

Las Estadísticas del Trabajo y la OIT

Rafael Díez de Medina

Estadístico Jefe y Director del Departamento de Estadística. OIT

Actualmente, cuando la comunidad internacional termina de aprobar, a través de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2017, un marco cuantitativo para hacer el seguimiento global de los 17 objetivos y las 169 metas de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030, es importante resaltar que las estadísticas relativas al trabajo y todos sus aspectos cuantitativos y cualitativos se posicionan en una forma privilegiada, dada la forma de gobernanza que se delineó tempranamente en la historia.

Tras la fundación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, no pasó mucho tiempo para que sus mandantes (gobiernos, empleadores y trabajadores) establecieran lo que sería el sistema de fijación de estándares y definiciones estadísticas más antiguo que existe a nivel de comunidad internacional: la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET). La necesidad de contar con definiciones precisas, técnicamente sostenibles y calculables con el fin de asegurar relaciones laborales sanas basadas en hechos y datos concretos y propiciar que las mismas se hicieran con el criterio más equitativo e imparcial, hizo que la OIT constituyera ese mecanismo en 1923. Así, acordó que los estadísticos laborales de todas las regiones y países comenzaran a enfocar los distintos componentes de las estadísticas laborales: definición de lo que es empleo, desempleo, salarios, horas trabajadas, trabajo infantil, informalidad, accidentes laborales, entre muchísimas otras dimensiones. El hecho de que en esa época, concomitantemente, se estuvieran estableciendo las principales convenciones y recomendaciones de la OIT que serían señeras en la conformación de las relaciones laborales, hizo que muchos de los primeros estándares en materia laboral discutidos y aprobados por la CIET estuvieran centrados en las definiciones básicas, que hoy forman parte del léxico común para entender las variables de oferta y demanda laborales, así como el salario y las condiciones de la vida laboral (duración de la jornada, productividad, índice de precios al consumo, etc.). Todas estas definiciones comenzaron a ayudar el debate, dado que estuvieron generadas por los técnicos estadísticos que conocían los instrumentos de captación existentes y podían también, a la vez, imaginar nuevos instrumentos generados a partir de encuestas a hogares y establecimientos,

registros administrativos y censos. A partir de este acuerdo institucional, la OIT comenzó paulatinamente a cubrir una gran cantidad de áreas que requerían precisión estadística y definición conceptual, con el fin de ordenar los debates para acordar, en forma tripartita, la implementación del marco jurídico que iba emanando de la OIT y sus mecanismos normativos. Paralelamente, la discusión económica en la explicación de los mercados laborales estaba, desde el origen mismo de la CIET, en el centro de mira de la sociedad. No es coincidencia que 1923 encuentra al mundo sumido en un período bastante difícil en materia laboral. Esa discusión necesitaba ante todo, contar con cifras cuantitativas que pudieran guiar las políticas a implementar.

A partir de este temprano origen, la OIT ha venido convocando este mecanismo en forma regular (generalmente cada cinco años), lo que ha servido para edificar un conjunto de estándares laborales que han guiado la medición de las principales variables del mercado laboral. De alguna forma, fue expandiendo su original cometido centrado en el empleo, para incluir los aspectos de calidad del empleo, tras la consolidación de la agenda de trabajo decente a partir de 1999. Así, aspectos relacionados a la protección social de los trabajadores, el diálogo social y los derechos laborales han venido siendo parte de las discusiones de los estadísticos del trabajo en el marco de la CIET y, en general, en el marco de la OIT. Para ello, la organización ha venido adaptándose a los tiempos. Mientras que al principio el secretariado de la CIET estaba en un Bureau de Estadística que reportaba al Director General de la OIT, la organización ha cambiado en casi 100 años de existencia en muchas ocasiones, posicionando esta función en el seno de diferentes departamentos y unidades. La crisis financiera de 2008 y

la necesidad de contar con información de la situación del empleo en el mundo en forma más oportuna y comparable llevó a redefinir las funciones estadísticas de la organización, creando por primera vez un Departamento de Estadística y la figura del Estadístico Jefe de la organización, con el fin de coordinar las acciones que la OIT llevaba a cabo en forma dispersa en sus estructuras del terreno, en los países y en su sede de Ginebra, Suiza. Asimismo, se intentó dar unidad a las cuatro dimensiones de trabajo decente (empleo, protección social, diálogo social y derechos laborales), conformando un marco de medición que pudiera extraer indicadores de varias fuentes y apoyar la generación de sistemas de información laboral a nivel nacional para hacer mejor seguimiento a los riesgos que emergieron crudamente en la crisis de 2008.

El actual Departamento de Estadística de la OIT, creado en 2009 y reestructurado en 2012, forma parte del Portafolio de Políticas de la organización y tiene como cometidos principales: la compilación, difusión y armonización de las estadísticas del trabajo a través del repositorio de datos institucional ILOSTAT, la asistencia técnica a los países que la demanden en materia de generación de estadísticas

sobre trabajo decente, así como el apoyo a su difusión y soporte técnico, el apoyo a la generación y actualización de los estándares estadísticos de medición de las principales variables del mercado laboral, sirviendo de secretaría técnica de la CIET, y el desarrollo de actividades de capacitación a todos los niveles para el apoyo de los mandantes tripartitos de la OIT en la producción, generación, difusión y uso de las estadísticas del trabajo. Así, la OIT ha venido desarrollando manuales explicativos, herramientas para la aplicación de nuevos conceptos que van apareciendo en el mundo laboral y cursos, así como misiones técnicas que apoyan principalmente a países en desarrollo, permitiendo comenzar lentamente a llenar los enormes vacíos de información que existen en muchas regiones del mundo.

El Departamento de Estadística se compone de cinco unidades interrelacionadas: la unidad de Producción y Análisis de datos, la de Estándares y Métodos estadísticos, la de Coordinación estadística y tópicos especiales, la de Micro-datos y Gestión del Conocimiento y finalmente la unidad de Administración y Soporte. Forman parte del equipo técnico global, tres estadísticos laborales en África, dos en Asia y Pacífico, uno en América Latina y el Caribe y uno en países árabes. Este grupo, basado en el terreno, apoya activamente a los países en desarrollo y jugará un rol muy relevante en el proceso de monitoreo nacional de los objetivos de desarrollo sostenible de la nueva Agenda.

Es indudable que la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 ha puesto la medición y las estadísticas de todos los dominios del desarrollo en el centro de la atención política y técnica. El hecho de que acepte la necesidad de contar con un conjunto de indicadores para todos los países del mundo, que cuenten con determinadas propiedades y converjan hacia la armonización y comparabilidad puede considerarse un gran logro para la comunidad estadística internacional. En lo que refiere a la OIT, se busca consolidar lo que la 19ª CIET en 2013 logró: un proceso de consultas regionales que, en forma tripartita, pueda acordar cambios, a veces radicales, que se juzgan necesarios por todos. Por ejemplo, en 2013, se aceptó por primera vez definir el concepto estadístico de “trabajo” y diferenciarlo del concepto estadístico de “empleo”. Antes eran confundidos. Este cambio ha venido generando muchas actividades a nivel nacional e internacional y ha atraído la atención hacia sectores de la población antes “invisibles” estadísticamente como el trabajo no remunerado o el voluntario. Al definir el empleo como toda actividad que se desempeña



por una remuneración o un beneficio, se abrió la posibilidad de tener un concepto más amplio que el de trabajo para cubrir y medir otras actividades que antes se confundían en el mismo nombre, siendo categorías muy diferentes y, por tanto, no susceptibles de enfocar acertadamente a la hora de elaborar políticas en materia laboral. El hecho de que cada región del planeta contribuya con sus peculiaridades, a pesar de que hace más complejo el consenso, ayuda a delinear conceptos comparables y dotar de mejores herramientas a quienes deben actuar.

Otro de los desafíos actuales en materia de estadísticas laborales es, precisamente, actuar sobre los grandes vacíos existentes. Hay muchos países de regiones del mundo que no generan regularmente datos en materia laboral o no los generan en la forma que las recomendaciones internacionales aconsejan. Esto es el centro de las preocupaciones del Departamento de Estadística de la OIT. Si bien el mecanismo de reporte a la OIT está regulado para todos sus Estados Miembros a través de las Convenciones 63 y 160 y otras relacionadas, la necesidad práctica de que los países cuenten con información estadística y reporten sobre la misma es motivo de preocupación y acción. En un mundo cambiante, donde el futuro del trabajo impone nuevos arreglos laborales que deben medirse y donde el funcionamiento del mercado de trabajo cambia constantemente, se hace necesario contar con información en tiempo real. Así, hay intentos de captar información laboral mediante *Big Data*, pero en este dominio lo principal es hacer que los registros administrativos, las encuestas y todas las fuentes estadísticas sean de la mejor calidad posible. La necesidad de contar con grandes alianzas para que las estadísticas del trabajo sean mejores en el mundo fue resaltado últimamente con gran firmeza por el Banco Mundial en 2013, cuando su Informe Anual fue dedicado al tema de los Empleos y luego reafirmado por la Asamblea General de Naciones Unidas con motivo de aprobar la Agenda 2030 y el marco de indicadores globales. Se espera que esas alianzas sirvan para que los grandes vacíos existentes se comiencen a llenar y que, principalmente, los países en desarrollo puedan comenzar a contar con información valiosa para el seguimiento y monitoreo. Se espera que la Agenda de Desarrollo 2030 facilite este proceso y lleve a lo que se ha dado en llamar una “revolución en los datos”, aprovechando los enormes avances de las comunicaciones y la informática. La conformación de fuentes de financiación internacionales que apoye y sustente en forma permanente la generación na-

cional de datos se impone como un prerrequisito necesario para contar con políticas de trabajo decente coherentes y certeras.

Acompañando ese proceso, los mandantes de la OIT han venido consolidando la base de conocimiento e investigación en materia laboral y se espera que se incremente el apoyo en materia estadística a los países. Sin embargo, se es consciente de que esa consolidación pasa por el debate nacional y la consolidación de la generación de datos estadísticos a nivel de presupuesto nacional. La ayuda al desarrollo ha generado mucha información pero muchas veces en forma de enclave, generando la información para determinados objetivos, muchas veces no relacionados con la política laboral nacional. Hoy se impone la consolidación de sistemas nacionales sostenibles en el tiempo y acorde a los últimos estándares internacionales. Tanto la comunidad internacional y la nacional aceptan que para consolidar las capacidades nacionales hay que cambiar la forma de funcionar y asegurar mayor coordinación y coherencia entre los diferentes actores de este proceso.

Hay muchos países de regiones del mundo que no generan regularmente datos en materia laboral o no los generan en la forma que las recomendaciones internacionales aconsejan

El Departamento de Estadística de la OIT ha venido trabajando muy cerca de los países y los mandantes tripartitos de la organización, con el fin de que esta oportunidad que se abre con los Objetivos del Desarrollo Sostenible sea correctamente aprovechada y se expanda con calidad la cantidad de información que sustente las políticas en materia de trabajo decente. Los diferentes problemas mundiales a nivel macro y microeconómico, muchas veces se deben a falta de información acertada y producida a tiempo. La responsabilidad de los sistemas estadísticos nacionales e internacionales es cada vez mayor y esa es la lección que el ámbito político que generó la Declaración de 2015 que lanza la Agenda 2030 le transmitió al sistema estadístico internacional. La OIT está preparada para ayudarlo.