

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Actividades de cooperación técnica  
en materia de seguridad y salud  
ocupacional: evaluación temática***Indice*

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1
II. Estrategia global.....	2
III. Tema central y objetivos de los proyectos .....	2
IV. Principales resultados de la evaluación .....	5
A. Diseño de los proyectos.....	5
B. Gestión, aplicación y supervisión de los proyectos.....	6
C. Resultados y logros .....	7
D. Mejora del diálogo social sobre seguridad y salud en el trabajo .....	9
E. Resultados .....	9
F. Sostenibilidad y posibilidad de reproducción de los proyectos.....	10
V. Lecciones aprendidas e ideas para el futuro .....	11
VI. Observaciones finales.....	13
Anexo .....	15



## I. Introducción

1. En 2003, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo. A ello siguió la adopción en 2006 del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Para proporcionar antecedentes y contexto, en el presente documento se ofrece en primer lugar un breve resumen de este nuevo enfoque estratégico de la seguridad y salud en el trabajo (SST), seguido de un examen de una selección de programas y proyectos de cooperación técnica puestos en marcha desde la creación del Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SAFEWORK) en 1999.
2. La SST ha constituido siempre una parte esencial del mandato y la labor de la OIT, incluidas sus actividades normativas. Veintitrés convenios, dos protocolos y 27 recomendaciones de la OIT versan directamente sobre la SST. Otras reglamentaciones, entre ellas normas fundamentales como el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), son especialmente pertinentes para la SST. Dos de los 12 convenios prioritarios abordan cuestiones relacionadas con la SST<sup>1</sup>. Diecinueve repertorios de recomendaciones prácticas de la OIT completan este abanico de instrumentos internacionales en materia de SST.
3. La última evaluación temática de la cooperación técnica en materia de SST por el Consejo de Administración se remonta a 1999<sup>2</sup>. Desde entonces, los proyectos de cooperación técnica orientados específicamente o exclusivamente hacia la SST han sido relativamente pocos, ya que la mayoría de los principales donantes decidió centrarse en otras esferas tras contribuir a los proyectos de SST en el decenio de 1990; no obstante, la cuestión de la SST se ha incluido con frecuencia en programas más amplios sobre trabajo decente, protección social y diálogo social.
4. Como se pretende que la evaluación, que se basa en los informes de los proyectos, sea lo más objetiva posible, se ha establecido una clasificación de los informes disponibles en función de su credibilidad, a cuya cabeza figuran aquellos que cuentan con una evaluación final externa e independiente. Teniendo en cuenta que para los proyectos con presupuestos limitados no se había previsto evaluación independiente alguna y que, en el caso de algunos otros proyectos, los donantes decidieron no realizar la evaluación prevista, el número de evaluaciones independientes es limitado. Por tanto, también se han tomado en consideración las evaluaciones internas, así como los informes de mitad de período y los informes sobre la marcha de las actividades elaborados por los directores o los consejeros técnicos principales de los proyectos, en los casos en que ello ha sido posible.
5. Se ha procurado examinar una mezcla de programas/proyectos nacionales, regionales e interregionales e incluir referencias a proyectos de diferentes regiones. El presente documento se centra en siete programas y proyectos (en curso y finalizados); otros seis proyectos se toman en consideración en la medida de lo posible<sup>3</sup>. La duración media de este primer grupo de proyectos fue de dos años. El presupuesto total de estas siete actividades fue de 4.080.000 dólares de los Estados Unidos, esto es, unos 580.000 dólares por proyecto. Los recursos asignados a la mayoría de los demás proyectos enumerados en

<sup>1</sup> El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).

<sup>2</sup> Documento GB.274/TC/4.

<sup>3</sup> Véase el anexo.

el anexo fueron considerablemente inferiores: unos 165.000 dólares como término medio. Su duración fue por lo general de un año o menos.

## II. Estrategia global

6. En 2003, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una serie de Conclusiones en las que se enfatizaba que la SST era «un requisito fundamental para alcanzar los objetivos del Programa de Trabajo Decente». En las Conclusiones se esboza la Estrategia global en materia de SST de la OIT y se confirma el papel que desempeñan los instrumentos de la OIT como pilar fundamental para la promoción de la seguridad y la salud en los lugares de trabajo. En ellas se hace un llamamiento para que se emprenda una acción integrada que posibilite una mejor coordinación entre las normas de la OIT y otros medios de acción — a saber, la promoción, la sensibilización, el desarrollo de conocimientos, los sistemas de gestión de la SST en los niveles nacional y empresarial, la difusión de información y la cooperación técnica —, con el fin de aumentar al máximo su eficacia. Así pues, la cooperación técnica es un componente importante<sup>4</sup>. En las Conclusiones se subraya la necesidad de un compromiso y de medidas nacionales de carácter tripartito para fomentar un enfoque preventivo y una cultura de seguridad, que se consideran esenciales para lograr mejoras duraderas en materia de SST. Se ha puesto en marcha un plan de acción para la promoción de la SST y, en especial, del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187); su objetivo es brindar asesoramiento técnico y apoyo financiero a los países en desarrollo para que, concretamente, elaboren perfiles, programas y planes de acción nacionales en materia de SST, así como promover su integración en los programas de trabajo decente por país (PTDP).

## III. Tema central y objetivos de los proyectos

7. Los proyectos analizados se agrupan en general en varias categorías distintas pero, con frecuencia, relacionadas:
  - reforma institucional;
  - creación de capacidad;
  - promoción de la SST, y
  - actividades centradas en sectores específicos.
8. Varios de los proyectos elegidos se centran en la reforma institucional, principalmente en la reforma de la inspección del trabajo respecto del cumplimiento y la promoción de la SST, que constituye una cuestión central del programa de la OIT en materia de SST. La importancia de una inspección del trabajo eficaz para la promoción de la SST es evidente. Así, el proyecto denominado «Formación para una inspección integrada del trabajo»

<sup>4</sup> Gran parte de los esfuerzos realizados en el marco de SAFEWORK se han invertido en las iniciativas globales destinadas a promover la SST, entre ellas el Día Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (de carácter anual) y el Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (de carácter trienal), así como en la promoción del Convenio núm. 187 a nivel global. También se ha invertido mucho tiempo en la promoción del desarrollo de los conocimientos a través del Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) y en la colaboración internacional.

(*Training for Integrated Labour Inspection*)<sup>5</sup> tenía como fin establecer en Bulgaria un sistema de inspección del trabajo moderno en el que quedasen integradas las funciones principales de la inspección relativa a la seguridad y salud en el trabajo, hasta entonces repartidas en administraciones separadas — una situación habitual en la mayoría de los países en transición. Sus principales objetivos eran:

- mejorar sustancialmente el sistema de protección del trabajo y el entorno laboral;
- aumentar la productividad y la calidad de la producción mediante la mejora de la SST;
- contribuir a la mejora de las relaciones y del diálogo social entre los empleadores, los trabajadores y los servicios estatales;
- reforzar y modernizar la inspección del trabajo mediante el desarrollo de un servicio integrado de inspección del trabajo, utilizando políticas y programas de formación modernos, y
- crear un sistema de inspección compatible con las normas internacionales del trabajo y las directivas de la UE pertinentes, así como con las prácticas óptimas de otros países europeos.

9. El proyecto denominado «Mejora de la condiciones de trabajo en el sector del ensamblaje de Haití» (*Improving Working Conditions in the Haitian Assembly Sector*)<sup>6</sup> tenía dos objetivos inmediatos: la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas de ensamblaje participantes (IO 1), por un lado, y la puesta en marcha de sistemas de inspección y supervisión eficaces para garantizar la mejora de las condiciones de trabajo y empleo en el sector del ensamblaje (IO 2), por otro. Estos objetivos se habían de lograr mediante la organización de cursos de formación inicial en materia de SST y condiciones de trabajo utilizando la metodología del Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (Programa WISE), la prestación de asistencia directa a las empresas y el establecimiento de un sistema independiente de supervisión voluntaria. Tras una misión de evaluación de mitad de período, se decidió, en consulta con el donante, abandonar el objetivo IO 2 y centrarse en las actividades destinadas a fortalecer las capacidades del Ministerio de Trabajo y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Se formularon dos objetivos inmediatos adicionales para posibilitar que la asociación de empleadores prestase servicios a sus miembros con miras a mejorar las condiciones de trabajo y empleo y fortalecer el diálogo social tripartito.

10. El proyecto interregional sobre SST del Pacto Mundial denominado «Mejora de la seguridad y la salud de los proveedores» (*Better Health and Safety for Suppliers*)<sup>7</sup> tenía como objetivo general establecer programas nacionales de acción basados en las normas de la OIT en el Brasil, México y Sudáfrica con miras a la mejora de la SST en la cadena de suministro de una empresa multinacional. Su innovador enfoque incluía la cooperación con dicha empresa y con un organismo donante con arreglo a un acuerdo de asociación pública-privada. El objetivo común de los asociados era establecer una cultura de SST

<sup>5</sup> BUL/98/M03/FRG; donante: Alemania; presupuesto: 600.000 dólares de los Estados Unidos.

<sup>6</sup> HAI/99/M01/USA; donante: Estados Unidos; presupuesto: 1.150.000 dólares de los Estados Unidos.

<sup>7</sup> INT/04/M27/GTZ, donante: Alemania; presupuesto: 600.000 dólares de los Estados Unidos; Volkswagen AG: 300.000 dólares de los Estados Unidos; OIT: 200.000 dólares de los Estados Unidos.

mediante la mejora de las normas sociales y laborales. Asimismo, con el programa se pretendía contribuir a aliviar la pobreza reduciendo las pérdidas económicas mediante la mejora de la gestión de la SST en las pequeñas y medianas empresas (PYME) proveedoras y el fortalecimiento de los servicios de inspección del trabajo.

11. Los objetivos de desarrollo del proyecto «Trabajo seguro e inspección integrada del trabajo» (*Safe Work and Integrated Labour Inspection*)<sup>8</sup> eran: mejorar la SST en Viet Nam, contribuyendo de esta forma a prevenir los accidentes y las enfermedades laborales; aumentar la productividad y la calidad de la producción; y mejorar las relaciones y el diálogo entre los empleadores, los trabajadores y el Gobierno. Sus dos fines inmediatos eran: por un lado, establecer un servicio estatal de inspección integrada del trabajo como único organismo de ejecución gubernamental responsable de las actividades de supervisión/asesoramiento en materia de SST; por otro, poner en práctica una política y un programa exhaustivos de formación en materia de inspección del trabajo y de desarrollo del personal.
12. El Programa regional para la creación de capacidad en relación con la SST en la agricultura (*Regional Programme for Capacity Building of OSH in Agriculture*)<sup>9</sup> tenía como fin reforzar la SST en la producción agrícola a pequeña escala en inicialmente cuatro provincias de Viet Nam. Sus principales objetivos eran:
  - brindar apoyo técnico para la elaboración de políticas y de un marco jurídico con miras a la mejora de la SST y de las condiciones de trabajo en el sector;
  - establecer mecanismos sostenibles para apoyar las iniciativas de autoayuda de los agricultores destinadas a mejorar la SST, y
  - aumentar la capacidad de los agricultores locales para mejorar de forma continuada las condiciones de trabajo en la agricultura.
13. Los otros dos proyectos examinados (Serbia y Rusia Noroccidental)<sup>10</sup> tenían en general los mismos objetivos: el fortalecimiento institucional mediante el desarrollo de políticas; la promoción del diálogo social en relación con la SST; y la facilitación de formación a grupos destinatarios específicos con el fin último de reducir los accidentes laborales y las enfermedades relacionadas con el trabajo, especialmente en los lugares de trabajo de alto riesgo.
14. Los proyectos restantes<sup>11</sup> consistían principalmente en la prestación de servicios de asesoramiento técnico de corta duración y en la concesión de subvenciones con un alcance, presupuesto y duración limitados. Se centraban por lo general en un grupo destinatario específico (por ejemplo, organizaciones de empleadores) o en un determinado sector de alto riesgo (por ejemplo, la construcción o la minería).

<sup>8</sup> VIE/00/M01/GER; donante: Alemania; presupuesto: 440.000 dólares de los Estados Unidos.

<sup>9</sup> RAS/04/M01/JPN; donante: Japón; presupuesto: 600.000 dólares de los Estados Unidos.

<sup>10</sup> SCG/M02/USA, «Creación de un servicio de inspección del trabajo en Serbia para el siglo XXI» (*Developing a Serbian Labour Inspectorate for the 21st Century*); donante: Estados Unidos; presupuesto: 500.000 dólares de los Estados Unidos. RUS/04/M02/FIN, «Mejora de los sistemas de SST en Rusia Noroccidental» (*Improved OSH Systems in Northwest Russia*); financiación mixta (principalmente de Finlandia); presupuesto: 550.000 dólares de los Estados Unidos en la fase 1 y 400.000 dólares de los Estados Unidos en la fase 2.

<sup>11</sup> Números VIII a XIII del anexo.

## IV. Principales resultados de la evaluación

15. Esta sección se basa en un examen de las evaluaciones finales seleccionadas para el informe; en ella también se tienen en cuenta las conclusiones de otros informes de proyectos pertinentes. Para los proyectos con evaluaciones finales (externas o internas)<sup>12</sup>, los informes señalan que se han cumplido todos los objetivos inmediatos. En el proyecto de Haití, dichos objetivos se reformularon de forma sustancial tras una evaluación de mitad de período, pero al final del proyecto se habían cumplido plenamente. Otra prueba del éxito de la mayoría de estos proyectos es que varios donantes realizaron contribuciones adicionales tras la finalización inicialmente prevista del proyecto. Este es el caso de los proyectos de Bulgaria, el Pacto Mundial, Haití y Rusia Noroccidental. En el caso del proyecto relativo a la SST y a la inspección del trabajo en Viet Nam, otro donante (Luxemburgo)<sup>13</sup> siguió brindando apoyo técnico para la creación de capacidad en materia de SST una vez que el proyecto financiado por Alemania hubo terminado.

### A. Diseño de los proyectos

16. El examen de los proyectos relativos a la SST en la agricultura, a Rusia Noroccidental y a la SST y la inspección del trabajo ha evidenciado que todos ellos están bien diseñados. Una prueba de la calidad del diseño de los proyectos es, por ejemplo, el hecho de que, en lo que respecta al proyecto de Serbia, la Oficina Subregional de la OIT para Europa Central y Oriental (OSR Budapest) tuvo que iniciar un proceso de licitación abierto para obtener financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Resultó particularmente inestimable la secuencia lógica de las actividades, ya que se comenzó con el examen de políticas y se prosiguió con la reforma legislativa, el análisis de las necesidades de formación en aras de una aplicación eficaz de las nuevas políticas y reglamentaciones y, sólo posteriormente, la adopción de las principales medidas en materia de recursos humanos y creación de capacidad, todo ello sobre la base de la formación de instructores y la participación de las organizaciones de interlocutores sociales en todos los procesos de adopción de decisiones. El proyecto piloto del Pacto Mundial también adoptó en general este diseño. Así pues, la existencia de objetivos, indicadores y resultados inmediatos, realistas y claramente definidos contribuyó en gran medida al éxito de la aplicación de los proyectos.
17. Otros dos factores clave fueron: en primer lugar, el mantenimiento de estrechas consultas con los beneficiarios destinatarios en la fase del diseño de los proyectos y la plena incorporación de sus opiniones; en segundo lugar, la presencia en la mayoría de los proyectos examinados de coordinadores nacionales calificados cuyos conocimientos a nivel local, excelentes relaciones — en particular con los ministerios competentes en materia de inspección del trabajo — y apoyo continuado sobre el terreno resultaron cruciales para el éxito de los proyectos, además de ser altamente rentables. En el marco del

<sup>12</sup> El proyecto de Bulgaria sobre la «Formación para una inspección integrada del trabajo» (*Training for Integrated Labour Inspection*) (BUL/98/M03/FRG); el proyecto de Haití sobre la «Mejora de las condiciones de trabajo en el sector del ensamblaje de Haití» (*Improving Working Conditions in the Haitian Assembly Sector*) (HAI/99/M01/USA); el proyecto de Viet Nam sobre el «Trabajo seguro e inspección integrada del trabajo» (*Safe Work and Integrated Labour Inspection*) (VIE/00/M01/GER); y el Programa regional para la creación de capacidad en relación con la SST en la agricultura (*Regional Programme for Capacity Building of OSH in Agriculture*) de la OIT y el Japón (RAS/04/M01/JPN). En el anexo figura una lista de los informes correspondientes a estos proyectos.

<sup>13</sup> VIE/05/01/LUX, «Aumento de la capacidad de formación en materia de SST en Viet Nam» (*Enhancing OSH training capacity in Viet Nam*), en curso.

proyecto del Pacto Mundial se designó a un coordinador nacional en cada país participante, además de un coordinador en la empresa multinacional participante.

18. Por el contrario, en el proyecto de Haití no se previó el nombramiento de ningún coordinador nacional, lo que puede explicar en parte algunos de los retrasos y dificultades iniciales. Asimismo parece que el grupo destinatario principal — los propietarios de empresas de ensamblaje del sector de la confección — no fueron consultados suficientemente antes del inicio del proyecto. Esto contribuyó sin duda alguna al abandono total de uno de los principales objetivos, esto es, la puesta en marcha de un sistema de supervisión externa con miras al examen de las normas sociales básicas, las condiciones generales de trabajo y la SST.

## **B. Gestión, aplicación y supervisión de los proyectos**

19. La estructura de gestión del proyecto adoptada en primer lugar en Bulgaria y posteriormente en otros países fue crucial para el éxito de los proyectos examinados. En todos los casos, la persona clave fue el coordinador nacional del proyecto. Las unidades de la OIT (de la sede y de las oficinas sobre el terreno) responsables de brindar apoyo técnico y administrativo a los proyectos pusieron especial atención en elegir a candidatos calificados, incluso si ello conllevaba retrasos en la puesta en marcha, como en el caso del proyecto en materia de SST e inspección del trabajo de Viet Nam. Asimismo se crearon unidades de gestión de los proyectos para que se ocuparan de los asuntos cotidianos de los proyectos, y tanto los coordinadores nacionales de los proyectos como las unidades de gestión de los proyectos se sometieron a la orientación y supervisión de comités consultivos/directivos tripartitos, los cuales, constituidos por los principales actores nacionales e internacionales, se reunieran de forma periódica.
20. En cuanto a los proyectos que abarcaban más de un país, como el proyecto piloto del Pacto Mundial, la coordinación y la supervisión de las actividades resultaron más complicadas, debido especialmente a que en ellas participaban más de dos asociados internacionales. Además, la cooperación con una empresa multinacional en tres países diferentes con arreglo a una iniciativa de asociación pública-privada fue una novedad para SAFEWORK.
21. Un componente fundamental del proyecto financiado por el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos en Serbia fue el establecimiento de un sistema «incorporado» de supervisión de los resultados para evaluar los progresos y, de esta forma, posibilitar el ajuste continuado de las medidas relativas a la aplicación. Esto posibilitó una flexibilidad considerable y el desarrollo de nuevas iniciativas como respuesta a las principales solicitudes formuladas por los asociados en las reuniones tripartitas del comité consultivo del proyecto. No obstante, surgió otro problema, a saber, que los donantes optaron eventualmente por no realizar ninguna evaluación de mitad de período ni ninguna evaluación final, renunciando de esta forma a la oportunidad de documentar de forma independiente y objetiva los muchos frutos de este proyecto, algunos de los cuales no se habían previsto al inicio de las actividades.
22. En los proyectos relativos tanto a la SST como a la inspección del trabajo, los órganos gubernamentales pertinentes y los representantes de los empleadores y de los trabajadores participaron en todas las fases de la planificación, la aplicación y la supervisión de los proyectos. La tarea de los comités consultivos/directivos de los proyectos se complementó mediante el mantenimiento de consultas más amplias y la celebración periódica de conferencias o seminarios tripartitos nacionales que en general adoptaron una secuencia lógica: la presentación y adopción de nuevas políticas nacionales en materia de SST e inspección del trabajo en las que se destacaban las nuevas funciones y responsabilidades del gobierno y de los interlocutores sociales; la buena gestión de la SST en el nivel de las



empresas haciéndose uso de las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (ILO-OSH 2001) y de los ejemplos de prácticas óptimas extraídos de sistemas de alto rendimiento; el énfasis en sectores de alto riesgo o en colectivos vulnerables; y, por último, la celebración de una conferencia de clausura en la que se presentaron los resultados de los proyectos a un público más amplio, los medios de comunicación y los actores internacionales.

23. El proyecto sobre la SST en la agricultura de Viet Nam tuvo un enfoque local y nacional. Con el fin de sustentar su estructura y actividades básicas en varias provincias, en su marco se estableció una estructura de gestión local constituida por comités de apoyo provinciales, los cuales estaban integrados por los representantes locales de los ministerios nacionales correspondientes y de las asociaciones pertinentes, incluidos los representantes de los agricultores. También se crearon comités de apoyo en los municipios en donde se desarrollaron las actividades del proyecto. Este fuerte apoyo local se consideró crucial para el éxito del proyecto y la sostenibilidad de las actividades.

### C. Resultados y logros

24. En general, en la mayoría de los siete proyectos y programas principales revisados, el nivel de rendimiento en relación con los recursos atribuidos fue muy satisfactorio. Uno de los factores que contribuyó a ello fue que la puesta en práctica de las actividades de los proyectos corrió principalmente a cargo de los interlocutores y coordinadores nacionales. Otro fue el hecho de que la formación de instructores fuera el principal mecanismo de creación de capacidad. La sinergia creada por la transferencia de las experiencias positivas generadas en el proyecto de Bulgaria al proyecto de inspección del trabajo de Viet Nam y, posteriormente, al proyecto de Serbia<sup>14</sup> ha sido notoria. Por ejemplo, el coordinador nacional del proyecto de Bulgaria fue contratado posteriormente para llevar a cabo el análisis de las necesidades de formación en materia de inspección del trabajo en Viet Nam. En el proyecto de Serbia, la formación en el nivel directivo fue facilitada por las mismas instituciones y a través de los mismos materiales (adaptados y traducidos de forma adecuada, pero por tan sólo una parte de los costos originales) que en el caso de la formación facilitada a los directivos del sistema de inspección búlgaro. Un especialista vietnamita del programa denominado «Mejoras laborales en el desarrollo de los barrios» (WIND)<sup>15</sup> ha visitado el Senegal para ayudar a realizar talleres de formación relativos al WIND en este último país.
25. Esta rentabilidad en la aplicación fue menos evidente en el proyecto de Haití y, por su propia naturaleza, en el proyecto interregional del Pacto Mundial. Dadas las condiciones de Haití, no habría sido posible poner en marcha el proyecto en ese país sin contar con un consejero técnico principal que residiera en él. De hecho, la puesta en marcha se retrasó más de un año debido a las dificultades para encontrar a un consejero residente en el país. El proyecto del Pacto Mundial generó otro tipo de sinergias rentables, ya que se aplicaron los principios de las auditorías en materia de SST y de la gestión de las cadenas de suministro originalmente elaborados por la empresa multinacional que participaba en los costos a todas las empresas contratistas participantes de los tres países, lo que en último término dio lugar a un «sistema de servicios preventivos», esto es, un conjunto de

<sup>14</sup> Actualmente, dichas experiencias se están transfiriendo a Armenia, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia y República de Moldova en el marco de nuevos proyectos (que no son de la OIT).

<sup>15</sup> El programa «Mejoras laborales en el desarrollo de los barrios» es una adaptación del Programa sobre las mejoras del trabajo en las pequeñas empresas (Programa WISE) de la OIT, que se puso en marcha por primera vez en Filipinas y se empleó en el proyecto de Haití.

directrices internacionales sobre la gestión de la SST en las cadenas de suministro. El sistema de servicios preventivos también proporcionará conocimientos especializados sobre la aplicación de la SST en las PYME a través de una red de información y consulta que incluye conocimientos sobre cuestiones específicas nacionales y sectoriales, así como ejemplos de prácticas óptimas y lecciones aprendidas.

- 26.** A nivel nacional, el proyecto relativo a la agricultura de Viet Nam, en consonancia con el Convenio núm. 187, sirvió de ayuda al Gobierno de Viet Nam para la elaboración del primer programa nacional de SST del país, que posteriormente fue ratificado por el Primer Ministro. A nivel local, el proyecto contribuyó a la reducción de la pobreza, al alivio del hambre y a la igualdad de género en las zonas rurales mejorando las condiciones de vida y de trabajo y fomentando el aumento de la productividad. La introducción de la metodología del WIND fue clave a este respecto. Dos grupos destinatarios recibieron formación como instructores respecto de la metodología del WIND: por un lado, los miembros de cada comité directivo del proyecto y, por otro, los agricultores voluntarios del WIND y los representantes de las autoridades locales, quienes posteriormente organizaron minitalleres sobre el WIND para otros agricultores. Estas redes locales facilitaron el intercambio de información práctica sobre mejoras fructíferas. Como resultado de ello, las actividades de formación en relación con el WIND organizadas en el marco del proyecto se ampliaron desde las cuatro provincias originales a otras diez provincias tanto del norte como del sur (sin un aumento de la financiación). La Oficina proporcionó recursos adicionales para aplicar la metodología en otras dos provincias. Como resultado de ello, el primer programa nacional en materia de SST de Viet Nam incluye la SST en la agricultura como una de sus prioridades, y el presupuesto nacional necesario para ampliar la formación relativa al WIND a otras provincias está asegurado.
- 27.** Desde sus inicios, el proyecto de Haití tuvo que hacer frente a una fuerte oposición del principal colectivo beneficiario, los empleadores del sector del ensamblaje, a todas las actividades dirigidas a los sindicatos o a su participación en el comité consultivo tripartito del proyecto que se había propuesto crear. Los esfuerzos que tuvo que realizar la OIT para poner en marcha el proyecto indican que también existía oposición al segundo objetivo inmediato: el control externo independiente de las condiciones de empleo y de trabajo, incluida la SST. Al no existir incentivos relacionados con el acceso al mercado, al principio, ni los propietarios de empresas ni la asociación comprendieron las ventajas de su participación voluntaria en el proyecto. Esta situación condujo al deterioro de las relaciones entre las partes a las que estaba destinado el proyecto. Después de haberse realizado dos misiones y un amplio examen a mitad de período, 16 (de los 34) miembros de la asociación dijeron que participarían, aunque posteriormente sólo 12 cumplieron su compromiso.
- 28.** El examen a mitad de período condujo a compromisos específicos en relación con la estrategia de aplicación del proyecto, caracterizada por un apoyo directo y personalizado a las empresas que participaban voluntariamente. Se dejaron de lado todas las referencias al control externo. Los recursos que no se habían gastado se destinaron, entre otras cosas, a la evaluación del servicio de inspección del trabajo, que es el sistema de control de las condiciones de empleo y la SST que tiene el Gobierno. Cabe señalar que este sistema es poco eficaz. Se organizaron con éxito seminarios piloto de capacitación de formadores para los inspectores del trabajo. Con la nueva estrategia, el proyecto «arrancó tan rápidamente» que el consejero técnico principal y su equipo muy pronto se vieron desbordados por la gran cantidad de trabajo. Las relaciones con sus homólogos mejoraron significativamente. Entonces el proyecto realizó progresos impresionantes hacia el logro de su principal objetivo: mejorar las condiciones de trabajo y la SST en el sector del ensamblaje de Haití, hasta tal punto que el donante aceptó extender por un año la donación anual de 150.000 dólares de los Estados Unidos con miras a consolidar los logros del proyecto.

29. El proyecto en curso para mejorar el sistema de SST en Rusia Noroccidental cubre principalmente la República de Carelia que pertenece a la Federación de Rusia. Asimismo, tiene carácter de proyecto piloto, y se están realizando esfuerzos para divulgar información sobre sus actividades y logros en otras entidades de la Federación de Rusia y países miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). Entre los objetivos del proyecto cabe señalar los siguientes: la determinación del ámbito de los problemas relacionados con la SST en Rusia Noroccidental; la promoción de la coparticipación social práctica e informada sobre SST a nivel de empresa; el cálculo de los costos económicos de las malas condiciones de trabajo y la sensibilización sobre esta cuestión; el desarrollo de sistemas de gestión de la SST en las empresas; la superación de las barreras lingüísticas para divulgar información sobre SST, y la cooperación internacional sobre SST en Rusia Noroccidental y los países bálticos. Según un informe sobre el proyecto de 2007, estos objetivos se alcanzaron en la fase 1, y en 2007 el donante aprobó una segunda fase de dos años.

#### **D. Mejora del diálogo social sobre seguridad y salud en el trabajo**

30. Un resultado importante de los proyectos examinados fue el éxito de la cooperación tripartita y el diálogo social. En la mayor parte de los casos el diálogo social tripartito sobre SST era inexistente antes de iniciarse el proyecto. En Haití, por este motivo casi se suspendió el proyecto. Sin embargo, cuando se establecieron los comités consultivos tripartitos de los proyectos el diálogo social sobre SST se enraizó firmemente. Los proyectos demostraron que es posible y fructífero mantener un diálogo social sobre cuestiones estrictamente técnicas si las tres partes tienen un verdadero interés en el proceso. Este es normalmente el caso en lo que respecta a la SST y la inspección del trabajo ya que el diálogo social ayuda a garantizar la observancia de la legislación del trabajo, y mejora la competitividad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores. Este mensaje ha recibido una gran difusión a través de la organización de visitas de estudio de los comités consultivos/comités directivos de los proyectos a países en los que ya se ha establecido un continuo diálogo social tripartito institucional a escala nacional y sectorial que ha conducido a una buena gestión de la SST en las empresas. Algunos proyectos también contenían actividades especialmente diseñadas para estimular el diálogo social a nivel local, concretamente en el ámbito de la gestión de riesgos. En estas actividades se hizo hincapié en que la clave para evaluar y gestionar los riesgos es el compromiso del empleador, la participación de los trabajadores y lograr encontrar soluciones entre todos.

#### **E. Resultados**

31. Todos los principales programas y proyectos examinados (excepto el proyecto de Haití), han producido resultados significativos. Debido a que los proyectos han tenido una duración bastante corta, en base a los informes recibidos resulta difícil hacer predicciones sobre sus resultados a largo plazo. Otras fuentes indican que, por ejemplo, en Bulgaria, Viet Nam y Serbia los resultados a largo plazo están garantizados. El sistema búlgaro de inspección del trabajo/SST ha pasado todas las pruebas para su admisión en la UE, incluido un examen paritario por parte del Comité de Altos Responsables de la Inspección del Trabajo de la Unión Europea.
32. En Viet Nam, el Primer Ministro ha implantado el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo a través de una serie de decretos gubernamentales. A través de otro proyecto se continúa el proceso de logro de los objetivos de desarrollo a largo plazo con el establecimiento de tres centros de formación regionales sobre inspección del trabajo. Cuando finalizó el proyecto de Serbia se confirmó un cambio profundo en la actitud de los

inspectores en lo que respecta a la forma de realizar inspecciones más eficaces y efectivas, y también en las expectativas de los interlocutores sociales.

33. El programa nacional de SST desarrollado en el proyecto agrícola de Viet Nam demostró ser un buen modelo para otros países de la ASEAN, y la red de seguridad y salud en el trabajo de la ASEAN (ASEAN-OSHNET), que es una red activa que agrupa a representantes de los departamentos de seguridad y salud en el trabajo de los gobiernos de diez países de la ASEAN eligió Viet Nam como punto focal para controlar la evolución de los programas nacionales sobre SST. Aunque el proyecto del Pacto Mundial no finalizará hasta 2008, los informes indican que la gestión de la SST en las empresas de la cadena de suministro que participan en el proyecto, incluidas las PYME, está mejorando bastante y de forma continua. Finalmente, el proyecto de Rusia Noroccidental ya ha tenido un impacto claro que va más allá de su ámbito inicial.

## F. Sostenibilidad y posibilidad de reproducción de los proyectos

34. Los componentes fundamentales de la sostenibilidad, a saber marcos políticos ampliamente aceptados a fin de cubrir la SST, un sistema único de inspección del trabajo estructuralmente integrado, y un diálogo social tripartito institucionalizado y eficaz sobre SST, se han introducido con éxito en cinco de los siete proyectos examinados<sup>16</sup>. Asimismo, a través de la eficacia en la difusión y transferencia de estrategias, herramientas y logros locales a otras regiones de la Federación de Rusia y países miembros de la CEI se ha logrado que el proyecto de Rusia Noroccidental sea sostenible.
35. Se creó mucha sinergia cuando expertos nacionales e internacionales del proyecto de Bulgaria fueron a trabajar a Viet Nam y Serbia. La formación y otros materiales que inicialmente fueron elaborados para el proyecto de Bulgaria se introdujeron con éxito en Viet Nam, Serbia y otros lugares. Como resultado del éxito alcanzado en Serbia, la Oficina Subregional de la OIT en Budapest publicó la guía «Tool Kit for Labour Inspectors» que desde entonces se ha distribuido ampliamente en los países de Europa Central y Oriental y se ha traducido a los idiomas albanés (para su uso en Kosovo), búlgaro, macedonio, rumano (también para su uso en la República de Moldova), serbio (también para su uso en Bosnia y Herzegovina, Croacia y Montenegro) y ucraniano. Actualmente se utiliza como un importante recurso de la sede.
36. El proyecto Rusia Noroccidental/Finlandia ha difundido sus publicaciones y resultados en toda la Federación de Rusia con la ayuda de diferentes ministerios gubernamentales y la Federación de Sindicatos Independientes. Otro instrumento fundamental es la Academia virtual SafeWork ([www.safework.ru](http://www.safework.ru)) en donde se publica todo el material OIT/SST disponible en ruso que se actualiza regularmente. Se trata de un instrumento indispensable para dar a conocer la experiencia en todos los países de lengua rusa, lo que conduce a su amplia utilización en la CEI. Se elaboró una normativa de gestión de la SST para Rusia, basada en las directrices relativas a sistemas de gestión de la SST (ILO-OSH 2001) que se puso a prueba en empresas seleccionadas de Carelia y la región de Leningrado, y después en Armenia y Georgia. Ultimamente se han recibido solicitudes de Azerbaiyán y Ucrania. El proyecto apoyó activamente la cooperación entre la Federación de Rusia y la red OIT/CEI. Asimismo, contribuyó al trabajo del grupo de expertos sobre inclusión social,

<sup>16</sup> El proyecto búlgaro «Training for Integrated Labour Inspection» (BUL/98/M03/FRG); el proyecto «El Pacto Mundial y la seguridad y la salud en el trabajo» (INT/04/M27/GTZ); el proyecto «SafeWork and Integrated Labour Inspection» (VIE/00/M01/GER) de Viet Nam; el «ILO/Japan Regional Programme for Capacity Building of OSH in Agriculture» (RAS/04/M01/JPN); y el proyecto «Developing a Serbian Labour Inspectorate for the 21<sup>st</sup> Century» (SCG/03/M02/USA).

estilos de vida sanos y capacidad para el trabajo creado en la Asociación de la Dimensión Septentrional para la Salud Pública y el Bienestar Social (NDPHS) para coordinar y promover cuestiones relacionadas con la SST en diversos países. Se elaboró una metodología para evaluar el costo real de los accidentes en las empresas y otra para compilar datos estadísticos oficiales sobre accidentes. Asimismo, estas metodologías se elaboraron con el objetivo de implementarlas en otras regiones de la Federación de Rusia. De esta forma, el proyecto logró efectos muy importantes que sobrepasaron su inicialmente limitada cobertura geográfica.

37. El proyecto sobre SST en la agricultura OIT/Japón (ILO/Japan Regional Programme for Capacity Building of OSH in Agriculture) estableció un sistema WIND sostenible de agricultores voluntarios en Viet Nam. El personal de los departamentos provinciales de trabajo, salud y agricultura realiza visitas regulares de seguimiento a los agricultores voluntarios que han recibido formación a través del programa WIND y apoya la extensión de estas actividades de formación a los agricultores vecinos. Las metodologías de formación del programa WIND formuladas para Viet Nam también han sido adaptadas e implementadas con éxito en Camboya, Tailandia, Kirguistán, República de Moldova, Mongolia, Senegal y Tayikistán.
38. Por último, cabe señalar que debido a la situación actual no puede garantizarse la sostenibilidad del proyecto de Haití.

## V. Lecciones aprendidas e ideas para el futuro

39. De esta evaluación se pueden extraer una serie de lecciones. La estrategia global de la OIT transmite un mensaje claro: ¡el trabajo decente es trabajo seguro! Sin embargo, todavía queda mucho por hacer a fin de sensibilizar a las diferentes partes interesadas, incluidos los donantes sobre estas cuestiones. Desde sus inicios en 1999, la cartera de cooperación técnica de SafeWork ha conseguido movilizar pocos recursos de los donantes. En virtud del mecanismo de asignación de recursos para la cooperación técnica (TC-RAM), se ha proporcionado poco apoyo a los proyectos SST a pesar de que las pruebas señalan la necesidad de reducir la tasa global de muertes por accidentes o enfermedades laborales. Al parecer esta tasa no se ha podido reducir debido a la falta de propuestas de programas y proyectos eficaces. Por lo tanto, habría que analizar los motivos de la aparente falta de apoyo a fin de conseguir más apoyo de los donantes para las cuestiones relacionadas con la SST.
40. Resulta necesario garantizar las sinergias y la coordinación y una mejor difusión de la información a fin de refrendar y promover la estrategia global a través de su integración efectiva en los PTDP. Integrar la SST en los PTDP requiere establecer prioridades claras en los programas nacionales y los compromisos de los mandantes, lo que a su vez requiere que la Oficina tenga la capacidad de proporcionar el apoyo necesario. La cooperación en proyectos sobre empleo o migración, o las relaciones con otras unidades tales como las oficinas de actividades para los empleadores y para los trabajadores para desarrollar las capacidades de sus mandantes sobre SST pueden proporcionar recursos adicionales para la SST.
41. Otra lección importante consiste en que garantizar a los mandantes tripartitos de la OIT la posibilidad de determinar los proyectos, participar en ellos y en última instancia ser responsables de sus resultados a través de un diálogo social continuo e institucionalizado es la forma más eficaz de lograr el éxito en la implementación del proyecto y su sostenibilidad. Otro requisito previo para tener éxito es trabajar con coordinadores de proyectos nacionales que estén calificados.

42. En cuestiones políticas raras veces se progresa únicamente a través del debate y el asesoramiento externo. Los buenos resultados se logran cuando se consigue unir a los actores principales a través de medidas de consenso. La función de promoción y divulgación de información de SafeWork debería incluir una demostración de cómo optimizar la aplicación de las buenas políticas realizando evaluaciones comparativas con los mejores ejemplos de prácticas de SST y sistemas de inspección del trabajo, y estudiando directamente estas prácticas. Por ejemplo, el programa de SST implementado en Viet Nam se ha utilizado como modelo para desarrollar programas sobre SST para otros países de la ASEAN.
43. Si los proyectos requieren sistemas de supervisión deberían, dentro de lo posible, estar anclados en estructuras existentes, aunque sean débiles, y reformarlas y fortalecerlas. Establecer mecanismos sólo para un proyecto tiene poco sentido. Los «encargados de los proyectos» tienden a tener todo lo que necesitan los inspectores del trabajo pero que no llegan a alcanzar: formación, movilidad, tecnologías de la información, y salarios adecuados. Además, las estructuras de supervisión paralelas a menudo resultan sospechosas, ya que no tienen las facultades ejecutivas de los inspectores del trabajo que se desprenden del Convenio núm. 81, y no contribuyen a la sostenibilidad.
44. Es importante asociar las mejoras en la SST a la productividad y al aumento de la calidad, y combinar este mensaje con ejemplos de prácticas óptimas, especialmente en lo que respecta a los empresarios de las PYME y los agricultores. Utilizar recursos regionales o locales, tanto en el ámbito de los recursos humanos como en el de los buenos ejemplos, es una forma eficaz de avanzar. Las experiencias de organizaciones y empresas que han partido de la misma base demuestran que se pueden lograr cambios y resultados y aún más importante es que existe el convencimiento de que se pueden lograr. Ejemplos prácticos de esto pueden encontrarse en la cooperación regional de la que ha disfrutado el proyecto serbio, en la utilización de las metodologías de los programas WISE y WIND, y en los recientemente aprobados proyectos financiados por Finlandia para Armenia, Tayikistán y Uzbekistán que son un resultado del proyecto de Rusia Noroccidental.
45. Deben realizarse más esfuerzos para garantizar que las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores dan una mayor prioridad a la SST. Las oficinas de actividades para los empleadores y para los trabajadores están comprometidas con las cuestiones de SST y las consideran importantes. Una mejor integración de estas cuestiones en los programas de empleadores y trabajadores podría ser un medio eficaz de sensibilización tanto a nivel nacional como a nivel local. Por último, lo más importante es saber si las actividades de cooperación técnica realmente sirven para conseguir cambios en el lugar de trabajo.
46. Cambiar los enfoques de las diversas inspecciones del trabajo para que en lugar de ser básicamente punitivos sean preventivos (apoyados por una utilización estratégica de las sanciones) es muy probable que garantice una mayor cooperación con los empleadores y una mayor observancia por su parte.
47. Los problemas y retrasos que se produjeron en la puesta en marcha del proyecto de Haití fueron principalmente debidos a la falta de consultas con los principales beneficiarios a los que iba destinado. Este caso pone de relieve la necesidad acuciante de que los beneficiarios potenciales, el donante y la OIT se pongan de acuerdo sobre los objetivos y estrategias del proyecto como condición previa para que la OIT implemente el proyecto. En este proceso la OIT debería evitar los compromisos básicos sobre la estrategia del proyecto. Sólo la gran flexibilidad mostrada por todas las partes durante la implementación permitió lograr algunos resultados aceptables.

## VI. Observaciones finales

48. La Oficina debería trabajar más con los donantes a fin de garantizar que la estrategia global tenga el impacto previsto como parte del Programa de Trabajo Decente.
49. Se pueden lograr algunos cambios a corto plazo, pero para conseguir cambios a largo plazo hay que realizar esfuerzos durante un período largo, y en particular desarrollar una cultura preventiva de SST a través de la adopción de programas y una estrategia nacionales sobre SST y una mejor gestión de la SST en las empresas. Por consiguiente, los proyectos de cooperación técnica tienen que integrarse en programas más amplios a fin de promover la SST de conformidad con el Convenio núm. 187 y el Programa de Trabajo Decente.
50. Los futuros proyectos de cooperación técnica tienen que tener un enfoque más amplio. La promoción de mejores normas, programas y prácticas sobre SST debería combinarse con la promoción de una mejor observancia de esas normas a través de actividades de la inspección del trabajo tales como un sistema tripartito de auditoría que conduzca a una reforma estructural, y un enfoque integrado de la supervisión y la observancia.
51. Aunque resulta difícil elaborar indicadores cuantitativos del impacto a corto plazo, la gran satisfacción expresada por la mayor parte de los donantes y beneficiarios de los proyectos y el hecho de que los mandantes hayan solicitado más apoyo, asesoramiento y asistencia demuestran la pertinencia y utilidad de las actividades de cooperación técnica sobre SST de SafeWork.
52. Sobre la base del presente examen, la Comisión tal vez estime oportuno proporcionar orientación sobre futuros cauces para las actividades de cooperación técnica de la OIT en el ámbito de la SST.

Ginebra, 13 de febrero de 2008.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*





## Anexo

### Lista de informes relativos a los proyectos utilizados para la evaluación temática urgente

- I. Proyecto BUL/98/M 03/FRG:  
«Training for Integrated Labour Inspection» (1998-2004)
  1. Informe final de evaluación del proyecto (evaluación exterior), 2004
  2. Informe de evaluación de la primera fase (mitad de período), 2001
  3. Informes de evaluación semestral sobre la marcha de los trabajos
- II. Proyecto HAI/99/M 01/USA:  
«Improving Working Conditions in the Haitian Assembly Sector» (2000-2004)
  1. Informe final, 2005
  2. Informe final de evaluación (evaluación exterior), 2003
  3. Informe de evaluación a mitad de período, 2002
- III. Proyecto INT/04/M 27/GTZ:  
«El Pacto Mundial y la seguridad y la salud en el trabajo»
  1. Estudio de un caso del Pacto Mundial (exterior), 2007
  2. Informes semestrales sobre la marcha de los trabajos, 2005, 1), 2006, 2)
- IV. Proyecto VIE/00/M 01/GER:  
«SafeWork and Integrated Labour Inspection» (2001-2004)
  1. Informe final de evaluación del proyecto (interno), 2005
  2. Informe semestral sobre la marcha de los trabajos, 2002
- V. Proyecto RAS/04/M 01/JPN:  
«ILO/Japan Regional Programme for Capacity Building of OSH in Agriculture» (2004-2007)
  1. Informe final (interno) 2007
  2. Informe de evaluación a mitad de período (exterior), 2006
  3. Informes sobre la marcha de los trabajos, 2004, 2005
- VI. Proyecto SCG/M 02/USA:  
«Developing a Serbian Labour Inspectorate for the 21<sup>st</sup> Century» (2003-2005)
  1. Informes semestrales sobre la marcha de los trabajos técnicos, 2004-2005
  2. Informe final del proyecto (exterior) (2005)
  3. Cuadro de seguimiento de los datos (cuadro de control de los resultados) (interno), 2005

VII. Proyecto RUS/04/M 02/FIN:

«Improved OSH System in Northwest Russia» (2005-2007)

1. Informe del proyecto, 2007

VIII. Proyecto RER/03/M 52/FLA:

«Joint Institutions on Vocational Training for Central and Eastern European Employers Organizations» (2003-2007) (componente relativo a la seguridad y salud en el sector de la construcción de Bulgaria y Rumania)

IX. Proyecto RAS/04/M 51/ROK:

«Capacity building of OSH in hazardous occupations in Cambodia, Laos PDR, Mongolia, Thailand and Viet Nam» (2004-2005)

X. Proyecto RAS/06/M 51/ROK:

«OSH in Small Construction and Improvement of Working Conditions» (2006-2007)

XI. Proyecto RLA/01/M 08/SPA:

«Promoción de la seguridad y la salud en el trabajo de la construcción en los países del MERCOSUR y Chile» (2003-2005)

XII. Proyecto INT/05/54/FRA:

«Strengthening systems of Labour Inspections in Central and West Africa» (2005-2006)

XIII. Proyecto RER/00/M 08/ITA:

«Training in SafeWork Practices in the Trepça Mines and Associated Facilities, UN Administered Province of Kosovo» (2001)