

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL TRABAJO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OIT

LUIS MENDOZA LEGOAS\*

**RESUMEN:** Este estudio presenta a las funciones de la Autoridad de Trabajo desde la perspectiva de normas, precedentes y acción de la Organización Internacional del Trabajo. El Estado es garante y promotor de derechos fundamentales en el trabajo y, en el ámbito internacional, este importante papel les impone complejas funciones como: formar parte del método tripartito de regulación; ellos son sujetos de control sobre el incumplimiento de tales normas; y, además, los gobiernos pueden ser beneficiarios de asistencia técnica desplegada desde la OIT. Aquí se pasa revista de tales funciones, prestando además atención a las particularidades relevantes para el Perú.

**PALABRAS CLAVE:** Administración del Trabajo, intervencionismo, supervisión, asistencia técnica.

**SUMMARY:** This study introduces to the functions of the Labor Authority from the perspective of norms, precedents and activities of the International Labor Organization. The State is the guarantor and promoter of fundamental rights at work and, in the international arena, this important role puts on national governments complex functions, such as: taking part of the tripartism regulation method, they are subject to control over the breach of such norms and, in addition, governments can be a beneficiary of technical assistance provided by the ILO. Here we review these functions, also paying attention to the particularities relevant to Peru.

**KEYWORDS:** Labor Administration, interventionism, supervision, technical assistance

\* Magíster en relaciones industriales y de empleo por la Universidad de Turín y el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. Abogado egresado de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de Derecho del Trabajo en la Escuela de Posgrado de la misma universidad.

**SUMARIO:** I. La administración del trabajo en los convenios, recomendaciones y declaraciones de la organización internacional del trabajo; 1. *La administración del trabajo como objeto de regulación internacional*; 2. *La administración del trabajo en otros instrumentos de la OIT*. II. La intervención administrativa como objeto de la supervisión de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo; 1. *El Comité de Libertad Sindical y la administración del trabajo*; 2. *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la administración del trabajo*. III. La Administración del Trabajo y la asistencia técnica. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.



En el sistema normativo internacional de la Organización Internacional del Trabajo (un órgano especializado de la Organización de Naciones Unidas), el concierto de voluntades resultante en normas internacionales de trabajo se plasma a través del método del tripartismo, en el cual los Estados mandantes tienen una representación compartida con organizaciones de trabajadores y empleadores. El tripartismo es un elemento considerado como “piedra angular de la organización”, en donde “la participación activa de trabajadores y empleadores es esencial para su adopción” (Rodgers *et al* 2009: 20-21) y también es tenido como un “derecho emergente” que, impulsado desde el sistema internacional de la OIT, se convierte en una tendencia importante dentro del Derecho Internacional con impacto en los derechos de las personas (Papadakis 2006: 11-12).

98

Sin embargo, el vigor de este modelo no está exento de peligros. Así, en el ámbito internacional se ha anotado que el funcionamiento tripartito encuentra hoy un punto álgido de discusión en torno a la recepción internacional del derecho de huelga, lo que puede considerarse como una verdadera crisis que amenaza al tripartismo (Compa 2014: 20). Y en el ámbito nacional, desde luego, se vislumbran amenazas distintas, que provienen, en muchos casos, del llamado “tercer actor” de las relaciones de trabajo: el poder público.

En este trabajo —a propósito del relanzamiento de *Laborem* en el año del centenario de la Organización Internacional del Trabajo— nos proponemos mostrar la relevancia de la administración del trabajo desde la óptica internacional, sea en su regulación directa por ciertos instrumentos internacionales (a ello dedicamos el primer apartado); a su consideración en otros instrumentos internacionales de la OIT (segundo apartado); al papel que tiene la administración del trabajo en la supervisión efectuada por órganos internacionales de la OIT (tercer apartado); y, para culminar, nos referiremos a la importante actividad de la autoridad de trabajo en la dinámica de la cooperación internacional desde la OIT (cuarto apartado).

## **I. La administración del trabajo en los convenios, recomendaciones y declaraciones de la organización internacional del trabajo**

### **1. La administración del trabajo como objeto de regulación internacional**

Los convenios de la OIT, recomendaciones y declaraciones son instrumentos que propugnan una agenda global de justicia social a través del trabajo decente. Como es bien sabido, tales instrumentos poseen diverso grado de preceptividad y encuentran en los Estados miembros a los destinatarios más frecuentes del contenido obligacional (junto con los mandatos derivados a los empleadores).

En el caso de los llamados “convenios técnicos” de la OIT —de preceptividad exigible desde el acto de la ratificación por el Estado miembro— puede desprenderse sin dificultades el que existe un importante grado de autodeterminación de parte de los gobiernos nacionales respecto del componente obligacional asumido. Esto es así debido a que, dado el método de adopción de dichas normas internacionales de trabajo, los propios gobiernos forman parte de la deliberación en la formación de tales estándares, que solo con su anuencia pasarán a ser incorporadas al ordenamiento jurídico nacional. Así, dada su participación en las Conferencias Internacionales del Trabajo en las que se acuerdan estos estándares, la representación de los Estados manifiesta su voluntad en línea tendente a desarrollar y supervisar internamente la aplicación de determinado estándar internacional.

No se olvide que, dentro de tal sistema descentralizado (donde no existe una voluntad supra estatal), la efectividad de esas normas internacionales está, primero, en manos de los propios Estados, que espontánea o asistidamente, deben aplicar tales normas dentro de procesos de promoción, seguimiento y facilitación, de una parte y de control (Torroja 2010: 72-73). Además, en el caso de las normas internacionales aprobadas, ellas pueden situar a los Estados en la posición de sujetos objeto a supervisión y control. Así pues, la actuación los Estados Miembros (y, en ellos, la de los órganos a cargo de la función ejecutiva de administración del trabajo) resultan de especial interés para el proyecto de justicia social que procura la OIT. La aplicación de los estándares tiene incidencia directa en la efectividad de derechos subjetivos laborales, de forma tal que el papel del Estado aquí adquiere gravedad señalada para la remoción de obstáculos fácticos y hasta jurídicos, la garantía en el ejercicio de derechos y su promoción.

Es así como el gobierno laboral es objeto de especial atención para los sistemas normativos internacionales. Así, no sorprende la existencia desde antiguo de instrumentos internacionales específicamente creados para regular a estos cuer-

pos estatales desde sus funciones y misión esenciales. Principalmente: el convenio núm. 150 de la OIT, *Cometido, funciones y organización de la Administración del Trabajo*, de 1978), instrumento que, si bien no ha sido ratificado por el Perú —se trata de un convenio minoritariamente ratificado en Latinoamérica—, es considerado como un instrumento prioritario o de “gobernanza”. A decir de la doctrina, esta categorización expresa ciertas pautas de aproximación de la propia OIT y de los Estados miembros a los estándares mínimos y adicionalmente fija prioridades en el proceso de ratificación, contribuyendo al orden público internacional (Gil 2016: 22-23). En todo caso, respecto de este convenio no se permite el uso del mecanismo de la flexibilización, restringiéndose la discrecionalidad de los Estados para adaptar las obligaciones del convenio a sus condiciones propias nacionales (Martínez 2010: 169 y 173).

Al ser los convenios de la OIT el resultado de la concertación laboral internacional (y por ende, cuida de considerar un estándar de aplicación respecto de la más variopintas realidades jurídicas y socioeconómicas), su componente normativo es considerado un piso mínimo común, por lo que faculta a los Estados miembro a analizar su propio sistema de administración del trabajo, fijarse objetivos para la mejora y considerar los desafíos locales propios y prever la realización de los procesos necesarios para alcanzar tales objetivos (Casale 2010: 23). Por ello, no debe sorprender que su relativa generalidad pudiera resultar frustrante a quien busque encontrar definiciones acabadas respecto de la intervención pública en el campo laboral.

Este es el caso, qué duda cabe, del convenio núm. 150 de la OIT. En él, se otorga una definición comprensiva del concepto de administración del trabajo, aludiéndose a “actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo” y concibiendo a tales funciones dentro de una determinada organicidad coherentemente estructurada (de la que se deriva la voz: “sistema de administración del trabajo”).<sup>1</sup> Estas funciones pertenecen a un centro neurálgico de las actividades gubernamentales, las mismas que —según la práctica nacional y legislación interna— podrían llegar a ser delegadas a los actores sociales (entiéndase dentro de procesos genuinos de diálogo social) para la ejecución de actividades de administración del trabajo, como para su regulación.<sup>2</sup> No obstante,

1 Incisos (a) y (b) del artículo 1 del Convenio núm. 150 de la OIT. La idea de “sistema”, además, aparece reflejada en el artículo 4, en el que se vincula este concepto a gobierno en el contexto de la organización territorial.

2 Artículos 2 y 3 del Convenio núm. 150 de la OIT. Obsérvese la total congruencia de esta norma con el fomento de la negociación colectiva (artículo 28.2 de la Constitución). Esto es realidad en

la concertación para la gobernanza laboral no es potestativa para los Estados: les es vinculante. Este convenio los obliga a instaurar procedimientos de consulta, cooperación y hasta negociación entre autoridades y actores sociales,<sup>3</sup> las que pueden comprender diversos ámbitos territoriales o sectores económicos (lo que nos resulta de valía, dado el modelo constitucional de gobierno es descentralizado).

Como se aprecia, detrás de este modelo participativo, se plasma el interés público internacional de asegurar que los mandantes participen, en su confluencia, en el control del devenir de la administración. De esta forma, desde las reformas laborales hasta los lineamientos de la acción administrativa pasan a formar parte de la unicidad del concepto de la gobernanza laboral, que necesariamente es participativa ante el riesgo de que el Estado, por intervencionismo o por inacción, incumpla con aplicar los estándares internacionales de forma directa.

Incluso, el convenio que analizamos involucra dentro del concepto de “sistema de administración” a los empleadores, los trabajadores y a sus correspondientes organizaciones, como actores principales dentro del proceso de formulación, aplicación y revisión de la política pública, a través de los canales institucionales existentes para tal propósito. En el caso peruano, esto se plasma, dentro de la estructura de gobierno nacional, en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y otros espacios deliberativos coordinados en el seno de la Administración del Trabajo local.

Lamentablemente, no existen demasiados ejemplos de la puesta en práctica efectiva de una cultura de diálogo social por los formuladores de la política laboral en el ámbito nacional. Acaso uno de los acuerdos recientes más auspiciosos consistió en la fijación, en agosto de 2018, de una agenda de un número de cuestiones a ser evaluadas por las representaciones empleadora y trabajadora sobre asuntos laborales, de seguridad social, migración, entre otros temas. No obstante, la aprobación unilateral de los actuales instrumentos de política laboral devino en que el diálogo social se paralice nuevamente, no progresándose en los asuntos que habían sido objeto de acuerdo.<sup>4</sup>

---

países como España (en donde por vía del diálogo social se constituyeron voluntariamente órganos consultivos con funciones mediadoras en conflictos colectivos) y Alemania, donde una alianza entre actores sociales y partes interesadas para la empleabilidad a través de la identificación de habilidades requeridas y de grupos poblacionales objetivo para una acción priorizada (Hastings y Heyes 2016: 29-30).

3 Este punto es clarificado en el artículo 5, incisos 1 y 2 del Convenio núm. 150 de la OIT.

4 Me refiero a la Política Nacional de Competitividad y Productividad, aprobada la noche del año viejo de 2018; y su Plan de desarrollo, aprobado en la víspera del feriado de fiestas patrias. Ambos documentos tienen una fuerte impronta de un discurso de tendencia cuya receptividad en instru-

Como puede comprobarse, el convenio internacional que venimos comentando regula componentes orgánicos y funcionales de la Administración del Trabajo. Desde luego, la apertura al método del tripartismo no implica la externalización de la responsabilidad que mantiene el gobierno sobre el devenir de la política de trabajo ni sobre el control de su aplicación por parte de organismos paraestatales que cumplan tales funciones.<sup>5</sup> Pero sí resultará compatible con el convenio prioritario el que, en el proceso de la política pública (a saberse: la formulación,<sup>6</sup> aprobación, aplicación y supervisión), los organismos competentes dentro del sistema incluyan la participación de los actores sociales dentro de todas esas fases.<sup>7</sup> Junto con ello, será indispensable el extender las funciones a actividades en las que la Administración del Trabajo no se encuentre presente,<sup>8</sup> asunto que nos devuelve a problemáticas fundamentales de nuestro mercado laboral, como es el caso de la multiforme informalidad laboral y la afectación a derechos fundamentales en el trabajo propiciadas por la debilidad estatal en ciertas regiones y enclaves económicos.

Un desarrollo complementario al instrumento que venimos comentando puede ser encontrado en la Recomendación sobre la Administración del Trabajo, núm. 158 (1978). En este lineamiento se amplía la participación de los organismos administrativos competentes y de las instancias de diálogo social en la formación de la normativa laboral, todo esto con un enfoque promotor de derechos fundamentales como la sindicalización y situando a la responsabilidad estatal de conducir una política de empleo de forma integrada junto con otros aspectos de importante desarrollo (como la investigación en el campo laboral).

Pero no son los instrumentos internacionales citados los únicos que establecen una regulación relevante sobre la administración del trabajo. Temáticamente, pueden citarse también a los siguientes convenios:

---

mentos de gobierno laboral da cuenta de la escasa relevancia práctica del diálogo social en este nivel.

5 A esto último se refiere el artículo 9 del Convenio núm. 150 de la OIT.

6 Específicamente, el artículo 8 del Convenio núm. 150 de la OIT se ocupa específicamente de referir la participación de los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán contribuir a formular la política nacional relativa a las cuestiones internacionales del trabajo, entre otros aspectos vinculados.

7 Esto fluye del artículo 6 del Convenio núm. 150 de la OIT.

8 Artículo 7 del Convenio núm. 150 de la OIT.

- La Recomendación núm. 113<sup>9</sup> y el Convenio núm. 110 “Convenio relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones” (1958).<sup>10</sup>
- Inspección del Trabajo: el Convenio núm. 81, “Convenio sobre la inspección del Trabajo”, la Recomendación sobre la inspección del trabajo, núm. 81 (1947), la Recomendación sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), núm. 85 (1947), la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transportes), núm. 82 (1947), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), núm. 129 (1969), la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), núm. 133 (1969) y la Recomendación núm. 28.
- Estadísticas: el Convenio sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, núm. 63 (1938).
- Consulta tripartita: el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), núm. 144 (1976) y la Recomendación sobre la consulta tripartita, núm. 152 (1976).

## 2. La administración del trabajo en otros instrumentos de la OIT

Más allá de los instrumentos internacionales referidos específicamente a la Administración del Trabajo, otras normas internacionales, implícita o explícitamente, se refieren a las funciones del llamado tercer actor de las relaciones de trabajo. Lo hacen para explicitar al Estado como destinatario del componente obligacional para los Estados de los preceptos establecidos, sea dirigiéndose a su faz regulatoria o bien a la administrativa,<sup>11</sup> la misma que, dentro de los distintos

9 Recomendación que promueve formas de consulta y colaboración en ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, entre autoridades públicas y organizaciones de empleadores y trabajadores, con el objeto de desarrollar buenas relaciones, comprensión mutua, en beneficio de la economía, las condiciones de trabajo y el nivel de vida.

10 Convenio que ofrece un modelo de resolución de conflictos sindicales que privilegia la conformación autónoma de mecanismos de conciliación y, en forma supletoria, prevé que la administración pública pueda examinar tales controversias, promover la conciliación y ayudar a que las partes arriben a soluciones equitativas (artículo 56).

11 Tómese como ejemplo al Convenio de la OIT núm. 14, sobre el descanso semanal (industria), 1921, que fija condiciones para la autorización de suspensiones y disminuciones al descanso semanal obligatorio (bajo consideraciones de orden económico y humanitario, tras la práctica de una consulta previa y con el dictado de disposiciones que prevean la implementación de periodos de descanso en compensación de las excepciones al descanso obligatorio semanal, si tales mecanismos no hubieren sido consuetudinariamente contemplados (artículos 4 y 5). En este ejemplo se advierten las funcio-

niveles de intervención que le son reconocidos, puede bien desplegar acciones de mera autorización o hasta de supervisión y control del cumplimiento de los estándares.<sup>12</sup>

Es bien sabido que, como consecuencia del acto de la ratificación de un convenio (en los casos comunes) o por la sola pertenencia de un Estado nación a la Comunidad internacional de la OIT (en casos de convenios llamados “centrales”), las administraciones de trabajo nacionales pasan a asumir un rol protagónico en la ejecución de tales instrumentos internacionales. Sea bajo la forma del *fomento* de actuación concertada laboralmente, por regulación directa o por actividad administrativa unilateral, gran parte de la misión confiada por el estándar adoptado por un Estado miembro será depositada en la figura de la autoridad laboral.

Lo mismo ocurre respecto de los convenios no ratificados, cuando se activa la facultad del Consejo de Administración de la OIT de requerir a los Estados Miembros a que informen sobre sus prácticas en relación con ellos (e incluso sobre las recomendaciones). Sobre esto último se ha sugerido que este sería el método por el cual la OIT ejerce cierta presión sobre los estados que tratan de ignorar los objetivos de aceptación general, y sobre todo los derechos fundamentales en el trabajo (Rodgers *et al* 2009: 22). De esta forma, se trataría de un método de persuasión reforzada, por el cual se promueve la efectividad de los estándares técnicos internacionales entre los Estados, como se verá en la sección siguiente.

Junto con las normas internacionales (y en ocasiones, reuniéndolas y dándoles un sentido reforzado) las Declaraciones de los órganos tripartitos de la OIT ocupan un espacio relevante en el sistema normativo. Como ha resaltado la doctrina, ellas “tienen por objeto la reglamentación jurídica del trabajo “ y su existencia se infiere de la propia práctica institucional tripartita (Bonet 2010: 190). Entre ellas, abordan a la cuestión de la Administración del Trabajo las siguientes:

---

nes regulatorias (normar supletoriamente medidas compensatorias) y administrativa (autorizar las solicitudes justificadas).

- 12 Este último tipo de medidas administrativas se vislumbra en todas las disposiciones que hacen referencia al servicio de inspección del trabajo. Una referencia adecuada a esta importante función se plasma, por ejemplo, en los artículos 15 (numeral 1.b) y 17 del Convenio de la OIT núm. 189, Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011. En ellas se impone a los Estados a asegurar la existencia de mecanismos y procedimientos adecuados para la investigación de las quejas y medios eficaces para la verificación del cumplimiento de las normas del trabajo doméstico, lo que resulta sumamente importante dada la complejidad del acceso al centro de trabajo (el domicilio del empleador) y la existencia de malas prácticas de ciertas agencias de empleo, todo lo cual puede poner en un peligro cualificado a la vigencia de los derechos fundamentales de las personas que trabajan en el empleo doméstico.



- *La Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo o Declaración de Filadelfia* (1944), compromete a los gobiernos a luchar por la justicia social y así atender las necesidades surgidas por el estado de pobreza. Recuérdese que el aforismo más famoso de esta declaración, respecto al carácter indesligable del trabajo humano de la persona que presta servicios —“*el trabajo no es una mercancía*”— también se extiende a la acción administrativa y política laboral (puntos *b* y *c* del acápite II).
- *La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* (1977 y 2006). En este caso, la propia Declaración recuerda que los ministerios y organismos gubernamentales son colaboradores necesarios en la promoción y logro de las metas fijadas por dicho instrumento.
- *La Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento* (1998), instrumento central que recuerda que la incorporación libre de los Estados Miembros a la OIT genera el compromiso de esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización “en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas”, lo que pone énfasis en un compromiso de maximización que inevitablemente alcanza a la operatividad de la administración del trabajo. Asimismo, reconoce la obligación de la OIT de proveer de asistencia técnica a los Estados para alcanzar tales objetivos.
- *La Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa* (2008), que presta especial atención a la *asistencia técnica* que provee la OIT para la consecución de objetivos estratégicos a través de una amplia variedad de mecanismos.
- *La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo* (2019) hace explícita referencia al fortalecimiento de la administración pública del trabajo a fin de conducir los esfuerzos de la organización (punto *xi* del párrafo A, acápite II). Asimismo, declara como “de responsabilidad compartida entre gobiernos e interlocutores sociales” a la promoción de competencias, habilidades y calificaciones para todos los trabajadores, a lo largo de su vida laboral (punto *iii* de la misma sección de la declaración).

Entre todas ellas, quizá hoy la de mayor vigencia comprobable es la *Declaración 1998 de la OIT*. La trascendencia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que ya formaban parte de la Constitución de la OIT, se debe conceptuar más allá del contenido de los convenios centrales que, sobre tales materias, se han ratificado: su impacto trasciende al ámbito del sistema de la OIT

y de los compromisos programáticos e inmediatos que, para el Estado peruano, pueden generarse tras la ratificación de tales convenios. Así, por ejemplo, Tapiola ha subrayado la conexión que cada uno de estos derechos fundamentales tiene con la acción de la administración e inspección del trabajo (2018: 113), asunto que por demás es claro si se aprecia que todos estos convenios demandan de la Administración del Trabajo cierto comportamiento, sea por acción concreta para fomentar, garantizar o proteger ciertos derechos; o a través de la omisión de la comisión de acciones que pudiesen afectar tales derechos.

Y es que, prácticamente, todas las funciones de la autoridad administrativa de trabajo, desde las menos intensas hasta las que generan mayor impacto en el mercado laboral, pueden tener un efecto positivo o negativo, según si tales intervenciones garantizan el ejercicio de derechos fundamentales en el trabajo o si, más bien, los erosionan. Tómese por ejemplo a la necesaria actividad de registro y estudio de campo para el abordaje sostenible de fenómenos sociales de complejidad tales como el trabajo infantil y el trabajo forzoso, para (a partir de ello) establecer acciones articuladas desde todo el poder público (y con participación de aliados privados). En contraposición, puede citarse al caso de la intervención administrativa sobre las relaciones sindicales, ámbito en el que las actividades de registro resultan justificadas, mas no así las autorizaciones previas, según los criterios sentados por los órganos de control de la OIT. Igualmente, resultan prácticas contrarias a la efectividad de dicho derecho fundamental el reglamentarismo y el sometimiento de las manifestaciones dinámicas de dicho derecho fundamental a tramitaciones burocráticas que tienen un impacto adverso sobre la acción colectiva.<sup>13</sup>

Así, podemos tomar como ejemplo al Convenio núm. 98 de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1948, cuyo artículo 2 reconoce a la protección adecuada contra actos de injerencia que afecten su desenvolvimiento autónomo. Aquí, los sujetos comprometidos por el efecto vinculante de esta norma son, además de las organizaciones de trabajadores y empleadores, el propio Estado.

En cambio, el artículo 4 del mismo convenio de la OIT establece la obligación de adoptar “medidas adecuadas a las condiciones nacionales” para el estímulo y fomento de negociaciones colectivas voluntarias entre empleadores (u organizaciones de ellos) y organizaciones sindicales. Esta es una norma jurídica que, en toda regla, extiende su mandato al Estado en su faz regulatoria y admi-

13 Sobre estos temas en particular volveremos más adelante, en el punto 2.a de este artículo.

nistrativa a fin de lograr el objetivo descrito, lo que puede adoptar formas tales como, por ejemplo, la aprobación de normativa con base en el diálogo social. De esta manera, un ejemplo de una regulación que es esperable del Estado con base en la norma internacional citada sería la revisión de reglas que interfieran sobre una autónoma determinación del nivel de negociación colectiva y procedimientos para la reforma de normas que restrinjan la libre fijación de condiciones para el inicio de la negociación colectiva, como es el caso de la determinación del nivel de negociación. Otro ejemplo, con base en el mismo artículo cuarto del convenio 98, sería (siendo esto sujeto a un debate nacional contemporáneo) la erradicación de prácticas de mala fe en la negociación a fin de preservar que la voluntariedad, componente básico del ejercicio de este derecho, no sea instrumental para el abuso del derecho.<sup>14</sup>

De cualquier modo, la importancia que tienen los principios y derechos fundamentales en el trabajo exorbita al sistema mundial de la Organización Internacional del Trabajo: su impacto se puede rastrear también dentro del sistema regional Interamericano, y, desde luego, en el ámbito de los acuerdos comerciales, que se refieren a los instrumentos centrales contenidos en la Declaración del 98.

Así, puede rastrearse en los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales de los que forma parte el Estado peruano la importante presencia y vigencia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. De esta forma, se puede observar disposiciones de los capítulos laborales en los que se exige que ambas partes cumplan con los principios y derechos fundamentales establecidos en la Declaración del 98, como es el caso del acuerdo comercial entre Perú y Canadá de 2009 o el acuerdo entre nuestro país y los Estados Unidos de Norteamérica, del mismo año (OIT 2012a: 114).

También, se destaca (en este caso, dentro de una iniciativa comercial multilateral, como es el caso de la Alianza del Pacífico, en la que participan Chile, Colombia, México y Perú) el que tales países solicitaron que la Oficina Regional de la OIT conformase una alianza con la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional de la Seguridad Social (OISS) a fin de adoptar acuerdos comunes en materia de migración laboral en consonancia con los principios y lineamientos centrales de la Declaración del 98 (OIT 2018: 63).

14 Detrás de este tipo de conflicto de principios (voluntariedad y negociación de buena fe) se pueden rastrear ciertos pronunciamientos de órganos de control que validan la existencia del arbitraje potestativo. Tal es el caso del Informe definitivo núm. 365 (caso núm. 2934) y el Informe núm. 367 (caso núm. 2816), entre otros emitidos por el Comité de Libertad Sindical.

El efecto dimanante que, entonces, puede comprobarse todavía en la Declaración del 98 de la OIT puede comprobarse nítidamente en el ámbito del comercio internacional. Es por ello que el espectro de organismos que ejercen un control con respecto a la función estatal como Autoridad de Trabajo se ha ensanchado gracias a este fenómeno de las relaciones internacionales: por ello es que, en el marco del acuerdo comercial suscrito entre el Perú y los Estados Unidos de Norteamérica, ha sido objeto de queja ante la contraparte estadounidense el que “la autoridad estatal no hacía cumplir la legislación laboral en materia de negociación colectiva” (OIT 2012a: 116).

## II. La intervención administrativa como objeto de la supervisión de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo

Como se recuerda, una larga experiencia internacional ha revelado que muchos Estados no honran los compromisos internacionales que asumen (GMIES 2011: 107). Por ello, la efectividad de los mínimos que los estándares internacionales proponen son objeto del análisis de parte de órganos de control constituidos específicamente para ser informados por los gobiernos de la aplicación de los convenios ratificados. El contenido de esa información, junto con el componente legislativo y jurisdiccional y al comportamiento del Estado como empleador, abarca también (de forma especialmente relevante) al desenvolvimiento de las funciones administrativas sobre las relaciones de trabajo, información ésta que suele ser un centro gravitante para la sustentación de avances palmarios en el análisis del comportamiento del poder público con respecto a un determinado asunto sobre el que se haya activado la supervisión.

Tal supervisión se practica típicamente respecto de dos órganos especializados, adscritos al Concejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: *el Comité de Libertad Sindical* y *la Comisión para la Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. La evaluación que efectúan de los estándares internacionales les otorga un sentido concreto a través del examen de quejas y casos, teniendo sus decisiones como características al rigor analítico y de razonamiento, lo que refuerza a los precedentes que sienta, muy a pesar de su falta de coercibilidad —en el sentido jurídico tradicional— para los Estados Miembros (Compa 2014: 20).

En general, se ha anotado que la propia pragmática de los órganos de control ha perfilado su especialización al incorporar la posibilidad de que organizaciones

de empleadores y de trabajadores puedan añadir sus propios comentarios (Rodgers *et al* 2009:22). Este importante matiz robustece un proceso de supervisión del cumplimiento de normas internacionales como ningún otro mecanismo comparable en el ámbito de las relaciones internacionales, pues el carácter tripartito no solamente define al procedimiento en sí, sino que también se extiende a la composición del órgano de aplicación.

Además, debe subrayarse que este marco recursivo tiene, precisamente, en las Administraciones de Trabajo a actores singulares: en buena medida son agentes pasivos de la supervisión; y es gracias a la acción ejercida desde sus competencias como las observaciones planteadas pueden ser superadas. Además, en coordinación con otras entidades estatales, preparan y canalizan la información a ser objeto de reporte ante las instancias internacionales.

Junto con lo indicado, debe sumarse también a otro impacto relevante que tiene el ejercicio de la supervisión por los órganos de control al identificar brechas de hecho o de derecho existentes para la consecución de determinado estándar internacional. Esta función permite identificar las necesidades de cooperación internacional que son desplegadas desde otros órganos de la propia OIT y otros actores distintos. Esta función no deja de ser relevante en el balance que la propia organización efectúa al ejecutar su supervisión y al evaluar, además, la actualización de normas internacionales de trabajo o al emitir recomendaciones o declaraciones respecto de un número de asuntos.

## 1. El Comité de Libertad Sindical y la administración del trabajo

Los gobiernos nacionales pueden ser objeto de quejas por presuntas violaciones contra la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga, para el examen del Comité de Libertad Sindical, que es definido como un órgano tripartito dentro del seno del Consejo de Administración de la OIT. El mecanismo por el que se activa su competencia supervisora es el de la *queja*, la misma que lleva a que sean los gobiernos nacionales, a través de sus administraciones del trabajo, quienes formulen las respuestas frente a lo denunciado.

Bajo tal perspectiva, adquiere sentido el que el propio Comité de Libertad Sindical declare que sus conclusiones en casos específicos “tienen por objeto orientar a los gobiernos y autoridades nacionales para su debate y las medidas que deben adoptarse para dar seguimiento a sus recomendaciones en el ámbito de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva” (OIT 2018b: 1).

Los casos sometidos al control del Comité de Libertad Sindical pueden culminar en *informes definitivos* (lo cual agota la supervisión respecto del caso objeto de queja), o en informes provisionales (a la espera de que se aporten mayores elementos para un juicio más concluyente). Asimismo, también es posible que, a propósito de un caso, este órgano de control establezca la necesidad de efectuar un *seguimiento*. También, el caso puede terminar también en una solicitud de provisión de información sobre la evolución del caso examinado. Finalmente, los casos pueden llegar a ser cerrados a través de acuerdos *inter partes*, por el cumplimiento, por parte del gobierno, de las recomendaciones del Comité o por la decisión del órgano que sustenta la inexistencia de violación alguna contra la libertad sindical.

Desde luego, el resultado del seguimiento practicado respecto de un Estado miembro cuya situación ha sido individualizada por el Comité de Libertad Sindical puede permanecer abierto a fin de que este órgano determine si se tomaron acciones concretas respecto de la problemática advertida (supuesto en el cual el caso es denominado “en seguimiento”). Sin embargo, desde hace poco tiempo se aplica un plazo de caducidad para casos ni graves ni urgentes, por la cual si tras dieciocho meses de inactividad por parte del gobierno, del querellante o del propio Comité (OIT 2018b: 1).

110 Como recuerda el propio órgano de aplicación, la OIT se ha creado para promover mejoras en las condiciones de trabajo y para promover la libertad sindical, por lo que tales asuntos no corresponden ya al dominio reservado de los Estados, siendo ello parte del mandato dispuesto por ellos mismos para alcanzar los objetivos internacionales (OIT 2018c: 5).

El enjuiciamiento de las actividades administrativas por parte de la autoridad de trabajo comprende a una vasta pragmática del Comité de Libertad Sindical. Cuando se acude a la conocida recopilación de pronunciamientos de dicho Comité, se evidencia que el riesgo del intervencionismo administrativo sobre la autonomía colectiva resulta un asunto de frecuente preocupación para el órgano. En atención a tal pragmática, entre nosotros, Villavicencio (2010: 188) ha subrayado los numerosos resultados tangibles que este órgano de la OIT ha alcanzado en defensa de la libertad sindical, cuando, entre otros aspectos, destaca la supresión de facultades administrativas para disolver o suspender organizaciones sindicales, trasladándose esta facultad a la esfera jurisdiccional.

Así, es posible encontrar referencias a la incompatibilidad de la intrusión de la administración pública del trabajo en asuntos de *autonomía organizativa* —como es el caso del control administrativo sobre los procesos electorales— (OIT 2018c:

120). En sentido congruente, se ha declarado que todo sistema que inscripción obligatoria de los sindicatos a una autoridad administrativa que deposita tal decisión en un ejercicio discrecional resulta contrario al derecho de libertad sindical. En la lógica del Comité, no resulta justificado el que se deniegue una inscripción sindical a una organización de trabajadores por considerarse que su ámbito de acción desborda los asuntos propiamente laborales (OIT 2018c: 82) ni que se exija la autorización previa para cada sindicato que quisiera conformar una organización de grado superior (OIT 2018c: 196). Del mismo modo, se entienden proscritas las facultades administrativas de interferir en la organización sindical, —como ocurre cuando se destituye por resolución administrativa a dirigentes sindicales (OIT 2018c: 124)— o en la toma de decisiones —como ocurre cuando se anula una decisión adoptada en asamblea a petición de un número minúsculo de afiliados del sindicato— (OIT 2018c: 129) y, en general, se entiende totalmente proscrita la posibilidad de disolución y suspensión de los sindicatos por vía administrativa (OIT 2018c: 188).

El Comité también ha criticado, desde el contenido de la libre sindicación, la existencia de un burocrático “reglamentarismo” para autorizaciones de las que depende el ejercicio de la libertad sindical (OIT 2018c: 85). En cambio, sí se han validado determinadas prácticas administrativas cuyo fin parece legítimo, tal y como ocurre con la validación de los libros de contabilidad de las asociaciones sindicales de parte de ministerios de trabajo (OIT 2018c: 134).

Los ejemplos de injerencia sobre la *autonomía normativa* son también amplios, debido a que este es un uso lamentablemente extendido en la práctica comparada. De esa forma, el Comité de Libertad Sindical ha enfocado el límite que debe observar la actuación administrativa para preservar el derecho de negociación colectiva. En ese sentido, se ha declarado que los gobiernos no deben imponer coercitivamente la negociación colectiva a ninguna organización (OIT 2018c: 250), ni por una decisión de la autoridad de trabajo ni por la invocación a precedentes administrativos, en respeto del principio de negociación colectiva libre y voluntaria (OIT 2018c: 266). En el caso peruano, como se recuerda, el Comité de Libertad Sindical se pronunció estableciendo sobre este problema en particular, afirmando que es más compatible con el Convenio núm. 98 el que exista “un sistema de común acuerdo por las partes en el que en cada nueva negociación colectiva puedan hacer valer de manera concreta sus intereses y puntos de vista”.<sup>15</sup>

15 Este pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical tuvo lugar en el Informe núm. 338, Caso 2375 (Perú).

Del mismo modo, se ha considerado como contrario al derecho de negociación colectiva el que la Autoridad de Trabajo dictamine salarios y otras condiciones laborales que excluyen a la autonomía colectiva (OIT 2018c: 247), el que se sometan a las convenciones colectivas de trabajo a una aprobación pública por razones de “política económica” (OIT 2018c: 272 y 273) o el que la administración pública controle si las cláusulas del acuerdo colectivo pueden considerarse como “abusivas” (OIT 2018c: 279). En cambio, sí resultan compatibles con el derecho de negociación colectiva las disposiciones presupuestales que establecen topes salariales y aquellas otras que facultan a los ministerios de economía a emitir informes previos a las negociaciones colectivas a fin de velar por el respeto de tales límites (OIT 2018c: 280 y 283).

Con respecto al ejercicio de la *autotutela*, el Comité de Libertad Sindical ha recomendado que el control del número y ocupaciones a resolverse en un proceso de divergencia se deposite en un órgano independiente y no en competencias de un ministerio de trabajo— (OIT 2018c: 169 y 171). Asimismo, ha valorado negativamente el que existan requisitos que dificulten la autotutela colectiva, las desproporcionadas sanciones frente a una declaratoria de ilegalidad de huelga y el que un Ministerio de Trabajo intervenga en una huelga que no se haya producido en el ámbito estricto de los servicios esenciales (OIT 2018c: 177).

Adicionalmente, cabe destacarse que, para el Comité, el control de legalidad de la actuación administrativa es un punto de interés para evaluar si se preserva o no a la libertad sindical en un ordenamiento (OIT 2018c: 77).

Es pertinente recordar a la reforma de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, operada por la Ley 27912, que atendió parcialmente a un número de observaciones planteadas por el Comité de Libertad Sindical.<sup>16</sup> Así, entre otros aspectos, restringió el intervencionismo administrativo sobre las relaciones industriales, como fue el caso de la racionalización de la obligación de las organizaciones sindicales de emitir informes a requerimiento de la Autoridad de Trabajo; la consideración como “servicios públicos esenciales” a aquellos cuya interrupción por una huelga pudiese causar cierto tipo de riesgo sobre *bienes*; la precisión de que la cancelación administrativa del registro de organizaciones sindicales solo puede ocurrir tras el mandato judicial de disolución; la reconducción de la posibilidad

16 Esta legislación fue adoptada como resultado del Informe núm. 291, emitido por el Comité de Libertad Sindical, respecto de las quejas contra el Perú cifradas en los casos 1648 y 1650. En aquella oportunidad, el órgano de la OIT dedujo 16 observaciones a la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo y su Reglamento.



del Estado de intervenir sobre una huelga (resolviendo el conflicto económico de forma directa) únicamente para casos excepcionales.

Más adelante, el Comité de Libertad Sindical ha tenido ocasión de referirse a la intervención administrativa sobre las relaciones colectivas de trabajo. Es así como, en el Caso 2375,<sup>17</sup> el órgano de la OIT se reafirmó en la primacía del voluntarismo, expresada en el artículo 4 del Convenio núm. 98 de la OIT que, respecto de interferencias estatales —dentro de ellas, a la intervención administrativa— establece que la determinación de un asunto asaz polémico como el del nivel de la negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes, motivo por el cual “dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa de trabajo”. En cuanto al conflicto en concreto, la resolución del Comité deja lugar a la posible arbitración del conflicto por un organismo “realmente independiente”; mientras que, en cuanto al marco regulatorio, sugiere al gobierno que invite a las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas a fin de establecer un mecanismo que resuelva los conflictos sobre determinación de la negociación colectiva.<sup>18</sup>

## 2. La Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones y la administración del trabajo

Este órgano tiene un ámbito material de actuación más amplio, el mismo que se refiere a los convenios internacionales de trabajo, en su totalidad. Como bien advierte la propia Comisión, al cabo de la revisión de las memorias e informaciones presentadas por los Estados, debe “señalar a la atención de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia todos los textos legislativos y todas las prácticas nacionales que no son conformes a los convenios, e indicar la gravedad

17 Caso originado por una queja presentada por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), ante el criterio sentado en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 26 de marzo de 2003, recaída en el expediente 261-2003-AA/TC. En ese pronunciamiento, el Alto Tribunal convalidó una resolución administrativa que ordenó al citado gremio de la construcción a instalar una mesa de negociaciones con un sindicato en el nivel de la rama de actividad.

18 Informe N° 338, correspondiente al Caso 2375 (Perú). Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, noviembre 2005, párrafo 1226. Como fluye de la experiencia nacional posterior, se observa que el arbitraje colectivo laboral ha venido a ocupar esas veces, aunque sin que se haya intentado lograr por la vía de la concertación laboral esta fórmula de composición de conflictos incidentales, pero sí tremendamente importantes, como es la determinación de un aspecto crucial de la negociación colectiva.

de ciertas situaciones” (OIT 2013*b*: 5). No obstante, el papel legitimado de este órgano de supervisión no deja de asentarse en el mandato reconocido por los propios gobiernos, de tal forma que la validez y reconocimiento del que gozan sus observaciones, solicitudes directas y estudios generales determina su mayor o menor éxito al lograr orientar la orientación legislativa y práctica de los Estados miembros (OIT 2013*b*: 13)

Ahora bien: es notable que el ámbito de control no se limita a los convenios ratificados por los Estados miembros: también este se extiende, conforme con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, a los convenios no ratificados por algún gobierno, como hemos anotado antes. Si bien esta es una facultad que deviene en un ejercicio atenuado de la supervisión, no deja de ser importante el efecto que, en el tiempo, puede verificarse de ello pues así se afirma la unicidad de la comunidad de naciones que forman parte de la OIT: si bien el acto de la ratificación supone la voluntad de incorporar al derecho interno la exigibilidad del estándar adoptado, el vigor de un determinado estándar no ratificado no deja de generar un efecto jurídico en aquellas naciones que aún no ratifican dicho precepto, pudiendo convertirse la vía de la supervisión en una forma de componer posibles visiones discrepantes respecto de una más argumentada que fáctica imposibilidad de ratificar un determinado convenio no ratificado.

Es remarcable que la supervisión efectuada tiene efectos bastante relevantes en la afirmación del sistema internacional estudiado. En particular, conviene subrayar que tal acción de control, en su aplicación constante, ha ido reforzando la legitimidad de esta comunidad internacional de naciones en la actuación respecto de los Estados nacionales, consolidando así la internacionalización del Derecho del Trabajo dentro de cada uno de tales ordenamientos jurídicos. Y, desde luego, este efecto no hace sino fortalecer en el tiempo la legitimidad del sistema de la OIT, generando una conciencia de obligatoriedad sobre los lineamientos y comentarios planteados respecto de la realidad nacional.

De esta manera se observa que en años recientes el Perú ha sido objeto de sendas solicitudes directas de parte de la Comisión, a fin de aclarar algunos aspectos vinculados al trabajo de la gente de mar, esto a raíz de dos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país en 1962.<sup>19</sup> De forma análoga, se mantiene una observación de la Comisión por la falta de compatibilidad entre el artículo 2

19 Nos referimos al Convenio núm. 55, sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidentes de la gente de mar, 1936; y el Convenio núm. 56, sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, 1936 (núm. 56).

del Convenio núm. 87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y la Ley 28518, Ley sobre modalidades formativas, que no reconoce de forma explícita la libertad sindical de quienes prestan servicios en el marco de las modalidades formativas (OIT 2013: 161). También se registran observaciones reiteradas de la Comisión con respecto a la limitante regulación del ejercicio del derecho de huelga en el país, respecto de los servidores civiles (Ley 30057, Ley del Servicio Civil).

Por otro lado, la Comisión ha llamado al gobierno del Perú, con referencia a los convenios núm. 138 (sobre la edad mínima, 1973) y núm. 182 (sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999) a intensificar los esfuerzos para la eliminación progresiva del trabajo infantil, enfatizando en la información ha reportarse que se desprenda de la aplicación del instrumento de política pública aprobado por el país. Además, entre otras medidas de diversa índole, el órgano enfatizó que además incrementarse la fuerza y capacidades de la inspección del trabajo en el ámbito de la minería artesanal (OIT 2012*b*: 457 y 459).

En cuanto al diálogo social, la Comisión de Expertos ha invocado más de una vez al gobierno peruano a que informe sobre la incorporación de la voz representativa de actores sociales en diversos aspectos diversos de la política de trabajo, como la empleabilidad o la lucha contra la informalidad laboral (OIT 2012*b*: 803). Igualmente, debe subrayarse el impulso que desde este órgano se ha efectuado en la lucha contra el trabajo forzoso, al requerirse al gobierno a que adopte medidas para la creación y buen funcionamiento de las comisiones regionales que incorporan al diálogo social para ese fin (OIT 2013*b*: 290). Y es que, como se ha anotado al revisarse las modernas tendencias sobre gobernanza laboral, las relaciones cooperativas reforzadas con actores sociales y otras organizaciones civiles en el desarrollo de políticas y programas coadyuvan a la mejora de la cobertura y efectividad de los sistemas nacionales de Administración del Trabajo (Hastings y Heyes 2016: 27). Desde luego, esto conecta con una idea de democracia deliberativa en el ámbito del mundo del trabajo, lo que viene siendo fomentado por la OIT incluso desde la promoción de la participación en el desarrollo de políticas de trabajo (Papadakis 2006: 8-10).

### III. La Administración del Trabajo y la asistencia técnica

Por último —y no por ello con menor importancia— es importante mencionar la crucial función de la OIT al ser un generador y canalizador de cooperación

internacional para los Estados. Desde luego, de ello se benefician principalmente para quienes se encuentran en una posición de mayor dificultad para cumplir con los estándares internacionales establecidos por la OIT. Como recuerda la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, es posible que un Estado cuyo caso individual se haya discutido, sea invitado a recibir una misión de asistencia técnica de la OIT, “a fin de ayudarlo a estar más preparado para dar cumplimiento a sus obligaciones” (OIT 2013*b*: 4).

Tal y como se ha adelantado, esto mismo aparece reconocido en la Declaración del 98 de la OIT (puntos a, b y c del artículo 3), donde se recoge ampliamente al concepto de cooperación internacional, abarcando la viabilidad de la ratificación y aplicación de convenios fundamentales, el respeto de los principios y derechos fundamentales contenidos en tales convenios y (en un punto que es especialmente relevante para nuestro país) en el auxilio de la conformación de un entorno favorable al desarrollo económico y social.

Como antecedente relevante, se recuerda que este lineamiento de acción para la OIT es pronunciado en términos similares desde la Declaración de Filadelfia de 1944, cuando se recuerda la misión de la organización respecto al fomento de programas que incidan en el mundo del trabajo para lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida (punto *a* del acápite II).

Asimismo, con posterioridad a la Declaración del 98, este mismo desarrollo ocupa un lugar propio dentro del Anexo de Seguimiento de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), que comprende, dentro de la acción de asistencia prestada desde la OIT a sus miembros, a la *Asistencia técnica y servicios de asesoramiento*. Así, afirma que, a iniciativa de cualquiera de los mandantes tripartitos, se proporcionará aquella asistencia apropiada que permita a los Estados a alcanzar los objetivos estratégicos de dicha declaración.

Pero la cooperación no solamente es unidireccional (desde el ámbito supranacional hacia los Estados). La OIT también promueve la adopción de medidas coordinadas de derecho interno que generen cooperación entre los gobiernos nacionales, para la gobernanza laboral de asuntos que desbordan sus competencias territoriales. Esto ocurre señaladamente con la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* (1977 y 2006). En particular, esto se anuncia en el tercer objetivo de la declaración citada, respecto de las medidas para la contribución positiva desde el espacio transnacional, “en los ámbitos de la administración del trabajo y la inspección pública del trabajo” y, como siempre, con la participación de los actores sociales.

Esto es un asunto más urgente para los países con un menor desarrollo económico y/o institucional, como es el caso del Perú, en el que se registra un número de asuntos en donde la OIT ha sido requerida para la prestación de valiosa asistencia técnica a través de medios como las auditorías de los sistemas de administración e inspección del trabajo, tal y como ha ocurrido respecto del Perú, a solicitud del propio gobierno (OIT 2011: 13).

Otra forma de asistencia es la provisión de especialistas que pueden conducir acciones coordinadas con funcionarios y organizaciones del ámbito doméstico, el impulso de investigaciones y estudios aplicados a aspectos determinantes para la generación de evidencias importantes para el encausamiento de la actividad administrativa o regulatoria. Así, por ejemplo, se conocen experiencias en las que la OIT ha brindado asistencia técnica a gobiernos nacionales para desarrollar sistemas informáticos, lo que ha ocurrido en países como Sri Lanka (Hastings y Heyes 2016: 36) y también en Perú (con el desarrollo del Sistema Informático de Inspección del Trabajo). Y es que, como recuerda la doctrina, el margen existente entre los estándares internacionales y la práctica y normativa nacional puede tener origen en el bajo nivel de desarrollo económico e institucional y motiva a que la OIT sea requerida constantemente para la prestación de colaboración en la forma de “asistencia técnica” para el cumplimiento de las normas, asunto que para la organización internacional viene siendo canalizado prioritariamente desde la aplicación de las normas fundamentales (Rodgers *et al* 2009: 25-26).

No solamente esta asistencia técnica puede ser agenciada por el Estado como interesado: también es posible que un órgano de supervisión de la OIT pueda alentar a un gobierno a que acuda a su asistencia técnica para abordar conclusiones y recomendaciones arribadas precisamente por el órgano de control. De hecho, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha dejado en claro, en uno de sus informes generales, que los incumplimientos graves de parte de Estados Miembros de sus obligaciones de enviar memorias y otras cuestiones ha motivado el refuerzo del seguimiento de los órganos de control, lo que en combinación con la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo apunta a otorgar un marco de referencia eficaz para auxiliar a que los Estados cumplan con los estándares internacionales (OIT 2012*b*: 30)

Se aprecia entonces que, en el fundamento de la existencia de una comunidad de naciones en el trabajo, el papel de las administraciones del trabajo es determinante dentro de la realización de la idea de justicia social: son los Estados nacionales quienes forman parte del concierto internacional de países que participan no solamente de la formulación de la normativa internacional del trabajo, sino que

son, a su vez, importantes destinatarios de las obligaciones derivadas de los convenios internacionales del trabajo, sometidos a la supervisión de los órganos especializados que, en el seno de la OIT, ejercen control sobre el desenvolvimiento estatal respecto al cumplimiento o no de los estándares exigibles.

Lo que aquí interesa relevar es que, dentro de tales sistemas, la Autoridad Administrativa de Trabajo es, a su vez, objeto de regulación, responsable de la implementación de los estándares internacionales y destinatario de los esfuerzos para mejorar la aptitud de los Estados miembros de cara al cumplimiento de los estándares internacionales. Así, respecto de cada una de estas fases de relevancia estatal, señalamos que su actuación es objeto de análisis y evaluación no solamente para determinar las posibles “brechas” existentes entre la norma internacional y la legislación y/o las prácticas domésticas. También esta función de control puede ser de crucial utilidad para determinar el ámbito subjetivo y objetivo de la cooperación internacional, al determinarse *quienes* y con *qué* respecto es que ciertos Estados nacionales pueden ser agentes receptores de las acciones de asistencia técnica ordenada a propósito de los hallazgos establecidos por tales entes de supervisión.

Esta línea de acción nos da a conocer a una serie de funciones de la autoridad de trabajo como institución beneficiaria de formas de asistencia desde la OIT, lo que sin duda introduce nuevamente la relevancia de que los ministerios de trabajo. Ellos, como formuladores de la política laboral, deben contar con suficiente fuerza organizativa para el ejercicio de sus funciones dentro de un marco nacional que demanda que cuenten con medios de hecho reforzados para el cumplimiento de su misión. Esto último es cada vez más complicado dentro de entornos como el peruano, donde los ministerios que desarrollan actividad con incidencia en derechos sociales se encuentran comúnmente sujetos a un posicionamiento de minoridad frente a los ministerios que concentran mayores facultades de hecho para la planificación de los asuntos de trabajo. Hoy existe un velado consenso en que las políticas laborales vienen diseñadas por entidades que formalmente no tienen competencias en los asuntos de trabajo, lo que ha tenido diversos hitos históricos que prueban una tendencia de reducción de la administración laboral más aguda que la de otros sectores gubernamentales.

En vista de las necesidades que esta situación genera, la OIT ha creado un programa específico sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) en abril de 2009, que brinda asistencia técnica basándose a los Estados mandantes a través de evaluaciones sistemáticas de necesidades de instituciones y servicios nacionales, en el marco de los instrumentos de política pública existentes a nivel doméstico (OIT 2011: 118).

Complementariamente, y en vista de que los ministerios de trabajo no tienen realmente un peso específico en muchos de los aspectos importantes de decisión interna estatal que se lleva luego a la palestra de las relaciones internacionales, razón por la cual se aprecia en la trayectoria de la OIT la pretensión de capacitar al personal de las administraciones del trabajo a fin de contribuir al empoderamiento del sector trabajo dentro de la toma de decisiones gubernamentales (Tapiola 2018: 82).

#### IV. Conclusiones

La reflexión de la posición central de la Administración del Trabajo como centro de referencia de las cargas del Estado como sujeto internacional en el Sistema de la OIT permite comprender la relevancia que tiene dentro de la satisfacción de los estándares laborales internacionales. Ante dificultades de naturaleza práctica que atraviesan los ministerios de trabajo hoy en día, parece quedar claro que hoy la Administración Pública del Trabajo debe fortalecer su actuación a partir de la vasta consideración al método del diálogo social.

Sobre la relevancia internacional de la función administrativa laboral, dentro del Sistema de la OIT su consagración amplia se constituye una base irreductible para tendencias flexibilizadoras, asegurando, cuando no un estándar básico internacional exigible para el Estado Peruano, al menos sí un método de formulación, evaluación, decisión y supervisión para tales iniciativas: el diálogo social. Este es un asunto central para cualquier aproximación a lo laboral, ya que, ciertos discursos y prácticas de gobernanza laboral suelen descuidar esta cuestión y asumen a la posición de la Autoridad de Trabajo bien como una autosuficiente y todopoderosa frente a los actores sociales (posición “fuerte” que suele incurrir en el intervencionismo respecto de manifestaciones de libertad como los derechos sindicales); o bien como un ejercicio de poder público subordinado a los formuladores de política públicos y hasta privados, lo que ocurre muchas veces dada la común estrechez del margen presupuestal de los ministerios de trabajo.

En una centuria, la propuesta de la OIT puede sintetizarse en la búsqueda de la justicia social, tal y como ha explicado el profesor Supiot. Así, “la experiencia ha demostrado plenamente el buen fundamento de la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual una paz durable no puede ser establecida más que sobre la base de la justicia social” (2016: 19-20). No obstante, según el mismo autor, existe una extrema diversidad

entre cada realidad nacional, razón por la cual ese fraccionamiento interpreta a la justicia social según el entendimiento y tradición jurídica de cada Estado (Supiot 2016: 21). Por ese motivo, la intervención administrativa en las relaciones de trabajo posee una expresión muy importante desde la óptica internacional.

Desde luego, todo esto supone una posición normativa y de seguimiento o supervisión que efectúan diversos órganos al interior de la OIT sobre el nivel de cumplimiento que alcanzan los Estados miembros de la comunidad de naciones sobre las que resultan exigibles los tratados internacionales especializados: los convenios internacionales de trabajo de la OIT.

## V. Bibliografía

ALIJA, Rosa

2010 “La aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT: el control de la aplicación de las obligaciones jurídicas internacionales de los estados en el marco institucional de la OIT” En *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*. Bonet, Jordi y Andreu Olesti (directores). Barcelona: Huguens Editorial, pp. 137-148.

BOLTAÏNA, Xavier

2015 “Intervención pública y administrativa en las relaciones socio-laborales: el nuevo paradigma Europeo y Latinoamericano” En *Derecho & Sociedad* núm. 46, pp. 65-77, Lima.

BRONSTEIN, Arturo.

2010 *Derecho Internacional y comparado del trabajo. Desafíos actuales*. Murcia: Plaza y Valdés Editores (pp. ).

BONET, Jordi.

2010 “Las recomendaciones y otros actos normativos de la OIT” En *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*. Bonet, Jordi y Andreu Olesti (directores). Barcelona: Huguens Editorial, pp. 181-196.

CASALE, Giuseppe

2010 “Administración del Trabajo: el papel de la OIT”. En *A treinta años de la adopción del Convenio n°. 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*. G. Casale y J. Monereo (directores). Granada: OIT y Universidad de Granada.



COMPA, Lance

2014 “Re-Planting a Field: International Labour Law for the Twenty-First Century”. En *DigitalCommons@ILR*. New York City: Cornell University ILR School.

GIL, Jesús

2016 *Justicia social y acción normativa de la OIT* En *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, volumen 4, núm. 2, abril-junio, pp. 1-46.

Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador – GMIES

2011 *Manual básico de litigio internacional para la protección de los derechos laborales*. San Salvador: Unión Europea y GMIES.

HASTINGS, Thomas y JASON Heyes

2016 *Comparative developments in labor administration*. OIT: Ginebra.

MARTÍNEZ, Mireia.

2010 “Los Convenios de la OIT” En *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*. Bonet, Jordi y Andreu Olesti (directores). Barcelona: Hugyens Editorial, pp. 165-180.

Organización Internacional del Trabajo

2018a *Preparando el futuro del trabajo que queremos en las Américas a través del diálogo social*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.

2018b *Presentación del informe anual para el período 2018 del Comité de Libertad Sindical*. Ginebra: OIT.

2018c *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*. Sexta edición. Ginebra: OIT.

2013a *El papel de la administración y la inspección del trabajo en la gobernanza de las Américas*. Lima: OIT.

2013b *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: OIT

2012a “Fortalecer el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a nivel nacional: un objetivo capital” En *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*. Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 101º reunión. Ginebra: OIT, pp. 5

2012b *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: OIT.

2011 *Administración del trabajo e inspección del trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión*. Ginebra: OIT.

2003 *Labour administration. Convention N° 150*. OIT: Ginebra.

PAPADAKIS, Konstantinos

2006 *Socially sustainable development and participatory governance: legal and political aspects*. Ginebra: OIT.

RODGERS, Gerry; Eddy Lee; Lee Swepston y Jasmien Van Daele

2009 “El sistema de normas internacionales de trabajo” En *La organización internacional del trabajo y la lucha por la justicia social 1919-2009*. Ginebra: OIT, pp. 20-27.

SUPIOT, Alain

2016 “¿Cuál es la justicia social internacional para el siglo XXI?” *Laborem* núm. 18, pp. 19-41, Lima.

TAPIOLA, Kari

2018 *La declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 - Una poderosa herramienta de la OIT*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

TORROJA, Helena

2010 “La aplicación de las normas internacionales del trabajo” En *Nociones básicas sobre el régimen jurídico internacional del trabajo*. Bonet, Jordi y Andreu Olesti (directores). Barcelona: Hugyens Editorial, pp. 71-88.

VILLAVICENCIO, Alfredo

2010 “La libertad sindical en las normas constitucionales de origen internacional: su condición de patrimonio jurídico universal” y “La protección de la libertad sindical”. En *La libertad sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación*. Lima: Programa Laboral de Desarrollo, pp. 64-74 y 186-196.