



Organización
Internacional
del Trabajo

Oficina de
Evaluación

► Estudio de síntesis sobre las intervenciones de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores desde 2015: Qué funciona, para quién y por qué?

Resumen ejecutivo

Marzo de 2023

Copyright © International Labour Organization 2023

First published 2023

Publications of the International Labour Organization enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: rights@ilo.org. The International Labour Office welcomes such applications.

Libraries, institutions and other users registered with a reproduction rights organization may make copies in accordance with the licences issued to them for this purpose. Visit www.ifrro.org to find the reproduction rights organization in your country.

Estudio de síntesis sobre las intervenciones de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores desde 2015: Qué funciona, para quién y por qué? Resumen ejecutivo

ILO Cataloguing in Publication Data

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the ILO concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the ILO of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the ILO, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

Information on ILO publications and digital products can be found at: www.ilo.org/publns.

Printed in Switzerland

▶ **Estudio de síntesis sobre las intervenciones de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores desde 2015: Qué funciona, para quién y por qué?**
Resumen ejecutivo

El presente estudio ha sido elaborado como contribución a la discusión recurrente de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la protección de los trabajadores. Su contenido ha sido objeto de un control de calidad realizado por la Oficina de Evaluación de la OIT.

Prefacio

Desde 2012, la Oficina de Evaluación (EVAL) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha venido efectuando regularmente contribuciones a las discusiones recurrentes de la Organización sobre temas específicos, preparando documentos que complementan los informes recurrentes. Su objetivo es mejorar el aprendizaje institucional sintetizando de manera sistemática información sobre los resultados, las lecciones extraídas y las buenas prácticas. Hasta la fecha, EVAL ha elaborado estudios de síntesis para las discusiones recurrentes sobre el diálogo social (2013)¹, el empleo (2014)², la protección de los trabajadores (2015)³, el diálogo social (2017)⁴, la protección social (2020)⁵ y el empleo (2022)⁶.

El presente estudio de síntesis, que fue preparado con anterioridad a la discusión recurrente sobre la protección de los trabajadores, programada durante la 111.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, ha sido elaborado por Julio Sa Rego, consultor independiente, bajo la supervisión de EVAL. En él se presentan los resultados y las lecciones extraídas de determinadas evaluaciones y publicaciones pertinentes de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores.

Agradecemos a nuestros colegas del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY) las contribuciones que han hecho al alcance y la preparación del presente informe. Queremos también expresar nuestro agradecimiento a Craig Russon, Funcionario Superior de Evaluación, por su apoyo a lo largo del estudio.

Esperamos que los resultados de este trabajo de evaluación servirán de guía a nuestros mandantes, colegas y a otros profesionales que trabajan en el área de la protección de los trabajadores.

Guy Thijs

Director

EVAL, OIT

-
- 1 OIT, [Social dialogue interventions: What works and why? A synthesis review 2002–2012](#) (resumen ejecutivo disponible en español [¿Qué funciona, y por qué?: Resultados de un análisis sistemático de las intervenciones en materia de diálogo social](#)).
 - 2 OIT, [Resultados en materia de trabajo decente de las intervenciones de la OIT sobre fomento del empleo: Lecciones extraídas de las evaluaciones, 2003-2013](#) (resumen de las conclusiones).
 - 3 OIT, [Effective Labour Protection for All: Lessons learned from a synthesis review, 2004–2014](#).
 - 4 OIT, [Social dialogue interventions: What works and why? Lessons learned from a synthesis review 2013–2016](#).
 - 5 OIT, [Social protection \(social security\) interventions: What works and why? Lessons learned from a synthesis review, 2012–2018](#).
 - 6 OIT, [Synthesis review of the ILO's employment interventions for the period 2015–2021: What works and why](#).

ÍNDICE

Abreviaturas

Resumen ejecutivo

Introducción

- ▶ Metodología y enfoque
 - ▶ Muestreo de los informes y documentos de evaluación
 - ▶ Codificación de datos
 - ▶ Sistematización, análisis y presentación de datos
 - ▶ Límites
1. Visión general de la protección de los trabajadores en el periodo 2015–2022
 2. Normas del trabajo: Base de las intervenciones de la OIT en el ámbito de la protección de los trabajadores
 3. Fomentar la libertad sindical para reforzar la negociación colectiva en aras de la protección de los trabajador
 4. Promover lugares de trabajo más seguros para los trabajadores protegidos
 - ▶ Protección de los lugares de trabajo: la dimensión de prevención
 - ▶ Protección de los trabajadores: la dimensión de reacción
 5. Instituir salarios mínimos
 6. La transición a la formalidad
 7. Dinámica de la transformación

Conclusión: Qué funciona, para quién y por qué

Anexo: Cuadro esquemático

List of figures

- Gráfico 1. Multidimensionalidad de la protección de los trabajadores
- Gráfico 2. Diagrama del proceso de muestreo
- Gráfico 3. Temas más tratados en las normas internacionales del trabajo
- Gráfico 4. Modelo de intervención para la protección de los trabajadores en virtud de la libertad sindical
- Gráfico 5. Modelo de intervención en materia de seguridad y salud en el trabajo
- Gráfico 6. Modelo de intervención en materia de salario mínimo
- Gráfico 7. Modelo de intervención en materia de transición a la formalidad
- Gráfico 8. Diagrama del sistema de intervención

Lista de cuadros

- Cuadro 1. Lista de entrevistas
- Cuadro 2. Proporción de temas mencionados en el cuadro esquemático
- Cuadro 3. Distribución geográfica en el cuadro esquemático
- Cuadro 4. Preguntas del estudio

Abreviaciones

ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
COVID-19	enfermedad por coronavirus
CSPO	Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario
EVAL	Oficina de Evaluación de la OIT
LABADMIN/OSH	Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
SST	seguridad y salud en el trabajo
WORKQUALITY	Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad
WORKQUALITY	Work and Equality Department

▶ Resumen ejecutivo

En la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, la protección de los trabajadores es uno de los componentes esenciales del pilar de la protección social. Dado que el trabajo remunerado constituye una tendencia al alza, es ahora fundamental asegurar que los trabajadores sean remunerados adecuadamente por su tiempo, esfuerzo y trabajo en ambientes seguros y saludables. Para ello, deben recibir salarios justos y razonables, tener horarios de trabajo razonables y ejercer su actividad en condiciones de trabajo seguras. Es imprescindible señalar que tales protecciones se aplican a todos los trabajadores, independientemente de su situación en el empleo o su situación contractual.

La Oficina está preparando un informe de referencia para la discusión recurrente sobre la protección de los trabajadores que tendrá lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo, en un contexto en que **la protección de los trabajadores ocupa un lugar cada vez más destacado, a fin de responder a los desafíos generados por un mundo del trabajo que cambia con rapidez y que se ve confrontado a crisis multidimensionales**. La digitalización, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), los conflictos armados y el cambio climático han transformado las economías, fragilizado a los países peor preparados y ejercido presión sobre los trabajadores de todo el mundo, incrementando las vulnerabilidades sociales.

El presente documento de trabajo es el segundo estudio de síntesis sobre cuestiones relativas a la protección de los trabajadores que ha preparado EVAL como contribución a la próxima discusión recurrente. Abarca el periodo 2015–2022 y viene a agregarse al material de aprendizaje y orientación institucional sobre la protección de los trabajadores; además, extrae lecciones de intervenciones pasadas. Su objetivo principal es reforzar la capacidad de la OIT para tomar decisiones basadas en datos empíricos a partir de los resultados de las evaluaciones.

Este documento de trabajo es un estudio de síntesis de una selección de informes de evaluación sobre los programas y proyectos de cooperación para el desarrollo de la OIT, así como de otras evaluaciones y publicaciones institucionales, que abarcan la complejidad de las cuestiones relativas a la protección de los trabajadores. El enfoque adoptado es un examen documental en el que se utilizan metodologías cualitativas reconocidas de análisis de contenido y representaciones visuales de los resultados, con el fin de exponer las líneas dominantes de las intervenciones de la OIT en materia de protección de los trabajadores. Concretamente, los informes y las publicaciones de evaluación han sido desglosados utilizando un sistema de codificación adaptado para identificar los mecanismos en que se basan las intervenciones de la OIT y descubrir qué intervenciones funcionan, a quién están dirigidas y por qué se han aplicado en marcha en relación con la protección de los trabajadores.

Al examinar las normas internacionales del trabajo relativas al trabajo decente, el presente documento ha hecho posible la identificación de una serie de intervenciones basadas en los derechos. El principio subyacente es que la existencia de un marco jurídico sólido a nivel nacional es imperativa para desarrollar directrices y herramientas eficaces con miras a asegurar la protección de los trabajadores en entornos de trabajo que evolucionan con rapidez.

Por ello, varios proyectos se orientaron a sensibilizar a los gobiernos nacionales y a otras partes interesadas con respecto a la ratificación y la aplicación de los Convenios de la OIT. En el caso de la aplicación de estos instrumentos, los proyectos tienden a actuar como una brújula, mostrando el rumbo que deben seguir las intervenciones. En total, **casi el 70 por ciento de los informes de evaluación vincularon las intervenciones con normas internacionales del trabajo específicas**. Por otro lado, se indicó explícitamente que más de 20 Convenios y Recomendaciones contribuían de forma directa a los proyectos.

Los instrumentos más citados guardan relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y las relaciones laborales. Se ha indicado que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) han sido los principales instrumentos para una parte importante de los proyectos de la muestra.

Numerosos evaluadores reconocen la ventaja comparativa y el mandato de la OIT en la promoción del diálogo social con respecto a otros actores del desarrollo. La OIT es la única organización intergubernamental basada en la gobernanza tripartita que legitima su papel de mediador entre los gobiernos y los interlocutores sociales. **El diálogo social hace avanzar los derechos laborales y mejora los medios de vida de los trabajadores, pero su eficacia depende en gran medida de la fuerza que tenga la libertad sindical para impulsar la negociación colectiva.**

La falta de libertad sindical genera actores económicos atomizados y con posibilidades limitadas de movilización colectiva en favor de intereses sociales comunes. Por consiguiente, **la finalidad de los proyectos relativos a la protección de los trabajadores es promover la libertad sindical para reforzar la negociación colectiva, con miras a potenciar dicha protección.** Estos proyectos utilizan un abanico de actividades complementarias para generar conciencia con respecto a las ventajas de las movilizaciones colectivas, defender la libertad sindical, desarrollar la base de conocimientos que vincula las condiciones de trabajo con la productividad y reforzar las capacidades de las organizaciones de trabajadores, en la óptica de, en última instancia, constituir sindicatos y desarrollar la negociación colectiva.

Ahora bien, la creación de organizaciones de trabajadores para desarrollar la negociación colectiva puede ser difícil en sectores menos estructurados o menos formales, como la economía de trabajos puntuales por medio de plataformas digitales o la venta ambulante. Por lo general, la división es máxima entre las personas que trabajan en estos sectores, al ejercer su actividad de forma independiente unos de otros. Paradójicamente, **estos son los sectores en que es más necesario mejorar la protección de los trabajadores, debido al contexto de precariedad y de subordinación al que están sometidos.** Además, estos trabajadores son muy vulnerables a los efectos de las crisis coyunturales, que tienden a menudo a intensificar las brechas y las vulnerabilidades ya existentes en materia de desigualdad.

La fuerza de las organizaciones de trabajadores para entablar negociaciones colectivas es también un aspecto que reviste particular importancia en los sectores de gran riesgo, como la agricultura, la construcción y la minería. Las negociaciones colectivas en las que se trata de incrementar la protección de los trabajadores pueden entonces **centrarse a menudo en cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo (SST).** La promoción de lugares de trabajo más seguros para los trabajadores es un tema central en los proyectos de protección de los trabajadores. **En general, tales proyectos actúan a nivel de la prevención y/o de la reacción, con el fin de que los lugares de trabajo sean seguros y de que se indemnice a los trabajadores que sean víctimas de accidentes laborales o enfermedades profesionales.** La idea subyacente es que la mejora de la SST aumenta la productividad y la calidad de vida de los trabajadores.

La dimensión preventiva se suele promover mediante el desarrollo y la aplicación de normas a nivel mundial, nacional y de la fábrica, a través de actividades de sensibilización, asistencia técnica, creación de capacidad o de investigación y difusión de conocimientos. Asimismo, se apoya en el perfeccionamiento de los sistemas de inspección del trabajo mediante la formación de inspectores del trabajo, o de actividades de sensibilización sobre las normas de seguridad destinadas a empleadores y trabajadores. La teoría del cambio integrada en este contexto indica que la mejora de las capacidades para llevar a cabo inspecciones eficaces redundará en un mayor cumplimiento de las normas.

La dimensión reactiva se apoya en los avances realizados en el desarrollo de sistemas de indemnización que protegen el bienestar de los trabajadores y sus familias. Estos sistemas pueden adoptar distintas formas, como, por ejemplo, sistemas de seguro privado, sistemas mutualistas tripartitos de indemnización o transferencias de dinero en casos de emergencia.

Los modelos de intervención basados en la transferencia de dinero contribuyen, sin lugar a dudas, a atenuar inmediatamente los problemas relacionados con la salud, la educación, los ingresos o la pobreza. Concretamente, brindan a los beneficiarios la liquidez que les permite contrarrestar las desigualdades en la redistribución y hacer frente a las necesidades individuales y familiares inmediatas. Sin embargo, estos pagos no transforman las estructuras socioeconómicas de tal modo que se pueda romper el ciclo de pobreza y dependencia. **Las personas necesitan ingresos regulares a fin de alcanzar niveles de vida adecuados.** Para los trabajadores, los salarios son su principal fuente de ingresos. Los salarios son un importante objeto de negociación colectiva, en la perspectiva de lograr un reparto justo de los frutos del progreso.

La OIT se ha comprometido a promover el pago de salarios justos para proteger a los trabajadores. De hecho, el pilar de sus intervenciones está inscrito en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, en el que hace un llamamiento en favor de un salario mínimo adecuado, ya sea establecido por ley o negociado. Está demostrado que los salarios mínimos protegen a los trabajadores y reducen las desigualdades sin perjuicio de la competitividad. **Por consiguiente, el modelo de intervención de la OIT promueve a menudo la institución de salarios mínimos, principalmente a través de actividades de investigación, concienciación y asistencia técnica.**

La posibilidad para los trabajadores de acceder a niveles de vida adecuados parece estar en correlación con la existencia de salarios justos. Estos suelen derivarse directamente de la existencia de marcos jurídicos oficiales que rigen la fijación de salarios y/o una negociación colectiva dinámica, procesos que están vinculados a la economía formal. Por lo tanto, **la falta de formalidad crea contextos que favorecen la protección inadecuada de los trabajadores y una mayor incidencia de la pobreza.**

Así, pues, para la OIT la transición a la formalización representa la condición necesaria para asegurar la protección de los trabajadores informales. La Organización persigue este objetivo de formalización de los trabajadores potenciando su empleabilidad o desarrollando sus capacidades empresariales, principalmente a través de actividades de desarrollo de capacidad y de concienciación, pero también de producción y difusión de conocimientos.

Además de la insuficiencia de capacidades individuales, el acceso al sector formal puede verse obstaculizado por problemas formales, como en el caso de los trabajadores migrantes a los que se priva de permisos de trabajo. Estos trabajadores se hallan en una situación de vulnerabilidad en varios niveles, sobre todo cuando son desplazados por la fuerza a causa de conflictos armados. Al respecto, la OIT tiene también una capacidad reconocida para vincular a los migrantes con el mercado de trabajo.

Estos modelos de intervención en el área de la protección de los trabajadores se desarrollan a partir de una serie de actividades que provienen de un sistema de intervención basado en tres tipos de acción esenciales: el desarrollo de capacidades, el asesoramiento en materia de políticas y la producción y difusión de conocimientos.

El desarrollo de capacidades tiene como meta crear y mantener las capacidades de las personas y las organizaciones para asegurar la protección de los trabajadores. **Con el asesoramiento en materia de políticas** se trata de impulsar mejoras en los marcos jurídicos y normativos relacionados con la protección de los trabajadores. La finalidad de la **producción y difusión de conocimientos** es fortalecer los conocimientos mundiales e individuales sobre temas relacionados con la protección de los trabajadores. **Los informes de evaluación revisados no permiten identificar claramente las contribuciones de actividades específicas a los cambios deseados en el ámbito de la protección de los trabajadores en el marco de este sistema de intervención.** Las descripciones de las actividades suelen ser imprecisas, lo cual obstaculiza la identificación de los mecanismos que transforman los insumos en productos y, posteriormente, en resultados.

No obstante, una lectura más exhaustiva de los informes de evaluación muestra un sistema de intervenciones interdependiente que operan conjuntamente para incrementar las bases, las capacidades y la concienciación en materia de conocimientos individuales, colectivos e institucionales. Asimismo, este sistema mejora los entornos jurídicos. A la luz de la eficacia y del impacto que se ponen de manifiesto en los informes de evaluación, cabe concluir que **los proyectos fructíferos fueron las más de las veces aquellos que consideraron el cambio a través de esta óptica de interdependencia y propusieron una combinación equilibrada de actividades específicas.** Por lo tanto, parece imprescindible que los proyectos estén bien diseñados, a partir de una formulación clara de la intervención, con el fin de evitar *a)* que se pongan en práctica proyectos basados en la financiación más que en las necesidades, o basados en los productos más que en los resultados, y *b)* que se impulse un conjunto de actividades erráticas y aisladas, cuyo impacto sea limitado debido a la ausencia de una teoría del cambio precisa.

No cabe duda de que los proyectos fructíferos han hecho avanzar la inclusión social, al promover los derechos de los trabajadores e impulsar el desarrollo de capacidad y la formalización de los trabajadores, inclusive los pertenecientes a los grupos más vulnerables. **Sin embargo, el modelo de intervención de la OIT se enfrenta al desafío que suponen las rápidas transformaciones en el mundo del trabajo, y se debate por llegar a una proporción significativa de trabajadores vulnerables.**

Las intervenciones dirigidas a aumentar y ampliar la protección social se basan en los derechos existentes en la economía formal, que son promovidos a través de la negociación colectiva y los marcos jurídicos. No obstante, **las transformaciones en el mundo del trabajo están intensificando el volumen y las necesidades de los trabajadores que se hallan alejados de un marco formal y de la asociación colectiva.** Los desastres naturales y los conflictos armados están empujando a comunidades enteras a cruzar fronteras y convertirse en refugiados o migrantes, condiciones que solo les permiten un acceso limitado a los mercados de trabajo formales en los países anfitriones. Las crisis sanitarias mundiales, como la pandemia de COVID-19, están dejando a los trabajadores informales atrás en términos de ayuda gubernamental, para compensar el descenso de los ingresos y la pérdida de actividades, y de medidas para proteger los lugares de trabajo. Además, estas crisis sanitarias mundiales también están promoviendo la economía digital y las formas atípicas de empleo que esta conlleva.

Los informes de evaluación no permitieron comprender plenamente las vías para promover la protección de los trabajadores informales y atípicos, pues el modelo tripartido de intervención de la OIT se basa en la aplicación de normas, la negociación colectiva y la formalización. Lo que funciona son proyectos de intervención orientados a las necesidades de los trabajadores de la economía formal moldeados por la gobernanza tripartita tradicional.

¿Cómo deberíamos responder a las necesidades de los trabajadores que se hallan lejos de la formalidad? ¿Cómo incluimos sectores del mundo del trabajo que apenas están sindicados? ¿Cuáles serán los modelos de intervención adecuados para impulsar la protección laboral de todos los trabajadores en una economía que cambia con rapidez? Todavía no disponemos de respuestas, y muy probablemente las discusiones sobre cuestiones tales como los sistemas de ingreso mínimo y los sistemas de seguro privado inclusivo, adquirirán importancia en el debate público en los próximos años. Por ello, el desafío de promover la protección laboral para todos los trabajadores es un tema esencial de sociedad que la OIT tiene la misión de abordar.

Learn more



www.ilo.org/eval



eval@ilo.org



[ILO_EVAL](#)



[ILO_EVALUATION](#)