



Consejo de Administración

312.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2011

GB.312/INS/INF/1

Sección Institucional

INS

PARA INFORMACIÓN

Medición del trabajo decente: Una pasarela hacia las conclusiones de los órganos de control de la OIT sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Presentación resumida

Resumen

En este documento se proporciona información sobre las consultas en torno al proyecto de creación de una pasarela de acceso a las conclusiones de los órganos de control de la OIT sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Unidad autora

Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION).

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

Documentos GB.301/17/6, GB.309/18/2 y GB.310/17/5.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa.

1. En su reunión de marzo de 2011, el Consejo de Administración tomó nota del informe preparado por la Oficina ¹ y pidió que se llevaran a cabo nuevas consultas sobre la finalidad y el alcance de la iniciativa relativa a la creación de una pasarela de acceso a las conclusiones de los órganos de control de la OIT sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo ².
2. La Oficina organizó una segunda consulta en la que participaron representantes de los Grupos de los Trabajadores y de los Empleadores y representantes gubernamentales de los grupos regionales. La consulta tuvo lugar el 16 de septiembre de 2011 en la OIT, en Ginebra. En el presente informe se facilita información sobre las actividades realizadas y sobre la consulta de septiembre.

Antecedentes

3. En 2008, en la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, la Organización reafirmó la necesidad de dotarse de medios apropiados para que la Oficina y los mandantes puedan supervisar los progresos hacia la realización del trabajo decente para todos ³. En septiembre de 2008, a petición del Consejo de Administración ⁴, la Oficina organizó una Reunión Tripartita de Expertos sobre la medición del trabajo decente. Desde el principio, hubo un amplio acuerdo en cuanto a que los derechos en el trabajo deberían formar parte integrante de todo método que se proponga ⁵. Sin embargo, también se convino en que, si bien había otros aspectos de la puesta en práctica del trabajo decente que podían tratarse fácilmente con métodos estadísticos tradicionales, otros aspectos de la aplicación de los derechos laborales que eran intrínsecamente más cualitativos, y no se prestaban tan fácilmente a la medición estadística ⁶.

¹ Documento GB.310/17/5.

² En el marco del debate celebrado en la Comisión de Aplicación de Normas sobre «Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones», durante la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, los miembros empleadores tomaron nota de que «la Oficina había iniciado un proyecto piloto destinado a elaborar una metodología para evaluar los progresos [...] [y] solicitaron que esa labor se llevase a cabo con sumo cuidado, y que ACT/EMP y ACTRAV participasen plenamente en el desarrollo de esa metodología que, esperaban, se utilizaría finalmente para establecer criterios de evaluación de los progresos logrados en la aplicación de otros convenios ratificados.» (*Actas Provisionales* núm. 18, primera parte, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011, párrafo 54.)

³ Este compromiso se reiteró en la resolución adoptada por la CIT ese año, en la que se pedía a la Oficina «fortalecer la capacidad de análisis, la base de conocimientos y la elaboración de análisis basados en datos empíricos», y en la Estrategia en Materia de Conocimientos de la OIT, en la que se pide dedicar esfuerzos específicos a la recopilación de datos sobre la dimensión de derechos laborales comprendida en el Programa de Trabajo Decente y comunicar dichos datos a fin de apoyar los avances hacia el trabajo decente para todos.

⁴ Véase el documento GB.301/17/6.

⁵ Véanse los documentos OIT: *Medición del trabajo decente*, Documento de debate para la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente, Ginebra, 8-10 de septiembre de 2008 (TMEMDW/2008), párrafos 11 y 72; y *Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report* (Ginebra, 8-10 de septiembre de 2008), párrafo 70.

⁶ Véase el documento TMEMDW/2008, párrafo 84.

4. Los Expertos tripartitos insistieron en el hecho de que basarse en el número de ratificaciones de los convenios de la OIT o en el número de casos presentados al Comité de Libertad Sindical de la OIT podría redundar en la introducción de errores de medición significativos⁷. A su juicio, hay otros métodos, como la codificación de las fuentes textuales relacionadas con la legislación nacional, más eficaces para tomar en consideración la naturaleza específica de las normas laborales y de su aplicación⁸.
5. Los Expertos también convinieron en que, dentro del marco jurídico para el trabajo decente, debería prestarse una atención especial a la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y recomendaron considerar la posibilidad de que la plantilla relativa al marco jurídico se complemente con otros indicadores aplicables a los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo. En esta perspectiva, los Expertos y el Consejo de Administración aprobaron dos propuestas complementarias: i) proporcionar una descripción textual del marco jurídico y de los datos sobre la aplicación efectiva de los derechos, así como sobre los niveles de prestaciones, la cobertura y otros aspectos relevantes en los perfiles de trabajo decente por país; y ii) elaborar indicadores relativos al cumplimiento por los países de los cuatro principios y derechos fundamentales en el trabajo⁹.

Desarrollo del método

6. Desde 2009, la Oficina ha venido impulsando un proyecto piloto de construcción de un método que responda a la solicitud formulada por los Expertos reunidos en 2008 con respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y especialmente en relación con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
7. La Reunión Tripartita de Expertos de 2008 y los debates posteriores en el Consejo de Administración definieron los principales requisitos y características del método. Conforme a lo solicitado, el objetivo principal del método consiste en documentar la situación en un año base y registrar a partir de entonces los progresos realizados en la aplicación de estos derechos. Para ello, hace falta un método transparente y objetivo, basado en un marco estándar de codificación que comprenda criterios de evaluación claros y suficientemente detallados para definir el cumplimiento. Los Expertos también acordaron que el método debería ser reproducible y congruente con el trabajo de los órganos de control de la OIT, y utilizar la información generada por éstos¹⁰. Los comentarios que formulan los órganos de control son una fuente reconocida de información, y los documentos sobre los avances realizados que se presentan a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (es decir, los casos en que los Estados Miembros han introducido cambios en su legislación y su práctica a fin de mejorar la aplicación de los convenios ratificados) proporcionan una indicación del nivel de progreso

⁷ Véanse los documentos TMEMDW/2008, párrafo 36, y *Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report, op. cit.*, párrafo 27.

⁸ Véase el documento TMEMDW/2008, párrafo 12.

⁹ Véase el documento *Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report, op. cit.*, párrafos 70 y 74-76.

¹⁰ *Ibid.*, párrafos 72 y 75.

alcanzado respecto de temas específicos. Al respecto, se sugirió que esta información se resume en una forma a la vez accesible y relacionada con sus fuentes ¹¹.

8. De acuerdo con estas pautas, el método desarrollado — que se describe en un documento de trabajo de la unidad competente ¹² — se basa en la codificación de las conclusiones del sistema de control de la OIT y la compilación y difusión de esta información en una forma concisa y fácilmente accesible. Los cuatro elementos básicos del método, son los siguientes: i) las premisas de validez, reproducibilidad y transparencia de las definiciones; ii) la lista de criterios de codificación utilizada para codificar las cuestiones planteadas por los órganos de control de la OIT en relación a estos derechos; iii) las fuentes textuales de la OIT elegidas para la codificación; y iv) las reglas de codificación generales y específicas. Como producto final, a cada Estado Miembro se asigna un cuadro con información detallada y verificable, cuya trayectoria puede rastrearse fácilmente hasta la fuente textual original de la OIT. De esta manera, el sistema establece una pasarela de acceso que, al estar basada en el resumen de cientos de páginas de informes de la OIT correspondientes a cada Estado Miembro, facilita la consulta de las observaciones formuladas por el sistema de control de la OIT y les da mayor relieve como medio para presentar las cuestiones de cumplimiento y de avance a nivel nacional.

Proceso de consulta, evolución reciente y resultados

9. A fin de garantizar la transparencia y la participación de los mandantes, los informes individuales en este segmento del trabajo se prepararon para su presentación al Consejo de Administración en sus reuniones de noviembre de 2010 y marzo de 2011 ¹³; las consultas tripartitas se llevaron a cabo en dos ocasiones, en febrero de 2011 y septiembre de 2011.
10. En la última consulta (septiembre de 2011), los representantes de la Oficina hicieron una presentación detallada de los antecedentes, objetivos y ventajas del método y describieron sus principales elementos. Una de las representantes explicó de qué forma este método, gracias a la recopilación y el suministro de información transparente y creíble, mejorará la base de conocimientos de la OIT y sus órganos de control y apoyará a los países en las tareas de seguimiento de los avances, y de detección de las deficiencias y de los ámbitos que se pueden mejorar. También señaló la posibilidad de utilizar el método como instrumento para identificar las necesidades y focalizar la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros. La representante hizo hincapié en las posibilidades de reducción de costos y de tiempo que el método ofrecería a la OIT en su conjunto, y reiteró que su aplicación no exigiría la preparación de informes adicionales por parte de los gobiernos ni implicaría costos adicionales imputables al presupuesto para 2012-2013. Asimismo, puso de relieve que la pasarela de acceso podría ser un estímulo importante para el diálogo y la asistencia específica a los Estados Miembros.
11. Otra representante de la Oficina describió un modelo de sitio web construido para acoger una base de datos en línea, que podría utilizarse para presentar los resultados de la

¹¹ Véase el documento TMEWDW/2008, párrafo 75.

¹² Véase D. Sari y D. Kucera: *Measuring progress towards the application of freedom of association and collective bargaining rights: A tabular presentation of the findings of the ILO supervisory system*, documento de trabajo núm. 99 del Departamento de Integración de Políticas (Ginebra, OIT, 2011). Disponible en la dirección http://www.ilo.org/integration/resources/papers/WCMS_150702/lang--en/index.htm.

¹³ Documentos GB.309/18/2 y GB.310/17/5.

codificación. La representante de la Oficina explicó que el sitio web serviría como herramienta de investigación que los usuarios podrían utilizar para realizar diferentes tipos de búsqueda entre las conclusiones de los órganos de control de la OIT (por ejemplo, por país, por año o por temas específicos señalados por los órganos de control). Además, insistió en que el objetivo de este recurso era lograr que el mayor volumen posible de información facilitado por el sistema de control de la OIT fuera más accesible, transparente y manejable. La información habría de ser completa y exacta, y las etapas de consulta habrían de permitir que los usuarios tuvieran acceso a las fuentes mismas (por ejemplo, a los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)), y más precisamente a los párrafos exactos en que se encuentren los comentarios realizados por los órganos de control.

12. Los participantes agradecieron a la Oficina la convocación de la consulta y manifestaron su satisfacción por las presentaciones y las últimas novedades relacionadas con el sitio web propuesto. Con todo, los representantes expresaron su preocupación en cuanto al uso de este instrumento y manifestaron dudas en cuanto a la capacidad de alcanzar los objetivos acordados en 2008 en la Reunión Tripartita de Expertos.
13. El representante del Brasil, hablando en nombre del Grupo de Estados de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC), indicó que su grupo tenía la firme convicción de que había desequilibrios relativos a la información existente en el mecanismo de control de la OIT, y advirtió que el acceso a dicha información era bastante irregular, y que el sistema de supervisión no siempre daba cuenta de forma íntegra o precisa de la situación de un país o una región. Asimismo, expresó serias reservas respecto de si el método podría proporcionar una visión objetiva de los avances y su inquietud en cuanto a que su aplicación podría redundar en comparaciones entre países en situación de desigualdad, y dar erróneamente una imagen negativa de determinadas regiones y países.
14. La representante del Grupo de los Empleadores indicó que estaba de acuerdo con la necesidad de recopilar más y mejor información sobre la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. No obstante, expresó reservas con respecto a la objetividad y el contenido de los criterios de evaluación propuestos y a las definiciones conexas, y dudas sobre si los resultados podrían ser utilizados para establecer una clasificación.
15. Varios representantes gubernamentales, junto con el representante del Grupo de los Trabajadores, reconocieron y destacaron la utilidad potencial del método propuesto. Asimismo, reiteraron su compromiso de resumir la información existente, actualmente dispersa, de una manera clara y objetiva que permita fortalecer la base de conocimientos de la OIT, identificar las necesidades de cooperación técnica y los progresos logrados en el transcurso del tiempo. En respuesta a observaciones hechas anteriormente, el representante del Grupo de los Trabajadores advirtió que si la OIT no emprendía y llevaba a cabo esta iniciativa, otras organizaciones, menos apropiadas, lo harían, y pidió a la Oficina que adoptara el mismo método en relación a los demás principios y derechos fundamentales en el trabajo.
16. Durante el debate se plantearon también otras preocupaciones en relación a las posibles consecuencias presupuestarias del proyecto, y los participantes señalaron la confusión que existe en cuanto a la forma en que el proyecto se relaciona con la medición del trabajo decente. En vista de la importancia del tema, los participantes convinieron en que había que considerar cuidadosamente la continuación de las actividades relativas al proyecto y la participación estrecha de los mandantes.
17. Respondiendo a las observaciones de los participantes, la Oficina proporcionó información adicional sobre la forma en que se iba a asegurar la viabilidad del método, tanto respecto

del trabajo como del presupuesto requerido por el proyecto. En cuanto a los desequilibrios existentes en los mecanismos de supervisión, el representante de la Oficina explicó el funcionamiento del método, el cual, al centrarse más bien en el contenido de las denuncias y no en su número, podría ayudar a reducir los desequilibrios en la información, contribuyendo a reforzar el diálogo entre los Estados Miembros y los órganos de control, y por lo tanto a llevar a adelante una reflexión más precisa sobre la situación de cada país.

- 18.** La Oficina reconoció que, como lo había expresado en particular el GRULAC, vista la evolución del proyecto, su título «La medición del trabajo decente» resultaba ahora inapropiado. El resultado del proyecto era de hecho el establecimiento de una pasarela de acceso a la información disponible públicamente en los informes de los órganos de control normativo. Los resultados del proyecto podrían incorporarse ulteriormente a la plataforma NORMLEX creada recientemente, la cual estaba destinada a funcionar como principal componente de la dimensión jurídica de la futura pasarela central de la OIT. Por lo tanto, era potencialmente muy útil, sobre todo a la luz de los esfuerzos que la Oficina estaba desplegando para perfeccionar la gestión del conocimiento y orientar mejor la asistencia técnica de la OIT. Por consiguiente, se sugirió que la Oficina estudiara más a fondo el diseño de esta herramienta o pasarela de acceso a la información a la luz de los comentarios recibidos, celebrara nuevas consultas e informara al respecto, a su debido tiempo, al Consejo de Administración.

Ginebra, 4 de noviembre de 2011

Este documento se presenta para información