

CAPÍTULO 41

ADMINISTRACIÓN LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL

Antonio VÁZQUEZ VIALARD

SUMARIO: I. Introducción. II. Criterios fundamentales para el ejercicio de la función encomendada a los órganos de trabajo. III. Funciones a cargo del Ministerio de Trabajo. IV. Estructura del sistema de organización.

I. INTRODUCCIÓN

La aparición del derecho del trabajo en los siglos XIX y XX (en especial en América Latina), significó un cambio fundamental en lo que se refiere a las tareas atribuidas al Estado. De una concepción fundada en el liberalismo, que propicia la abstención del Estado respecto de las relaciones laborales, se pasó en cierta forma, a una intervencionista, según la cual se le asigna al mismo un nuevo cometido. Éste consiste en la protección del trabajador que se concreta a través de normas que limitan las facultades, hasta ese momento ejercidas por el empleador, respecto de la determinación, entre otras, de las condiciones de trabajo. De esa manera se afectó la libertad de configuración del contrato de trabajo, en cuanto el mismo debía sujetarse a incorporar algunas normas legales mínimas (orden público laboral). De no cumplirse ese requisito, dichas disposiciones se incorporaban al texto en forma automática.

La aparición de esa legislación tradujo la preocupación del Estado para dispensar esa protección como un cometido o fin del mismo, hoy inexcusable (pese a algunas corrientes de desregulación absoluta). Esa incorporación de una nueva finalidad, trajo aparejada una necesaria concreción en el campo del derecho (de un constitucionalismo liberal, se pasó a otro social) y de su propia estructura, a fin de poder desarrollar las nuevas funciones que se le asignaban. Esto último tuvo como objetivo preservar el ejercicio de la libertad que, de un aspecto meramente formal que no facilitaba que ese derecho fundamental del hombre se encarnara en la realidad, gozara de un fundamento legal que permitiera su concreción práctica. De esa manera, al principio en forma inci-

piente, se aseguró una protección efectiva del trabajo humano en sus diversas modalidades, así como el goce de los beneficios de la seguridad social.

Ello significó que el Estado debió adaptar su estructura a fin de poder satisfacer este nuevo objetivo, que no sólo se refiere al contenido de la protección (que antes se consideró asegurada por el mercado), sino también al mecanismo para facilitar el restablecimiento del orden violado.

Tradicionalmente, esa función fue ejercida por el juez, pero se consideró que ya no bastaba, por lo que se agregó un nuevo mecanismo. El organismo administrativo asumió la función de ejercer el control del cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de los empleadores y, en su caso, la facultad de sancionar (en su ámbito) la infracción que se considera que no sólo afecta al interés del trabajador, sino también al bien común (interés general).

De esa manera se le asignó al Estado no sólo la misión de sancionar (por la respectiva vía constitucional) leyes de protección del trabajo, sino también el control de su cumplimiento por parte del empleador, lo que requiere la realización de una acción que se ejecuta a través de la administración pública, no sólo de carácter represivo (sancionatorio), sino también pedagógico.

Ese nuevo cometido político, para su concreción en los hechos, requiere la actualización del fin abstracto y general de la protección a través de una acción estatal (función administrativa) que, en el caso, se ejerce (proyecta) en el ámbito de las relaciones laborales. Esa función se rige de acuerdo con los principios y reglas, así como se autoriza, a través del mismo procedimiento y formas jurídicas que emplea el derecho administrativo respecto de los otros sectores de la actividad estatal.¹

Esa función administrativa permite distinguir tres aspectos: *a)* sustancial; *b)* orgánico o subjetivo; *c)* procesal. De acuerdo con el primero, la función administrativa implica una actividad directiva (de orientación) y directa (de ejecución), que se realiza a través de la gestión y ejecución de acciones propias de la prestación de un servicio para cumplir un fin.² La expresión “administrativo” (etimológicamente *ad ministrare*) significa servir, por lo que se entiende que la misma comprende acciones (como conjunto de actividades) encaminadas hacia un fin: satisfacer los cometidos estatales, sea que se realicen por el propio Estado a través del órgano central o descentralizado o por uno estatal bajo autorización o delegación del primero.³

En cuanto se refiere al segundo aspecto que hemos señalado (órgano), el ejercicio de esa función requiere contar con una estructura orgánica o aparato

1 Dromi, José R., *Derecho administrativo laboral*, p. 44, inédito.

2 Cassagne, Juan C., *Derecho administrativo*, p. 5.

3 Sayagues Laso, *Tratado de la administración*, t. 1, Montevideo, 1959, p. 487.

administrativo (administración pública). Ésta comprende a los órganos estatales o no (autorizados o delegados) a quienes se les ha encomendado la actividad sustancial de ejecución y gestión inmediata de los cometidos estatales.

En lo que se refiere al aspecto procesal, la administración tiene formas propias de exteriorizar sus acciones (formas jurídicas administrativas: actos, hechos, superhechos, actos administrativos, reglamentos, contratos administrativos), los que se elaboran, emiten y extinguen a través de los procedimientos especialmente regulados al efecto.⁴ Se ha manifestado que cabe distinguir entre acto administrativo y administrativo laboral.⁵

Puede considerarse que la función administrativa es la actividad desarrollada por los órganos públicos (aspecto orgánico) para la ejecución y gestión inmediata de los cometidos estatales (aspecto sustancial) que se hacen efectivos mediante actos y hechos jurídicos públicos a través de un procedimiento reglado (aspecto procesal). Se trata de una gestión continua, permanente, concreta, práctica.

La concreción de ese cometido estatal no puede lograrse sólo a través de las funciones legislativas y jurisdiccionales. Sin duda, no basta la creación de la norma y su aplicación en la esfera judicial. Esa tarea no es suficiente; requiere una acción continua a fin de cumplir (ejecutar materialmente) esa finalidad estatal. Para ello, se desarrolla una actividad concreta, práctica.⁶

Se ha sostenido que el derecho del trabajo constituye una realización que más que de los órganos legislativos, lo es de la administración especializada laboral, que no sólo tiene a su cargo el control del cumplimiento de las normas creadas, sino también la investigación de la realidad, a fin de implementar los cambios legales pertinentes y la creación de nuevas pautas culturales, como fundamento real del ordenamiento jurídico.

II. CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ENCOMENDADA A LOS ÓRGANOS DE TRABAJO

Como idea rectora, debe tenerse en cuenta que dicha acción, si bien se refiere a un aspecto determinado, se realiza dentro de un ámbito social que, a través de la creación de instrumentos adecuados, tiende a facilitar el desarrollo integral del hombre, su promoción, y disolver los factores que frustran

4 Dromi, *op. cit.*, p. 6.

5 Trueba Urbina, Alberto, *Derecho administrativo del trabajo*, p. 819.

6 Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, t. 1, Milán, 1942-1946, p. 12; Capelli, Humberto, "Servicios administrativos del trabajo", *Tratado de derecho del trabajo* (dirigido por Deveali), t. 4, Buenos Aires, 1972, 7, p. 639.

esa posibilidad. Su objetivo es la lucha contra la marginación, a través de acciones concretas para mejorar la situación de los sectores sociales menos favorecidos, a fin de hacerlos participar del disfrute de los bienes (no sólo económicos, sino también sociales, humanos) que facilitan el ejercicio real de la dignidad de la persona, así como su incremento.

De acuerdo con la OIT (Convenio 150), cabe distinguir entre la llamada “administración del trabajo”, que corresponde a las acciones que se realizan de acuerdo con lo que establece la política nacional del trabajo (su concepción), del “sistema de administración del trabajo”, que comprende las organizaciones estatales o paraestatales encargadas de ejecutar las respectivas acciones. Al efecto, se aconseja que se delegue o confíe el ejercicio de esas funciones a organismos constituidos por trabajadores y empleadores y, cuando ello sea apropiado, a sus representantes (artículo 2, Recomendación 158, OIT).

También se aconseja que determinadas acciones, propias de la política laboral, se regulen a través de negociaciones directas entre las partes sociales (artículo 1-3, recomendación 158). Es conveniente que los organismos del sistema asuman la responsabilidad de la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional o participen en ella. Resulta aconsejable que sea en ese ámbito en el que se analicen y emitan los instrumentos para la aplicación de las leyes y reglamentos correspondientes a esa política (artículos 6-1, Recomendación 150).

Como una consecuencia del desarrollo de la política de trabajo, que no constituye una función aislada, sino que debe integrarse dentro de una política general (que incluye la económica), las funciones propias de los órganos de trabajo se han hecho más complejos. Al principio, los mismos funcionaban en la órbita de alguno de los ministerios existentes o de otros organismos administrativos. Hoy, en la mayor parte de los países, integran el ministerio de trabajo o de trabajo y seguridad social. Dicha función no puede limitarse al simple control del cumplimiento de las normas (función de inspección, que constituye, sin duda, un aspecto fundamental de la acción laboral); requiere una presencia y una acción concreta en la elaboración de los planes nacionales de desarrollo que, obviamente, incluye los de trabajo.

No se trata de una acción aislada, ya que debe ser concertada dentro de una concepción global y sistemática de la administración del trabajo. No se trata sólo de “atender problemas aislados e inconexos referidos a salarios, condiciones de trabajo, de bienestar (importantes de suyo), sino abarcar una totalidad, de acuerdo con la realidad. La acción que debe realizarse no puede limitarse a enmendar deficiencias parciales (aplicar parches), sino ejecutar una política global (sembrar semillas). De acuerdo con ello, no puede admitirse

que la administración del trabajo funcione como un organismo cerrado; debe abrirse al diálogo (aun dentro de la propia administración pública, con las otras áreas), con las organizaciones de trabajadores y empleadores. Lo que en una época pudo caracterizarse como un acto autoritario, debe ceder, para dar paso a un acto negocial. El partidismo y el tecnocratismo deben dejar su lugar a la elaboración de políticas y a la toma de decisiones concertadas.⁷

Si bien desde posiciones neoconservadoras y neoliberales (éstas con menos virulencia que las anteriores) se discute la conveniencia de las acciones a cargo del ministerio de trabajo (como órgano central de la administración laboral), desde las segundas se admite como competencia propia del Estado, áreas sociales y de bienestar, de defensa del consumidor y del interés público. Sin duda, se impone un cambio, un paso de las relaciones antagónicas en que cada parte (como suele ocurrir en la negociación de los convenios colectivos) procura obtener el máximo de ventajas materiales y de poder, para pasar a un nuevo trato de concesiones recíprocas (“rigidez flexible”), que se negocian a través de una relación más armoniosa (que debe elaborarse con la activa participación del Estado), a fin de incrementar la productividad, la eficiencia y la intervención de los trabajadores. Una nueva modalidad de cooperación debe comenzar a funcionar a partir de la empresa.

Sin duda le compete al ministerio de trabajo una participación activa en la lucha contra la pobreza y la marginación, lo que comprende no sólo la ejecución de acciones concretas, sino el diseño de las mismas en función de los objetivos sociales del desarrollo.

Las funciones a cargo del ministerio de trabajo deben ser objeto de un replanteamiento; no es posible que se considere que deben mantenerse modelos que se siguieron en otras épocas que correspondían a coordinadas políticas, sociales y económicas diferentes.

No es factible limitarse a realizar acciones de mero contralor del cumplimiento de la vigente ley laboral y actuar como moderador en las controversias que se suscitan en las relaciones de trabajo (algunas de las cuales responden a causas sociales, políticas, económicas profundas). La indicada, constituye una tarea propia de “bombero” (extinguir el fuego), que hace que la urgencia de las acciones a emprender y la precariedad de los medios disponibles impida dedicar tiempo y esfuerzos (humanos y materiales) al diseño e implementación de planes de investigación y de estudios permanentes, así como de la provisión de la información que los mismos requieren.

⁷ Di Frieri, Jorge A., *Respuestas de la administración del trabajo frente a la crisis*, Lima, OIT-CIAT, 1988, p. 15.

Los problemas que plantea la turbulencia socioeconómica (entre otros, inflación, desempleo, endeudamiento), fragmenta la comunidad en grupos, algunos de los cuales (que se incrementan) no tienen capacidad para salir de su marginalidad o caen en ella (no tienen empleo, o si cuentan con uno, perciben un ingreso ínfimo, no tienen acceso a prestaciones médicas, ni a la seguridad social).

Encarar esta problemática que, con frecuencia, tiene su raíz en una crisis de valores vividos y compartidos, requiere no sólo medios de orden legal, sino, fundamentalmente, lograr un consenso sobre lo que el país quiere y cómo hacerlo; es decir, preguntarse qué debe hacerse, qué podría hacerse, qué puede hacerse.⁸

En la vida social debe distinguirse la existencia de un plano normativo (importante, pero instrumental) y uno comunicacional, que deben ser identificados como diferentes. A ello, cabe agregar que la mejor manera para lograr la composición del conflicto sobre una base de justicia, es el diálogo, a fin de lograr el consenso que permite superar las pretensiones sectoriales (a veces con vocación hegemónica), y así construir el orden práctico societal (moral y jurídico). A través de la discusión (encarada dentro de un clima de diálogo) como método de trabajo se facilita que aflore la racionalidad que debe reencontrarse, con la moral.⁹

Esa acción del ministerio no debe ser vista (obviamente, ni ejecutada) como obstaculizadora de la acción de la empresa o de otros organismos sociales, sino como garantía del principio de seguridad jurídica, a fin de responder a las expectativas sociales que sintonizan con las características de la comunidad. De acuerdo con ello, no debe imponer, sino proponer, explicar, convencer, facilitar el diálogo y que las partes involucradas en el conflicto descubran esta última vía como la más indicada para lograr una solución adecuada de los problemas planteados.

De esa manera, la acción encarada hallará su propia legitimación, en la medida en que se perciba el claro objetivo de facilitar el desarrollo del bien común (crear las condiciones que coadyuven al pleno despliegue de las potencialidades de las personas que integran la comunidad).

Dentro de esa tónica, el ministerio del trabajo debe participar en el análisis e implementación de las políticas y programas concertados de desarrollo de los recursos humanos y materiales, lo que incluye la orientación y la formación profesional (artículo 17, Recomendación 158).

⁸ Drucker, Peter, *Managing in Turbulent Times*, Londres, 1981, capítulos 1 y 2.

⁹ Di Frieri, *op. cit.*, p. 22.

III. FUNCIONES A CARGO DEL MINISTERIO DE TRABAJO

Las mismas comprenden una variada gama de actividades. Por una parte, el organismo debe garantizar la consulta, la cooperación con los respectivos organismos representativos de los trabajadores y empleadores, tanto a nivel nacional, regional y local de los diversos sectores de la actividad económica (artículo 5, Convenio 150).

Esa acción no puede limitarse a un aspecto del universo laboral; tiene que alcanzar a los sectores (geográficos y de actividad) que no han sido incorporados a la órbita de acción de la administración de trabajo. Entre aquéllos, cabe citar a los pequeños agricultores, aparceros o categorías similares de trabajadores agrícolas, cuentapropistas, personal del sector informal de la economía, miembros de cooperativas, de empresas constituidas sólo por trabajadores que, con frecuencia, no gozan de ciertos derechos que otorga la ley laboral (artículo 7, Convenio 150).

Debe prestarse especial atención a los trabajadores no protegidos que, normalmente perciben salarios inferiores al mínimo o están en situación de pobreza crítica, sin posibilidades de acceso al mercado por no contar con documentación, libreta de trabajo (cuando ella es requerida), cuentapropistas con escasa capacidad técnica, por lo que deben realizar tareas en condiciones penosas, peligrosas, en jornadas extremadamente extensas. A veces, esas labores se realizan en grupos que, por sí, no tienen capacidad para salir de su marginación o caen en ella (no tienen empleo, y si cuentan con uno, perciben un magro ingreso; no tienen acceso a prestaciones médicas, a la seguridad social).

Como ya lo hemos indicado, para encarar esta problemática cuyas raíces, por lo común, corresponden a una ausencia de valores compartidos en la comunidad, no basta sólo con la adopción de medios de orden legal; fundamentalmente, se requieren cambios culturales, por lo que es necesario lograr un consenso sobre el nivel de justicia que el país quiere y cómo hacerlo.¹⁰

1. *Diseño de la política*

En lo que se refiere a las tareas concretas, el organismo de trabajo, en consulta con los que representan a los trabajadores y empleadores, debe participar activamente en la preparación y revisión de las normas de trabajo (leyes, reglamentos; muchos de éstos han quedado desactualizados en razón de

10 Drucker, Peter, *Managing in Turbulent Times*, op. cit., caps. 1 y 2.

los cambios culturales y tecnológicos que se producen con cierta rapidez). Como labor propia, dicho organismo debe encarar una de fundamental importancia: la realización de investigaciones, a fin de descubrir la realidad social sobre la que debe operar. Se ha considerado que esa tarea, de hecho, integra la *investigation power* que se funda en la posibilidad de realizar encuestas.¹¹

Una de las funciones a cargo del organismo central del trabajo, es la referida a la elaboración de los proyectos de ley que propone el Poder Ejecutivo, así como el apoyo y la crítica a los que elabora el Poder Legislativo. También tiene importancia, en los países que establecen esa intervención, la función que le compete al ministerio de trabajo en la concertación del convenio colectivo, no sólo en lo que se refiere al acercamiento entre las partes, sino también, para brindar apoyo técnico, suministrar información (en especial de carácter económico que los interlocutores sociales soliciten), así como la preparación de los informes necesarios para disponer la homologación del acuerdo.

La labor a cargo de ese ministerio no sólo se refiere al diseño de la política social (que debe coordinarse con la económica), sino también a establecer modos y mecanismos para solucionar los impactos del cambio tecnológico, así como lo referido a la extensión de los convenios colectivos de trabajo a otras zonas geográficas o de actividad (cuando ello es posible de acuerdo con el esquema legal).

2. Funciones de conciliación y mediación

En este ámbito tienen especial importancia las funciones que el organismo debe realizar para acercar a las partes (individuales, pero en especial las colectivas) que tienen puntos de divergencia, así como proponerles pautas y proyectos de solución del conflicto. En cuanto la norma legal admite el arbitraje, sea que el mismo se realice a través de personas designadas por las partes (voluntario) o por funcionarios del Estado (en un procedimiento que aquél impone, obligatorio), dicho organismo debe brindar la información (que él u otros organismos del gobierno o particulares han elaborado) que no siempre les es fácil obtener a las partes sociales. Esa función adquiere una particular relevancia en los países en proceso de transformación tecnológica, en que el asesoramiento que puede brindar el ministerio del trabajo, por lo común, no se formula en función de un interés inmediato o sectorial, sino desde una visión más amplia, teniendo en cuenta el interés general de la comunidad.

11 Willoughby, Williams, *La legislación obrera en Estados Unidos*, Madrid.

3. *Relaciones de trabajo*

Respecto de éstas, en especial en lo que concierne a las acciones necesarias para garantizar el ejercicio de la libertad sindical, el organismo administrativo de trabajo debe asumir una función importante. A través de esa acción, debe formularse, conjuntamente con las respectivas representaciones sociales, un plan que tienda a establecer y desarrollar relaciones de trabajo que promuevan (progresivamente) mejores condiciones de trabajo, de relaciones profesionales que respeten el derecho de sindicación y la negociación de asesoramiento, así como proveer (en tanto se solicite) instancias de conciliación y mediación apropiadas a las condiciones nacionales, con el fin de evitar o dar solución a conflictos colectivos (artículos 7, Convención 150, 8, 1-2, 9 y 10, Recomendación 158).

4. *Servicio de empleo*

Uno de los temas de mayor importancia que integran el elenco de las tareas que debe afrontar el ministerio de trabajo, es el referido a la “elaboración, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional de empleo” tanto a corto, mediano, como a largo plazo, que conviene se realice con participación de los interlocutores sociales (artículos 11, 1-2; 14, 3, Recomendación 158). En su caso, deberá coordinar los distintos servicios de empleo (que funcionan en otras áreas, públicas o privadas), así como los “programas de creación y promoción de empleo”, de orientación y formación profesional. Esta labor va más allá de la simple gestión a través de oficinas de colocación.

En razón de los problemas que se plantean en la actualidad, en especial, como consecuencia de los cambios tecnológicos (aunque los mismos no sean complejos), se producen modificaciones importantes respecto de los requerimientos de la llamada “mano de obra” que, previamente debe ser preparada. Además, ya por esa u otras causas, el desarrollo de la actividad económica requiere, por parte de los trabajadores, una movilidad geográfica o sectorial que exige atenderla a través de medios adecuados. A veces, en una zona, no se alcanza a satisfacer la oferta de puestos de trabajo (por lo común, que exigen una cierta calificación profesional), mientras que en otras del mismo país, quizá próximas, se da una situación inversa: trabajadores desocupados no encuentran oportunidad de hallar un empleo.

Esa situación requiere no sólo poder realizar acciones a fin de solucionar el problema del necesario desplazamiento geográfico (con todos los problemas que ello implica), sectorial, sino también el de la recalificación profesional.

Se trata no sólo de fomentar acciones de ese tipo, sino también actuar en el diseño y desarrollo de las políticas de reconversión de las capacidades que el cambio tecnológico ha convertido en obsoletas. Esa problemática exige brindar la colaboración necesaria para la elaboración de los programas a fin de proveerles a los mismos y a los jóvenes una formación polivalente para que estén en condiciones de ejecutar tareas que el desarrollo requiere.

Esa realidad del mundo actual también plantea la necesidad de analizar la nueva situación, a fin de escoger, desde el punto de vista de la provisión de bienes y servicios, aquellos procedimientos que (sin ser irrazonables desde el punto de vista económico) insumen más “mano de obra”, tarea que debe ser encarada junto con otros servicios administrativos. Todas esas tareas deben ser diseñadas, ejecutadas y coordinadas con la participación de la representación de los trabajadores y empleadores, así como de los respectivos sectores de la administración nacional, tales como los encargados de educación, economía, desarrollo, promoción humana, etcétera.

El ministerio de trabajo debe asumir la responsabilidad (o en su caso, compartirla) en las tareas referidas a la planificación de la llamada “mano de obra”, así como la coordinación de las mismas con los planes económicos (artículo 14, 1-2, Recomendación 158). Por otra parte, él mismo también debe tener la responsabilidad (o en su caso, compartirla) respecto de la “administración de los fondos públicos asignados a la lucha contra el subdesarrollo, el desempleo”, así como de las acciones que tienden a lograr una “distribución regional equilibrada del empleo o el fomento o estímulo del mismo en determinadas categorías de trabajadores, así como de planes de ‘trabajo protegido’” (artículo 16, Recomendación 158).

Con frecuencia, los servicios de empleo han sido creados con una asignación de misiones amplias, pero sin los recursos suficientes. Por lo tanto, han actuado como discretas agencias de empleo, a veces diseñadas en función de las necesidades de otros países con distinto nivel de desarrollo, por lo que se puso el acento en el desempleo friccional, sin atender al de carácter tecnológico, estructural, al problema que plantea un mercado de trabajo desorganizado, segmentado. Esta importación de técnicas extrañas a las necesidades del país, ha facilitado la adopción de formas jurídicas y económicas que propenden a configurar una sociedad dual, en la que algunos sectores disfrutaban de un empleo estable, suficientemente protegido por las normas legales, mientras que otros (por lo común, sin capacitación técnica), no tienen empleo, o si lo tienen, el mismo es precario.

No siempre en los servicios de empleo se ha puesto el énfasis en la formación profesional, en la atención de trabajadores independientes, contratación

de personal para la realización de grandes obras, en el desempleo o subempleo en sectores marginales, en la necesidad de ejecutar proyectos generadores de empleo, en orientar migraciones internas y externas (aprovechando la experiencia de los profesionales que llegan, para capacitar a los nativos). A veces, los manuales publicados al efecto, constituyen simples traducciones de los elaborados en otros países con una problemática distinta, que no visualizan las realidades y necesidades locales o de la región. No siempre esos servicios cuentan con una clasificación nacional de las ocupaciones.

5. Investigación

De lo indicado, surge la importancia que asume ésta en materia laboral (tema al que no siempre se le asigna la relevancia que tiene) para tener un conocimiento real de la problemática sobre la que debe operarse. No se trata sólo de una descripción de la misma, lo que supone una previa identificación, en especial, de sus causas, que no siempre responden a un solo origen, sino a muchos que, en razón de su íntima interrelación, provocan problemas no siempre fáciles de afrontar.

Dichas investigaciones no sólo deben ser realizadas por el ministerio de trabajo (como cabeza del sistema de administración del trabajo), sino que debe fomentarse por otras entidades ya representativas de las asociaciones de trabajadores y de empleadores y, en especial, las de carácter universitario, académico, centros de investigación nacionales y extranjeras. Lo importante es que las decisiones que se requieren para la implementación de la política nacional de trabajo (integrada dentro de la de desarrollo) se tomen sobre la base de un conocimiento real de los problemas que se quieren solucionar, lo que implica identificarlos previamente dentro de su complejidad, así como las causas que los provocan, la posible eficacia de los medios instrumentales que se proponen y la experiencia recogida en su aplicación en otros países. Ello supone no sólo una especial capacitación por parte del personal que integra los cuadros del sistema de la administración del trabajo, en especial, el dedicado a las tareas de investigación, sino también un acceso fluido (que quizá se logra a través de una adecuada coordinación) a los estudios que se realizan en otros niveles académicos de organizaciones científicas nacionales o extranjeras.

6. Campos de acción del ministerio

En cada país, de acuerdo con su propia estructura social, es factible que los distintos organismos que integran el sistema de administración del trabajo,

apunten a aspectos determinados, con preferencia a otros. Existen diversas razones que, en ciertas circunstancias, aconsejan darle preponderancia a determinados aspectos, tales como favorecer la creación de pautas culturales respecto de la consideración que merece el trabajo humano; el que corresponde asignarle a las asociaciones de trabajadores y empleadores que actúan como operadores sociales y crean una vasta y calificada red de servicios. Éstos, según las circunstancias sociales, pueden ser más efectivos que una acción de policía que se ejerce en un terreno no muy predispuesto a reconocer el derecho del otro (individuo o grupo), que se concreta a través de una acción sancionatoria (represiva) respecto de los casos (por lo común reducidos) que se detectan.

En razón de las diversas áreas, puede distinguirse la acción de dichos organismos en cuanto se refiere: *a)* al campo de las relaciones individuales; *b)* de las colectivas, y *c)* de la seguridad social. Respecto de la primera, además de las tareas vinculadas con el mejoramiento de la norma y de su adecuación a la realidad, cabe destacar las vinculadas con la capacitación profesional y la promoción (sea que se encarne en forma directa o a través de organismos intermedios), de la inspección (tema que se analiza en el capítulo 44) y conciliación de los conflictos de esa naturaleza.

En el ámbito de las relaciones colectivas, la función del organismo tiene que ver, además de los temas vinculados con las asociaciones representativas de trabajadores y empleadores, con el fomento de la libertad sindical, la composición de los conflictos de esa índole y de la participación. Este es un tema que recién se plantea en algunos países, pero que tiene una importancia decisiva para el futuro. De esa manera, sea que la misma ejerza a nivel funcional o de la intervención de los trabajadores (a través de sus representantes) en los sectores de dirección empresarial, así como en los organismos referidos a la gestión de ciertos servicios sociales, se le asigna un mayor protagonismo a los interlocutores sociales.

Lo laboral (no obstante su mayor jerarquía, en virtud de su vínculo con la persona, respecto de la que es una forma de su expresión) es un tema que se integra dentro de lo socioeconómico (es un factor de la producción) y éste, a su vez, en la vida social. En consecuencia, las investigaciones que se realicen en ese ámbito, respetando su propio campo de acción, deben estar íntimamente vinculadas con las que se efectúan en relación con otros sectores en que se estudian aspectos (interdependientes) de una misma y única realidad: la vida del hombre, ser creado, social (no sólo individual) que se expresa a través de una serie de grupos y asociaciones intermedias que complementan la acción

de la familia y de los demás grupos políticos (que obviamente, incluyen al Estado nacional y a la sociedad internacional).

IV. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN

1. *De trabajo*

Lo que en las primeras décadas del siglo XX comenzó como una tímida organización asignada al ámbito de los ministerios existentes (en la mayor parte de los casos de carácter político) fue creciendo en razón del mayor volumen de las operatorias realizadas y de la necesaria especialización que las tareas requerían. Ello hizo ver la conveniencia de unificar el accionar de dichos organismos en un cuerpo central. A éste se le atribuyen diversas denominaciones: ministerio, secretaría, instituto, departamento, etcétera.

En la actualidad, en la casi totalidad de los países, está constituido por el ministerio de trabajo (o de trabajo y seguridad social), que suele contar con diversas direcciones y departamentos dedicados a la atención de los temas laborales, de seguridad social y de los servicios administrativos comunes. Los distintos sectores¹² que integran el servicio se caracterizan por su dedicación a atender los temas vinculados con: *a)* trabajo; *b)* formación profesional; *c)* empleo; *d)* policía; *e)* seguridad social; *f)* bienestar; *g)* participación; *h)* cooperativa y autogestión.

En cuanto al modelo organizativo, Husband distingue diversos niveles: *a)* alta dirección; *b)* órganos de asesoramiento; *c)* de apoyo; *d)* de técnicas normativas, a los que se agregan los órganos descentralizados, entre los que se destacan los que atienden lo referido a la participación de los trabajadores y empleadores en la administración del trabajo.

El Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CEIL) ha aconsejado a los distintos gobiernos de Latinoamérica que a fin de atender el sector social y laboral (que comprende lo relativo a trabajo, salud, vivienda, promoción), se distingan diversos niveles: *a)* alta dirección; *b)* organismos consultivos; *c)* de concertación y coordinación; *d)* de línea (que comprende tanto los de carácter operativo, como normativos); *e)* regionales; *f)* organismos descentralizados. Como tareas propias de la administración del trabajo que se realizan a través de distintas direcciones, se indican las de elaboración, programación, evaluación y control de las políticas laborales.

En cuanto se refiere a la estructuración de los servicios, dicho organismo aconseja tipificarlos en: *a)* servicios primarios; *b)* de desarrollo laboral; *c)* de

¹² Husband, J., *Introducción a la administración del trabajo*, 1982.

asuntos internacionales; *d*) de bienestar y promoción social; *e*) de coordinación y consulta; *f*) autónomos y semiautónomos.

Los primeros comprenden lo referido a condiciones y protección del trabajo; higiene y seguridad; inspección; relaciones de trabajo (individuales y colectivas, mediación, conciliación y arbitraje); legislación del trabajo; trabajo de mujeres y menores; trabajo a domicilio. Por su parte, según ese esquema organizativo, los servicios de desarrollo laboral comprenden la promoción y formación de recursos; empleo y servicios de empleo; planificación y programación de políticas laborales; estadística e información sociolaboral; salarios y salarios mínimos; economía laboral y evaluación económica y financiera de empresas. Dentro del ámbito del servicio de asuntos internacionales, se incluye lo referido a las relaciones con la OIT, la OEA, y otros organismos regionales, subregionales, de integración, binacionales, etcétera.

El área de los servicios de bienestar y promoción social comprende lo referido a la protección económica del poder adquisitivo del salario, descansos, vacaciones y utilización del tiempo libre, cooperativas de consumo; subsidios de alimentación, transporte, educación, etcétera. Los referidos a coordinación y consulta tienen a su cargo la atención de las comisiones paritarias, tripartitas y gubernamentales, inter e intrasectoriales. Por su parte, de acuerdo con ese organigrama, se le atribuye a los servicios autónomos y semiautónomos, la formación profesional; seguridad social; estatutos profesionales especiales.

De acuerdo con ese esquema, las funciones del sistema se cumplen a nivel de: *a*) gabinete nacional; *b*) de los interlocutores sociales, y *c*) organismos internacionales. El diseño de la política nacional de trabajo y la social, así como la consideración de los impactos sociales de las políticas generales y económicas del país, son motivo de tratamiento por parte del gabinete nacional de trabajo. La tutela del orden público laboral, lo relativo a la atención de los conflictos de intereses y la participación en la elaboración normativa de los órganos internacionales, constituyen materias a cargo de otros niveles.

Por su parte, Sergio Ricci (*Los servicios de empleo*) distingue, dentro de la administración del trabajo, las funciones especiales asignadas a la naturaleza y mandato de los servicios de empleo (normas internacionales, servicios de acuerdo con el sistema económico vigente, estatuto jurídico; estructura); las funciones técnicas; la información sobre el mercado y el empleo.

A fin de poder cumplir con su función como cabeza del sistema de la administración, así como para tomar conciencia de la trascendencia social, económica y política que suscita una incorrecta o defectuosa gestión, el ministerio de trabajo debe contar con personal altamente calificado, con acceso a un régimen permanente de capacitación y reciclaje que facilite su formación

profesional y humana. Como lo hemos indicado, parte importante de la función depende de la investigación y estudios sobre la realidad socioeconómica, que no puede lograrse con una formación de bajo nivel. Ese requerimiento debe complementarse con una adecuada selección de personal con alto nivel técnico, así como con la posibilidad de que el mismo desarrolle una carrera administrativa que le asegure un ingreso digno, la posibilidad de mejorar la capacidad técnica y cierta seguridad en el empleo. Al efecto, deben adoptarse técnicas gerenciales adecuadas, así como la utilización de sistemas de computarización y procesamiento electrónico de la información.

2. *De seguridad social*

Dadas las particularidades de esta disciplina jurídica, el sistema de su administración adquiere características especiales. En las demás ramas del derecho, la norma prescribe una conducta a la que los particulares deben ajustarse en sus relaciones y negocios jurídicos. El incumplimiento por parte de una de ellas da lugar a una acción para imponerle una sanción que aplica el juez (ante el requerimiento de la otra) para restablecer el equilibrio que ha sido alterado. En cambio, el ámbito propio de la seguridad social consiste en establecer las bases de una redistribución de las consecuencias de los riesgos sociales (definidos como tales por la ley), lo que requiere que exista un organismo de gestión. A diferencia de las relaciones que se dan en el campo de las otras disciplinas jurídicas (que se rigen en virtud de los criterios propios de la justicia conmutativa, a fin de mantener la equivalencia aritmética entre las recíprocas prestaciones), la que corresponde a la seguridad social, en cuanto el particular es el acreedor de una prestación, está sujeta a las reglas de la justicia distributiva (distintas de la anterior). El órgano gestor, con el fin de hacer frente a sus débitos (sea que se realicen en dinero efectivo o en especie) debe recaudar de los miembros de la comunidad los fondos necesarios para tal fin. La cotización queda sujeta a las reglas de la justicia legal.

La relación de seguridad social requiere la acción de un órgano de gestión. Éste, frente al titular del derecho de prestación, es deudor, dentro de la llamada relación de beneficio. Previamente, el acreedor debe satisfacer su débito de informar los datos pertinentes del que surge su derecho.

En cambio, en el otro aspecto de la relación que tiene como sujeto a la administración, ésta es acreedora del deudor de la prestación (de cotización), a la que se agrega la obligación de suministrar la información pertinente que se le requiere periódicamente y que fije la ley.

Normalmente, la gestión del sistema de la seguridad social estuvo a cargo de organismos estatales. En razón de la diversa índole de las relaciones jurídicas que lo vinculan con sus acreedores y deudores, su función es distinta a la que es propia de la administración del trabajo. Ésta se caracteriza por tener que realizar el control del cumplimiento de las prestaciones a cargo de los empleadores, con el agregado de las tareas relacionadas con la mejora del desarrollo de las relaciones laborales y de la capacitación. En el caso de la administración de la seguridad social, no se trata sólo de realizar el control del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los empleadores (en el caso, son sus deudores), sino gestionar uno de los cometidos asumidos por la comunidad política: la socialización de ciertos riesgos sociales definidos por la ley (de carácter biológicos, patológicos o económico-sociales).

Esa gestión que se refiere a la cobertura de distintos riesgos que requieren la aplicación de técnicas diversas, complica su administración. Aun en aquellos casos en que el débito se traduce en la concesión de prestaciones en dinero (corresponden a diversas modalidades, algunas de ellas son periódicas, otras ocasionales; algunas son de reemplazo, otras de complemento), en cada caso se debe efectuar un análisis de la situación del acreedor. La realización de ese servicio exige una atención especial que complica el trámite de la gestión.

La administración, entre otras, debe recaudar fondos, por lo que debe ejercer el derecho que le compete a todo acreedor al que no se le satisface su crédito (a través de su ejecución, previa determinación de su importe de acuerdo con los parámetros fijados por la ley, etcétera). Además, en su carácter de deudor (relación de beneficio), no puede limitarse a satisfacer su débito, ya que debe ejercer el control respecto de que quien solicita su crédito reúne las condiciones establecidas para reclamar ese derecho.

Con referencia a ciertas prestaciones, en especial en el caso del seguro de enfermedad (si bien se lo designa como de salud, pues es ésta lo que se quiere preservar, en realidad se trata de hacer frente a las consecuencias de una contingencia social provocada por una enfermedad), la prestación debe hacerse en especie: atención médica, provisión de remedios, internación cuando no es posible la atención ambulatoria. Ello obliga al gestor a optar por asumir directamente el servicio, a través de la contratación de personal que lo realice (médicos, enfermeros, personal paramédico), la utilización de los medios instrumentales necesarios (edificios, etcétera), o bien encomendar la prestación del mismo a terceros, a quienes se les retribuye la prestación que realizan en nombre de la agencia. Al efecto, por lo común, se utilizan distintos criterios para determinar el monto del crédito (pago por prestaciones, por capitalización).

En la actualidad, en varios países existe una tendencia a facilitar la posibilidad de que ciertos servicios (o aspectos de los mismos) de esa naturaleza sean privatizados. En cuanto se refiere a la financiación del seguro de vejez, invalidez y muerte, gana terreno el criterio de volver al sistema de capitalización que se administraría por entes privados con el control de la administración pública. Aunque ello liberaría a ésta de la realización de tareas de gestión, aparecería una nueva tarea, de suyo complicada, referida al control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los entes privados como administradores de un seguro social. En cierta manera, con las complicaciones propias, en virtud de la naturaleza de la relación jurídica de cotización y de beneficio, la administración de los servicios de la seguridad social asumiría una característica similar a la que realiza la del trabajo.

Por supuesto, como en el caso de esta última, el ejercicio de dicha función requiere la activa colaboración del ente en la elaboración de la norma jurídica, su reglamentación, así como la realización de una prolija investigación frente a una realidad cambiante, lo que explica la característica de movilidad permanente de aquélla ante los cambios rápidos que se producen.