



## DUODECIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Evaluación del Programa InFocus  
de Seguridad y Salud en el Trabajo  
y Medio Ambiente (SafeWork)****I. Introducción**

1. La protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo es un elemento fundamental del mandato de la OIT establecido en el Preámbulo de su Constitución. En reconocimiento a su importancia como elemento central del trabajo decente, el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork) fue creado en 1999, transformando así el Servicio de Seguridad y Salud en el Trabajo. En el momento de su creación se establecieron cuatro grandes objetivos consistentes en:
  - formular medidas políticas y programas preventivos para proteger a quienes trabajan en ocupaciones y sectores peligrosos;
  - extender la protección real a las categorías vulnerables de trabajadores que queden al margen de las medidas de protección tradicionales;
  - procurar que los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores estén en mejores condiciones para allanar los obstáculos que recortan el bienestar de los trabajadores, la asistencia médica en el trabajo y la calidad de la vida laboral, y
  - documentar el impacto social y económico de una mejor protección de los trabajadores. El Programa SafeWork aplicó su estrategia en el marco de los cuatro objetivos operativos que figuraban en las propuestas de Programa y Presupuesto para 2000-2001, haciendo hincapié en la promoción de las normas internacionales del trabajo y las medidas destinadas específicamente a las condiciones peligrosas y los grupos vulnerables.
2. La presente evaluación de SafeWork, realizada por la Oficina de Programación y Gestión, evalúa las cuestiones prioritarias y el alcance del programa, las estrategias de aplicación y los medios para gestionar los resultados a través del seguimiento y la presentación de informes. La evaluación, que incorpora las orientaciones del Consejo de Administración, tiene por objeto reforzar la capacidad de la Oficina para mejorar la planificación,

elaboración y aplicación del programa general de SafeWork en relación con la *eficiencia, eficacia y repercusión* que se busca.

## Metodología

3. La evaluación de SafeWork precede a un proceso de revisión previsto para establecer unas pautas de formulación estratégica del presupuesto. La revisión inicial consistió en la recopilación sistemática de información procedente de las principales partes interesadas y en una reunión del grupo asesor de especialistas de seguridad y salud en el trabajo. La fase de planificación se centró en el desarrollo por parte de SafeWork de un marco estratégico para el programa de cinco años de duración. Además, se entrevistó a aproximadamente 60 personas, entre mandantes de la OIT, personal de SafeWork en la sede y el terreno, incluidos dos antiguos funcionarios de la OIT, 15 representantes de las principales instituciones de interlocutores y organizaciones de donantes. Este proceso estaba destinado a recabar información y diversos puntos de vista sobre las labores del programa y las mejoras que cabía introducir.
4. El presente informe de evaluación se ha elaborado de conformidad con el Marco de Evaluación de la OIT <sup>1</sup>, que se terminó en paralelo a la evaluación de SafeWork y en el que se refleja la experiencia adquirida con esta evaluación. Las extensas discusiones y la colaboración con el personal de SafeWork respondieron al objetivo general de la evaluación de apoyar el aprendizaje en la Organización a través de una evaluación de amplias miras destinada a determinar cuáles son las posibilidades de mejorar los resultados en el programa de seguridad y salud en el trabajo de la OIT. Todo el proceso abarcó una gama más amplia de cuestiones relacionadas con la Oficina de las que se examinan a continuación.

## II. Principales observaciones y conclusiones

### Centro de atención y estrategia de SafeWork

*Observación núm. 1: el Programa InFocus SafeWork se basa en su ventaja comparativa para producir una serie de productos importantes que sirven de complemento a los esfuerzos globales y nacionales para mejorar las capacidades en materia de seguridad y salud en el trabajo. No obstante, dado el amplio campo de aplicación de su mandato y los recursos disponibles, es necesario desplegar nuevos esfuerzos para mejorar la eficiencia, eficacia y repercusión del programa.*

5. El mandato y la responsabilidad de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo son evidentes tanto a nivel nacional como internacional. En respuesta a ello, SafeWork ha producido resultados importantes en los principales ámbitos de su programa, como son la salud en el trabajo y la higiene ambiental, la seguridad en el trabajo, el fomento de la salud de los trabajadores y el bienestar en el trabajo, los sistemas de inspección o los servicios de información sobre seguridad y salud en el trabajo. Entre los logros obtenidos en materia de fomento de la seguridad y la salud en el trabajo cabe destacar:
  - la adopción en 2001 del Convenio núm. 184 y la Recomendación núm. 192 sobre la agricultura;

<sup>1</sup> Documento GB.285/PFA/10.

- el Protocolo en 2002 al Convenio núm. 155 sobre registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- la Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales y el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;
- el desarrollo y la promoción de unos 15 repertorios de recomendaciones prácticas y directrices desde 1990, entre ellos, los referentes a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, los factores ambientales, las lanas aislantes y la protección contra las radiaciones en el trabajo.

SafeWork apoyó la creación del Sistema Mundialmente Armonizado para la Clasificación y Etiquetado de Sustancias Químicas y la traducción y distribución de más de 1.000 Fichas Internacionales de Seguridad Química.

6. Se ha elaborado un programa de formación sobre factores psicosociales en el trabajo que está siendo integrado en los planes de estudio universitarios y en la formación empresarial de los especialistas de salud en el trabajo y de otros especialistas para responder a los problemas que plantean las drogas, el alcohol, el tabaco, el estrés, la violencia y el VIH/SIDA en el lugar de trabajo. La *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo de la OIT* se ha traducido al español, ruso, chino y se está traduciendo al francés, coreano y japonés. Por último, en diversos países se ha mejorado la metodología de los análisis nacionales de la seguridad y la salud en el trabajo y su vinculación a los programas nacionales de SafeWork. Todos estos resultados responden a las necesidades prioritarias de los Estados Miembros y se consideran pertinentes para el mandato de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo.
7. No obstante, los recursos disponibles de personal y no correspondientes al personal, incluida la financiación de la cooperación técnica, no pueden igualar el esfuerzo que lleva implícito el amplio mandato del programa. Las necesidades internacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo son complejas, técnicamente especializadas y requieren la participación de diversos tipos de institución; el personal técnico y los recursos financieros de que dispone SafeWork efectivamente no pueden hacer frente a todas ellas. Actualmente, hay 10 puestos de especialistas técnicos (que en su mayoría abarcan además otras áreas técnicas) en las oficinas exteriores y 18 puestos de la categoría profesional en la sede. Ante las limitaciones del crecimiento cero del presupuesto de la OIT y la reducción de los recursos de cooperación técnica, el programa debe definir mejor su centro de atención y enfoque estratégicos, y reducir los parámetros.
8. SafeWork puede mejorar su eficacia si concentra sus recursos únicamente en hacer frente a su mandato principal en el que tiene una clara ventaja comparativa. Para lograrlo, SafeWork necesita, no obstante, establecer una clara estrategia de prioridades que le permita resolver la gran variedad de demandas que le plantean los mandantes de ámbitos técnicos y geográficos muy variados. La dificultad reside en definir dicha ventaja comparativa. Dos grandes áreas pueden determinarse fácilmente. La primera se compone de las ocupaciones y actividades más peligrosas realizadas por los grupos más vulnerables en los países en desarrollo y en transición. En la actualidad, SafeWork responde a un gran número de solicitudes de asistencia técnica en esta área. La segunda se refiere a las normas internacionales del trabajo que responden a la necesidad de armonizar mejor las normas en áreas, a menudo, muy especializadas. La importante actividad normativa desplegada por SafeWork para responder a las solicitudes del Consejo de Administración da fe de esta necesidad. La próxima discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 2003 sobre las actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo arrojarán luz sobre la cuestión.

## Conclusión

9. Como todos los programas, SafeWork está haciendo todo lo posible por mejorar su centro de atención estratégico. Con tal fin, está reexaminando su ventaja cooperativa y redefiniendo su estrategia general, sobre todo en lo que respecta al desarrollo de las normas internacionales del trabajo y las consiguientes directrices y asistencia a los países en la aplicación de dichas normas. Sobre la base de las recomendaciones formuladas por la CIT, SafeWork debería desarrollar estrategias de aplicación que le permitan servir mejor a sus grupos beneficiarios más importantes y a los interlocutores, así como mejorar su repercusión. Los medios para conseguir mayor coherencia y complementariedad entre los componentes del programa podrían consistir en una mejor definición de las iniciativas nacionales y regionales.

*Observación núm. 2: SafeWork mantiene un abanico de asociaciones que refuerzan su programa de diversas formas y son eficaces en función de los costos para responder a las crecientes solicitudes presentadas por los mandantes en vista de su amplio mandato.*

10. SafeWork se ha servido de su capacidad de asesoramiento y convocación para que se conozcan mejor las cuestiones globales sobre seguridad y salud en el trabajo y la necesidad de que se apliquen las normas. Para ello, ha desarrollado relaciones de trabajo con instituciones de interlocutores clave, como por ejemplo las organizaciones internacionales, los institutos técnicos nacionales, las universidades, las escuelas profesionales y los centros de información. El programa ha mantenido una red profesional bien establecida en el campo de la seguridad y la salud en el trabajo, cuyo mantenimiento contribuye a que el programa conserve su función de líder a nivel internacional.
11. SafeWork considera que las direcciones locales de seguridad y salud en el trabajo, los inspectores del trabajo y las personas encargadas de la seguridad y salud en el trabajo en los sindicatos y las organizaciones de empleadores a nivel nacional de los Estados Miembros son interlocutores clave para el programa. Las redes y las capacidades locales proporcionan a SafeWork y otros programas de la OIT los medios sobre los que elaborar y coordinar iniciativas. Las relaciones de trabajo de SafeWork con los organismos de Naciones Unidas y las organizaciones de seguridad y salud en el trabajo a nivel internacional permiten una coordinación entre instituciones y aumentan la eficacia colectiva de las iniciativas. Sobre la base de las entrevistas realizadas a una muestra representativa de interlocutores de SafeWork, a continuación figuran ejemplos de asociaciones con gran potencial:
- la colaboración de SafeWork con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Organismo Internacional de Energía Atómica para armonizar políticas y establecer normas técnicas internacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo y de protección contra las radiaciones en el trabajo. Otras colaboraciones de SafeWork con organismos de Naciones Unidas incluyen la aplicación de programas internacionales como el Programa Internacional PNUMA/OIT/OMS sobre Seguridad de las Sustancias Químicas (IPCS) y el Programa OIT/OMS para la Eliminación de la Silicosis. Esta labor de asociación ha contribuido a destacar la manera en que SafeWork puede mejorar su propia coordinación entre la sede y las oficinas exteriores;
  - la colaboración con organizaciones internacionales no gubernamentales como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Asociación Internacional de la Inspección del Trabajo y la Asociación Internacional de la Higiene Ocupacional que permite el intercambio de información e innovaciones en materia técnica;

- la colaboración con expertos técnicos de los organismos nacionales de inspección del trabajo que ha contribuido a la celebración de misiones conjuntas que han mejorado los sistemas nacionales de inspección del trabajo en los países en desarrollo;
  - la colaboración con centros del CIS con gran potencial, como por ejemplo el de San Petersburgo en Rusia, que en un período de cinco años de participación de la OIT y gracias al apoyo financiero a nivel nacional e internacional, a un personal motivado y calificado, y a la asistencia técnica de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo ha logrado desarrollar sus propios servicios de seguridad y salud en el trabajo destinados a las empresas.
- 12.** No obstante, la labor de sensibilización de SafeWork, que incluye una larga y diversa serie de asociaciones, supone muchas horas de trabajo y recursos. La racionalización de las relaciones con los interlocutores para establecer prioridades y definir las funciones de cada uno podría utilizar de forma más eficiente el tiempo del personal.

## Conclusión

- 13.** SafeWork mantiene asociaciones productivas establecidas sobre la base de un interés mutuo. En la medida en que el objetivo del programa es modificar las prioridades y el comportamiento dentro de esas instituciones tan influyentes, SafeWork podría documentar mejor la manera en que se han vinculado las actividades conjuntas con las organizaciones de interlocutores a las iniciativas compartidas que tienen un propósito final o una serie de propósitos específicos. Asimismo, al trabajar con grupos específicos a nivel nacional, SafeWork puede determinar mejor la manera en que su asistencia técnica mejorará los resultados de la institución de cara a los grupos beneficiarios.

*Observación núm. 3: la OIT es la única organización con mandato internacional para elaborar normas internacionales sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo. La OIT ha adoptado gran número de normas laborales internacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, cuya ratificación, por lo general, ha sido bastante limitada.*

- 14.** El rasgo que distingue a la OIT es la adopción y seguimiento de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Cerca de 20 convenios internacionales del trabajo se ocupan directamente de la seguridad y la salud en el trabajo y abarcan sectores económicos específicos (agricultura o construcción), peligros específicos (asbestos o productos químicos) o principios y directrices de política general. Muchas de estas normas abordan cuestiones técnicas precisas para las que se requiere la armonización global de los principios y procedimientos que las rigen. Como consecuencia de ello, las normas sobre seguridad y salud en el trabajo han recibido una escasa ratificación hasta la fecha, de manera que los 20 convenios clave sobre seguridad y salud en el trabajo cuentan cada uno con un promedio de 33 ratificaciones.
- 15.** SafeWork ha evaluado la utilidad de su programación parcialmente en términos del número de ratificaciones que han recibido 11 convenios prioritarios, cuyas ratificaciones han ascendido a 78 desde 1995, o sea, el 73 por ciento del total. La repercusión de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo y los esfuerzos desplegados en favor de su aplicación no se reflejan bien en el número de convenios ratificados. Conseguir una mayor tasa de ratificación y aplicación de las normas existentes es una prioridad para el programa; una cantidad limitada de recursos podría utilizarse efectivamente en la promoción, ratificación y aplicación de las normas actualizadas en vigor.
- 16.** En 2003, la Conferencia Internacional del Trabajo debatirá un punto sobre las actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo con miras a elaborar un enfoque más integrado. Sobre la base de la discusión de un

informe que están elaborando conjuntamente SafeWork y el Servicio de Política e Información Normativas, se espera que la Comisión de la Conferencia formule recomendaciones para reorientar las labores de la Oficina de manera que sean más coherentes, pertinentes y eficaces en la promoción de las normas. El resultado de esa discusión debería permitir a SafeWork elaborar un plan de acción preciso para la promoción de las normas de seguridad y salud en el trabajo. SafeWork ya está prestando atención especial a tres convenios, a saber, el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161), y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), dentro de un grupo específico de 11 convenios prioritarios.

## **Conclusión**

- 17.** La aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo debería ser una de las preocupaciones principales de SafeWork. Para ello quizás haya que establecer una estrategia diferenciada en función de cada instrumento. Los resultados de la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2003 deberían permitir a SafeWork llevar a cabo una revisión detenida de su estrategia y racionalizar mejor sus actividades en relación con un número limitado de objetivos fundamentales.

*Observación núm. 4: un elemento importante de la actual estrategia de SafeWork es el reforzamiento de los esfuerzos nacionales para supervisar las capacidades institucionales y nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como los resultados de los mismos. Ello se aborda a través de la formulación y aplicación de programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo centrados en la aplicación de las normas internacionales del trabajo.*

- 18.** Un componente estratégico clave del programa SafeWork es la extensión de la protección, la prevención y la promoción de la salud a través de la mejora de las capacidades de los Estados Miembros. Los grupos destinatarios de este componente de la programación son, en primer lugar, los servicios de inspección del trabajo y otras instituciones y organismos. En segundo lugar, se espera beneficiar a los trabajadores que no están cubiertos por ningún sistema de protección de la seguridad o la salud o si lo están es de forma insuficiente, en especial los trabajadores de la agricultura, del sector informal y de otros sectores o empleos insuficientemente protegidos, así como a las categorías de trabajo más peligrosas. Los logros a corto plazo llegan a ser programas nacionales de SafeWork establecidos y mejoras de las capacidades nacionales de selección de objetivos en lo que respecta a los sectores, los peligros y los métodos de prevención. Los resultados a largo plazo incluyen los progresos calculados en los Estados Miembros para alcanzar los objetivos previstos dentro de los plazos acordados.
- 19.** El establecimiento de programas de SafeWork nacionales se ha visto dificultado por la escasa financiación disponible para cooperación técnica. Se ha dado prioridad a establecer una capacidad organizativa a nivel gubernamental y local que realice un seguimiento de los efectos de los diversos cambios de política que pueden estar relacionados con la ratificación de los convenios de la OIT y la aplicación de las normas y repertorios de recomendaciones prácticas sobre seguridad y salud en el trabajo. No obstante, ante la falta de recursos muchos gobiernos tienen problemas para hacer efectivos sus compromisos de mejorar la seguridad y la salud en el trabajo.
- 20.** En los países donde se han sentado las bases para los programas nacionales, se está llevando a cabo un análisis y documentando las necesidades institucionales y las posibilidades de mejora. Tal análisis podría proporcionar información de referencia para determinar de forma más sistemática la eficacia de las actividades de creación de

capacidad. El enfoque implica una iniciativa a largo plazo por parte de la OIT que se centraría en alcanzar en el plazo de varios años los resultados finales.

21. La forma propuesta para hacer un seguimiento de las condiciones de la seguridad y la salud en el trabajo de un país a través de una serie de indicadores flexibles necesitará un período de prueba para determinar hasta qué punto las herramientas de medición son pertinentes y válidas, y requerirá asimismo la creación de capacidades locales y los recursos financieros necesarios para gestionar la recopilación y análisis sistemáticos de los datos. La colaboración entre las unidades de la OIT que están desarrollando iniciativas estadísticas en materia de trabajo infantil podría ser un medio eficaz para aumentar el número de países que reciben orientación sobre la forma de reforzar sus capacidades de seguimiento de la seguridad y la salud en el trabajo. Las unidades técnicas y el personal en el terreno de la OIT deben colaborar para desarrollar un enfoque más colectivo.
22. A fin de mantener su propósito de prestar atención especial al apoyo de las capacidades nacionales para que apliquen los convenios clave sobre seguridad y salud en el trabajo, SafeWork debería hacer hincapié en los mecanismos de medición y seguimiento a este nivel. En particular, debería concederse mayor atención a establecer indicadores de medición que sirvan para elaborar políticas y programas. Los actuales indicadores de resultados del programa podrían mejorarse aún más de manera que reflejen mejor los progresos realizados dentro del marco más amplio de la programación de SafeWork a nivel nacional.

## Conclusión

23. El apoyo de SafeWork a la aplicación de las normas de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional incluye el desarrollo de medios locales para evaluar las capacidades y las deficiencias de la seguridad y la salud en el trabajo. Este apoyo podría vincularse a un desarrollo a más largo plazo de la cooperación técnica en esos países. Es necesario prestar atención especial a la medición de los resultados. Los indicadores de seguridad y salud en el trabajo seleccionados deberían ser examinados como parte de una iniciativa de medición que abarque a toda la Oficina.

*Observación núm. 5: un examen interno de SafeWork desde una perspectiva de género mostró que el programa está incluyendo esta cuestión en gran parte de sus publicaciones, materiales escritos y acciones. No obstante, la estrategia de género del programa no está documentada.*

24. En 2001, se realizó un examen basado en documentos sobre los esfuerzos de SafeWork en pro de la incorporación de las cuestiones de género en su programación. El informe mostró que la incorporación de las cuestiones de género se consiguió en casos específicos de planificación y aplicación del programa, y señaló que SafeWork evaluaba las repercusiones de su programación en los hombres y las mujeres y adoptaba medidas en favor de la igualdad de género. Ello ha adoptado la forma de estudios específicos, artículos en boletines informativos, proyectos de normas para las mujeres en la agricultura y los peligros de la reproducción y, de forma más general, el análisis de las cuestiones de género en el sector agrícola.
25. La asistencia técnica se ha destinado a las industrias y ocupaciones donde prácticamente no hay igualdad de género, o donde los riesgos relacionados con el trabajo para las mujeres son muy superiores o menos comprendidos que los de los hombres. Asimismo, SafeWork utiliza una terminología neutral y con perspectiva de género en su material de información y servicios. La mayoría del material de información relacionado con las mujeres se refiere a las cuestiones de reproducción y en él también se puede encontrar información sobre los hombres. Las encuestas que se examinaron eran imparciales en cuanto a la cuestión del

género, aunque en ellas se trataba de buscar información sobre cuestiones de seguridad y salud en el trabajo que afectaban a hombres y mujeres de forma diferente. Dentro de un enfoque general centrado en el trabajo peligroso, la investigación en un sector predominantemente masculino como puede ser la minería, se vio acompañada por una investigación en sectores dominados por el trabajo femenino, como son la agricultura o los textiles. Dentro de los países, las iniciativas sobre seguridad y salud en el trabajo a menudo abordaban cuestiones relacionadas con la seguridad y la salud de las mujeres en el lugar de trabajo. En 2002, se añadió una página Web sobre cuestiones de género en el sitio de SafeWork. En ésta se incluyen artículos procedentes de la Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo, artículos pertinentes y una bibliografía de artículos conexos procedentes de la base de datos CISDOC.

26. SafeWork elaboró, junto con la Oficina de Estadística, metodología para recopilar estadísticas desglosadas por sexo relacionadas con las condiciones de seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional, pero esta información se ha obtenido en escasas ocasiones. Debería prestarse más atención a la recopilación, medición y análisis sistemáticos de las cuestiones de género en lo que respecta a la seguridad y la salud en el trabajo para poder determinar de forma adecuada cuáles son las deficiencias existentes entre la seguridad y la salud de los hombres y las mujeres en el lugar de trabajo. Los medios para lograrlo se han incluido en la planificación a largo plazo del programa y reflejado en sus prioridades en materia de cooperación técnica.

## Conclusión

27. SafeWork debería continuar desarrollando una programación en la que se tenga en cuenta el género mediante la adopción de procedimientos más sistemáticos para garantizar la incorporación de las cuestiones de género en mayor escala, sobre todo en la elaboración y destino de las iniciativas y prioridades en materia de programación. Habría que seguir explorando las diferencias de género en la seguridad y la salud en el trabajo e incorporar las respuestas que se obtengan en el desarrollo y promoción de los instrumentos y esfuerzos de la OIT en materia de cooperación técnica.

## Documentos técnicos, redes de información y divulgación

*Observación núm. 6: los progresos globales alcanzados en los sistemas de información, productos y tecnología sobre seguridad y salud en el trabajo, junto con los nuevos sistemas de prestación de información, sitúan a los servicios de información de SafeWork en un nuevo entorno competitivo, lo que exige que se defina una nueva estrategia.*

28. Los servicios de información de SafeWork dependen de su acertada integración en otros componentes de su programa, sobre todo en la cooperación técnica en las oficinas exteriores. El Centro Internacional de Información de SafeWork (CIS) goza de una excelente reputación por la gran calidad y seriedad de sus productos y servicios de información que permiten la divulgación de información técnica sobre seguridad y salud en el trabajo. A pesar de los recientes recortes presupuestarios que se han traducido en una reducción de la capacidad del personal dentro de la unidad, la producción de información ha sido impresionante en los últimos cuatro años. No obstante, en los últimos años se ha producido una clara disminución de los ingresos procedentes de las ventas de sus diversos productos de información.
- Considerada como el producto bandera de las publicaciones de la OIT, la *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo* fue actualizada por última vez en 1997-1998 (versión inglesa). La colección de cuatro volúmenes se calcula que ha generado aproximadamente 1,3 millones al cierre del año 2001, es decir, el 40 por

ciento de los ingresos previstos, aunque los ingresos por ventas continúen acumulándose. Estos costos e ingresos se extienden por diferentes unidades de la OIT. Las ventas de volúmenes en versión francesa han sido escasas, y la producción se ha realizado con mucho retraso. Las versiones española, rusa y china se venden a nivel local, lo que no genera regalías para el CIS.

La *Enciclopedia* se considera un producto de información fundamental para muchos interesados en SafeWork y la mayoría de las personas entrevistadas consideran que su continuación es una prioridad. Debería buscarse una eficiencia en la elaboración, traducción y distribución de este producto y examinarse con vigor alternativas de financiación extrapresupuestaria para garantizar su continuidad.

- La expansión **del portal del CIS en la red** no ha avanzado con rapidez, aunque el propósito de permitir un intercambio entre países de conocimientos prácticos e información para poder reproducir las iniciativas que han tenido éxito responda a las necesidades de los países. Actualmente, muchos usuarios potenciales acceden a la información sobre seguridad y salud en el trabajo a través de los centros nacionales y de colaboración del CIS. Además, aunque la red cuente con un buen motor de búsqueda para las principales informaciones sobre seguridad y salud en el trabajo a nivel nacional e internacional y el CIS haya tratado de completar los sitios de información existentes en la red, gran parte de la información y de la capacidad de acceso a las páginas de la red por lo menos se repite parcialmente en otros sitios sobre seguridad y salud en el trabajo, por ejemplo el de la Unión Europea.

Las páginas sobre seguridad y salud en el trabajo en Asia han supuesto un portal regional eficaz y un complemento a los boletines financiados por el Organismo Finlandés de Desarrollo Internacional (FINNIDA), a saber, el *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety* (Boletín sobre seguridad y salud en el trabajo en Asia y el Pacífico) y el *African Newsletter on Occupational Health and Safety* (Boletín sobre seguridad y salud en el trabajo en Africa). Hay que comprobar con sumo cuidado la hipótesis de que muchos centros del CIS con escasa información pueden recurrir de forma regular y económica a una plataforma de Internet.

- **Fichas de seguridad química.** Las fichas internacionales de seguridad química que se refieren a productos químicos específicos pueden consultarse en el sitio Web de SafeWork de forma gratuita. Se calcula que representan el 60 por ciento de las visitas informáticas y que son muy solicitadas por las empresas y los profesionales de la seguridad y la salud en el trabajo de todo el mundo. El éxito de las fichas de seguridad química es una muestra de cómo dar a conocer mejor un programa a través del acceso fácil a un producto de información bien desarrollado que se puede consultar de forma gratuita.
- **Investigación y publicaciones técnicas.** La OIT tiene una ventaja comparativa en las áreas de investigación de seguridad y salud en el trabajo que sustentan directamente su labor con las instituciones nacionales y crean la capacidad necesaria para aplicar las normas internacionales del trabajo. Asimismo, la OIT tiene una ventaja comparativa en la elaboración de documentos sobre seguridad y salud en el trabajo que son fundamentales para la OIT. Muchas de las publicaciones recientes convergen con estas prioridades. A la hora de fijar temas para el futuro, SafeWork podría basarse en un proceso destinado a grupos específicos para determinar las áreas prioritarias de investigación, en el que no se pierda de vista a las estructuras exteriores. La elaboración de documentos técnicos en colaboración con otros organismos de asociación internacionales debería adaptarse a este proceso.

29. Varios entrevistados han señalado que los productos de información parecen ser muy completos, pero quizás demasiado detallados para muchos usuarios. SafeWork podría ser

más innovador y cambiar las actitudes a través de una comunicación creativa que incluyese productos de información para diferentes niveles de usuarios. El programa SOLVE ha estado trabajando en esa dirección y su sitio Web (<http://mirror/public/english/protection/safework/whpwb/solve/index.htm>) ofrece productos de información sencillos que aportan datos sobre los beneficios económicos de la prevención, calculan su pertinencia para los grupos vulnerables, como por ejemplo las mujeres o los niños, y permiten el acceso a los vínculos de otras fuentes de información. El programa es un buen ejemplo de cómo orientarse más al usuario para elaborar mensajes y material fáciles de acceder y comprender.

30. El CIS opera en parte sobre una base de recuperación de los gastos, de manera que los ingresos procedentes de los productos y los servicios de información sirven para cubrir parte de los gastos de producción y comercialización. Actualmente, la unidad no compara los ingresos y los costos por actividad. Como resultado de ello, no se puede declarar con precisión si los gastos adicionales asociados a la impresión, comercialización y distribución de los productos para su venta se recuperan a través de los ingresos que generan dichas ventas. En los últimos cuatro años, la unidad ha experimentado un descenso de las ventas y de la financiación extrapresupuestaria, que se estima ahora a menos de un tercio de los niveles de 1996-1997, aunque esta tendencia es en cierta forma cíclica. Durante el mismo período, el descenso de los recursos procedentes del presupuesto ordinario también redujo el nivel del esfuerzo que se requiere para producir y comercializar los productos del CIS.
31. En la actualidad, se está procediendo a reorientar las políticas y prácticas generales de la OIT en materia de comunicación y el enfoque sobre comercialización y ventas del CIS con objeto de adaptarlos a los mercados internacionales de la información en evolución constante. Muchas organizaciones combinan una creciente dependencia en los sistemas de divulgación basados en Internet con el acceso libre a los productos y servicios de la información. Los sistemas financieros de la OIT no se ajustan bien a los sistemas orientados a la recuperación de los gastos.

## **Conclusión**

32. SafeWork debería continuar sus esfuerzos por revisar la producción y divulgación de productos y material de información, incluido el enfoque de comercialización de los productos y servicios del CIS. Ello podría hacerse en el marco de un examen más amplio de la estrategia de la Oficina en lo que se refiere a las publicaciones. Es necesario realizar un examen de la política del CIS sobre recuperación de los gastos para determinar su eficacia y si limita el acceso a los usuarios principales de SafeWork. Es deseable que haya una mejor integración de la divulgación de información en la estrategia general de SafeWork. El CIS podría desempeñar una función complementaria más importante en el programa general de SafeWork si no se centrara únicamente en los productos de información especializados y, en vez de ello, estableciera un vínculo entre los usuarios finales y los productos y servicios siguiendo el modelo de las fichas de seguridad química.

## **Utilización estratégica de la cooperación técnica**

*Observación núm. 7: a pesar del importante interés global en promover la seguridad y la salud en el trabajo, desde 1996 no se ha aumentado el nivel de financiación en cooperación técnica para los programas en este ámbito. SafeWork depende de un grupo cada vez más pequeño de donantes importantes. Esta situación limita las posibilidades de que SafeWork pueda apoyar la creación de capacidades dentro de los países.*

- 33.** SafeWork ha puesto en marcha una serie de proyectos y programas de asistencia técnica, cuyos niveles generales de financiación se detallan en el cuadro 1. En un principio, SafeWork estableció objetivos bienales de cooperación técnica por un total de 3 millones de dólares de los Estados Unidos, que ya se han alcanzado, aunque, es posible que no se puedan mantener estos niveles. En la actualidad, las fuentes de financiación multilateral de los proyectos de cooperación técnica están dominadas por un pequeño grupo proveedor de fondos. La mayor parte de la financiación se destina, entre otros, a la aplicación a nivel nacional en regiones y subregiones específicas. La responsabilidad de la gestión de los proyectos de cooperación técnica sigue recayendo en gran parte en la unidad de SafeWork en la sede. No obstante, como se indica en el cuadro 1, existe una clara tendencia a descentralizar la responsabilidad administrativa.
- 34.** La estrategia de SafeWork de incorporar la cooperación técnica en su programa depende en gran medida del desarrollo de programas de seguridad y salud en el trabajo reforzados a nivel nacional. Las posibilidades de establecer programas y estrategias de SafeWork nacionales a largo plazo que puedan tener repercusiones duraderas son muy grandes. Ya se han elaborado iniciativas de programación integradas en el trabajo infantil, la formación de las pequeñas y medianas empresas, las actividades de divulgación en la agricultura y la economía informal, y el ILO/AIDS, y algunos ya están siendo financiados.

**Cuadro 1. Financiación extrapresupuestaria de SafeWork**

Cuestión técnica SafeWork	Asignaciones (miles de dólares)	Gastos (miles de dólares)	Porcentaje	Porcentaje administrado por las estructuras exteriores
Julio de 2002	1.856	733	39,5	35,7
2001	2.749	1.497	54,5	25,9
2000	2.336	1.425	61,0	10,3
1999	2.134	617	28,9	1,1
1998	2.199	1.024	46,6	1,2
1997	2.835	1.259	44,4	1,4
1996	2.903	1.616	55,7	2,8

Fuente: OIT. (Las diferencias en las asignaciones y los gastos reflejan en parte la decisión de asignar el primer año fondos aportados por el DANIDA para varios años.)

- 35.** SafeWork también puede prestar mayor atención a garantizar de forma coherente que haya un mayor nivel en el desarrollo de las propuestas y en la gestión de los proyectos. El análisis de las recientes propuestas para proyectos de cooperación técnica de SafeWork y de los documentos conexos muestran una discrepancia en la aplicación de un marco basado en los resultados. De las ocho propuestas analizadas una minoría proporcionaba detalles sobre el análisis de la situación, incluyendo el análisis del problema, del cliente y de los resultados, la determinación de las estrategias y las hipótesis, los planes de gestión y los procesos de aplicación. Además, la presentación de informes y evaluaciones sobre los progresos podría ser más coherente a la hora de evaluar los progresos alcanzados frente a los previstos. No obstante, se ha notado un buen desarrollo y presentación de informes sobre las propuestas de proyecto en el área de la inspección del trabajo y en las evaluaciones de diversos proyectos financiados a través del DANIDA y el FINNIDA.
- 36.** Las posibilidades de desarrollo de un programa de cooperación técnica amplio existen, y la fórmula que parece ofrecer perspectivas favorables de conseguirlo es la elaboración de proyectos innovadores y la colaboración con los interlocutores internos que ya están abordando cuestiones de interés primordial para los donantes. SafeWork puede aumentar

su colaboración con IPEC en la eliminación de las formas más peligrosas de trabajo infantil reforzando las inspecciones del trabajo y definiendo los trabajos peligrosos, con los programas de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas que llegan a la economía informal a través de canales no tradicionales, y con el ILO/AIDS cuyo enfoque de programación y destinatarios clave se asemejan bastante a los de los principales programas de SafeWork. Este programa no puede lograr dicha colaboración, por sí solo, de manera que se necesitan esfuerzos recíprocos por parte de los interlocutores que colaboran con él.

37. En general, los proyectos de cooperación técnica podrían beneficiarse de la participación de interlocutores y clientes más locales en las fases de elaboración y desarrollo, y de una mayor atención a la sostenibilidad de la creación de capacidad haciendo más publicidad de los proyectos y centrandolo su enfoque en iniciativas prominentes.

## **Conclusión**

38. La inversión en programas de cooperación técnica innovadores y de gran calidad, en los que se integren componentes que respondan a las áreas de financiación prioritarias de los principales donantes puede ser un medio eficaz para aumentar la cooperación técnica en los programas de seguridad y salud en el trabajo. La Oficina debería promover la colaboración entre departamentos para integrar las cuestiones de SafeWork en diversos proyectos de cooperación técnica como componente principal del trabajo decente. Además, para garantizar unas relaciones fluidas con los donantes, SafeWork puede mejorar el seguimiento y la presentación de informes sobre la aplicación de los proyectos.

*Observación núm. 8: SafeWork tiene el potencial para mejorar no sólo su eficacia y eficiencia a través de una mejor coordinación entre el personal de la Oficina y el terreno sino también su gestión del proyecto. La Oficina debería facilitar este proceso.*

39. SafeWork se beneficiaría de una mayor descentralización de la responsabilidad y de una comunicación y coordinación regulares en la asistencia a la cooperación técnica. Esta coordinación requiere unos flujos de información circulares entre el proyecto, las oficinas exteriores y la sede. Sobre la base de las informaciones recibidas en las entrevistas, tal coordinación es irregular, de manera que todos los niveles organizativos comparten la responsabilidad por cualquier deficiencia.
40. La cooperación técnica regional e interregional a menudo requiere una comunicación, coordinación y apoyo técnico de diversas oficinas subregionales y de zona. Los proyectos de cooperación técnica en materia de seguridad y salud en el trabajo necesitan que las capacidades, las áreas prioritarias y los protocolos en todas las oficinas exteriores de la OIT sean equilibrados y coherentes. El proceso de negociación de los programas nacionales de SafeWork se realiza en gran parte en la sede, con el apoyo de la sede, aunque tal práctica está cambiando. A veces, estas evaluaciones y resultados negociados no se comunican al personal en el terreno de la OIT y, por lo tanto, no se tienen en cuenta en la planificación y presentación de informes regionales.
41. El personal del terreno debería participar directamente de manera coherente en el desarrollo de cooperación técnica en materia de seguridad y salud en el trabajo. Algunos miembros del personal en el terreno han señalado que la falta de un proceso bien definido para colaborar con la sede es un obstáculo al desarrollo más eficaz de la cooperación técnica y han indicado la necesidad de mejorar los sistemas en toda la Oficina. La adopción de mecanismos regulares para intercambiar información objetiva podría crear un mayor consenso sobre la manera en que SafeWork debe centrar su atención y establecer las áreas prioritarias de su programa.

---

## Conclusión

42. La capacidad de promoción de SafeWork entre los mandantes tripartitos necesitará contar con alianzas estratégicas fuertes en toda la OIT. Para ello se requiere un método de apoyo bien definido y coordinación en la Oficina. Todo ello resulta de especial importancia para el éxito de SafeWork, ya que la actual y, en cierta medida, escasa coordinación debilita la posible repercusión del programa.
43. Asimismo, debe establecerse un proceso de comunicación estrechamente controlado para garantizar que exista un insumo regular y un seguimiento oportuno entre el personal de la sede y el terreno. Para desarrollar iniciativas conjuntas de cooperación técnica, debería considerarse la posibilidad de recurrir a equipos técnicos compuestos por personal de la sede y el terreno que tengan conocimientos técnicos divergentes y a los insumos de otras unidades conexas. La Oficina debe reforzar estas iniciativas mediante el fortalecimiento de sus sistemas generales para mejorar la transparencia y coordinación entre las oficinas exteriores y la sede.
44. *La Comisión, teniendo en cuenta de su discusión, tal vez estime oportuno recomendar al Consejo de Administración que solicite al Director General que tenga presentes las conclusiones presentadas en el presente documento, así como las deliberaciones de la Comisión, al seguir con la aplicación del Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente.*

Ginebra, 21 de octubre de 2002.

*Punto que requiere decisión:* párrafo 44.