



PARA DEBATE Y ORIENTACION

DECIMONOVENO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Informe del Director General

Tercer informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente

1. En su reunión de marzo de 2008, el Consejo de Administración aprobó la celebración de una Reunión tripartita de expertos sobre la medición del trabajo decente. El objetivo principal de la Reunión fue obtener orientaciones respecto de las opciones existentes en cuanto a la medición de las distintas dimensiones del trabajo decente, en la perspectiva de preparar recomendaciones detalladas y someterlas a la consideración del Consejo de Administración¹. La Reunión se celebró en Ginebra del 8 al 10 de septiembre de 2008 y en ella participaron cinco expertos gubernamentales, cinco expertos designados previa consulta con el Grupo de los Empleadores, cinco expertos designados previa consulta con el Grupo de los Trabajadores, cinco expertos independientes seleccionados directamente por la Oficina, además de algunos expertos designados en calidad de observadores. Los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores también designaron asesores para que participaran en la reunión.
2. La Oficina había presentado previamente al Consejo de Administración un panorama general acerca de sus actividades anteriores en el ámbito de la medición del trabajo decente, donde destacó las conclusiones que podrían extraerse de dichas actividades y formuló varias propuestas para la labor futura². Asimismo, la Oficina esbozó una metodología general para medir el trabajo decente³ que fue objeto de una elaboración más detallada en el documento de debate sometido a la Reunión tripartita de expertos⁴. El presente documento sintetiza los principales puntos de discusión y describe el curso que la Oficina propone seguir⁵.

¹ Documento GB.301/PFA/8.

² Documentos GB.300/20/5 y GB.301/17/6.

³ Véase el anexo del documento GB.301/17/6.

⁴ Documento TMEMDW/2008.

⁵ El informe completo de la reunión elaborado por el Presidente puede consultarse previo pedido y será publicado en línea, en la página web <http://www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm>.

Apertura y debate general

3. En su presentación, el representante del Director General puso de relieve que evaluar los progresos con miras a la consecución del objetivo del trabajo decente ha sido una preocupación de larga data entre los mandantes de la OIT. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en junio de 2008, reiteró el compromiso de la OIT y de sus Miembros con los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente. En la Declaración se destaca la importancia de las estrategias nacionales, regionales y mundiales en pro del trabajo decente y se señala que los Estados Miembros podrían considerar el establecimiento de indicadores o estadísticas apropiados, de ser necesario con la ayuda de la OIT, para verificar y evaluar los progresos realizados. Así pues, la celebración de la reunión tuvo lugar en un momento crucial. En la Reunión se designó al Sr. Geoff Bowlby, experto gubernamental nombrado por Canadá, en calidad de Presidente.
4. En el documento de debate preparado por la Oficina se enuncian varios de los principios que han de regir la medición del trabajo decente y, entre ellos, se indica que éstos deberían: abordar los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente; estar basados, en la medida de lo posible, en datos e información que abarquen a todos los trabajadores con inclusión de aquellos que se desempeñan en la economía informal; ser conceptualmente pertinentes para los países en cualquier fase de desarrollo; y medirse para los hombres y las mujeres por separado a fin de reflejar las diferencias ligadas al género. Asimismo, en el documento se concede gran importancia a los derechos en el trabajo y en él se señala que tales derechos fueron importantes en relación con todos los aspectos del Programa de Trabajo Decente. En consecuencia, se sugirió integrar los indicadores estadísticos a la información sobre los derechos en el trabajo y su aplicación, en el marco de un modelo global que permitiera estructurar perfiles por país en materia de trabajo decente. La aplicación complementaria de indicadores cuantitativos y de información contextual sobre los derechos en el trabajo y su marco jurídico se consideró esencial para todos los aspectos relativos al trabajo decente.
5. El marco conceptual para medir el trabajo decente, así como los retos que entraña esa labor, fueron objeto de amplio debate en la Reunión. Los expertos nombrados por el Grupo de los Empleadores, plantearon dudas acerca de la posibilidad de que un modelo global permita alcanzar el objetivo de hacer seguimiento a los progresos. Estos expertos manifestaron su objeción a la aplicación generalizada de un modelo promovido por la OIT destinado a medir y hacer un seguimiento sobre el progreso y el nivel alcanzado por los países en materia de trabajo decente, además de la obligatoria presentación de informes sobre los indicadores de trabajo decente. Por otra parte, los expertos apoyaron la perspectiva de elaborar un listado de aplicación voluntaria que contenga la información y los indicadores estadísticos pertinentes, para permitir que los países evalúen su propia situación en materia de trabajo decente, con la asistencia de la OIT o sin ella. En rigor, el trabajo decente era una cuestión comprendida en la esfera de los países y, la definición de su concepto conforme a las prioridades y al contexto específico de los países, debería ser una prerrogativa de los mandantes nacionales. En consecuencia, no podría existir a nivel mundial un conjunto común de indicadores suficiente para evaluar los progresos en materia de trabajo decente. Una de las participantes en la reunión preguntó si era posible explicar la diversidad de empleadores, incluidas las pequeñas empresas de la economía informal.
6. Algunos expertos gubernamentales, expertos independientes y otros expertos nombrados por el Grupo de los Trabajadores manifestaron que la estructura tripartita de la OIT le permite elaborar un modelo viable, y dieron su apoyo al marco propuesto por la Oficina. Este modelo serviría a los fines de evaluar los cambios a lo largo del tiempo, y además permitiría comparar distintas experiencias entre los países. Por otra parte, los expertos

nombrados por el Grupo de los Trabajadores, subrayaron que el trabajo decente es un concepto universal cuyo significado ya ha sido establecido y aceptado. En la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, los mandantes convinieron que la evaluación de los progresos es un componente de carácter fundamental. A los fines de la medición, el trabajo decente no era inaccesible y fue necesario contar con un marco coherente. Por otra parte, los principios y derechos fundamentales en el trabajo tenían que ser un elemento central. El objetivo de la Reunión fue llevar a cabo una discusión puntual acerca de los indicadores, y no se trataba de reabrir el debate sobre la conveniencia de medir el trabajo decente.

7. Varios expertos manifestaron sus dudas sobre la viabilidad de recabar datos acerca de las dimensiones principales del trabajo decente en todos los países, puesto que la capacidad estadística suele estar insuficientemente desarrollada. No obstante, otros expertos hicieron alusión a los progresos realizados en relación con el acopio de datos y señalaron que todos los países deberían incluirse, con la cooperación técnica de la Oficina, cuando fuere necesario. Algunos participantes de distintos países manifestaron que el conjunto de indicadores propuesto en materia de trabajo decente, era factible en sus respectivos países. Los expertos adujeron que un conjunto de indicadores reducido pero bien orientado, ayudaría a las oficinas de estadística a centrarse en dichos indicadores.
8. Algunos expertos independientes se manifestaron en pro de un índice compuesto para medir los progresos en la consecución del trabajo decente, inspirándose en la experiencia de otras organizaciones que han logrado establecer índices tales como el Índice de Desarrollo Humano. Otros expertos pusieron de relieve los problemas fundamentales que entraña un índice a la hora de realizar la medición del trabajo decente, como por ejemplo, la necesidad de sopesar sus distintas dimensiones y, por ende, de emitir juicios acerca de su importancia relativa. La Oficina y varios de los participantes recordaron que los mandantes ya habían acordado no emprender labores encaminadas a elaborar un índice.
9. En respuesta al debate entablado, un representante de la Oficina explicó que la palabra «modelo» se utiliza en el sentido de un marco general adecuado para elaborar un perfil por país en materia de trabajo decente, y que la Oficina mantendría su flexibilidad y lo adaptaría a las circunstancias del país y a las respectivas prioridades nacionales, para lo cual incluiría indicadores e información adicionales. Sin embargo, se puso de relieve la importancia de mantener un conjunto común de indicadores.

Indicadores estadísticos de trabajo decente

10. Atendiendo a un análisis realizado sobre los distintos grupos de indicadores que la OIT ha sugerido en los últimos años, en el documento de debate se propone un conjunto de 18 indicadores principales que podría complementarse con 16 indicadores adicionales, sujeto a la disponibilidad de datos. Por otra parte, el documento presenta ocho indicadores del contexto económico y social del trabajo decente e igualmente incluye una exposición de las ventajas e insuficiencias de cada indicador⁶.
11. En la Reunión se reflexionó acerca de las ventajas de los indicadores estadísticos que permiten hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en materia de trabajo decente. Varios de los participantes informaron que en sus países se han logrado aplicar listas muy similares y, en consecuencia, se pronunciaron en favor de la propuesta de la Oficina por considerarla razonable. Otros participantes adujeron que no siempre queda claro cuál es el mensaje que las estadísticas propuestas han de transmitir, e hicieron hincapié en las

⁶ Véase el cuadro 3 del anexo del documento TMEMDW/2008.

dificultades que entraña la interpretación de las tendencias. Algunos expertos estimaron que los indicadores deberían basarse en las normas estadísticas internacionales a fin de que no solamente sirvan de pautas para su definición, sino también para su interpretación. Los expertos hicieron un llamado para que la Oficina proporcione definiciones precisas de lo que es un indicador, en especial, cuando están disponibles, y que ponga de manifiesto los posibles problemas que podrían surgir al momento de interpretar los indicadores. Asimismo, los participantes propusieron privilegiar los indicadores existentes e hicieron hincapié en las implicaciones financieras que genera el recabar datos adicionales.

12. Posteriormente, los expertos examinaron los indicadores propuestos por la Oficina y estimaron que la Lista oficial de los indicadores de los ODM constituía un precedente, pero consideraron que la Reunión no debería quedar sujeta a restricciones a los efectos de adoptar una decisión y de recomendar los indicadores más apropiados ⁷. Entre los cambios sugeridos, en la Reunión se recomendó utilizar como un indicador principal «el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan» en lugar de la tasa de desempleo juvenil, y establecer la proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares en el empleo total como un indicador adicional para ser utilizado cuando no se disponga de estadísticas en materia de empleo informal. Asimismo, el indicador relativo a los «gastos en atención de salud no sufragados por los hogares privados» debería reelaborarse para así pasar de un indicador principal, a un indicador adicional. Igualmente, los expertos recomendaron definir la tasa de remuneración baja como la proporción de personas ocupadas cuyos ingresos son inferiores a dos tercios de la mediana de la distribución, y limitar la proporción de mujeres que desempeñan ocupaciones directivas y administrativas, a la suma del subgrupo principal 11 y al subgrupo principal 12 de la CIUO-88 ⁸. El indicador relativo a las horas de trabajo excesivas debería basarse en las horas habitualmente trabajadas y, en consonancia con el Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), las 48 horas semanales de trabajo es el único umbral que debería utilizarse. Asimismo, se sugirió introducir otros ajustes adicionales en la materia ⁹.
13. Asimismo, en la Reunión se determinaron los indicadores que requieren de una labor de desarrollo más exhaustiva, como por ejemplo los indicadores estadísticos relativos a la estabilidad y la seguridad del trabajo, a la combinación del trabajo y la vida familiar y personal, y al empleo de las personas con discapacidades. Además, los expertos recomendaron la elaboración de indicadores cuantitativos sobre la protección de la maternidad, así como respecto de las vacaciones anuales remuneradas y de la licencia por enfermedad. Por otra parte, los indicadores podrían basarse en factores tales como la

⁷ Véase la Lista oficial de los indicadores de los ODM, vigente a partir del 15 de enero de 2008. Los expertos recomendaron la inclusión de cuatro indicadores para la Meta 1.B de los ODM, bien como indicadores principales (1.5 la relación empleo-población; 1.6 la proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día), como indicadores adicionales (1.7 la proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares en el empleo total) o, como indicadores del contexto (1.4 la tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada). Para una lista completa de los indicadores, véase el informe del Presidente, a que se hace alusión en la nota a pie de página núm. 5.

⁸ El subgrupo principal 11 de la CIUO-88 hace referencia a los miembros de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública, y el subgrupo principal 12 se refiere a los directores de empresa. Una vez los países adopten la nueva clasificación, será necesario adaptar el indicador a la CIUO-08.

⁹ Entre otras cosas, tales ajustes incluyen insertar el título «Tasa de cobertura de la negociación colectiva» en lugar de «Tasa de cobertura de la negociación colectiva en materia de salarios»; mencionar el porcentaje de empleadores que pertenecen a una organización de empleadores y, simplificar la expresión «Niños con empleo asalariado o con empleo independiente» para que quede «Trabajo infantil», tal como se definió en el proyecto de resolución de la CIET.

duración, el nivel de las prestaciones y el porcentaje de trabajadores cubiertos. Los expertos también subrayaron la necesidad de incluir indicadores en materia de discriminación de trabajadores rurales, indígenas y migrantes o, discriminación por razones de origen étnico o raza, cuando fuere pertinente. Además, los expertos nombrados por el Grupo de los Empleadores plantearon la necesidad de elaborar indicadores adecuados para las empresas sostenibles, los cuales podrían referirse a i) la educación, la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida; ii) la cultura empresarial; iii) el marco jurídico y normativo propicio; iv) la competencia leal; v) el estado de derecho y la garantía de los derechos de propiedad.

14. Un representante de la Oficina puso de relieve que la OIT es consciente de las dificultades que entraña interpretar los cambios que se introducen a los indicadores, por lo cual frecuentemente se requiere contar con información complementaria sobre su contexto. Lo anterior ha servido de orientación para la Oficina en su labor de integrar las estadísticas con la información sobre el marco jurídico y de incluir los indicadores del contexto social y económico. Asimismo, la Oficina tomó nota de la solicitud de proporcionar una definición de los indicadores que tenga como fundamento las normas internacionalmente reconocidas, así como también tomó nota de la solicitud de elaborar una serie de indicadores. El modelo se aplicaría de manera flexible y podría adaptarse a las necesidades y las circunstancias específicas de los países.

Los derechos en el trabajo y el marco jurídico del trabajo decente

15. Una representante de la Oficina presentó propuestas relativas a los derechos en el trabajo y el marco jurídico del trabajo decente. La señora representante hizo hincapié en que los derechos en el trabajo fueron importantes en relación con todos los aspectos del Programa de Trabajo Decente, y que la Oficina ha formulado dos propuestas complementarias a fin de reflejar su importancia: i) proporcionar una descripción textual del marco jurídico y de la aplicación concreta de estos derechos, así como datos sobre el nivel de las prestaciones, la cobertura y otros aspectos pertinentes; ii) elaborar indicadores para que los países logren el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo (PDFT). Para tales fines, fue necesario realizar una calificación transparente y objetiva que respondiera a los criterios de evaluación uniformes, y que estuviera basada en la información disponible acerca de la aplicación efectiva de los PDFT y la medida en que la legislación de un país se ajusta a tales principios y derechos.
16. Algunos expertos destacaron la importancia que estos derechos revisten en el marco del Programa de Trabajo Decente. Tal como lo expresó uno de los expertos, los principios y derechos fundamentales en el trabajo reflejan un juramento de fidelidad a la OIT. Se prestó especial atención a las aspiraciones reflejadas en los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y se hizo hincapié en el papel fundamental que éstos desempeñan para la OIT. Los expertos adujeron que el valor jurídico del trabajo decente constituyó un elemento esencial para la medición integrada del mismo, y que la información sugerida para el marco jurídico enriqueció y proporcionó un contexto para la interpretación de los indicadores estadísticos. En algunos países se logró precisar la proporción exacta de trabajadores amparados por un contrato legalmente suscrito. Por otra parte, los expertos recomendaron añadir varios indicadores sobre el marco jurídico, a saber, las vacaciones anuales remuneradas y la legislación en materia de protección del empleo (incluido el preaviso de despido, y su envío con semanas de antelación) y expresaron que la información relativa a la licencia de maternidad debería precisar el número de semanas de licencia, la tasa de sustitución y la cobertura, y que el sistema de pensiones debería cubrir las pensiones tanto públicas como privadas.

17. Los expertos aprobaron la propuesta de elaborar indicadores para el cumplimiento de los PDFT. Los indicadores requeridos formaron un conjunto razonable, y no disponer de éstos conduciría a un panorama incompleto y a deficiencias importantes. Además, los expertos acordaron que la medición debería ser susceptible de repetición y estar basada en un marco de codificación uniforme y destacaron que la Oficina ha emprendido importantes labores de desarrollo ¹⁰, lo que permitió demostrar la factibilidad de dichos indicadores. Durante la Reunión se sugirió comenzar con un indicador para la libertad sindical y la negociación colectiva y proseguir con la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Igualmente se analizó si los indicadores sobre cumplimiento llevarían a una duplicación de las labores con la Comisión de Expertos y, posiblemente, a inconsistencias, por lo cual se hizo hincapié en que estos aspectos deberían examinarse cuidadosamente a fin de garantizar que los mecanismos de control de la OIT no se vean debilitados. Igualmente, se hizo alusión a las implicaciones financieras que se derivarían de lo anterior.
18. Los representantes de la Oficina señalaron que los PDFT reflejan aspiraciones pero que, al mismo tiempo, los ocho convenios fundamentales y su elevado índice de ratificaciones también representan el punto de referencia para medir los resultados alcanzados en virtud de los compromisos de orden jurídico adquiridos por la mayoría de los gobiernos. Los representantes de la Oficina subrayaron que los indicadores de cumplimiento tendrían coherencia con las labores de la Comisión de Expertos y de los demás órganos de control de la OIT, y que se servirían de la información producida en su seno. La Oficina podría recurrir a los criterios objetivos elaborados por la Comisión de Expertos y al resultado de las labores previas, tal como se ha indicado a lo largo del debate. Por tanto, la Oficina tuvo la capacidad de generar indicadores confiables y susceptibles de repetición, y se reconoció la pertinencia de la petición formulada por los expertos. Tal como lo plantearon los expertos, fue necesario invertir grandes recursos a fin de producir los indicadores de cumplimiento.

Organización por temas y elaboración de perfiles por país en materia de trabajo decente, para países piloto

19. Los expertos convinieron organizar los indicadores estadísticos y la información sobre el marco jurídico conforme a los elementos fundamentales del Programa de Trabajo Decente, y sugirieron introducir algunas enmiendas a sus títulos y al orden en que están organizados ¹¹. En opinión de los expertos, las revisiones que se recomendó introducir en el curso de la Reunión constituyen un «acertado punto de partida» para que la Oficina pueda poner a prueba el marco correspondiente y compilar los perfiles por país en materia de trabajo decente correspondientes a los países piloto escogidos, con inclusión de países de ingresos bajos, medianos y altos. Asimismo, se indicó que aún cuando la elaboración de los indicadores sobre el trabajo decente continúa siendo un trabajo en curso, muchas de las estadísticas ya se encuentran disponibles.
20. Los participantes valoran que las revisiones introducidas por la Oficina al marco de medición, reflejen el análisis sistemático realizado por los expertos, y que tales revisiones sean un logro concreto de la Reunión. Uno de los expertos aclaró que la propuesta revisada

¹⁰ Véase David Kucera (ed.): *Qualitative indicators of labour standards. Comparative methods and applications*. Dordrecht y Ginebra: Springer y OIT.

¹¹ Los títulos modificados son la «Combinación del trabajo y la vida familiar y privada» y el «Diálogo social, la representación de los trabajadores y de los empleadores»; los demás títulos se refieren a la propuesta de la Oficina que figura en el documento TMEMDW/2008.

constituye un registro de los temas tratados, pero no se trata de un acuerdo concluido. La descripción y la selección de los indicadores requeriría de un examen más exhaustivo a la luz de la experiencia adquirida a partir de los perfiles por país elaborados para los países piloto. Los expertos subrayaron que, a pesar de que la Reunión ha logrado avances importantes, aún resta completar los indicadores para la medición del trabajo decente, y que esto obedece a la necesidad de lograr un compromiso viable que se sitúe entre lo que es conveniente y lo que es posible.

Curso a seguir para la Oficina

21. Con arreglo a las pautas de orientación facilitadas por la Reunión tripartita de expertos, la Oficina propone dar curso a sus conclusiones y emprender acciones conducentes hacia la medición del trabajo decente, por medio de perfiles por país. Dichas acciones incluyen:
- a) presentar el informe completo de la Reunión tripartita de expertos ante la 18.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) que se celebrará entre el 24 de noviembre y el 5 de diciembre de 2008 en Ginebra.
 - b) compilar la descripción de los indicadores estadísticos con base en las normas estadísticas internacionalmente reconocidas y brindar orientación acerca de la interpretación de los indicadores, incluido un debate acerca de las limitaciones y de las dificultades que pueden presentarse.
 - c) realizar labores de desarrollo en materia de indicadores estadísticos, en los ámbitos señalados por los expertos, tales como la protección de la maternidad, las vacaciones anuales remuneradas, la licencia por enfermedad y las empresas sostenibles, además de elaborar indicadores confiables y susceptibles de repetición, a fin de lograr el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
 - d) elaborar perfiles por país en materia de trabajo decente, destinados a un número determinado de países piloto, incluidos países de ingresos bajos, medios y altos.
 - e) informar al Consejo de Administración en su reunión que se celebrará en noviembre de 2009, acerca de la experiencia adquirida en los países piloto con miras a ampliar aún más la cobertura de los perfiles por país en materia de trabajo decente.

Ginebra, 23 de octubre de 2008.

Este documento se presenta para debate y orientación.