

# Evaluación temática del desempeño de Sistemas de Gestión Electrónica de Casos de Administración Laboral apoyados por ILAB en siete países

Sistemas, Familia y Sociedad Ltd. (SFS) | Número de contrato: 47QRAA20D0045 | Orden de tarea: 1605C2-20-F-00026

## Antecedentes

Sandra Wark y Ernesto Olivares llevaron a cabo una evaluación temática del desempeño de los componentes del Sistema de Gestión Electrónica de Casos de proyectos financiados por OTLA y OCFT en 7 países: Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, Filipinas, Sri Lanka y Vietnam. La recolección de datos para esta evaluación se llevó a cabo entre enero y marzo de 2021.

Todos los proyectos colaboraron con las administraciones laborales nacionales (AL) para desarrollar y / o mejorar ECMS para la operación y gestión de casos de inspección del trabajo.

## Resultados clave

### Apreciación general

La mayoría de los ECMS en proyectos apoyados por OTLA están evolucionando de manera que probablemente aumenten la utilidad de las herramientas para fortalecer la eficacia y eficiencia de la inspección del trabajo.



### Estado de ECMS por Proyecto/ País

En el momento de la evaluación, cuatro proyectos (Colombia, Perú, Filipinas, Sri Lanka) habían concluido y tres (Honduras, Paraguay, Vietnam) aún estaban en curso.

**3 DE 4** ECMS en proyectos concluidos aún están en funcionamiento (Colombia, Perú, Filipinas). En Sri Lanka, la administración laboral (AL) informó planes para desarrollar un nuevo sistema.

**2 DE 3** ECMS (Honduras, Vietnam) en los proyectos activos están trabajando en el desarrollo de software y aún no han alcanzado la fase crítica de implementación. Un ECMS se encuentra en una etapa de implementación temprana en Paraguay.

### Agencias implementadoras

Organización Internacional del Trabajo (Colombia, Filipinas, Sri Lanka, Vietnam); World Vision International (Honduras); Socios de las Américas (Paraguay); PLADES / Programa Laboral de Desarrollo (Perú).

## Marco Conceptual de la Evaluación Temática de ECMS

Las iniciativas exitosas para mejorar la eficacia y la eficiencia organizacional en proyectos de transformación impulsados por TI deben equilibrar y alinear las tres dimensiones del cambio organizacional (personas, procesos, tecnología o modelo PPT), como se indica a continuación. (\*)



### Personas

Grado en que los usuarios previstos han recibido el apoyo y la formación adecuados y han adoptado el ECMS

### Tecnología

El grado de desarrollo del software, el número de tipos de funciones, el nivel de adaptación a un entorno propicio de las TIC

### Procesos

Grado en el que el software se encuentra adaptado a los procedimientos y marco legal de las administraciones laborales

(\*) El modelo PPT surgió del modelo organizativo de diamantes de Harold Leavitt. A menudo se aplica en el campo de la transformación organizacional. Aprende más: [www.smartsheet.com/content/people-process-technology](http://www.smartsheet.com/content/people-process-technology)

✓ Relacionado a **TECNOLOGÍA (infraestructura, software, acceso de usuarios)**

LOGROS	DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>En la mayoría de los casos, el apoyo técnico ha permitido mejorar los diseños de los ECMS teniendo en cuenta las necesidades institucionales.</li> <li>El acceso de los usuarios a la infraestructura básica de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) está mejorando en los cuatro países con sistemas maduros.</li> <li>Algunos países (Colombia, Filipinas) están actualizando los servidores, aumentando el ancho de banda y mejorando el mantenimiento de los servidores.</li> <li>Los ECMS están evolucionando de ser utilizados principalmente como herramientas para cargar y almacenar datos de inspección a sistemas que automatizan la inspección laboral y la gestión de casos de violación laboral.</li> <li>Existe una demanda potencial entre las administraciones laborales (AL) para utilizar el ECMS de manera de incluir resultados tales como una toma de decisiones más basada en datos, una aplicación más eficaz de las leyes laborales y una mayor transparencia, incluido el intercambio de datos entre el sector público y otros sistemas de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Satisfacer los requisitos de la administración laboral para la implementación del ECMS ha sido en gran medida un proceso de ensayo y error: Las AL no fueron capaces de anticipar sus necesidades en la fase inicial de diseño.</li> <li>Ausencia de una infraestructura informática adecuada (equipos físicos, acceso a Internet y ancho de banda), especialmente en las oficinas locales subnacionales.</li> <li>La lenta velocidad de carga de datos y tiempo de inactividad del sistema reducen la aceptación del mismo, especialmente entre los inspectores de trabajo.</li> <li>Las limitaciones en los conocimientos sobre TI por parte de las AL y de las agencias implementadoras condujeron a una amplia tercerización de la implementación del ECMS (desarrollo de software, implementación y estrategias de gestión del cambio).</li> <li>Falta de supervisión efectiva, errores de diseño y retrasos debidos a la falta de conocimientos especializados por parte del equipo de desarrollo del software, así como dificultades para obtener aportes adecuados o cooperación de las partes interesadas en la administración laboral.</li> </ul>

✓ Relacionado a **PERSONAS: Grado de adopción del sistema por los usuarios**

LOGROS	DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Aplicación de estrategias para fomentar la aceptación del sistema por parte de los inspectores de trabajo en varios países, tales como: Participación de los inspectores de trabajo en consultas iniciales, programas de entrenamiento en informática y formación de usuarios, apoyo a usuarios a través de mecanismos de apoyo entre pares, central de asistencia y actividades de comunicación dirigidas a usuarios específicos.</li> <li>Las estrategias de los proyectos para implicar a los responsables de la toma de decisiones de alto nivel fueron generalmente eficaces.</li> <li>Otras estrategias exitosas incluyen:                     <ul style="list-style-type: none"> <li>a Exigir a los inspectores de trabajo que utilicen ECMS a través de órdenes administrativas o incluir el requisito en las descripciones de funciones del puesto</li> <li>b Realizar el seguimiento de los indicadores clave de desempeño de la administración laboral a través de los reportes y tablero de comando del ECMS</li> <li>c Utilización de incentivos para recompensar a los inspectores o las unidades de inspección que cumplan sus objetivos</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La reticencia de los inspectores fue un gran desafío para la adopción del ECMS en varios países. La carga de trabajo del inspector, la formación inadecuada de los usuarios y los fallos técnicos influyeron en la reticencia de los inspectores a adoptar el ECMS. Muchos proyectos subestimaron la necesidad de estrategias bien pensadas de gestión del cambio.</li> <li>Varias cuestiones sistémicas más allá de la responsabilidad de los proyectos desafiaron la implementación del ECMS, tales como: la resistencia de los inspectores de trabajo a una mayor supervisión y rendición de cuentas, el número limitado de inspectores adecuadamente capacitados y motivados, la corrupción, el poder limitado de las AL para imponer sanciones, el progreso lento de los gobiernos para mejorar el status y condiciones laborales de los inspectores de trabajo, falta de voluntad política para el cumplimiento de las normas.</li> <li>El apoyo de algunas agencias implementadoras a reformas más amplias de la administración laboral crearon oportunidades para el diálogo sobre los cambios necesarios.</li> </ul>

✓ Relacionado a **PROCESOS:**

**Medida en que el ECMS se adapta a los marcos jurídicos y de procedimientos de la Administración del Trabajo**



LOGROS	DIFICULTADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los proyectos aplicaron estrategias muy eficaces para adaptar el ECMS a leyes, reglamentos, prácticas y flujos de trabajo en materia de AL en los siete países evaluados.</li> <li>La aplicación del ECMS ofreció oportunidades para mejorar los procesos de inspección en los países, reflejando al mismo tiempo las prácticas reales en los mismos.</li> <li>Las partes interesadas en el ECMS en países con sistemas maduros señalaron que el ECMS contribuía eficazmente a una mayor coherencia en los procesos de inspección laboral.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos ausentes o no estandarizados en las AL llevaron a los contratistas no solo a alinear sino también a estandarizar los procedimientos por sí mismos.</li> <li>Se habría requerido una asistencia técnica más amplia sobre las reformas necesarias en la administración laboral para complementar la intervención del ECMS.</li> <li>En la mayoría de los países evaluados, los marcos jurídicos aún no se adaptan plenamente a la digitalización (Ej.: en algunos países se siguen utilizando sistemas basados en papel).</li> </ul>

			
<p><b>TOMA DE DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN LABORAL</b></p>	<p><b>GESTIÓN DE CASOS DE VIOLACIÓN LABORAL</b></p>	<p><b>APLICACIÓN DE LAS SANCIONES</b></p>	<p><b>PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA</b></p>
<p>A excepción de Perú y Filipinas, la práctica de utilizar datos para impulsar la planificación de la administración laboral y las decisiones de política estaba todavía en sus primeras etapas en la mayoría de los países.</p>	<p>A pesar de los efectos del ECMS en la mejora de la eficiencia de la gestión de casos, en la mayoría de los países es la voluntad política y no los datos lo que a menudo impulsa las decisiones de la AL.</p>	<p>La judicialización de los casos y la imposición de sanciones se ven afectados negativamente por un número limitado de trabajadores con experiencia jurídica, así como por limitaciones en los tribunales laborales y otros mecanismos de solución de controversias.</p>	<p>En la mayoría de los países, la AL espera compartir los datos de ECMS con partes interesadas fuera de la AL, aumentando la capacidad de “personas ajenas” para ver y abogar por mejoras en el cumplimiento.</p>

**ECMS y sostenibilidad en los países**

<p><b>PAÍSES EN LOS QUE LOS ECMS HAN ALCANZADO SOSTENIBILIDAD</b></p>	<p><b>PAÍSES EN LOS QUE LOS ECMS NECESITARÍAN APOYO ADICIONAL PARA SER SOSTENIBLES</b></p>
<p>✓ <b>Colombia y Perú</b> parecen tener la capacidad técnica adecuada dentro de la administración laboral para sostener y mejorar su ECMS sin un importante apoyo de donantes o agencias implementadoras.</p> <div data-bbox="100 1274 331 1504">  </div> <div data-bbox="347 1274 578 1504">  </div>	<div data-bbox="667 1116 1060 1347">  </div> <p>✓ El desarrollo de software del ECMS está en curso en <b>Honduras</b>, pero su implementación enfrenta una resistencia significativa. El sistema probablemente se beneficiaría del apoyo adicional proporcionado por una prórroga del proyecto.</p> <div data-bbox="1128 1213 1521 1565">  </div> <p>✓ El ECMS en <b>Sri Lanka</b> está actualmente fuera de uso y necesita ser rediseñado.</p>
<p>✓ Dentro de ciertos límites, <b>Filipinas</b> cuenta con la capacidad técnica adecuada dentro de la administración laboral para continuar implementando el sistema sin un importante apoyo de donantes o agencias implementadoras.</p> <div data-bbox="347 1569 578 1929">  </div>	<p>✓ <b>Paraguay y Vietnam</b> se encuentran cerca de ver terminada la asistencia proporcionada a esos países por los proyectos. Ello sucede poco después de la implementación inicial de sus sistemas, lo que probablemente ponga en peligro la sostenibilidad del ECMS.</p> <div data-bbox="1024 1625 1255 1964">  </div> <div data-bbox="1278 1625 1508 1964">  </div>



## RECOMENDACIONES

USDOL

Agencias  
Implemen-  
tadoras

Adminis-  
traciones  
Laborales

<p><b>1 Llevar a cabo evaluaciones del nivel de preparación de los países antes de desarrollar el software ECMS:</b> Revisar la experiencia de otros países, y llevar a cabo evaluaciones de la infraestructura de TIC, las normas del proceso de inspección laboral y requisitos legales, sistemas de información en otros departamentos de la AL, etc. Evaluar la voluntad política de la AL y desarrollar un memorandum de entendimiento entre donantes, agencias implementadoras y gobiernos.</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>2 Utilizar enfoques de gestión más adaptados:</b> Desarrollar el ECMS por fases, teniendo en cuenta el tiempo necesario para abordar los errores de diseño del sistema, incorporar nuevas características para satisfacer las necesidades emergentes, resolver errores técnicos, capacitar a los usuarios y superar su resistencia al uso del ECMS.</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>3 Hacer pruebas piloto del sistema antes de expandir en todo el país y/o desarrollar todos los módulos de ECMS planificados:</b> Adoptar un enfoque paso a paso para automatizar los procesos de inspección laboral, reconociendo los límites de la rapidez con que la tecnología puede impulsar el desarrollo organizacional.</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>4 Abordar los requerimientos de soluciones de hardware, software y alojamiento de software:</b> Para promover la utilización, los proyectos y/o las administraciones laborales deben proporcionar recursos que aseguren que la infraestructura de TIC disponible para los usuarios sea la adecuada.</p>		<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>5 Subcontratar al menos parte del mantenimiento de software a la compañía de desarrollo de software después de la implementación:</b> Los proyectos y/o administraciones laborales deben adquirir contratos de mantenimiento de software después de que el software se despliegue durante al menos 2 a 3 años.</p>		<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>6 Diseñar e implementar estrategias integrales de gestión del cambio:</b> Destinadas a fomentar la aceptación y adopción del ECMS por parte de los inspectores de trabajo, así como de los responsables de la toma de decisiones que pueden no utilizar el sistema directamente pero que se beneficiarán del acceso a los datos para la toma de decisiones.</p>		<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>7 Promover y ayudar a superar problemas sistémicos que afectan la eficacia de la administración laboral</b> (por ejemplo, número limitado de inspectores del trabajo, estatus del inspector de trabajo y acceso a capacitación, compromiso de los líderes nacionales para hacer cumplir las leyes laborales y combatir la corrupción).</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>8 Asegurar que los desarrolladores de software estén guiados por especialistas en inspección laboral del gobierno y la agencia implementadora.</b></p>		<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>9 Orientar los formularios de recopilación de datos del ECMS y las herramientas de presentación de informes para facilitar la medición de indicadores clave de desempeño de la inspección laboral y otros informes requeridos.</b></p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>
<p><b>10 Aprovechar las lecciones aprendidas de las intervenciones anteriores del ECMS:</b> Sistematizar y documentar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas apoyando el desarrollo del ECMS en formatos prácticos, como un kit de herramientas del ECMS, casos de negocios o guías de implementación.</p>	<p>✓</p>	<p>✓</p>	

