duda que por este y por otros motivos se ha dado en la región en los últimos años, una creciente atención a la administración e inspección del trabajo, tanto en el plano nacional como internacional. Gran parte de dicho interés procede de los gobiernos, los cuales reconocen que en un mundo globalizado estas instituciones laborales desempeñan un cometido indispensable a la hora de concebir y aplicar políticas nacionales en materia económica y social. La profesionalización y la carrera administrativa se extienden en todos los países. Nuevas leyes relativas a la organización de las administraciones e inspecciones del trabajo han sido promulgadas recientemente, se desarrollan programas para mejorar la deontología y se modifican los procedimientos y los sistemas de sanciones para hacerlos eficaces.

Es cierto que los presupuestos acordados a los ministerios en la región siguen siendo insuficientes y los recursos limitados. Sin embargo, la existencia de una voluntad política evidente a nivel nacional y supranacional compensa en cierta medida estas deficiencias.

- Falta de transparencia, que puede conllevar problemas de corrupción.

La propia acción de las instituciones internacionales como la OIT o la OEA a través de su CIMT muestran la centralidad del tema y la importancia de su desarrollo a todos los niveles.

Reunión de los grupos de trabajo de la XVII CIMT²¹

En la misma los países americanos coincidieron en que las inspecciones de la región presentaban:

- Carencia de recursos. Muy pocos inspectores e insuficientes recursos para entrenamiento, equipo o transporte.
- Crecimiento de la economía informal. Una gran parte de la fuerza laboral se encuentra por fuera de la legislación laboral.
- Incremento de la migración laboral.
- Nuevas formas de patrones de empleo y relaciones, que hacen aún más difícil identificar quién es en realidad un trabajador o empleador.
- Dificultad de mantenerse al día con la nueva tecnología.
- Trabajo infantil y forzoso, los cuales usualmente están ocultos.
- Centralización y descentralización. Los problemas de coordinación.

La administración del trabajo es, en su esfera de incumbencia, una fuente muy importante de información y acción en influencia para los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Estos actores son intermediarios activos en la prevención y la solución de los conflictos laborales. Son también observadores informados de las tendencias del mercado de trabajo, debido a sus relaciones privilegiadas con los interlocutores sociales, y están en condiciones de ofrecer soluciones para responder a las necesidades cambiantes de los usuarios. Los empleadores y los trabajadores siguen pidiendo recursos adicionales para los ministerios e inspecciones de trabajo, a fin de promover la equidad y la buena gobernanza y hacer del trabajo decente una realidad. Es evidente que hablar de gobernanza implica hablar de una administración y eso sólo puede conseguirse con un esfuerzo continuado, que implica la participación de la sociedad y numerosas instituciones.

En este empeño, el intercambio de buenas prácticas, las alianzas estratégicas, la transferencia de conocimientos, la formación general y la creación de redes informativas es esencial para construir ese futuro común y sentar las bases sólidas para un desarrollo sostenible de las Américas a pesar sus disparidades y para garantizar el trabajo decente y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo.

21 Segunda reunión de los Grupos de Trabajo OEA/Ser.L/XIX.VI.2 de la XVII Conferencia Interamericana CIMT-17/GT1-GT2/doc.9/13 Ministros de Trabajo (CIMT) 7 junio 2013 16 - 18 de abril de 2013 (Nassau, Bahamas).