



UNDECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Evaluación del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración**1. Introducción**

1. Se presenta a continuación la evaluación intermedia del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración de conformidad con la estrategia inicial de evaluación de la OIT examinada por el Consejo de Administración en noviembre de 2000¹ y con las disposiciones del Programa y Presupuesto para 2002-2003 adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. Se trata de una evaluación independiente basada en el acopio de informaciones transparentes y objetivas provenientes de diversas fuentes y realizada sin intervención del personal directivo del Programa.
2. El Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración (en adelante Programa InFocus sobre la Declaración) fue establecido tras la adopción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.^a reunión de junio de 1998. El Programa InFocus sobre la Declaración fue creado para aplicar la Declaración de la OIT, conforme al objetivo operativo que corresponde a su mandato, es decir: los Estados Miembros de la OIT dan efecto a los principios y derechos relativos a la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso; la abolición del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
3. La Parte IV, 2) del anexo sobre el seguimiento de la Declaración prevé que «la Conferencia deberá, llegado el momento, volver a examinar el funcionamiento del presente seguimiento habida cuenta de la experiencia adquirida, con el fin de comprobar si éste se ha ajustado convenientemente al objetivo enunciado en la Parte I». La presente evaluación, centrada en la eficacia operativa del Programa InFocus sobre la Declaración, no debería confundirse con un amplio examen que, de ser el caso, sería discutido y decidido por el Consejo de Administración y llevado a cabo por la Conferencia en relación con el funcionamiento del mecanismo de seguimiento de la Declaración. No obstante, la consideración de esta evaluación por parte del Consejo de Administración será sin duda útil si en el futuro se realiza dicho examen.

¹ Documento GB.279/PFA/8.

4. La presente evaluación, realizada por la Oficina de Programación y Gestión, evalúa la planificación y el enfoque organizativo del Programa; las estrategias de aplicación y los resultados; y la gestión y el desempeño en general durante el período que va de octubre de 1999 a agosto de 2002. La evaluación tiene por objeto lograr una mayor comprensión de la forma en que el Programa obtiene los resultados previstos y cuáles son las medidas que podrían tomarse para mejorar su aplicación. El Programa InFocus sobre la Declaración abarca los cuatro principios y derechos fundamentales es decir,; la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso; la abolición del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación — en lo que respecta al seguimiento anual, los informes globales y las actividades generales de promoción. En lo que se refiere a la cooperación técnica, la cuestión del trabajo infantil está a cargo del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC). Las actividades iniciales se centraron principalmente en la promoción de los principios de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva, así como también en la eliminación del trabajo forzoso. El IPEC, por ser una unidad administrativa independiente y un programa de dimensión considerable, justifica una atención especial y por consiguiente no ha sido incluido en la presente evaluación.

Metodología utilizada para la evaluación

5. Esta evaluación se basa en un examen minucioso de la documentación producida por el Programa InFocus sobre la Declaración o relativa a éste, y en una serie de 31 entrevistas realizadas entre junio y agosto de 2002 con mandantes de la OIT en determinados países beneficiarios, funcionarios de la OIT que pertenecen al Programa InFocus sobre la Declaración, a las unidades técnicas y de apoyo, incluidas la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), tanto en la sede como en determinadas oficinas exteriores, y con representantes de los donantes. Fueron analizadas las evaluaciones intermedias disponibles de los proyectos de cooperación técnica realizados a nivel nacional, regional y mundial. Se examinaron tres evaluaciones temáticas llevadas a cabo sobre las capacidades de gestión y el desempeño sobre la base de la metodología ISO 9001 (octubre de 2001), sobre género (febrero-marzo de 2002) y sobre campañas públicas de sensibilización (mayo-junio de 2002).

2. Principales resultados y conclusiones

6. A fin de facilitar la discusión en el Consejo de Administración, los resultados de la evaluación se presentan desglosados en diez resultados principales, seguidos por los argumentos y las pruebas en que se fundan, y por una breve conclusión.

Logros del Programa InFocus sobre la Declaración

Resultado 1: la OIT ha dado efecto a la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo mediante un programa de promoción de la Declaración que ha redundado en una serie de resultados importantes durante el período considerado.

7. El Programa InFocus sobre la Declaración fue establecido como una unidad independiente en octubre de 1999. El primer examen de memorias anuales sobre los convenios fundamentales presentadas por gobiernos que no los han ratificado, junto con una introducción de los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de

memorias anuales fueron presentados al Consejo de Administración en marzo de 2000; este procedimiento se repitió los años siguientes². El número de memorias de los gobiernos recibidas ha disminuido, si bien menos que el número de memorias esperadas, lo que aumenta la proporción de memorias recibidas en relación con las memorias esperadas (cuadro 1).

Cuadro 1. Memorias anuales

	Memorias recibidas en tanto que porcentaje de las memorias esperadas		
	2000	2001	2002
Libertad sindical y de asociación/negociación colectiva	67,3	70,2	81,0
Trabajo forzoso	51,2	52,8	64,3
Trabajo infantil	51,1	68,1	55,9
Discriminación	55,8	73,7	61,3

Fuente: Documento GB.283/3/1.

8. En su 88.^a reunión celebrada en junio de 2000, la Conferencia Internacional del Trabajo examinó el primer Informe global presentado en virtud del seguimiento de la Declaración de la OIT, en el cual se examinó la situación relativa a la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva (*Su voz en el trabajo*). Posteriormente, en su 89.^a reunión celebrada en junio de 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo examinó el Informe global sobre el trabajo forzoso (*Alto al trabajo forzoso*) y en su 90.^a reunión, en junio de 2002, el Informe global sobre el trabajo infantil (*Un futuro sin trabajo infantil*). En febrero de 2002, se estableció un programa especial sobre trabajo forzoso en el marco del Programa InFocus sobre la Declaración.
9. Desde 2000 en adelante, en su reunión de noviembre el Consejo de Administración ha examinado cada vez planes de acción que forman parte de las actividades de seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, analizando en particular las enseñanzas extraídas de la discusión de los informes globales que son aplicables a la cooperación técnica³. Además, durante los dos últimos años la Conferencia Internacional del Trabajo ha sido informada sobre las actividades de seguimiento emprendidas por la Oficina en aplicación de la Declaración en una nota publicada en las *Actas Provisionales* (89.^a reunión, *Actas Provisionales* núm. 2 y 90.^a reunión, *Actas Provisionales* núm. 6).
10. Durante enero y marzo de 2000, se prepararon las primeras propuestas de proyectos de cooperación técnica cuya ejecución debía comenzar en noviembre-diciembre de 2000. En junio de 2002, había 24 proyectos de cooperación técnica en curso de ejecución, cuyo presupuesto total ascendía a 12,6 millones de dólares para el período comprendido entre enero de 2000 y el 30 de mayo de 2002. Entre octubre de 2001 y septiembre de 2002, se aprobaron programas y actividades financiados por donantes bajo los auspicios de la Declaración por un monto total de 13.219.000 dólares de los Estados Unidos. La mayoría de los proyectos de cooperación técnica tratan la cuestión de la promoción de los principios y derechos relativos a la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, en conformidad con el orden temático de los informes globales, las solicitudes

² Véanse los documentos GB.277/3/1, GB.280/3/1 y GB.283/3/1.

³ Documentos GB.279/TC/3 y GB.282/TC/5.

de los mandantes y las prioridades de los donantes. El cuadro 2 desglosa los gastos en materia de cooperación técnica por regiones y años. Durante el mismo período se han realizado un total de seis evaluaciones intermedias. Recientemente, se ha llevado a cabo una campaña pública de sensibilización iniciada en abril de 2001, en apoyo de los principios y derechos de la Declaración por medio de varios productos de comunicación multimedia.

Cuadro 2. Gastos en materia de cooperación técnica por región, 2000-2002
(miles de dólares de los Estados Unidos)

	2000	2001	2002 (30 de mayo)	Total	Porcentaje del total
Africa	68	1.719	743	2.530	20,12
Américas	30	1.875	640	2.545	20,24
Estados árabes			22	22	0,17
Asia	20	1.351	1.222	2.593	20,62
Europa		155	191	346	2,75
Interregional	552	2.388	1.599	4.539	36,10
Total	670	7.488	4.417	12.575	100,00

Fuente: OIT.

Conclusión: durante el período que va de octubre de 1999 a julio de 2002 (34 meses), el Programa InFocus sobre la Declaración ha demostrado su capacidad de dar pleno cumplimiento al mandato que le ha sido confiado. Las actividades y la asignación de recursos han correspondido al objetivo y el propósito de la Declaración de la OIT. La extensión y la profundidad de la labor realizada hasta ahora por el Programa InFocus sobre la Declaración demuestran la seriedad del compromiso asumido por la Oficina.

Integración en las demás actividades de la Oficina

Resultado 2: para cumplir su mandato el Programa InFocus sobre la Declaración depende en gran medida del apoyo administrativo y técnico de las unidades de toda la Oficina, pero al mismo tiempo necesita definir mejor su propio papel.

11. Al evaluar las disposiciones en materia de gestión y coordinación, es importante tener en cuenta las circunstancias en que se creó el Programa InFocus sobre la Declaración. La estructura de gestión original preveía que dos codirectores compartieran las responsabilidades. La carga de trabajo y el costo que supuso la preparación de la primera compilación de memorias anuales y la preparación de los informes globales habían sido ampliamente subestimados. A principios de 2000, comenzaron las discusiones relativas al establecimiento de un gran programa de cooperación técnica financiado por donantes, pues era urgente preparar proyectos y ejecutarlos rápidamente. Debido a la brevedad de los plazos, el Programa InFocus sobre la Declaración asumió el control directo de las distintas tareas en curso. Este método tuvo como consecuencia que en menos de un año aumentaran los acuerdos de colaboración con las unidades técnicas y el personal de toda la Oficina. Hoy en día, según la práctica establecida, las unidades técnicas respectivas deben asumir la responsabilidad principal de apoyo técnico a los proyectos, generalmente en colaboración con especialistas de los equipos multidisciplinarios (EMD). Por lo general, la gestión administrativa de los proyectos está descentralizada en las oficinas exteriores, si bien el Programa IFP sobre la Declaración tiene la responsabilidad de la coordinación general, en particular en lo que respecta a las relaciones con los donantes y la preparación de los

informes periódicos. Las unidades de la sede que participan más directamente en la ejecución del programa de cooperación técnica actual son: el Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/DIALOGUE), la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP), la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV), el Programa de Promoción de Cuestiones de Género (GENPROM) y el Programa de Gestión y Ciudadanía de Empresa.

12. Esta estructura de gestión de tres o cuatro componentes (si se incluye los EMD) parece ser eficaz, siempre y cuando cuente plenamente con el apoyo técnico de la sede y/o de los EMD. Desafortunadamente, no siempre es el caso, pues cuando hay puestos vacantes el personal no es reemplazado inmediatamente o la carga de trabajo de los servicios mencionados les impide dedicar al Programa el tiempo necesario.
13. En algunos casos el Programa InFocus sobre la Declaración ha decidido conservar toda la responsabilidad de la prestación de apoyo para complementar la capacidad técnica existente en la sede o sobre el terreno. Este es el caso con respecto al trabajo forzoso. Es evidente que el Programa InFocus sobre la Declaración no puede pretender movilizar a todos los servicios técnicos especializados que son necesarios para ejecutar su programa de cooperación técnica. Es necesario establecer criterios que definan las responsabilidades respectivas.

Conclusión: existe una tendencia apreciable hacia una colaboración más eficaz con las unidades técnicas en toda la Oficina en lo que respecta a la ejecución del Programa InFocus sobre la Declaración. Esta colaboración contribuye a la consecución del objetivo que consiste en integrar los principios y derechos fundamentales en todas las unidades de programación de la OIT. La adopción de criterios claros que determinen las responsabilidades de cada unidad podría favorecer la consecución de este objetivo. Una evaluación más precisa del costo actual de la preparación y la publicación de las memorias anuales y los informes globales podría facilitar el examen de posibles alternativas.

Resultado 3: la realización de los principios y derechos fundamentales depende con frecuencia de la aplicación de otras normas tales como el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 [y Protocolo, 1995] (núm. 81), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150).

14. La experiencia adquirida mediante la aplicación del programa de cooperación técnica del Programa InFocus sobre la Declaración pone de relieve varias enseñanzas útiles. Estas destacan la importancia de: i) las libertades cívicas y políticas para la plena aplicación de los principios y de las normas de la libertad sindical y de asociación, ii) un diálogo social efectivo y consultas tripartitas para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores se conviertan en auténticos asociados para el desarrollo económico y el progreso de la justicia social, y iii) la capacidad del Estado de hacer cumplir normas básicas para el bienestar de los trabajadores, aun en las pequeñas empresas. La enseñanza implícita es que la realización de los principios y derechos fundamentales en el trabajo depende de la creación de condiciones favorables que son objeto de otras normas internacionales del trabajo. Al mismo tiempo, los principios y derechos fundamentales son un medio para señalar la necesidad de establecer dichas condiciones favorables.

Conclusión: si bien muchos países no están en condiciones de ratificar y cumplir plenamente las normas de la OIT en los ámbitos antes mencionados, es importante tener en cuenta estas normas al diseñar y ejecutar programas de asistencia técnica en materia de principios y derechos fundamentales en el trabajo, a fin de establecer progresivamente

los fundamentos de su aplicación efectiva. Una colaboración apropiada entre todas las unidades de la Oficina no podría sino reforzar este enfoque.

Proyectos de cooperación técnica

Resultado 4: las actividades en materia de cooperación técnica del Programa InFocus sobre la Declaración siguen la curva del aprendizaje, dado que se adquieren enseñanzas con la experiencia. La inclinación de la curva ascendente podría ser más pronunciada (es decir, un aprendizaje más rápido) mediante un esfuerzo sistemático de acopio y análisis de las enseñanzas.

- 15.** El diseño inicial de los proyectos de cooperación técnica fue sin duda hecho demasiado rápido, dándosele menos prioridad a la calidad que a la velocidad a fin de obtener financiación. Como consecuencia, los diseños y los objetivos de los proyectos fueron demasiado ambiciosos prestándose demasiado poca atención a las características específicas de cada país lo que inevitablemente entorpeció el ritmo de la ejecución y la factibilidad de los objetivos. Así es como los proyectos han sido demorados o han tenido que ser rediseñados. Con todo, el diseño de los proyectos de cooperación técnica — en comparación con los que fueron preparados en los primeros meses de existencia del Programa InFocus sobre la Declaración — ha mejorado considerablemente, pues se ha dedicado más tiempo a las consultas y al acopio de informaciones. Al mejorarse la selección del personal de los proyectos y de las instituciones de contraparte, han mejorado tanto la calidad de las propuestas como la ejecución. La propuesta minuciosamente detallada preparada en octubre de 2001 para combatir el trabajo forzoso en el Brasil es un buen ejemplo. Se observa que las cuestiones de género reciben una atención más específica, si bien este aspecto debe reforzarse más aún.
- 16.** Las actividades de promoción de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva apuntan a cambios institucionales y de actitud. La experiencia adquirida señala un cambio lento en estos ámbitos. Varios informes de evaluación intermedia destacan la necesidad de realizar desde el comienzo un análisis institucional detallado con el propósito de definir mejor los objetivos del proyecto.
- 17.** No debería subestimarse la carga administrativa que representa el cumplimiento de requisitos variables en materia de presentación de informes financieros y técnicos respecto de diversos donantes en el marco de un mismo programa. Esta situación presenta un desafío particular: mantener la coherencia y la homogeneidad en todo el programa de cooperación técnica.

Conclusión: la mayoría de las evaluaciones de los programas de cooperación técnica — y la presente evaluación no es una excepción — han destacado la importancia de un buen diseño de proyecto, basado en una amplia recopilación de información, consultas en los países y asesoramiento técnico. La compilación de las enseñanzas extraídas de la cooperación técnica debería seguir siendo una de las principales prioridades de la dirección a fin de seguir mejorando el diseño, el apoyo, el seguimiento y la evaluación de los proyectos⁴.

Resultado 5: la demanda de cooperación técnica supera la oferta, pero pueden darse respuestas de distintas maneras.

⁴ Las conclusiones relativas a la función de la OIT en la cooperación técnica adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo en su 87.^a reunión (1999) coinciden con muchos de estos puntos.

18. Al tiempo que se observa el aumento de la ratificación de los convenios fundamentales, en parte como resultado de la visibilidad dada a la Declaración de la OIT, se reciben más solicitudes de gobiernos que piden asistencia a la OIT para aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Dichas solicitudes son canalizadas mediante las memorias anuales en el caso de los países que no han ratificado los convenios fundamentales, durante los debates sobre los informes globales, en la Conferencia Internacional del Trabajo y mediante los contactos permanentes entre la estructura de la OIT sobre el terreno y los mandantes en los países. La OIT responde a estas demandas de diversas maneras y con arreglo al presupuesto ordinario y los recursos extrapresupuestarios.
19. No todas las solicitudes pueden o deben ser atendidas mediante la ejecución de proyectos de cooperación técnica por país, ni tampoco todas esas solicitudes se refieren al Programa InFocus sobre la Declaración. Muchas son tratadas por otras unidades técnicas y especialistas de la OIT pertinentes, tanto en la sede como sobre el terreno. Por ello, es importante que la Oficina en su totalidad asuma la responsabilidad de responder a las solicitudes de asistencia técnica relativas a la Declaración. Los proyectos por país dependen de la disponibilidad de fuentes de financiación extrapresupuestarias; por otra parte los donantes tienen sus propias prioridades geográficas. Habida cuenta de que la demanda supera la financiación disponible, los Expertos Consejeros de la Declaración de la OIT han sugerido que la asistencia se otorgue en prioridad a los Estados Miembros que han demostrado «estar dispuestos a seguir adelante adoptando medidas concretas con miras a llevar a la práctica los principios y derechos fundamentales en el trabajo»⁵.
20. Asimismo, es importante concebir métodos eficaces en relación con los costos para responder a las solicitudes de asistencia mediante el estímulo del intercambio entre los países y/o las instituciones; la documentación o la difusión de prácticas óptimas; la facilitación del acceso a la bibliografía pertinente en la materia, y la identificación de las competencias técnicas y los expertos nacionales. Una financiación más flexible de la cooperación técnica aumenta la capacidad de la Oficina de adaptar las respuestas a las necesidades específicas. Además, debe darse alta prioridad a una adecuada difusión de las enseñanzas extraídas de la experiencia. Las memorias anuales y los informes globales podrían abordar esas cuestiones destacando ejemplos de buenas prácticas en materia de promoción de principios y derechos fundamentales.

Conclusión: en una situación en la cual es probable que la demanda exceda siempre la capacidad de respuesta de la OIT, deben considerarse medios más rentables para proporcionar asistencia, basados en un fácil acceso a la información pertinente y a las fuentes de datos y la utilización de las competencias técnicas nacionales, cuando y donde corresponda. La flexibilización de las formas de asistencia proporcionada por los donantes puede aumentar la capacidad de respuesta de la Oficina. Dichas formas de asistencia deberían formar parte de una estrategia a largo plazo más allá de los límites de un determinado proyecto de cooperación técnica.

Resultado 6: el Programa InFocus sobre la Declaración ha definido, como programa, un conjunto de objetivos y de indicadores de logro que se aplican a cada proyecto dando coherencia y transparencia a los mecanismos de presentación de informes y seguimiento.

21. Se ha hecho un esfuerzo especial para definir objetivos e indicadores de logro a nivel de unidad y de proyecto que correspondan a los objetivos operativos del Programa, lo cual facilita en gran medida la coherencia general del Programa y garantiza una mayor

⁵ Introducción de los Expertos Consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales, Parte I, Ginebra, marzo de 2000.

transparencia y rendición de cuentas respecto del aporte de cada actividad y su resultado al logro de los objetivos del Programa. Dichos objetivos e indicadores de logro se aplican a la totalidad del Programa InFocus sobre la Declaración y, por consiguiente, reflejan la responsabilización de toda la Oficina por los resultados específicos de los programas. Sin embargo, el sistema actual tiene un alto coeficiente de insumos. Podría considerarse la adopción de un modelo de informe de avance simplificado para los proyectos de cooperación técnica, el que podría tomar la forma de un sistema de clasificación basado en el cumplimiento de los resultados esperados. Una dificultad implícita consiste en que los progresos en la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no se prestan a ser medidos por medio de indicadores, ya sean cuantitativos o cualitativos. La aplicación de un sistema de clasificación basado en una evaluación periódica de los progresos realizados en función de objetivos establecidos y las metas prefijadas podría ser un medio para resolver los problemas de la medición.

22. La auditoría realizada sobre las cuestiones de género señala la necesidad de dar mayor atención a dichas cuestiones en el marco de los proyectos de cooperación técnica, en particular abordando la composición de género y las políticas y prácticas de las instituciones nacionales mediante la planificación de actividades de sensibilización en la materia y el seguimiento de los resultados obtenidos. Las cuestiones de género deberían ocupar un lugar destacado en todos los campos de trabajo y no sólo figurar primordialmente en las actividades de lucha contra la discriminación.

Conclusión: seguir desarrollando nuevos indicadores de logro y procedimientos de presentación de informes a fin de hacer un seguimiento apropiado de la aplicación de los principios y derechos fundamentales, incluso en términos específicos de género, sería provechoso para el diseño de los proyectos de cooperación técnica, así como también para atender a las necesidades generales del Programa en materia de seguimiento.

Necesidad de una gama más amplia de instrumentos

Resultado 7: el uso cada vez más generalizado de las formas y medios de comunicación con el fin de alcanzar los objetivos del Programa InFocus sobre la Declaración parece promisorio, pero esta estrategia debe ser objeto de una mayor reflexión.

23. El Programa InFocus sobre la Declaración ha innovado en cierta medida al adoptar una estrategia de comunicación (radio, prensa, televisión, afiches) que consiste en campañas nacionales o en componentes específicos de los proyectos de cooperación técnica. Las campañas nacionales como la que fue realizada en la Federación de Rusia han difundido el nombre, mejorado la imagen de la OIT y la receptividad a sus mensajes. Los programas de radio realizados en los idiomas locales en Africa Oriental sobre el trato que reciben los trabajadores en el lugar de trabajo y los principios y derechos en el trabajo de la Declaración tienen mucho éxito y respaldan directamente los objetivos de los proyectos. Estos programas aumentan la sensibilización de la opinión pública, fomentan la participación directa de los ciudadanos, los empleadores y los trabajadores, y ayudan a los especialistas de los medios de comunicación a diseñar y poner en práctica programas interactivos. Esto recuerda experiencias de la OIT similares muy exitosas y rentables, relativas a programas de radio sobre la pequeña empresa en Ghana, por ejemplo. Las cuestiones tratadas por el Programa InFocus sobre la Declaración y los cambios de actitud que generan los progresos reales indican que las campañas realizadas por los medios de comunicación locales, por oposición a los mundiales, son ideales para popularizar la aplicación práctica de los derechos humanos y laborales universales. En la evaluación de la campaña global del Programa InFocus sobre la Declaración se señala la necesidad de una mayor integración de la cooperación técnica y la estrategia de comunicación a fin de

perfeccionar los enfoques y los mensajes destinados a públicos específicos y apoyar así el cambio de actitudes y comportamiento a largo plazo.

Conclusión: es muy probable que el alcance y la rentabilidad de una buena estrategia de comunicación sean mucho más importantes que los de un proyecto tradicional de asistencia técnica, si bien la medición de sus resultados puede ser mucho más difícil. Debería estimularse activamente la realización sistemática de campañas de comunicación en todas las áreas de actividad del Programa InFocus sobre la Declaración, teniendo debidamente en cuenta el contenido del Programa y su desarrollo.

Resultado 8: estimular activamente a las demás organizaciones internacionales a apoyar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como lo pide la Declaración de la OIT, puede ser una manera eficaz de hacer progresar la aplicación de dichos principios y derechos en el plano nacional.

24. El Consejo de Administración ha sido periódicamente informado sobre la colaboración entre la OIT y las instituciones de Bretton Woods por medio de su Comisión de Empleo y Política Social, en particular en lo que respecta a la promoción de la Declaración de la OIT⁶. Un ejemplo similar es la labor realizada por el Programa InFocus sobre la Declaración en colaboración con la Organización de los Estados Americanos (OEA) en particular con su Comisión Ministerial de Trabajo y Empleo, en la cual los principios y derechos fundamentales en el trabajo se utilizan activamente para diseñar directrices de política regionales destinadas a influir sobre las políticas nacionales.
25. No cabe duda de que los esfuerzos promocionales en el plano regional y mundial tendentes a integrar los principios y derechos fundamentales en el trabajo en las directrices de política y los programas operativos, desde las estrategias de reducción de la pobreza hasta las normas de compras de equipo, tendrán un impacto significativo en su aplicación en el plano de los países.

Conclusión: la utilidad de la promoción de la aplicación práctica de la Declaración de la OIT en las directrices operativas y de política de los actores y las instituciones internacionales no debe subestimarse y debería intensificarse. Podrían contribuir a ese fin, las investigaciones que realiza la OIT sobre la integración de los objetivos de política económica y social.

Principios y derechos fundamentales y resultados económicos y sociales

Resultado 9: la Declaración de la OIT establece un vínculo entre los principios y derechos fundamentales y un desarrollo económico y social equilibrado. La importancia de este vínculo debe ser enunciada en términos específicos por país.

26. El programa actual de asistencia en materia de cooperación técnica del Programa InFocus sobre la Declaración apunta principalmente a promover la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva en los cuatro ámbitos siguientes: la reforma de la legislación laboral; las consultas tripartitas en el plano nacional; la conciliación y la mediación, y la inspección del trabajo. Los servicios de asesoramiento técnico y los seminarios de capacitación han sido los principales medios de acción. Estos esfuerzos tienen por objeto desarrollar y reforzar las instituciones y su capacidad para lograr la aplicación efectiva de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. En este sentido, estos

⁶ Véanse entre otros los documentos GB.279/ESP/1 y GB.282/ESP/3.

esfuerzos tienden a eliminar muchos obstáculos de orden práctico que impiden el desarrollo de un diálogo social eficaz.

27. La formación de los funcionarios de policía de Indonesia con miras a que comprendan mejor las huelgas y las manifestaciones realizadas por los trabajadores y los seminarios llevados a cabo con jefes tradicionales en el Níger sobre la eliminación del trabajo forzoso no son más que dos ejemplos de la forma en que la asistencia técnica de la OIT se aparta de los ámbitos habituales para superar los obstáculos prácticos y las actitudes que impiden la aplicación en la práctica de los principios y derechos fundamentales. Sin embargo, como lo señalan varios informes de evaluación intermedia, las actividades corrientes de formación tienen poca influencia en el cambio de la capacidad institucional.
28. Cuanto más puedan relacionarse los principios y derechos fundamentales en el trabajo con los problemas concretos que enfrentan los empleadores y los trabajadores en el lugar de trabajo, mayor será su pertinencia y su grado de aplicación. Un proyecto llevado a cabo en Camboya es una buena ilustración de esta cuestión. Se trata de fábricas textiles en las que el empleo y las condiciones de trabajo están directamente relacionadas con la aplicación de la negociación colectiva. Las recientes conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 90.^a reunión (2002) que destacan, entre otras cosas, la necesidad de aplicar los principios y derechos fundamentales en el trabajo para la mayor parte de la fuerza de trabajo de los países de bajos ingresos, ponen claramente de manifiesto uno de los grandes retos que han de enfrentarse.

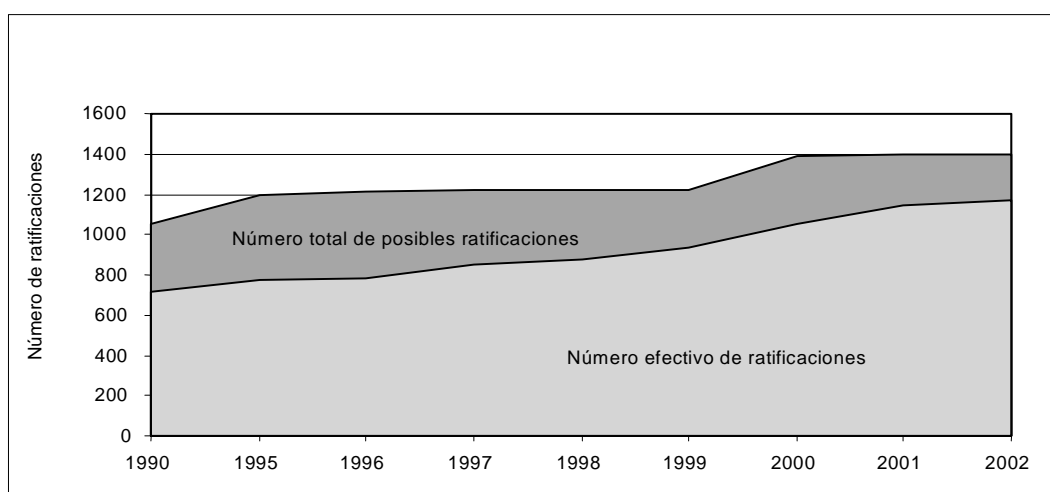
Conclusión: para lograr un mejor conocimiento y una mayor comprensión de los principios y derechos fundamentales, en particular en materia de libertad sindical y de asociación y de negociación colectiva, hay que basarse en una evaluación específica por país de la manera en que estos principios y derechos están relacionados con el desarrollo económico y social y cómo contribuyen a la mitigación de la pobreza, la promoción del empleo y el logro del trabajo decente. Las memorias anuales y los informes globales podrían desempeñar una función importante a este respecto.

Resultado 10: es necesario seguir perfeccionando la estrategia general relativa a la promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular mediante una mejor definición de las funciones respectivas de control y promoción.

29. La Declaración de la OIT y su seguimiento tienen por objeto ayudar a los Estados Miembros a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT, cuyo respeto, promoción y aplicación es una obligación de todos los Estados Miembros de la OIT, independientemente de que hayan ratificado los convenios relativos a dichos principios y derechos fundamentales. Por ello, la Declaración y su seguimiento son un instrumento promocional, independiente de los órganos establecidos para controlar la aplicación de los convenios ratificados por los Estados Miembros.
30. Hay por lo menos tres razones para definir de mejor manera las funciones respectivas de control y promoción. La primera está relacionada con la tendencia actual de las ratificaciones. En agosto de 2002, se habían registrado 1.173 ratificaciones (83,8 por ciento) de los convenios fundamentales, esta cifra se acerca rápidamente al número total de ratificaciones posibles que asciende a 1.400. En caso de mantenerse la tendencia actual, posiblemente se alcanzaría una tasa de ratificación de más de 90 por ciento en un futuro cercano (cuadro 1). Los ocho convenios fundamentales han sido ratificados por 80 Estados Miembros y el 73,7 por ciento de los Estados Miembros han ratificado al menos un convenio de cada una de las cuatro categorías de convenios.

31. El programa de cooperación técnica del Programa InFocus sobre la Declaración se ha centrado en países que han ratificado uno o varios de los convenios fundamentales. Los motivos son evidentes. Dichos países solicitan la ayuda de la Oficina para resolver alguno de los muchos problemas prácticos que obstaculizan una aplicación más eficaz, así como también para llevar a cabo las reformas de la legislación que consideran necesario realizar, generalmente de conformidad con las observaciones formuladas por los órganos de control de la OIT. Estas medidas requieren una coordinación adecuada entre los métodos de control y de promoción. Las cuestiones legales deberían ser referidas al Departamento de Normas Internacionales del Trabajo⁷. Las cuestiones de orden práctico deberían ser tratadas con los instrumentos de promoción creados por el Programa InFocus sobre la Declaración en colaboración con las unidades competentes de la OIT.

Gráfico 1. Ratificaciones posibles y efectivas de los convenios fundamentales por parte de los Estados Miembros de la OIT



32. Hay ejemplos de buena colaboración entre el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo y el Programa InFocus sobre la Declaración como en el caso del pluralismo sindical en Benin y del trabajo forzoso en Madagascar. Hay también indicios según los cuales esta colaboración debe y puede incrementarse. Asimismo, es imposible eludir las implicaciones que ello supone en lo que respecta a las modalidades de gestión y la difusión de la información. De este modo el Programa InFocus sobre la Declaración podría definir con mayor precisión su estrategia general de promoción.
33. La segunda razón se refiere al concepto mismo de la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La diversidad de las situaciones que derivan de las características de los países, los sectores industriales, los establecimientos y la fuerza de trabajo exigen una mejor comprensión de la forma en que dicha aplicación toma en cuenta esta diversidad para reforzar la relación entre el progreso social y el crecimiento económico. Las actividades de promoción del Programa InFocus sobre la Declaración deben reflejar mejor dicha diversidad y basarse en ella a la hora de su aplicación.

⁷ Cabe citar a este respecto los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe III, Parte IA). «Para la OIT, la ratificación de un convenio sólo constituye el primer paso en la aplicación de las normas, pero lo esencial reside evidentemente en su aplicación tanto en la legislación como en la práctica» (párrafo 43, 86.^a reunión, 1998). «Se dice a menudo que los convenios de la OIT son demasiado rígidos. Sin embargo, el estar ligado a principios no significa rigidez e inflexibilidad. Por el contrario, significa unidad en el principio y propósito que permite una mayor diversidad de casos particulares y medios de aplicación» (párrafo 156, 89.^a reunión, 2001).

34. La tercera razón tiene su origen en la distinción que es necesario establecer entre los países y la fuerza de trabajo. Pese a la alentadora tendencia que se observa en cuanto a la ratificación de los convenios fundamentales, el 52 por ciento del total de la fuerza de trabajo de los Estados Miembros de la OIT se encuentra actualmente en 19 Estados que no han ratificado, por distintas razones, los convenios sobre la libertad sindical y la negociación colectiva⁸. Sólo el 40 por ciento del total de la fuerza de trabajo se encuentra en Estados que han ratificado ambos instrumentos (cuadro 3). El desafío que consiste en promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los países que no han ratificado los instrumentos pertinentes sigue siendo un motivo de reflexión.
35. Un buen ejemplo de esfuerzo de promoción realizado en países que no han ratificado los convenios pertinentes es la creación de comisiones en el lugar de trabajo en empresas de Arabia Saudita y la colaboración subsiguiente con el Consejo de Cooperación del Golfo. Habría que multiplicar ese tipo de ejemplos a fin de demostrar en la práctica el valor de los principios y derechos fundamentales en el trabajo al tratar cuestiones que conciernen a las empresas, los lugares de trabajo y las relaciones laborales.

Cuadro 3. Ratificación de los Convenios sobre la libertad sindical y la negociación colectiva

Convenios (situación en agosto de 2002)	Número de países	Porcentaje	Proporción de la fuerza de trabajo
Estados Miembros que han ratificado ambos convenios	137	78,2	39,6
Estados Miembros que han ratificado uno de los dos convenios	19	10,9	8,6
Estados Miembros que no han ratificado ambos convenios	19	10,9	51,8
Total de los Estados Miembros de la OIT	175	100	100

Fuente: OIT.

Conclusión: los países que han ratificado todos o la mayoría de los convenios fundamentales ya han solicitado la asistencia del Programa InFocus sobre la Declaración y seguirán haciéndolo. Es necesario considerar todas las implicaciones de esta situación. Una estrategia general en materia de promoción y aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como aspecto esencial del trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres, requiere una mayor complementariedad entre el enfoque promocional del Programa InFocus sobre la Declaración centrado en el desarrollo de capacidad institucional y el enfoque del control. Dicha estrategia debe ajustarse plenamente a los términos de la Declaración de la OIT.

- 36. A la luz de su debate, la Comisión tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que solicite al Director General que tome en consideración las conclusiones antes mencionadas, junto con las deliberaciones de la Comisión, en cuanto a la aplicación futura del Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración.**

Ginebra, 4 de octubre de 2002.

Punto que requiere decisión: párrafo 36.

⁸ En 1998, se formuló una observación similar en el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones a la 86.^a reunión de la CIT (Informe III, Parte IA), 1998, párrafo 42.