



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Evaluación

Evaluación independiente de la estrategia de la OIT para ayudar a los Estados Miembros a mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo

Introducción

1. El establecimiento y el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo data de los orígenes de la OIT y sigue siendo un componente esencial del marco internacional para promover la justicia social y el desarrollo económico mejorando los derechos en el trabajo, los medios de subsistencia, la seguridad, y las oportunidades de trabajo decente para los hombres y las mujeres.
2. Las normas internacionales del trabajo tienen por objeto orientar la legislación, las políticas y las prácticas nacionales en los planos internacional, nacional, local y empresarial. Promueven un diálogo entre la OIT y los Estados Miembros sobre políticas y cooperación técnica para resolver las cuestiones relativas a la aplicación y cumplimiento efectivo de las normas.

Metodología

3. El objeto de la evaluación era analizar la estrategia adoptada por la OIT para apoyar a los Estados Miembros a mejorar el impacto de las normas internacionales del trabajo de 2000 a 2006. La evaluación se llevó a cabo de conformidad con el marco de evaluación de la OIT, aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2005 (GB.294/8/1 (Rev.)).
4. De conformidad con las directrices de la OIT en materia de independencia, credibilidad y transparencia, la responsabilidad de la evaluación fue confiada a la Unidad de Evaluación. La evaluación contó con el apoyo de funcionarios encargados de la evaluación y consultores independientes que no habían estado vinculados anteriormente a la estrategia.

5. A mediados de 2007, la información utilizada en la evaluación se recopiló de tres fuentes principales: un estudio de referencia sobre una selección de estudios de casos, documentos de programas, exámenes anteriores y estudios de evaluación; entrevistas en la OIT y telefónicas; y misiones llevadas a cabo en Asia Sudoriental y Africa Oriental.
6. La principal limitación radica en que las normas internacionales del trabajo se caracterizan por estar presentes en las actividades de toda la Oficina y por las numerosas formas en que se manifiestan. No es posible estudiarlas exhaustivamente y se depende sobremanera de la documentación oficial, equivalente a una información suministrada por los propios interesados.

Principales conclusiones y recomendaciones ¹

Concepción de la estrategia

7. La estrategia se expone en las Propuestas de Programa y Presupuesto del Director General para 2006-2007 (GB.292/PFA/8 (Rev.), párrafos 188 a 191). El documento hace alusión a la mejora del diálogo entre los órganos de control y los gobiernos, un programa eficaz de asesoramiento e información, una mejor información y formación en la materia y la ampliación de las bases de datos relativos a las normas y de la capacidad de procesamiento de información.
8. Se ha vinculado a la estrategia el objetivo operativo 1b: Las normas internacionales del trabajo y el proceso de control de la aplicación de las normas influyen en la legislación y en las políticas de los Estados Miembros con miras al logro del trabajo decente y los objetivos internacionales de desarrollo.
9. El progreso cumplido con miras a la consecución del objetivo se mide mediante el Resultado 1b.1.: Los mandantes de los Estados Miembros tienen un mayor conocimiento de las normas de la OIT y han mejorado sus capacidades para apoyar la aplicación de las normas de acuerdo con las prioridades nacionales, al beneficiarse del mecanismo de control de la OIT y de la asistencia prestada por la Oficina.
10. Pese al examen del mecanismo de garantía de la calidad, la evaluación reveló varias deficiencias en el diseño de la estrategia que tal vez entorpecieron su aplicación por la Oficina. Por ejemplo, no está bien formulada en el Programa y Presupuesto. Su carácter poco explícito impide que el objetivo y el resultado se logren efectivamente. En consecuencia, los indicadores son menos útiles para determinar el efecto de la estrategia. Las estrategias normativas eficaces están claramente formuladas y funcionan bien en la práctica — incluido los indicadores SMART ².

Aplicación de la estrategia

11. La estrategia ha sido puesta en práctica en distintas partes de la OIT. Sin embargo, desde el punto de vista administrativo y técnico se ha centralizado en el Departamento de Normas

¹ Pueden consultarse detalles adicionales sobre los resultados y conclusiones del estudio y la evaluación en el informe de evaluación anual (GB.303/PFA/3/1). También pueden obtenerse ejemplares impresos.

² Específico, cuantificable, viable, orientado hacia los resultados y de duración determinada.

Internacionales del Trabajo (NORMES). Se recibió apoyo adicional de especialistas de la OIT en normas de distintas oficinas exteriores, así como de especialistas de otras unidades técnicas encargadas de prestar apoyo a determinadas convenciones. La estrategia gira en torno de las cinco acciones siguientes:

- mantener vigente y actualizado el cuerpo de normas;
- promover mejores procesos de control de la aplicación;
- fortalecer las capacidades nacionales en materia de ratificación y aplicación;
- aumentar la visibilidad y apoyar más las normas internacionales del trabajo;
- influir en las políticas nacionales e internacionales.

12. En las secciones siguientes se examinarán cada una de las acciones que componen la estrategia desde el punto de vista de su pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Mantener vigente y actualizado el cuerpo de normas

13. En 2008 había 188 convenios, 198 recomendaciones y cinco protocolos relativos a todos los aspectos de la vida laboral. El corpus de normas internacionales del trabajo exige un examen y revisión periódicos. Cuando los instrumentos pierden vigencia para los Estados Miembros que los han ratificado, son denunciados. La Oficina notifica que en los diez últimos años hubo 125 nuevas ratificaciones de convenios revisados y 224 denuncias de los respectivos convenios anteriores. La actualización y el restablecimiento de la plena vigencia de las normas de la Organización pone a prueba su capacidad al respecto, debido al elevado número de convenios. Los limitados recursos de que dispone la Oficina han dificultado aún más la tarea.
14. Se ha progresado en las actividades de análisis, de asistencia, formulación innovadora de convenios y racionalización de las normas. La mayoría de los 22 convenios que se consideraba necesario revisar ya han sido reemplazados mediante la adopción de nuevos instrumentos. Sólo han quedado pendientes tres convenios relativos al trabajo nocturno para los jóvenes que han sido presentados al Consejo de Administración para su examen, en forma de instrumento relativo al trabajo infantil.
15. En un informe de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), de noviembre de 2005, se establecen varias medidas adicionales para seleccionar a los países y convenios que deben ser prioritariamente objeto de campañas de promoción específicas. La Oficina comunicó los progresos realizados en el informe de marzo de 2007 de la Comisión LILS. Por ejemplo, en el innovador Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006 se consolidan y actualizan 70 instrumentos (37 convenios). Sin embargo, es preciso dedicar más esfuerzos para resolver la cuestión de la carga de trabajo.
16. **Recomendación 1: La estrategia para aplicar las normas internacionales del trabajo puede mejorarse a condición de que la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración pongan especial interés en actualizar los convenios existentes, idear formas innovadoras (como la estructura del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006) y adoptar nuevos convenios pertinentes.**

Promover mejores procesos de control

17. El sistema ordinario de control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo está a cargo de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas (CCAS). Estas comisiones examinan regularmente la aplicación del cuerpo normativo de la OIT en sus Estados Miembros.
18. En 2004, la Oficina realizó un valioso examen del sistema de control y establecimiento de normas de los seis años anteriores. Permitted observar que el sistema de supervisión utilizado para el control tropieza con dificultades considerables debido al ingente volumen de trabajo. No obstante, conserva su flexibilidad para proporcionar información sobre los obstáculos que dificultan el cumplimiento, en circunstancias diversas y complejas. También reveló que algunos países consideraban onerosos los requisitos en materia de presentación de memorias. Por ejemplo, en un período determinado, se recibieron menos del 30 por ciento de las memorias dentro del plazo establecido. La situación ha mejorado desde entonces.
19. Sobre la base de los resultados del examen, la Oficina ha tomado medidas para ampliar progresivamente el ciclo de presentación de memorias. También redujo el número de informes detallados que se solicitan seleccionando un grupo de convenios que requieren informes con menor frecuencia. No obstante, los datos reunidos en la evaluación muestran que el volumen de trabajo sigue siendo un factor restrictivo.
20. **Recomendación 2: Las constantes deliberaciones sostenidas en la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo deberían abordar la cuestión de la capacidad, y vincularla directamente con la mejora del sistema. Además, la Oficina debería preparar datos de series cronológicas y análisis detallados de las tendencias del volumen del trabajo. Sería preciso vincular esos datos con umbrales de referencia sobre la capacidad de los recursos, que puedan adaptarse a las proyecciones para el futuro.**
21. **Cabe atribuir el actual volumen de trabajo de la Oficina principalmente al apoyo del sistema de control de la aplicación, a expensas de otras actividades prioritarias en el marco de la presente estrategia, cuya ausencia se experimenta a nivel de los países. La Oficina debería reexaminar la proporción de recursos que destina a cada componente de la estrategia y hallar los medios de integrar la labor de apoyo de toda la Oficina en los países.**

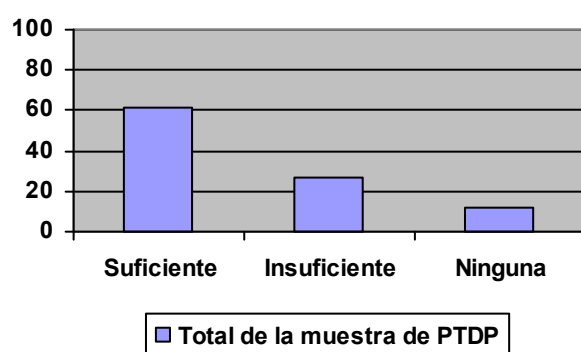
Fortalecer las capacidades nacionales de ratificación y aplicación

22. A nivel nacional, la Oficina recurre a cuatro mecanismos para ampliar la capacidad y promover las normas internacionales del trabajo. En primer lugar, los especialistas en normas imparten orientación práctica para reforzar la capacidad en el terreno. En segundo lugar, la cooperación técnica en sus diversas formas fomenta la ratificación y la aplicación de las normas. En tercer lugar, los especialistas en la sede y el exterior prestan asistencia a los asociados nacionales en el marco del seguimiento de las observaciones resultantes del proceso de control. Por último, en los programas de trabajo decente por país (PTDP), las estrategias de reducción de la pobreza (PRS), y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), los instrumentos normativos están incorporados en mayor o menor grado.
23. La evaluación mostró que los especialistas en normas en el terreno se ocupan de cuestiones altamente prioritarias, pero a menudo deben abarcar hasta diez países. Reciben

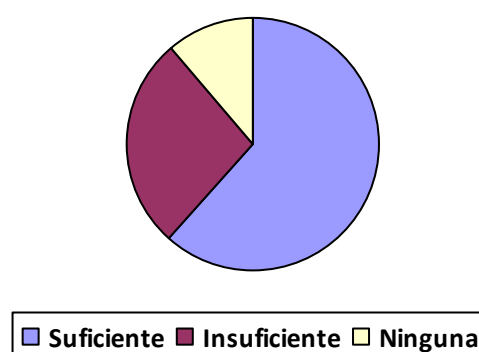
innumerables peticiones y, pese a carecer de suficiente financiación, prestan el mejor asesoramiento posible a los distintos Estados Miembros y colaboran de distintas formas con sus colegas responsables de la programación para situar las normas internacionales del trabajo en un lugar central.

24. Asimismo, según la evaluación los miembros del personal de la OIT encargados de los proyectos de cooperación técnica fomentan eficazmente la incorporación de las normas. Como cabía esperar, su acción es aún más enérgica en los proyectos relacionados con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La labor del IPEC destinada a promover el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), ilustra la forma en que cooperación técnica promueve eficazmente los convenios y fortalece las capacidades nacionales en materia de aplicación.
25. Los evaluadores examinaron el material presentado por NORMES según el cual, además de las actividades de promoción, la Oficina se ocupa de cuestiones prioritarias identificadas en el proceso de control. Lamentablemente, los recursos limitados y el volumen de trabajo del Departamento impiden a su personal visitar el terreno con la frecuencia que desearían. No obstante, cuando el personal de NORMES realiza misiones en el terreno presta una asistencia considerada valiosa. Las misiones de alto nivel fueron consideradas especialmente eficaces.
26. Por último, se comprobó en la evaluación que las normas internacionales del trabajo no se mencionaban frecuentemente en las ELP y el MANUD. Los programas de trabajo decente por país parecen ofrecer la mejor oportunidad de que las normas internacionales del trabajo se expresen plenamente en los marcos nacionales de desarrollo. No obstante, para ello, la Oficina debe reconocer la necesidad de fomentar una mejor comprensión del papel de estas normas en la labor de todos los departamentos, hallar los medios de darles más resonancia e integrarlas efectivamente en los PTDP (véanse los gráficos a continuación). Entre los medios de lograrlo cabe citar las actividades de capacitación específicas, el fortalecimiento de la capacidad y la supervisión de los progresos realizados.

PTDP que hacen referencia a las normas internacionales del trabajo (%)



PTDP que hacen referencia a las normas internacionales del trabajo (%)



Fuente: Estudio de la ACTRAV titulado *Decent Work Country Programs at a Glance*, publicado el 7 de febrero de 2007.

27. **Recomendación 3: Es preciso que la Oficina haga un balance de los programas de trabajo decente por país para determinar con mayor precisión la forma en que abordan e incorporan en los resultados previstos las normas internacionales del trabajo, inclusive mediante controles y exámenes. Además, la Oficina debería**

preparar una estrategia para promover más enérgicamente la importancia de las normas internacionales del trabajo en el proceso de reforma de las Naciones Unidas e introducir enfoques relativos a los derechos humanos en la programación de las Naciones Unidas.

Aumentar la visibilidad y apoyar más las normas internacionales del trabajo

28. El Departamento NORMES ha elaborado una infraestructura que consta de diversos instrumentos y plataformas para facilitar la difusión y utilización de la información relacionada con las normas. Los más importantes son: *a)* bases de datos preparadas y mantenidas por el Departamento, *b)* publicaciones informativas, y *c)* el sitio web de las normas internacionales del trabajo. Hay asimismo cuatro bases de datos muy extensas: ILOLEX, APPLIS, LIBSYND y NATLEX. El documento de la Comisión LILS decía que esas bases de datos son «los productos de información específicos de los departamentos más consultados de la OIT, con más de 1 millón de solicitudes de usuarios externos al mes».
29. La evaluación reveló que varios documentos contenidos en las bases de datos se consideran de naturaleza jurídica. La utilidad de la información contenida en esos documentos puede ser limitada para usuarios que no sean expertos en cuestiones jurídicas. Una de las medidas fundamentales para ampliar la visibilidad de las normas internacionales del trabajo puede residir en elaborar nuevos instrumentos y productos destinados a un mayor número de usuarios. Los departamentos técnicos de la OIT podrían aportar una valiosa contribución a la preparación de esos instrumentos y productos.
30. Ha resultado un desafío para NORMES la gestión y constante actualización de los documentos de la base de datos. Recientemente se ha actualizado la base NATLEX. No obstante, APPLIS, LIBSYND e ILOLEX necesitarán en los años venideros una importante actualización y una inversión tecnológica. Al haberse reducido los recursos de estos servicios, tal vez sea preciso movilizar recursos externos.
31. **Recomendación 4: La Oficina debería contemplar la posibilidad de que los sectores técnicos cumplan una función más activa en la promoción de las normas internacionales del trabajo, principalmente proporcionando información y referencias técnicas que pueda utilizar el público en general.**

Influir en las políticas nacionales e internacionales

32. La mayor parte de la creación de empleos en los últimos años, sobre todo en los países en desarrollo y en transición, se ha registrado en la economía informal. Se estima que el empleo informal representa aproximadamente el 65 por ciento del empleo no agrícola en los países en desarrollo de Asia, el 51 por ciento en América Latina, el 48 por ciento en el Norte de África y el 72 por ciento en el África Subsahariana. Este porcentaje sería muy superior en algunos países si se incluyese el empleo informal en la agricultura³.
33. El «dilema del sector informal» reside en que no está reglamentado, por lo cual los trabajadores son objeto de explotación y están sometidos a condiciones inhumanas. Las normas internacionales del trabajo pueden ser una parte importante de una estrategia amplia y polifacética destinada a resolver el dilema planteado por el sector informal. Las

³ *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (Ginebra, OIT, Sector de Empleo, 2002).

normas, impulsadas por los proyectos de cooperación técnica, pueden constituir la base de políticas nacionales que ofrezcan protección social a los trabajadores de la economía informal.

34. Un ejemplo es el caso de Zambia. En respuesta a la «informalización» de la economía de Zambia, la OIT llevó a cabo dos grandes proyectos regionales. Su objetivo era armonizar la legislación laboral con los convenios de la OIT ratificados mediante el fortalecimiento de la capacidad gubernamental y de los interlocutores sociales en materia de promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como apoyar el diálogo social.
35. Según una evaluación realizada por la Unidad de Evaluación (EVAL), ambos proyectos contribuyeron significativamente a reformar la legislación laboral, así como a formar instructores, y ayudaron a los asociados tripartitos a abordar innumerables cuestiones laborales.
36. **Recomendación 5: Desarrollar más la cooperación técnica para promover la utilización de las normas internacionales del trabajo por las instituciones nacionales como medio de extender efectivamente la cobertura de los convenios ratificados a los trabajadores no protegidos del sector informal.**

Disposiciones relativas a la organización y prácticas de gestión

37. Además de evaluar la aplicación de los cinco componentes de la estrategia para aumentar el impacto de las normas internacionales del trabajo, se examinaron las disposiciones en materia de organización y las prácticas de gestión para apoyar la aplicación.
38. La OIT encara actualmente la gestión de estas funciones centralizando gran parte de la responsabilidad del apoyo a las normas en el Departamento NORMES. El Departamento, compuesto anteriormente por un pequeño número de unidades de trabajo independientes, se ha convertido en una estructura horizontal con una serie de grupos de trabajo. Hay miembros que coinciden en varios grupos y todos los coordinadores rinden informe directamente al Director.
39. Diversas funciones, como las campañas de promoción previas a la ratificación y la labor de formulación de nuevos instrumentos siguen estando descentralizadas en los departamentos técnicos. Se indica que la cooperación entre NORMES y los departamentos técnicos se caracteriza por ser desigual. A veces es muy intensa y en otros casos, prácticamente inexistente.
40. Esa disparidad puede explicarse, en parte, por las diferencias de capacidad. En el pasado, la OIT invirtió en el fortalecimiento de la capacidad de todo su personal impartiendo información sobre las normas. En la actualidad, NORMES ya no dispone de personal suficiente para impartir esa formación y el número de seminarios ha disminuido. Parte de la formación tiene lugar en el Centro Internacional de Formación de la OIT, en Turín. Como consecuencia son pocos los departamentos técnicos que disponen de personal en condiciones de asumir la responsabilidad de apoyar las normas internacionales del trabajo.
41. Como ya se ha señalado, otra cuestión de gestión importante detectada en la evaluación fue la carga de trabajo y la capacidad. Según la evaluación, la carga de trabajo que supone el procedimiento de control se ha incrementado proporcionalmente al aumento constante del número de Miembros y de convenios de la OIT, y los ajustes de la capacidad necesarios para absorber el volumen de trabajo adicional han resultado insuficientes.

42. Las cuestiones planteadas por el volumen de trabajo relacionado con la gestión del proceso de información han sido el principal obstáculo para lograr la plena aplicación de la estrategia de la OIT. Si no se halla una solución a corto plazo, estas cuestiones podrían entorpecer o prácticamente paralizar el progreso encaminado a lograr que la «ley se traduzca en acción».
43. **Recomendación 6: La Oficina debería efectuar un estudio de seguimiento para analizar y recomendar la introducción de mejoras de la organización del trabajo y los métodos de trabajo de los actuales recursos humanos y otros recursos dedicados a la promoción y la aplicación de las normas. Debería comprender:**
- **Un plan de acción claro para el mejoramiento de la coordinación y colaboración internas en materia de promoción de las normas mediante responsabilidades mejor definidas en la sede y el exterior.**
 - **Una evaluación oportuna de la carga de trabajo y las capacidades de gestión de los servicios de presentación de la información en el Departamento NORMES, junto con estimaciones de las capacidades y recursos disponibles para cada uno de los otros componentes de la estrategia.**

Enseñanzas extraídas

44. La OIT ha reafirmado recientemente su firme adhesión a la justicia social para una globalización justa. Este compromiso es la principal motivación subyacente al Programa de Trabajo Decente. Esta evaluación ha mostrado que no pueden obtenerse resultados en materia de trabajo decente sin un impacto efectivo de las normas en el terreno.
45. Las normas internacionales del trabajo representan la principal ventaja comparativa de la OIT en el contexto de las ideas de desarrollo internacionales. Para optimizar esa ventaja hay que poner empeño en proteger las normas internacionales del trabajo y reforzar su influencia. Esto último supondría crear nuevos productos y servicios destinados a nuevos usuarios no tradicionales.
46. Una enseñanza importante que puede inferirse es la existencia de una interrelación entre los objetivos estratégicos de empleo de la OIT, la protección social, el diálogo social y las normas internacionales del trabajo. Descuidar la promoción de uno de esos objetivos menoscaba los esfuerzos encaminados a alcanzar los demás. Por consiguiente, la promoción y el apoyo de las normas internacionales del trabajo incumben a toda la Oficina y no solamente a un departamento o un sector.
47. La eficacia de las estrategias dependerá de su buena concepción. La formulación amplia de una estrategia permite obtener resultados apropiados y suficientes. Estos a su vez facilitan el establecimiento de conjuntos de indicadores que permiten medir los progresos realizados.

Respuesta de la dirección

48. Si bien toma nota detenidamente de los resultados de la evaluación independiente, la Oficina limita su respuesta a algunas observaciones de carácter general. Sería preciso examinar más a fondo numerosos aspectos del informe de evaluación, incluido el alcance de la información que contiene. La Oficina tendrá en cuenta los múltiples elementos útiles del informe procurando alcanzar un consenso sobre una estrategia renovada que aumente el impacto de las normas internacionales del trabajo y su aplicación eficaz. La adopción en

junio de 2008 de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y las iniciativas estratégicas conexas para toda la OIT, permitirán abordar numerosas cuestiones contenidas en las recomendaciones del informe de evaluación.

49. Según lo previsto, la evaluación debía abarcar el período comprendido entre 2000 y 2006, pero la estrategia formulada se refiere a las propuestas de Programa y Presupuesto para el bienio 2006-2007, y a la información sobre las normas y los PTDP que son el principal instrumento del trabajo de la OIT sobre el terreno de conformidad con el Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009. En consecuencia, las actividades relacionadas con las normas de la OIT se evalúan en función de una estrategia y de indicadores establecidos sólo al final del período objeto de examen y posteriormente.
50. El informe confirma que las normas constituyen la ventaja comparativa fundamental de la OIT, y toma nota de que el Programa de Trabajo Decente no puede llevarse adelante sin el reconocimiento efectivo del papel y la influencia de las normas. Es capital incorporar las normas del trabajo en todas las actividades de la Organización. Se prevé que los departamentos aporten una contribución primordial al sistema normativo que complete las normas y les añada valor.
51. Algunas recomendaciones están destinadas a la Organización y los mandantes al menos en igual medida que a la Oficina. Tal es el caso de la Recomendación núm. 1 sobre la política de las normas, actualmente examinada en la Comisión LILS del Consejo de Administración. La Oficina seguirá contribuyendo a ese examen, así como a todas las iniciativas encaminadas a mejorar el funcionamiento del mecanismo de control de la aplicación de las normas.
52. En el informe se señala que la carga de trabajo de la Oficina concierne sobre todo al sistema de control, y que se destinan menos recursos a otras labores prioritarias, en especial en los países. No puede interpretarse que su principal recomendación de que la Oficina reexamine la asignación de los recursos sea en detrimento del apoyo prestado al sistema de control. La labor de control de la Oficina se rige por las decisiones adoptadas por los órganos normativos, de conformidad con las disposiciones de la Constitución relativas al sistema de control (artículos 19, 22, 23, 24, 26, 33 y 37). Se considera que los recursos ya son insuficientes para la actual carga de trabajo del sistema de control (la evaluación sólo se conforma a lo dispuesto en el artículo 22 y no se refiere al Comité de Libertad Sindical (CLS) o las reclamaciones en virtud del artículo 24). Sin duda la información proporcionada por el sistema de control sobre la aplicación de las normas es primordial para seguir promoviendo su aplicación en los países.
53. ***La Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que pida al Director General que tenga en cuenta las conclusiones y recomendaciones supra, conjuntamente con las deliberaciones de la Comisión, para seguir apoyando las normas internacionales del trabajo.***

Ginebra, 15 de octubre de 2008.

Punto que requiere decisión: párrafo 53.