



PARA INFORMACIÓN

DECIMOSEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General**Tercer informe complementario:
La medición del trabajo decente**

1. El presente documento se refiere a dos temas examinados en la discusión celebrada en la 306.^a reunión (noviembre de 2009) del Consejo de Administración ¹, sobre los cuales se pidió información adicional:
 - a) la función de los perfiles por país en materia de trabajo decente en las orientaciones estratégicas de la labor de la Oficina, especialmente con respecto a los Programas de Trabajo Decente por País, y
 - b) el trabajo relativo a los indicadores numéricos destinados a evaluar los progresos logrados en el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Perfiles por países en materia de trabajo decente y Marco de Políticas y Estrategias

2. El objetivo fundamental de los perfiles es proporcionar información útil con el fin de reforzar la capacidad de los mandantes y realizar progresos en todas las dimensiones del trabajo decente. Dichos perfiles están preparados de forma que permiten establecer comparaciones con una situación determinada en el pasado reciente de un país o con otros países. Además se ajustan a un marco elaborado con arreglo a las pautas de orientación formuladas por una Reunión tripartita de expertos celebrada en septiembre de 2008 ². En ese marco se propone incluir un conjunto de indicadores reducido que todos los países puedan aspirar a reunir, e indicadores adicionales en los que debería proporcionarse la información disponible. Además de los indicadores estadísticos, se ofrece una descripción que abarca un conjunto de indicadores sobre el marco jurídico para cada una de las diez dimensiones sustantivas del trabajo decente.
3. Este enfoque permite impulsar la consecución de los objetivos de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. La labor relativa a los perfiles es

¹ Documento GB.306/17/5.

² Documento GB.303/19/3.

una contribución importante al logro de las metas establecidas en la sección B de la Parte II, «Método de aplicación», de la Declaración:

... La aplicación del Programa de Trabajo Decente en el plano nacional dependerá de las necesidades y prioridades de los países e incumbirá a los Estados Miembros determinar, en consulta con las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, la forma en que darán cumplimiento a dicha responsabilidad. A tal fin, podrían considerar, entre otras medidas:

- i) la adopción de una estrategia nacional y/o regional en pro del trabajo decente que establezca una serie de prioridades para la consecución integrada de los objetivos estratégicos;
 - ii) el establecimiento de indicadores o estadísticas apropiados, de ser necesario con la ayuda de la OIT, para verificar y evaluar los progresos realizados;...
4. Los Programas de Trabajo Decente por País son el principal medio de acción que tiene la OIT para apoyar a los mandantes. Los perfiles ayudan al logro de las fases clave del proceso de elaboración y evaluación de dichos Programas ³.
5. En primer lugar, en la fase de selección de las prioridades, los perfiles permiten a la Oficina y a los mandantes examinar los aspectos de los progresos que han sido decepcionantes o los esfuerzos que parecen dar resultados y podrían redoblar. Al aportar datos a dicho examen, deberían contribuir a detectar las deficiencias existentes en el ámbito del fortalecimiento de la capacidad. Además, las comparaciones con los perfiles de otros países pueden aportar elementos útiles para la formulación y aplicación de políticas. Con los perfiles también se podría brindar una contribución valiosa a los esfuerzos cada vez mayores que se dedican a armonizar los programas de la OIT con las estrategias de desarrollo nacional y los mecanismos de apoyo multilateral globales como, por ejemplo, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) o las estrategias de lucha contra la pobreza. En el futuro, la actualización de los perfiles podría realizarse como parte del ciclo de programación de los Programas de Trabajo Decente por País con el fin de que los mandantes y la Oficina puedan disponer de esta importante información de referencia cuando examinen las prioridades.
6. En la etapa experimental, las oficinas de la OIT han aprovechado la fase consultiva de la preparación de perfiles para entablar debates con los mandantes a fin de examinar con ellos los Programas de Trabajo Decente por País. Los primeros informes indican que esta actuación ha demostrado ser útil para proporcionar información con miras a mejorar los Programas de Trabajo Decente por País, y para ayudar a las personas que participan en la preparación de los perfiles a centrarse en las necesidades de información derivadas de las prioridades de los Programas. Otros países han tomado una dirección similar. En Zambia, los mandantes sostuvieron, durante una reunión especial del Comité Consultivo para el Programa de Trabajo Decente por País, que la evaluación sistemática de los progresos logrados en el marco del trabajo decente servirá de guía para los encargados de la elaboración de políticas, a quienes ayudará a pasar revista a los avances y las deficiencias, lo que a su vez contribuirá a establecer prioridades para el próximo examen del programa del país. Los mandantes también determinaron con precisión un conjunto sucinto de indicadores sobre el trabajo decente que recomendaron utilizar para el seguimiento del sexto Plan Nacional de Desarrollo que se está elaborando ⁴. Estas sinergias pueden traer como resultado la elaboración de propuestas destinadas a reforzar la capacidad de

³ Documento GB.307/TC/1.

⁴ Véanse el Comité Consultivo para el Programa de Trabajo Decente por País de Zambia y la OIT: *Monitoring and Assessing Progress on Decent Work in Zambia*, Informe de la reunión especial del Comité Consultivo, Siavonga, 25 y 26 de enero de 2010 (de próxima publicación).

recopilación y análisis de estadísticas nacionales, y así subsanar las deficiencias de información.

7. El examen de las estadísticas sobre el trabajo decente realizado por la Oficina pone claramente de manifiesto que entre los Miembros existen importantes carencias de información que deben suplirse para que puedan establecer puntos de referencia y evaluar los progresos realizados en el marco de las estrategias nacionales en favor del trabajo decente. En muchos casos, sobre todo en los países en desarrollo, esto obedece a la falta de capacidad de las instituciones nacionales de estadística pertinentes (incluidos los ministerios de trabajo, las oficinas nacionales de estadística y las instituciones de seguridad social) para elaborar estadísticas sobre aspectos clave del trabajo decente que son indispensables para la preparación de indicadores. Las fuentes de datos que no existen o requieren mejorarse son, entre otras, las siguientes: encuestas de población activa y otras encuestas de hogares conexas, encuestas de establecimientos sobre empleo, salarios y horas de trabajo, y registros administrativos. Por consiguiente, es necesario subsanar de manera prioritaria esta situación a fin de continuar con la importante labor de seguimiento de los avances logrados por los países en favor del trabajo decente. Deberá fortalecerse el Departamento de Estadísticas recientemente creado, por ejemplo, reforzando su presencia en las oficinas exteriores, con objeto de brindar a los países el respaldo necesario en materia de cooperación técnica, asistencia y capacitación. En particular, la Oficina debería ayudar a los Miembros a movilizar los recursos a tal efecto.
8. En segundo lugar, los perfiles deberían contribuir en principio a evaluar los Programas de Trabajo Decente por País. Si bien la experiencia al respecto es limitada en esta fase, la Oficina y los mandantes en los países piloto saben perfectamente lo útil que puede ser disponer de un perfil completo y detallado para evaluar los resultados y los efectos de las políticas. Sin embargo, es preciso advertir de que muchos Programas de Trabajo Decente por País contienen proyectos específicos que deberían prever la recopilación y evaluación de información ya en su fase de elaboración. A excepción de los programas nacionales de enorme envergadura, en los que el perfil del país debería tener una pertinencia general, los proyectos de menor escala y más selectivos requieren adoptar un enfoque más preciso para poder evaluar los resultados. Los perfiles también aportarán un contenido y un grado de detalle sustanciosos a los informes que se presenten en relación con la meta 1.B «Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes», enunciada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
9. Las oficinas de la OIT desempeñan una función esencial en la preparación de los perfiles, función que se verá respaldada por la aplicación de la propuesta de crear equipos de apoyo técnico para el trabajo decente contemplada en el examen de la estructura de las oficinas exteriores. Durante la fase piloto realizada en 2009, se aplicó exhaustivamente la metodología elaborada en 2008 y se ideó un proceso de producción. Para ello se trabajó intensamente en equipo y se adoptó un enfoque integrado con objeto de asegurar que los departamentos competentes pudieran verificar la información. Dicho enfoque encaja perfectamente con las propuestas de los equipos de apoyo técnico por país, los cuales también podrían sacar provecho de la participación activa en el proceso de preparación de los perfiles por país. Los perfiles proporcionarán además datos básicos importantes para la creación de métodos más específicos destinados a evaluar el desempeño de las oficinas exteriores.
10. La labor que se prevé realizar en relación con los perfiles por país se organizará en el contexto del resultado 19 sobre la incorporación del trabajo decente, previsto en el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015, e implicará colaborar con los países para mejorar la calidad de las estadísticas y la medición del trabajo decente. A efectos de brindar apoyo a todos los países que puedan necesitarlo, será preciso asignar más recursos de los ya consignados en el actual Programa y Presupuesto, con el propósito específico de

redoblar los esfuerzos encaminados a recopilar datos a escala nacional. Se está elaborando un programa de cooperación técnica con objeto de acelerar la presentación de los perfiles.

Indicadores numéricos para evaluar el progreso de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

- 11.** En su 303.^a reunión (noviembre de 2008), el Consejo de Administración tomó nota de que en la Reunión tripartita de expertos sobre la medición de trabajo decente se había reiterado que los derechos en el trabajo debían formar parte integrante del marco para la medición del trabajo decente. En la reunión se aprobaron dos propuestas complementarias para lograr ese objetivo: la compilación de indicadores sobre el marco jurídico que proporcionen información documental sobre los derechos en el trabajo y abarquen, entre otros aspectos, los relativos a las disposiciones sobre la licencia de maternidad, el salario mínimo o el seguro de desempleo; y el establecimiento de indicadores numéricos fiables y susceptibles de repetición que permitan verificar los progresos logrados en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁵.
- 12.** Con respecto a la primera propuesta, los perfiles para países piloto en materia de trabajo decente incluyen ya indicadores del marco legal. Esta tarea resultó ambiciosa pero fructífera. Facilitó la realización de un análisis equilibrado y contribuyó a superar las deficiencias de los enfoques adoptados anteriormente para medir el trabajo decente, en particular, en lo relativo a la cobertura insuficiente de los derechos en el trabajo. Las observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT fueron una fuente fidedigna para evaluar las leyes y las prácticas de los distintos países, incluidos los casos de progresos observados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Otras bases de datos de la OIT constituyeron una fuente adicional útil en materia de información jurídica. En algunos casos, se modificaron ligeramente los nombres de los indicadores jurídicos para que correspondieran mejor a la terminología de los convenios de la OIT ⁶.
- 13.** En relación con la segunda propuesta, la Oficina ha examinado las posibilidades de establecer indicadores numéricos para los principios y derechos fundamentales en el trabajo, comenzando con el derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva. La Oficina podría avanzar progresivamente para abarcar los tres ámbitos restantes de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (Declaración de 1998), a saber, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. El Consejo de Administración hizo hincapié en que esos indicadores debían ser fiables y susceptibles de repetición, y estar en plena conformidad con las normas internacionales del trabajo y el sistema de control. Esta labor fue examinada con la Comisión de Expertos en su reunión de diciembre de 2009.
- 14.** En relación con dicha labor cabe señalar que en los últimos años ha habido un creciente interés por la elaboración y utilización de una serie de nuevos indicadores para evaluar fenómenos tan diversos como el riesgo crediticio de los países, la gobernanza, la democracia y las normas internacionales del trabajo. Esos indicadores se basan en métodos tales como las evaluaciones de expertos, la codificación de la legislación y la compilación

⁵ Documento GB.303/19/3, párrafos 15 a 18.

⁶ Documento GB.306/17/5, párrafo 22.

de fuentes documentales, que abordan los progresos realizados en la aplicación práctica de las normas internacionales del trabajo. No sólo los círculos académicos sino también entidades como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Banco Mundial han emprendido una serie de iniciativas para establecer indicadores de las normas internacionales del trabajo, lo que suscita la doble preocupación de si esos indicadores están en conformidad con la letra y el espíritu de los convenios de la OIT y si se recurre a las fuentes de información y conocimientos más fiables. Otras organizaciones internacionales han manifestado un considerable interés y apoyo a la labor de la OIT en un ámbito en el que la credibilidad de los resultados requiere de una legitimidad y competencia profesional probadas.

15. En 2009, la Oficina inició un proyecto piloto con objeto de elaborar indicadores de los progresos logrados en el cumplimiento de las cuatro categorías de derechos fundamentales en el trabajo, empezando por el derecho a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva, tal como se definen en los Convenios núms. 87 y 98 y en la jurisprudencia de la OIT conexas. Los indicadores se han establecido sobre la base de la codificación de fuentes documentales de la OIT y de la legislación nacional, y más específicamente a partir de:
- a) las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos;
 - b) los informes elaborados por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia;
 - c) las informaciones de referencia de los países en el marco del examen anual con arreglo a la Declaración de 1998;
 - d) las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT;
 - e) las comisiones de encuesta establecidas en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT (quejas);
 - f) el Comité de Libertad Sindical, y
 - g) la legislación nacional.
16. La metodología utilizada consiste en examinar las fuentes de control de la aplicación de normas de la OIT en función de 150 criterios. A pesar de su gran número, estos criterios son manejables porque están organizados en grupos. Así pues, los criterios se dividen en aquellos que se refieren a las organizaciones de trabajadores y los relativos a las organizaciones de empleadores, cada uno de los cuales se divide a su vez en categorías referidas a cuestiones tales como las violaciones de las libertades civiles fundamentales, el derecho a constituir organizaciones y afiliarse a las mismas y el derecho a la negociación colectiva. Estas categorías se subdividen en criterios de evaluación *de jure* y criterios de evaluación *de facto*. Los indicadores se definen atendiendo a tres principios fundamentales que son la validez, la transparencia y la capacidad de repetición. Ello supone que todos los elementos del conjunto final de los resultados de la evaluación pueden atribuirse fácilmente a una fuente de información específica y que dos analistas que trabajan de forma independiente deberían llegar a las mismas conclusiones con respecto a la evaluación de un país.
17. En definitiva, se trata de un proceso en el cual se aplica un método objetivo consistente en expresar cuantitativamente el rendimiento general de un país en relación con los objetivos de la Declaración de 1998 en el ámbito de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Se ha previsto aplicar una metodología muy similar en relación con los tres ámbitos restantes de la Declaración de 1998, a saber, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la

eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En esta fase de la tarea de elaboración, la metodología está demostrando ser razonablemente sólida y ha sido objeto de un exhaustivo examen *inter pares*, en particular en las discusiones preliminares celebradas con la Comisión de Expertos en diciembre de 2009. La Comisión destacó la seriedad con que se estaba acometiendo este proyecto y la importancia que podría revestir para la OIT. Sobre la base de esas discusiones, la Oficina presentará a la Comisión de Expertos resultados detallados sobre una gama más amplia de Estados Miembros. En función de los resultados del proceso de examen con la Comisión de Expertos, se contempla la posibilidad de hacer una presentación al respecto en la reunión de marzo de 2010 del Consejo de Administración. Podría prepararse un informe completo que incluyera datos numéricos del grado en que los Miembros aplican el derecho de libertad sindical y de asociación, que sería objeto de un primer examen de la Comisión de Expertos en diciembre de 2010.

18. Se invita al Consejo de Administración a que tome nota de:

- a) la elaboración de perfiles por países en materia de trabajo decente como parte de los planes para aplicar el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 y el Programa y Presupuesto para 2010-2011, especialmente por lo que respecta a los Programas de Trabajo Decente por País y el refuerzo de la estructura de las oficinas exteriores;
- b) la continuación de los trabajos relativos a los indicadores numéricos del progreso logrado en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que serán examinados por la Comisión de Expertos en diciembre de 2010 y acerca de los cuales se facilitará información al Consejo de Administración en marzo de 2011, y
- c) la necesidad de que la OIT ayude a los Estados Miembros a recopilar datos y elaborar estadísticas sobre los aspectos clave del trabajo decente necesarios para mejorar la evaluación de los progresos en materia de trabajo decente. En este contexto, convendría contemplar la posibilidad de reforzar el Departamento de Estadística, incluso en las oficinas exteriores, para proporcionar a los países la cooperación técnica, la asistencia y la formación que precisan. En particular, la OIT debería ayudar a los Estados Miembros a movilizar recursos para ese fin.

Ginebra, 25 de febrero de 2010.

Este documento se presenta para información.