



## Consejo de Administración

309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010

GB.309/18/2

# PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

DECIMOCTAVO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Informe del Director General

### Segundo informe complementario: La medición del trabajo decente

#### Presentación resumida

##### Cuestiones abordadas

En el presente documento se proporciona información actualizada sobre la medición de los progresos logrados en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

##### Repercusiones en materia de políticas

Ninguna.

##### Repercusiones financieras

Ninguna.

##### Acción requerida

Tomar nota de la información que figura en el documento, así como celebrar debates y proporcionar pautas de orientación sobre las propuestas presentadas en el párrafo 24.

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

GB.301/17/6, GB.303/19/3, GB.306/17/5, GB.307/16/3.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.



1. A raíz de los debates celebrados en la 307.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2010) del Consejo de Administración <sup>1</sup>, en el presente informe se proporciona información adicional sobre la medición de los progresos logrados en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

## Antecedentes

2. La importancia de verificar los progresos realizados en la consecución del trabajo decente fue reconocida ya en 2001. En fecha más reciente fue recalcada con firmeza en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, según la cual los Estados Miembros podrían considerar «el establecimiento de indicadores o estadísticas apropiados, de ser necesario con la ayuda de la OIT, para verificar y evaluar los progresos realizados» <sup>2</sup>.
3. Tras la Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente celebrada en septiembre de 2008 <sup>3</sup>, el Consejo de Administración ha examinado este asunto en varias ocasiones y ha proporcionado orientaciones sobre los principios básicos que han de guiar la medición <sup>4</sup>. Desde el principio se ha hecho hincapié en que, dado el carácter polifacético del concepto de trabajo decente, los progresos alcanzados en la consecución de este objetivo no pueden medirse únicamente a través de indicadores estadísticos estándar, ya que éstos no bastan para captar de manera adecuada el amplio alcance y el carácter intrínsecamente cualitativo de muchos aspectos del trabajo decente. Se acordó que, a fin de efectuar una evaluación útil, los derechos en el trabajo debían formar parte integrante del marco de la OIT para la medición del trabajo decente <sup>5</sup>.
4. Asimismo se acordó que, además del marco jurídico, también debía prestarse especial atención a la aplicación de los derechos fundamentales en el trabajo, cuyos principios todos los Estados Miembros de la OIT tienen la obligación de respetar, promover y hacer realidad de buena fe y de conformidad con la Constitución de la OIT <sup>6</sup>. Se reconoció que los principios y derechos fundamentales en el trabajo debían ser un elemento central en la medición del trabajo decente y que «no disponer de éstos conduciría a un panorama incompleto y a deficiencias importantes» <sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Documento GB.307/16/3.

<sup>2</sup> Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Parte II, B, ii).

<sup>3</sup> El Consejo de Administración aprobó la convocatoria de la reunión en su 301.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2008). Véanse también documentos GB.301/17/6 y *Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report* (Ginebra, 8-10 de septiembre de 2008). [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms\\_099764.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_099764.pdf).

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo, documentos GB.301/17/6, GB.303/19/3 y GB.306/17/5.

<sup>5</sup> Véanse documentos TMEMDW/2008, págs. 6-13; GB.301/17/6, anexo; GB.303/19/3, párrafo 4; GB.307/16/3, párrafo 11.

<sup>6</sup> Véase la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998.

<sup>7</sup> Documentos GB.303/19/3, párrafo 17; y *Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report, op. cit.*, párrafo 75.

5. El Consejo de Administración pidió a la Oficina que elaborase indicadores para evaluar los progresos alcanzados en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y que compilase indicadores sobre el marco jurídico que proporcionasen información documental sobre los derechos en el trabajo contenida en los perfiles por país en materia de trabajo decente<sup>8</sup>. En la propuesta respaldada por la Reunión tripartita de expertos y el Consejo de Administración se señalaba que los indicadores se elaborarían para los Estados Miembros para un año de referencia y que los cambios ulteriores se registrarían en las actualizaciones periódicas de los indicadores. El objetivo sería proporcionar información objetiva tanto sobre la conformidad de la legislación nacional con los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su aplicación en la práctica, como sobre los progresos realizados para lograr su plena aplicación<sup>9</sup>.
6. Se acordó basar la medición en un marco de codificación uniforme y se propuso comenzar esta labor con los indicadores sobre la libertad sindical y de asociación, y la negociación colectiva. Se señaló que la Oficina podía basarse en trabajos previos que hubieran demostrado la factibilidad de dichos indicadores<sup>10</sup>.

## Objetivos de la metodología

7. A petición del Consejo de Administración, la Oficina llevó a cabo en 2009 un proyecto piloto para establecer una metodología de medición de los progresos logrados en la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Tal y como se propuso en las reuniones tripartitas de expertos y del Consejo de Administración<sup>11</sup>, la metodología se basó en trabajos previos de la Oficina preparados y utilizados para evaluar los derechos sindicales. Dicha labor tenía por objeto medir los progresos realizados en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en general.
8. El principal objetivo del proyecto piloto era crear una metodología — basada en criterios de evaluación claros y suficientemente detallados para definir los progresos logrados en el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo — que fuera plenamente coherente con el sistema de control de la OIT y, al mismo tiempo, fiable y reproducible<sup>12</sup>.
9. La metodología permite medir la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva a nivel nacional. Tiene por objeto ayudar en mayor medida a los países a evaluar los progresos y a detectar las lagunas y los aspectos que requieren mejoras en lo que respecta a la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. No tiene por finalidad brindar información nueva o diferente sobre el cumplimiento de estos principios por los países, sino ofrecer de una manera fácilmente accesible y concisa una compilación de información ya existente.

<sup>8</sup> Documentos GB.303/19/3 y GB.307/16/3, párrafo 11.

<sup>9</sup> Véase documento TMEMDW/2008, párrafo 82.

<sup>10</sup> Véase D. Kucera (ed.): *Qualitative indicators of labour standards: Comparative methods and applications*, Social Indicators Research Series No. 30 (Dordrecht, Springer, 2007).

<sup>11</sup> *Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work: Chairperson's report, op. cit.*, párrafo 75, nota a pie de página 6; documento GB.303/19/3, párrafo 17, nota a pie de página 10.

<sup>12</sup> Documentos GB.303/19/3, párrafo 18; GB.306/17/5, párrafo 10.

10. Gracias a la recopilación y el suministro de información transparente y fiable, la metodología debería contribuir a ampliar la base de conocimientos de la OIT y garantizar que los mandantes y la Oficina tengan a su disposición todos los datos y análisis necesarios para poder tomar decisiones y medidas bien fundadas en materia de políticas, y respaldar la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros para lograr progresos continuos y sostenidos en la promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
11. La metodología y sus objetivos están en armonía con la labor de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (a la cual se consultó sobre el enfoque adoptado) y de los demás órganos de control de la OIT. Esta metodología no sustituye el mecanismo de control establecido ni dará lugar a una duplicación o reducción de sus trabajos ni a la creación de un instrumento de control adicional.

## Elaboración de la metodología y sus elementos principales

12. Como se señaló anteriormente, a raíz de la petición del Consejo de Administración, la Oficina puso en marcha un programa piloto en 2009 a fin de elaborar una metodología para la medición de los progresos realizados en la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98.
13. La metodología fue elaborada en dos etapas principales. En la primera se estableció una lista preliminar de criterios de evaluación basados en el examen de las fuentes documentales de la OIT y en los principios de aplicación pertinentes<sup>13</sup>. Se definieron 168 criterios de evaluación para reflejar el desglose detallado de las cuestiones identificadas por los órganos de control. En la segunda etapa se codificaron las fuentes documentales de la OIT seleccionadas con arreglo a los criterios de evaluación preliminares y se formularon normas de codificación generales y normas específicas aplicables a la codificación propiamente dicha.
14. Por consiguiente, la metodología elaborada tiene dos componentes principales — uno conceptual y otro práctico/metodológico — y se articula en torno a cuatro elementos básicos: i) los 168 criterios de evaluación, que establecen la definición operativa de los derechos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a partir de las fuentes y los principios de aplicación pertinentes de la OIT; ii) las premisas fundamentales, que constituyen la base y el marco de la metodología en su totalidad; iii) las normas de codificación (las generales y las específicas para las fuentes) aplicables a la codificación propiamente dicha, y iv) las fuentes seleccionadas para identificar los casos de incumplimiento.
15. A pesar del elevado número de criterios de evaluación, el programa piloto ha demostrado que son manejables. Se optó por utilizar un número considerable de criterios para evitar que se elaborara un sistema que no fuera transparente o no permitiera identificar los casos de incumplimiento de una manera precisa, es decir, un sistema basado, por ejemplo, en criterios generales y numerosos «subcriterios» que dificultaran la identificación de los casos concretos de incumplimiento.

<sup>13</sup> Es decir, los principios contenidos en: i) OIT: *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, quinta edición (revisada) (Ginebra, 2006), y ii) OIT: *Libertad sindical y negociación colectiva. Estudio general de las memorias sobre 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)*, Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, Ginebra, 1994.

- 16.** Los criterios de evaluación sirven precisamente para evaluar los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y, con objeto de medir tanto el cumplimiento de la legislación nacional como su aplicación en la práctica, se dividen en dos tipos para indicar el incumplimiento de hecho y de derecho. En el contexto de la metodología, el incumplimiento de derecho se refiere a la legislación nacional que no está de conformidad con las normas y principios de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva contenidos en la Constitución de la OIT, los Convenios núms. 87 y 98 y los principios pertinentes de la OIT. El incumplimiento de hecho se refiere a los incumplimientos que se cometen en la práctica, independientemente de que la legislación nacional vigente esté o no en conformidad con las normas y principios de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva de la OIT.
- 17.** En cuanto a las premisas principales, a fin de cumplir los objetivos arriba descritos y los requisitos del Consejo de Administración, era esencial que la metodología se basara en los siguientes principios: i) la validez de las definiciones, es decir, que las definiciones utilizadas para elaborar los criterios de evaluación deben reflejar con exactitud los fenómenos que buscan medir; ii) la capacidad de reproducir el procedimiento, a saber, que diferentes evaluadores puedan obtener sistemáticamente los mismos resultados con la metodología, y iii) la transparencia.
- 18.** Con el fin de asegurar la validez de las definiciones se utilizaron dos métodos durante el proceso de elaboración del sistema. En primer lugar, los criterios de evaluación se basaron directamente en la Constitución de la OIT, los Convenios núms. 87 y 98 y los principios pertinentes de la OIT, tanto en términos de estructura de los criterios como del lenguaje utilizado para formularlos. El objetivo de utilizar las mismas categorías y la misma terminología que las fuentes de la OIT era identificar fácilmente casos de incumplimiento de una manera coherente. En segundo lugar, se elaboró un documento para proporcionar «definiciones» detalladas para cada criterio de evaluación, en el que se indicaban los tipos de incumplimiento que habría que codificar según el criterio de evaluación. Dichas definiciones se elaboran haciendo corresponder citas del texto de la Constitución de la OIT, de los Convenios núms. 87 y 98 y de los principios pertinentes, con cada uno de los criterios.
- 19.** A fin de cumplir el requisito de aplicar un procedimiento reproducible, es decir, que dos evaluadores que trabajen de forma independiente obtengan sistemáticamente el mismo resultado utilizando la metodología, se elaboraron normas de codificación claras y globales para orientar la labor de codificación propiamente dicha. Estas normas incluyen: i) las normas de codificación generales que se aplican a todas las fuentes seleccionadas para la metodología (por ejemplo, la frecuencia de codificación, las pruebas codificables y no codificables, etc.), y ii) las normas de codificación que abordan las cuestiones específicas de cada una de las fuentes.
- 20.** Por último, se incorporaron tres herramientas al sistema para garantizar la transparencia de la metodología. La primera, como se indicó anteriormente, es el gran número de criterios de evaluación: de esta manera se trata de evitar la adopción de una metodología que no permita identificar los casos de incumplimiento con suficiente precisión. La segunda es una documentación sistemática y exacta de las pruebas codificadas que proceden de las fuentes seleccionadas. La tercera, es el método utilizado para la propia codificación: las constataciones obtenidas para cada uno de los criterios de evaluación se codifican mediante letras que indican las fuentes en las que están documentadas (véase más abajo). Esta codificación permite identificar fácilmente la fuente documental en que se menciona el caso de incumplimiento de que se trate, ya que las letras que figuran junto al criterio de evaluación indican claramente los documentos que contienen las pruebas.

21. Con respecto a las fuentes seleccionadas para la metodología, a continuación se mencionan las que se utilizan durante la codificación y que se consideran como las más reconocidas y sólidas: *a)* los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; *b)* los informes de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; *c)* los criterios de referencia por país en el marco del Examen anual con arreglo a la Declaración de la OIT; *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), y *f)* los casos del Comité de Libertad Sindical <sup>14</sup>.
22. El proceso de codificación se basa en tres etapas consecutivas: la compilación de las fuentes pertinentes, la codificación de los casos de incumplimiento en las fuentes recopiladas, y la documentación sistemática de las pruebas encontradas. Como se mencionó anteriormente, los evaluadores se basan en normas de codificación precisas y globales a lo largo de todo el proceso. La codificación propiamente dicha se realiza en una hoja de codificación, en la que se registra el caso de incumplimiento con una referencia a la fuente que lo documenta. Así, el producto final del ejercicio es una hoja de codificación que contiene información exhaustiva, específica, transparente y fiable para todas las partes en relación con la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva en el plano nacional.

## Fase actual de la metodología

23. Sobre la base de la experiencia adquirida a través del proyecto piloto, la Oficina preparó un documento de trabajo en el que se describía con detalle la base conceptual de la metodología y se proporcionaba orientación sobre los aspectos prácticos del marco <sup>15</sup>.

## Propuestas para las siguientes etapas

24. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, la Oficina propone:
- a)* celebrar una reunión de expertos tripartitos sobre los resultados obtenidos durante el proyecto piloto y la metodología presentada en el documento de trabajo preparado por la Oficina y sobre las medidas futuras que se han de adoptar respecto del proyecto piloto, y
  - b)* presentar un nuevo informe a una futura reunión del Consejo de Administración.
25. Se invita al Consejo de Administración a que proporcione orientaciones sobre las propuestas antes mencionadas.

Ginebra, 3 de noviembre de 2010

*Este documento se presenta para debate y orientación*

<sup>14</sup> En los casos en que un Estado Miembro no ha ratificado el convenio pertinente también se examina la legislación nacional, pero únicamente como una fuente complementaria con respecto a los criterios de referencia por país en el marco del Examen anual con arreglo a la Declaración de la OIT.

<sup>15</sup> El documento de trabajo puede obtenerse previa solicitud y se publicará en línea en la siguiente dirección: <http://www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm>.