

Informe II

# Estadísticas del trabajo, el empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo

## 19.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

Ginebra, 2-11 de octubre de 2013



**ICLS/19/2013/2**

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

**Departamento de Estadística**

Informe II

## **Estadísticas del trabajo, el empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo**

**Informe para la discusión en la 19.<sup>a</sup> Conferencia Internacional  
de Estadísticos del Trabajo**  
(Ginebra, 2 a 11 de octubre de 2013)

Ginebra, 2013

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Informe II. Estadísticas sobre trabajo, empleo y subutilización de la fuerza de trabajo:* Informe para la discusión en la 19.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 2 a 11 de octubre de 2013).

ISSN: 1010-5018.

Publicado también en francés: *Rapport II, Statistiques du travail, de l'emploi et de la sous-utilisation de la main-d'œuvre*: 19<sup>e</sup> Conférence internationale des statisticien(ne)s du travail (Genève, 2-11 octobre 2013), Département de statistique, Genève, BIT, 2013, ISSN 0259-3432, y en inglés: *Report II. Statistics of work, employment and labour underutilization*: Report for discussion at the 19th International Conference of Labour Statisticians (Geneva, 2-11 October 2013), ISSN 1010-500X.

#### *Datos de catalogación de la OIT*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

## Índice

	<i>Página</i>
Parte I .....	1
1. Introducción .....	1
Proceso de revisión y actualización .....	2
Estructura del informe.....	3
2. Normas internacionales vigentes.....	3
Empleo .....	5
Desempleo.....	7
Personas no incluidas en la fuerza de trabajo.....	8
Subempleo por insuficiencia de horas.....	8
3. Fundamento de la revisión de las normas .....	9
Evolución de las necesidades en materia de políticas .....	9
Cambios en los mercados laborales y en las pautas de trabajo .....	10
Limitaciones de las normas vigentes.....	11
Concepto amplio de empleo .....	11
Formas de trabajo no diferenciables .....	11
Cobertura parcial de las actividades .....	12
Tratamiento optativo de grupos específicos de trabajadores .....	12
Incoherencias con normas conexas.....	12
Medidas insuficientes de la subutilización de la fuerza de trabajo .....	13
Carencia de medidas dinámicas .....	13
Otras clarificaciones necesarias .....	14
4. Alcance de la revisión y enfoque propuesto.....	14
Alcance de la revisión .....	14
Enfoque propuesto .....	16
Clasificación de la población por situación en la fuerza de trabajo.....	18
Efecto previsto de la revisión en las estadísticas de la fuerza de trabajo.....	19
Medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo .....	20
Componentes .....	22
Terminología.....	23
Parte II .....	24
5. Objetivos, concepto de trabajo utilizado como referencia, unidades y clasificaciones.....	24
Objetivos .....	24
Trabajo .....	25
Unidades estadísticas .....	26
Empleo (como puesto de trabajo ocupado).....	26

Pluriempleo .....	27
Grupos de actividades .....	27
Clasificaciones de la población .....	28
Situación en la fuerza de trabajo .....	28
Situación de trabajo principal .....	28
Situación de actividad habitual .....	29
6. Formas de trabajo: definiciones y directrices .....	29
Criterio de una hora y períodos de referencia para la medición .....	29
Trabajo de producción para el autoconsumo .....	31
Empleo .....	34
Trabajo voluntario .....	38
7. Medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo .....	39
Subempleo por insuficiencia de horas .....	39
Desempleo .....	41
Criterios de definición .....	41
Búsqueda de empleo .....	41
Disponibilidad para trabajar .....	42
Períodos de referencia de las mediciones .....	42
Tratamiento de grupos específicos .....	43
Duración del desempleo y desempleo de larga duración .....	44
Fuerza de trabajo potencial .....	45
8. Programas de recopilación de datos .....	46
Estrategias de frecuencia de recopilación de datos y presentación de estadísticas .....	46
Medición en períodos de observación cortos y largos .....	47
Cobertura de la población .....	49
Límites de edad .....	50
Fuentes de datos .....	51
9. Indicadores, tabulaciones y análisis .....	53
Indicadores .....	53
Tabulaciones y análisis .....	55
10. Evaluación y difusión .....	57
Evaluación y difusión a nivel nacional .....	57
Presentación a nivel internacional .....	58
Referencias .....	59
Anexo .....	63

---

## Parte I

### 1. Introducción

1. Las normas estadísticas internacionales de empleo, desempleo y temas afines persiguen dos objetivos: en primer lugar, proporcionar directrices actualizadas para la elaboración de estadísticas oficiales nacionales sobre cada uno de estos temas y, en segundo lugar, promover la comparabilidad internacional de los datos estadísticos recopilados. Es necesario examinar y actualizar las normas de forma periódica de modo que reflejen adecuadamente la evolución de los mercados laborales de países en diferentes etapas de desarrollo, e incorporen las innovaciones y las prácticas óptimas que se hayan identificado en el ámbito de la metodología estadística, lo que a su vez permitirá abordar de la forma más apropiada las nuevas cuestiones de política que vayan surgiendo.
2. La *Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo* (13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), 1982) goza de un reconocimiento a nivel mundial. Las estadísticas oficiales nacionales de estos temas se basan en gran medida en las normas que allí se formulan. Estas normas no sólo definen quiénes han de clasificarse como personas con empleo o como personas desempleadas, sino que también establecen el alcance de las mediciones relacionadas con las condiciones de trabajo, la calidad del empleo, el acceso al empleo, etc. Por su parte, las estadísticas resultantes cumplen un papel fundamental en el diseño, aplicación y seguimiento de una amplia gama de políticas macroeconómicas, de mercado de trabajo y de ingresos y otras políticas económicas y sociales conexas en el orden nacional. También permiten realizar comparaciones entre países sobre el crecimiento económico, la productividad y la competitividad, la estructura de los mercados laborales y el trabajo decente. En el ámbito regional e internacional, estas estadísticas se emplean cada vez más para fijar metas y evaluar los avances realizados en la consecución de los objetivos de desarrollo social y económico que se hayan acordado, como lo demuestra su inclusión en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.
3. Sin embargo, cada vez es más evidente que las estadísticas de empleo y desempleo elaboradas con arreglo a las normas vigentes no bastan para trazar una descripción completa del mundo del trabajo. Hoy en día muchos especialistas consideran que los indicadores económicos clásicos, como el producto interior bruto (PIB), la relación empleo-población y la tasa de desempleo, no bastan por sí solos para medir el progreso social, el nivel de vida o incluso el rendimiento económico y la creación de empleo (Stiglitz, 2009, OIT, 2013b). Estas estadísticas tampoco aclaran de qué manera distribuyen los hogares sus recursos laborales ni el impacto que ello tiene en los medios de vida y el bienestar. Además, se considera que la suficiencia de las estadísticas de la fuerza de trabajo para describir las diversas formas de trabajo, características y tendencias laborales de cada país varía en función del nivel de desarrollo y el contexto institucional, entre entornos rurales o urbanos y entre diferentes grupos de población, sobre todo entre las mujeres y los hombres.
4. Un enfoque concebido para alcanzar objetivos macroeconómicos específicos con muy pocos indicadores no puede satisfacer la demanda cada vez mayor de datos estadísticos para fundamentar un espectro más amplio de políticas económicas y sociales. A raíz de la reciente crisis financiera internacional y sus efectos en el empleo, los especialistas y los responsables de la formulación de políticas han dado mayor prioridad al seguimiento de los mercados laborales en el orden mundial (Naciones Unidas, 2013). Al mismo tiempo, el público en general y los encargados de las políticas se muestran cada día más preocupados por los efectos del cambio climático y el calentamiento global en los modos de producción y de consumo, el empleo, la seguridad del ingreso y la seguridad alimentaria; ello ha

---

llevado a que se tome conciencia de que un desarrollo más sostenible y equitativo para todos requiere que se haga mayor hincapié en enfoques macroeconómicos y macrosociales que abarquen todas las modalidades de trabajo.

5. Todo ello ha puesto de manifiesto que es necesario revisar y actualizar las normas vigentes para darles un mayor alcance, de modo que se disponga de un conjunto de estadísticas más flexible que abarque todas las formas de trabajo e incluya medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo más exhaustivas que las actuales con miras al seguimiento de los mercados laborales.

## Proceso de revisión y actualización

6. La revisión responde a los llamamientos formulados en 2008 por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (en adelante, CENU) y en el marco de la 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (en adelante, CIET). En su 39.<sup>o</sup> período de sesiones, la CENU analizó un informe sobre el examen del programa de estadísticas del trabajo que identificó como esferas prioritarias de la labor futura: *a)* la estructura cambiante de la fuerza de trabajo; *b)* la actualización del marco de estadísticas del trabajo para abordar los aspectos dinámicos de los mercados laborales; *c)* la relación entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado, y *d)* la interacción entre los sistemas de estadísticas del trabajo y otros campos estadísticos. Para facilitar esta labor, el examen recomendaba el establecimiento de grupos de trabajo especiales bajo la coordinación general de la OIT, así como la celebración de reuniones de grupos de expertos (Naciones Unidas, 2008a).
7. En la 18.<sup>a</sup> CIET se debatió ampliamente la posible labor futura de la OIT en el ámbito de las estadísticas del trabajo, incluidas las áreas indicadas en el informe de la CENU sobre el examen del programa, y se identificó como prioritaria la revisión de la *Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo* (1982). Asimismo, adoptó la *Resolución concerniente al desarrollo de medidas de subutilización de la mano de obra*, donde se recomendaba que la OIT, en colaboración con los países y organismos interesados, desarrollara medidas de subutilización de la fuerza de trabajo complementarias a la tasa de desempleo, para su discusión y posible adopción en la 19.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo que tendrá lugar en 2013 (OIT, 2008a).
8. El proyecto de resolución que se propone en este informe es el resultado de amplios debates y estudios de referencia sobre prácticas nacionales, que la OIT llevó a cabo entre 2009 y 2013. A lo largo de la revisión se elaboraron y mejoraron las propuestas de actualización en consulta con el Grupo de Trabajo para el avance de las estadísticas de empleo y desempleo, creado en 2009 para servir como mecanismo principal para la actualización. Con el objeto de ampliar su alcance y aplicación, las propuestas se debatieron también en reuniones técnicas regionales celebradas en 2012 para países de África, América, Asia y el Pacífico, Europa y Asia Central, Oriente Medio y África del Norte. En enero de 2013 se celebró también una reunión tripartita de expertos que consideró las propuestas e hizo diversas recomendaciones (OIT, 2013a). El proyecto de resolución se basa en gran medida en estas recomendaciones.
9. Una preocupación importante puesta de relieve en el proceso de examen se refiere a la necesidad de asegurar, en la medida de lo posible, la continuidad histórica de las estadísticas de la población económicamente activa. No se han modificado los elementos de las normas actuales que han demostrado ser sólidos y esenciales para mantener la coherencia interna de las estadísticas de la fuerza de trabajo y también su congruencia con otros ámbitos estadísticos. La OIT también ha analizado los microdatos de algunos países y realizado encuestas piloto, en cooperación con países asociados e instituciones, para

---

evaluar el eventual impacto de algunas de las propuestas sobre los indicadores clave del mercado laboral, como también su posible utilidad y la facilidad de aplicación operativa. También se ha procurado que las nuevas propuestas permitan reconstruir las series existentes.

10. Asimismo, en las propuestas se han incorporado aquellas buenas prácticas que contribuyen a mejorar la comparabilidad internacional de las estadísticas. El examen de las prácticas nacionales que muestra en qué medida los conceptos, las definiciones y las directrices de las normas se aplican en las encuestas de hogares se basó en la versión actualizada en 2011 de la serie de la OIT *Fuentes y métodos: Estadísticas del trabajo*, volumen 3 (OIT, 2012). También se efectuaron estudios de referencia para documentar las prácticas nacionales en materia de censos de población y vivienda y de censos agrícolas. En los documentos de sala adjuntos, se resumen los resultados de los estudios de caso y del examen de las prácticas nacionales, a los que se hará referencia en el presente informe.

## Estructura del informe

11. El presente informe ofrece un resumen de los motivos en los que se fundamenta la revisión completa, y describe asimismo las principales propuestas para revisar y actualizar las normas estadísticas internacionales sobre la población económicamente activa, el empleo, el desempleo y el subempleo. El informe se divide en dos partes.
  - a) La Parte I, que comprende los antecedentes y el alcance de la revisión, se refiere al papel que desempeñan las normas estadísticas internacionales y al proceso de revisión (capítulo 1); a las normas internacionales vigentes (capítulo 2); al fundamento de la revisión, que incluye las nuevas preocupaciones en materia de políticas, la evolución de las pautas de trabajo y de los mercados laborales y las limitaciones de las normas vigentes (capítulo 3), y, por último, al alcance que tendrá la revisión y al enfoque adoptado (capítulo 4).
  - b) La Parte II explica las modificaciones introducidas en el proyecto de resolución en relación con los siguientes puntos: los objetivos de medición y el alcance de los sistemas nacionales de estadísticas de trabajo, el concepto de *trabajo* utilizado como referencia, las unidades estadísticas correspondientes y las clasificaciones de la población (capítulo 5); las definiciones y directrices operativas para la medición de diferentes formas de trabajo, incluido el empleo (capítulo 6); las definiciones y directrices para la medición de las personas en situación de subutilización de la fuerza de trabajo, que comprende el subempleo por insuficiencia de horas, el desempleo y la fuerza de trabajo potencial (capítulo 7); los programas y métodos de recopilación de datos (capítulo 8); los indicadores, las tabulaciones y los análisis (capítulo 9), y la evaluación, difusión y presentación de datos (capítulo 10).

## 2. Normas internacionales vigentes

12. Los primeros esfuerzos internacionales encaminados a la elaboración de unas normas comunes sobre estadísticas del empleo, el desempleo y el subempleo se remontan a la 2.<sup>a</sup> CIET, celebrada en 1925. Desde entonces, bajo los auspicios de la OIT, la CIET ha examinado y adoptado en diez ocasiones resoluciones o directrices internacionales sobre estadísticas de la fuerza de trabajo y estadísticas conexas.
13. El conjunto de normas internacionales en vigor figura en las siguientes resoluciones y directrices:



- 
- a) Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo (13.<sup>a</sup> CIET, 1982);
  - b) Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado (16.<sup>a</sup> CIET, 1998);
  - c) Directrices sobre la incidencia de los programas de promoción del empleo sobre la medición del empleo y el desempleo (14.<sup>a</sup> CIET, 1987);
  - d) Directrices sobre ausencias del trabajo de larga duración: su tratamiento en las estadísticas del empleo y del desempleo (16.<sup>a</sup> CIET, 1998);
  - e) Resolución sobre la enmienda del párrafo 5 de la Resolución concerniente a las estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la 13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (18.<sup>a</sup> CIET, 2008).
- 14.** La resolución adoptada por la 13.<sup>a</sup> CIET en 1982, que establece el marco conceptual para las estadísticas de la población económicamente activa, especifica como principales objetivos y usos de las estadísticas:
- a) la medición de los insumos de trabajo de la producción con miras a la evaluación macroeconómica y la planificación del desarrollo de los recursos humanos, y
  - b) la medición de las relaciones entre el empleo, los ingresos y otras características sociales y demográficas a fines de formular y evaluar políticas y programas de empleo, regímenes de garantía y generación de ingresos, y programas de formación profesional y similares.
- 15.** Para cumplir estos objetivos, la resolución define el concepto de «población económicamente activa» en términos de producción de bienes y servicios, según lo establecido por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). El SCN 2008 define dos fronteras distintas de la producción económica:
- a) en primer lugar, la *frontera general de la producción del SCN*, basada en un concepto de *producción* que se define como «una actividad realizada bajo el control y la responsabilidad de una unidad institucional que utiliza insumos de trabajo, capital y bienes y servicios para obtener otros bienes o servicios». Se excluyen, pues, los procesos puramente naturales, sin intervención o dirección humana, así como las actividades que no pueden ser realizadas por una persona en lugar de otra, y
  - b) asimismo, a efectos de la elaboración de las cuentas nacionales, define un ámbito de producción más restringido conocido como la *frontera de producción del SCN*. A diferencia de la *frontera general de la producción del SCN*, la *frontera de producción del SCN* excluye las actividades que realizan los hogares en la producción de servicios para el autoconsumo (es decir, los servicios domésticos no remunerados que efectúan miembros del hogar o trabajadores voluntarios). Aunque estas actividades contribuyen a la producción, se las ha excluido para centrar el análisis del comportamiento de los mercados en los flujos monetarios, partiendo del supuesto de que la decisión del hogar de consumir servicios no remunerados se toma incluso antes de prestado el servicio (Naciones Unidas, 2008b).
- 16.** Se considera a las personas como económicamente activas si contribuyen o intentan contribuir a la producción de bienes y servicios en el sentido del concepto de producción más restringido del SCN. Esta definición de población económicamente activa se introdujo por primera vez en la resolución de 1982 con el objeto de establecer una relación directa,

---

que no existía antes, entre las estadísticas de la fuerza de trabajo y las estadísticas de la producción. Las normas internacionales anteriores, en cambio, hacían hincapié en la medición de la «población con trabajo remunerado», a la que definía como «toda ocupación por la que la persona recibe una remuneración directa o indirecta, en metálico o en especie», que hacía hincapié en la conexión entre las competencias laborales y la remuneración (Husmanns, 1990).

17. A efectos de la medición, la resolución establece dos conceptos alternativos para clasificar a la población en función de su participación en las actividades económicas: la *población corrientemente activa* y la *población habitualmente activa*. Esto da lugar a dos clasificaciones de la población que ulteriormente se han aplicado recurriendo a dos marcos conceptuales distintos:

- a) el marco conceptual de la actividad actual (también denominado de la fuerza de trabajo) para elaborar estadísticas en relación con un período de referencia corto (utilizando un principio de actividad, una norma de prioridad y el criterio de una hora) con el objeto de clasificar la población en tres grupos mutuamente excluyentes y exhaustivos: personas ocupadas, personas desocupadas y personas no incluidas en la fuerza de trabajo. El grupo de las personas ocupadas y de las personas desocupadas constituyen la fuerza de trabajo o la población corrientemente activa. Al grupo de las personas no incluidas en la fuerza de trabajo también se lo denomina población no económicamente activa. El marco de actividad actual ofrece una visión instantánea de la actividad económica que permite la medición frecuente y, por lo tanto, el seguimiento de tendencias y variaciones estacionales, además de reflejar la situación media a lo largo de períodos más prolongados. Como mínimo, la resolución recomienda recopilar las estadísticas de la población actualmente activa dos veces al año, y
- b) el marco conceptual de la actividad habitual para elaborar estadísticas de la población habitualmente activa sobre la base de la *situación en la actividad principal* (activa/no activa) durante un período de referencia largo (por ejemplo los doce meses previos o el año civil anterior). Se hace hincapié en determinar si la persona estuvo *habitualmente activa* o *habitualmente no activa*, en función del número de semanas o meses ocupada, desocupada, o de otro modo inactiva durante el período prolongado de referencia. Este concepto, y el correspondiente marco conceptual, han sido concebidos para su utilización en casos en que la medición de la fuerza de trabajo a intervalos frecuentes resulte impracticable, como ocurre sobre todo en los países menos desarrollados, y cuando el interés principal radica en clasificar a la población según su situación *predominante* en un período de referencia largo.

18. Para la medición de la población corrientemente activa, la resolución proporciona también definiciones operativas de los conceptos de empleo, desempleo y personas no incluidas en la fuerza de trabajo, ofreciendo además directrices para el tratamiento de grupos específicos. La resolución no incluye directrices operativas para la medición de la población habitualmente activa, pero estas fueron desarrolladas posteriormente en un manual técnico (Husmanns, 1990).

## Empleo

19. Las *personas ocupadas* se definen en función de dos categorías principales de situación en el empleo, esto es, el empleo asalariado y el empleo independiente, y distinguiendo en cada una de estas categorías dos grupos principales: las personas que están trabajando y las personas ocupadas o con una empresa pero sin trabajar. La resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET considera como personas ocupadas a:

---

... todas las personas que tengan más de cierta edad especificada y que durante un período de referencia corto, tal como una semana o un día, estuvieran en cualquiera de las siguientes categorías:

a) «con empleo asalariado»:

- 1) «trabajando»: personas que durante el período de referencia hayan realizado algún trabajo por un sueldo o salario en metálico o en especie, y
- 2) «con empleo pero sin trabajar»: personas que, habiendo trabajado en su empleo actual, no estaban trabajando temporalmente durante el período de referencia y mantenían un vínculo formal con su empleo.

...

b) con «empleo independiente»:

- 1) «trabajando»: las personas que durante el período de referencia hayan realizado algún trabajo para obtener beneficios o ganancia familiar, en metálico o en especie, y
- 2) «con una empresa pero sin trabajar»: las personas que, teniendo una empresa — sea industrial, comercial, de explotación agrícola o de prestación de servicios —, estaban temporalmente ausentes del trabajo durante el período de referencia por cualquier razón específica.

**20.** En relación con las personas que están trabajando, la resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET estipula que la noción «algún trabajo» puede interpretarse como una hora de trabajo por lo menos durante el período de referencia de que se trate. La 14.<sup>a</sup> CIET (1987) reiteró la aplicación del criterio de «una hora de trabajo» para identificar a las personas ocupadas, especificando además que las estadísticas resultantes deberían clasificarse de forma rutinaria con arreglo a franjas de horas de trabajo apropiadas.

**21.** En cuanto a las personas ocupadas pero sin trabajar, se indican dos directrices distintas para el tratamiento de las ausencias temporales del trabajo de las personas con empleo asalariado y de las personas con empleo independiente.

**22.** En el primer caso, la evaluación se basa en la noción de «vínculo formal con el empleo», que deberá determinarse en función de las circunstancias nacionales, de acuerdo con uno o más de los siguientes criterios:

- a) pago ininterrumpido de sueldos o salarios;
- b) garantía de reintegración en el empleo (con el mismo empleador) al término de la contingencia o un acuerdo respecto de la fecha de reintegración, y
- c) duración de la ausencia del trabajo, que puede ser el período durante el cual los trabajadores pueden percibir una compensación social sin obligación de aceptar otros trabajos.

**23.** Las directrices de la 16.<sup>a</sup> CIET (1998) recomiendan varias combinaciones de criterios similares para las asalariadas con licencia de maternidad, los asalariados con licencia no remunerada a instancia del empleador y los asalariados con otros tipos de licencias de larga duración. En lo tocante a los asalariados estacionales que no desempeñan ningún tipo de actividad durante la temporada inactiva, estas directrices recomiendan que se les clasifique como ocupados si tienen la garantía de reintegración en el empleo con el mismo empleador al comienzo de la siguiente temporada, y si el empleador continúa pagando la totalidad o una parte importante de su sueldo o salario durante la temporada inactiva.

**24.** En el caso de las personas con empleo independiente, no se facilita ninguna otra orientación sobre la manera de establecer la existencia de una empresa durante la ausencia

---

del trabajo. Ahora bien, las directrices de la 16.<sup>a</sup> CIET recomiendan que los empleadores estacionales, los trabajadores por cuenta propia y los miembros de cooperativas de productores que no efectúan ningún trabajo durante la temporada inactiva, deberían ser considerados como desempleados o como no económicamente activos en función de su disponibilidad actual para trabajar, su actividad reciente de búsqueda de trabajo y, posiblemente, los motivos que los inducen a no buscar trabajo.

## Desempleo

25. Las normas definen a las personas desocupadas como todas aquellas personas que tengan más de cierta edad especificada y que durante el período de referencia se hallen:
- a) «sin empleo», es decir, que no tengan un empleo asalariado o un empleo independiente;
  - b) «actualmente disponibles para trabajar», es decir, disponibles para trabajar en empleo asalariado o en empleo independiente durante el período de referencia, y
  - c) «en busca de empleo», es decir, que habrían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente en un período reciente especificado.
26. Los ejemplos citados de medidas para buscar empleo de forma activa son: el registro en oficinas de colocación públicas o privadas; solicitudes directas a los empleadores; diligencias en los lugares de trabajo, explotaciones agrícolas, fábricas, mercados u otros lugares de concurrencia; anuncios en los periódicos o respuestas a las ofertas que aparecen en ellos; solicitud de ayuda a amigos y familiares; búsqueda de terrenos, edificios, maquinaria o equipos para establecer su propia empresa; gestiones para conseguir recursos financieros; solicitudes para obtener permisos y licencias, etc.
27. Respecto al ejemplo del «registro en oficinas de colocación públicas o privadas», en las directrices de la 14.<sup>a</sup> CIET (1987) se especifica que el registro sólo debe considerarse como un paso activo en la búsqueda de empleo cuando obedezca al propósito de obtener una oferta de empleo en una oficina de colocación y no al de cumplir simplemente un requisito administrativo para recibir determinadas prestaciones sociales. Las directrices también formulan recomendaciones sobre cómo distinguir entre la búsqueda de empleo independiente y la actividad de empleo independiente. Se sugiere que esta distinción se base en el momento en que la empresa empieza a existir, por ejemplo, a partir del momento en que se registra, en el momento en que la empresa se encuentra en condiciones de recibir el primer pedido, o bien cuando se disponga de los recursos financieros o se haya creado la infraestructura necesaria.
28. Como se reconoció que la definición estándar de desempleo, con su acento en el criterio de búsqueda de empleo, podría resultar un tanto restrictiva y quizás no reflejara plenamente la situación del empleo en varios países, la resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET incluyó una disposición que permitía flexibilizar la aplicación de dicho criterio en determinados casos. Ello es posible en situaciones en que «los medios convencionales de búsqueda de empleo son insuficientes, en que el mercado laboral está bastante desorganizado o es de alcance limitado, en que la absorción de la mano de obra es, en el momento considerado, inadecuada, o en que la fuerza de trabajo está compuesta principalmente por personas con empleo independiente».
29. En consonancia con los principios para identificar la fuerza de trabajo, las normas establecen además que los estudiantes, las personas que se ocupan de las tareas del hogar, los jubilados y otras personas dedicadas principalmente a actividades no económicas durante el período de referencia, y que al mismo tiempo satisfagan los criterios indicados

---

en la definición de desempleo, deberían considerarse como personas desocupadas, aunque de ser posible deberían clasificarse aparte.

## Personas no incluidas en la fuerza de trabajo

30. La definición de *personas no incluidas en la fuerza de trabajo* comprende a todas las personas, sin consideración de edad, incluidas las que están por debajo de la edad especificada para medir la población económicamente activa, que en el período de referencia no estaban ocupadas ni desocupadas en razón de: *a)* asistencia a instituciones educativas; *b)* dedicación a tareas del hogar; *c)* jubilación o vejez, y *d)* otras razones, tales como enfermedad o incapacidad, que puedan especificarse.
31. La resolución también recomienda que las personas no clasificadas como desocupadas con arreglo a la definición estándar y que estuvieran disponibles para trabajar pero que no hubieran buscado trabajo durante el período de referencia sean clasificadas por separado dentro de la población no corrientemente activa. Las normas no ofrecen una clasificación completa de las personas no incluidas en la fuerza de trabajo; no obstante, recomiendan la elaboración de clasificaciones que reflejen su mayor o menor vinculación al mercado laboral.

## Subempleo por insuficiencia de horas

32. Según la definición que figura en la resolución de la 16.<sup>a</sup> CIET (1998), el *subempleo por insuficiencia de horas* existe cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacer. En consecuencia, se considerará como personas en subempleo por insuficiencia de horas a todas las personas ocupadas que reúnan los tres criterios siguientes:
- a)* desear trabajar más horas, es decir, tener otro empleo (o empleos) además de su(s) empleo(s) actual(es) a fin de aumentar el total de sus horas de trabajo; reemplazar cualquiera de sus empleos actuales por otro empleo (o empleos) con más horas de trabajo; aumentar las horas de trabajo en cualquiera de sus empleos actuales; o combinar estas posibilidades;
  - b)* estar disponibles para trabajar más horas, es decir, poder efectivamente hacerlo durante un período posterior especificado, en función de las oportunidades de trabajo adicional que se presenten, y
  - c)* haber trabajado menos de un límite de horas determinado, es decir, las personas cuyo número de horas efectivamente trabajadas en todos los empleos durante el período de referencia era inferior a un límite definido en función de circunstancias nacionales.
33. Además, la resolución de la 16.<sup>a</sup> CIET plantea que los países tal vez estimen oportuno clasificar como personas en subempleo por insuficiencia de horas a quienes trabajan habitualmente a tiempo parcial y desean trabajar más horas. Este subgrupo refleja situaciones de insuficiencia de empleo de carácter estructural o a más largo plazo. La resolución también proporciona orientaciones generales para realizar estimaciones del volumen de subempleo por insuficiencia de horas e identificar a grupos específicos de trabajadores subutilizados debido a una serie de situaciones de empleo inadecuado, por ejemplo relacionadas con ingresos bajos, la utilización inadecuada de las competencias profesionales y unos horarios de trabajo excesivos.

---

### 3. Fundamento de la revisión de las normas

#### Evolución de las necesidades en materia de políticas

34. Desde hace varias décadas, los Estados reconocen el papel central que desempeña el empleo en la reducción de la pobreza, la mejora de los medios de vida y la promoción del desarrollo económico y social en general (Naciones Unidas, 1995). Al mismo tiempo, se reconoce cada vez más que para la formulación de políticas económicas y sociales es necesario integrar más plenamente todas las formas de trabajo (por ejemplo, la prestación de cuidados y el trabajo voluntario) en las evaluaciones de la economía, los mercados laborales y el bienestar (Naciones Unidas, 2005). La erradicación de la pobreza, el empleo pleno y productivo para todos y la cohesión social son hoy en día objetivos fundamentales para el logro de un progreso sostenible (OIT, 2008e). Estos objetivos comienzan a materializarse en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015, una visión del futuro que hace hincapié en el crecimiento incluyente impulsado por el empleo (Naciones Unidas, 2013).
35. Los nuevos planteamientos y la experiencia adquirida sobre la manera de efectuar la medición del rendimiento económico y el progreso social también han puesto de manifiesto que no hay que centrarse exclusivamente en la medición de la producción económica, sino que también habría que medir los medios de vida, la cohesión social y el bienestar de las personas. Para ello hay que hacer hincapié, entre otras dimensiones del bienestar, en los ingresos y el consumo individual y de los hogares, así como en la medición detallada de la participación en todas las actividades productivas, incluidos el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado (OCDE, 2010).
36. Paralelamente a ello, en los últimos 30 años el enfoque de la formulación de políticas basadas en datos empíricos se ha expandido y afianzado, y se ha convertido en un elemento fundamental de la planificación del desarrollo. Se han elaborado una serie de marcos de indicadores para la evaluación de los resultados y el seguimiento de los progresos realizados a escala nacional, regional e internacional. Los marcos de indicadores como los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, el Programa de Trabajo Decente de la OIT y el Índice para una Vida Mejor de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) subrayan la necesidad de no limitar la medición al impacto económico del empleo sino medir, además, sus repercusiones sociales en el bienestar de todos los trabajadores y de sus familias. Aunque todavía es temprano, los países están haciendo hincapié — como parte de la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015 — en la necesidad de marcos estadísticos adecuados que permitan hacer un seguimiento de la creación de empleo, los medios de vida, la inclusión social y su vinculación con la erradicación de la pobreza y el crecimiento sostenible e incluyente.
37. A consecuencia de la utilización generalizada de este tipo de enfoques, los encargados de elaborar estadísticas oficiales deben atender una demanda creciente de datos estadísticos regulares por parte de múltiples usuarios y para finalidades muy diversas. De ahí que los países hayan comenzado a tomar medidas para lograr una mayor integración de sus respectivos sistemas oficiales de estadísticas. Para conseguir esta integración es indispensable garantizar la coherencia de los marcos en que se basan los diferentes campos estadísticos, lo que implica a su vez la necesidad de concebir las estadísticas de la fuerza de trabajo en relación con otras estadísticas socioeconómicas, más allá de las estadísticas sobre producción e ingresos. Es especialmente importante que las estadísticas de la fuerza de trabajo sean coherentes con las estadísticas relativas a todas las formas de trabajo, las horas de trabajo, la población, la migración, la educación y la salud.

---

## Cambios en los mercados laborales y en las pautas de trabajo

38. En las economías de mercado, la concepción que el público en general tiene sobre el empleo se relaciona estrechamente con los puestos de trabajo ocupados y la remuneración. La gran mayoría de los hogares dependen para su subsistencia de ingresos derivados de un empleo, el cual resulta fundamental para la compra de los bienes y servicios que necesitan. Desde la adopción de las normas actuales en 1982, el empleo ha experimentado importantes cambios en el marco de procesos de urbanización y la globalización. En los países más desarrollados el empleo se corresponde hoy, en gran medida, con el empleo asalariado o empleo independiente en empresas de mercado pequeñas y medianas; en cambio, en los países menos desarrollados, aún coexisten las modalidades tradicionales de producción — basados en la agricultura, la pesca, la caza y la recolección de subsistencia — con los mercados de trabajo, y de bienes y servicios, que están en crecimiento (Banco Mundial, 2012).
39. Al mismo tiempo, en los últimos decenios se ha producido un aumento de las formas atípicas de empleo tanto en los países más desarrollados como en los menos desarrollados. Ello se debe en parte al hecho de que los contratos de trabajo, el tiempo de trabajo y el ordenamiento del tiempo de trabajo se han ido flexibilizando, pero también al hecho de que sigue existiendo empleo informal dentro y fuera del sector informal (CE, 2010; OIT, 2010). Dichos cambios, junto con la rápida urbanización, la internacionalización de la producción, los avances en las tecnologías de la información y la comunicación y las recientes tendencias demográficas (envejecimiento de la población en algunos países, aumento de la población joven en otros), han producido una mayor movilidad de los trabajadores en distintas ocupaciones, regiones y economías (Van der Hoeven, 2010). Así pues, resulta cada día más imperativo que las personas adapten y actualicen sus competencias, que adquieran otras nuevas y se conviertan en trabajadores más especializados, pues sólo así estarán en condiciones de acceder o permanecer activos en unos mercados laborales complejos y en continua evolución.
40. La mejora del nivel de vida a escala mundial ha ido acompañada de la intensificación de la desigualdad salarial, la contracción del componente salarial y el aumento de la brecha de pobreza. Esta última se agudiza entre los habitantes de zonas integradas en mercados regionales o nacionales en expansión y las personas que dependen principalmente de actividades de subsistencia a nivel local para consumo propio (Dollar, 2004). Además, el incremento de los costos laborales y el cambio tecnológico en los entornos industrializados están contribuyendo a reducir la dependencia de los mercados para asegurar la prestación de servicios domésticos y personales (por ejemplo servicios de limpieza, reparación, mantenimiento, etc.), mientras que diversas formas de trabajo voluntario están sirviendo para prestar asistencia a comunidades y empresas, en particular a instituciones sin fines de lucro.
41. La reciente crisis financiera y del empleo ha acentuado la tendencia hacia una mayor flexibilidad de los mercados laborales y las relaciones laborales, acompañada de una recuperación del nivel de empleo basada de forma desproporcionada en el aumento del empleo a tiempo parcial, el empleo informal y otros tipos de empleo ocasional (OIT, 2010). También hay indicios de un regreso o un alza de la producción de subsistencia como medio de vida para mitigar los efectos de la crisis del empleo; esta estrategia es habitual en las áreas rurales y remotas, con acceso limitado a los mercados más grandes (Tieguhong y otros, 2009; PNUD, 2010). El limitado crecimiento del empleo con respecto al crecimiento de la población ha influido considerablemente en la magnitud de la necesidad insatisfecha de empleo. La prueba de ello es el aumento del nivel de subempleo (debido a la insuficiencia de horas de trabajo), del desempleo y del desempleo de larga duración. Ello también ha acrecentado la relevancia para las políticas de los grupos de personas que se encuentran «fuera» del mercado laboral y que mantienen el interés en el empleo, por ejemplo las personas afectadas por despidos y los buscadores

---

desalentados, pero también otros grupos que tropiezan con obstáculos sociales y económicos de acceso al empleo.

## **Limitaciones de las normas vigentes**

42. En vista de las nuevas consideraciones en materia de políticas, así como de la evolución reciente de los mercados laborales y de las pautas de trabajo, algunos aspectos de las normas internacionales vigentes en materia de elaboración de estadísticas de la fuerza de trabajo resultan inadecuados en las circunstancias actuales y por lo tanto necesitan ser revisados, actualizados o ampliados. Se destacan los siguientes aspectos: *a)* la necesidad de una cobertura completa de todas las actividades productivas; *b)* la diferenciación entre distintas formas de trabajo; *c)* nuevas medidas para un seguimiento más amplio de la participación en el mercado laboral, de la subutilización y de la integración; *d)* medidas dinámicas de los flujos de trabajo. En función de estas observaciones, es preciso: *e)* ampliar el alcance de las directrices; *f)* eliminar las ambigüedades o la complejidad innecesaria de las directrices y realizar aclaraciones según sea necesario, y *g)* actualizar parte de la terminología según sea necesario.

## **Concepto amplio de empleo**

43. La vinculación directa entre las estadísticas del empleo y las relativas a la producción presente en las normas vigentes tenía por objetivo principal suministrar información para el análisis económico sobre los insumos de trabajo utilizados en la producción de bienes y servicios dentro de la frontera de producción del SCN. Ahora bien, dicha vinculación ha limitado la utilidad de las estadísticas de la fuerza de trabajo con vistas al seguimiento de los resultados de los mercados laborales y la elaboración de políticas integrales de mercado laboral. Esto obedece a que una definición del empleo basada en la *frontera de producción* del SCN 2008 entraña en principio la inclusión, en una única categoría, de actividades emprendidas por un grupo muy heterogéneo de personas: no sólo aquellas que trabajan a cambio de una remuneración o para obtener beneficios, sino también aquellas que producen bienes destinados principalmente al autoconsumo (como quienes se dedican a la agricultura o la pesca de subsistencia, las personas que recogen leña y acarrear agua, quienes fabrican bienes duraderos o quienes construyen su propia vivienda), los aprendices remunerados y no remunerados, y la mayoría de los trabajadores voluntarios. En la práctica, sin embargo, pocos países han incluido sistemáticamente a todos estos grupos en su medición del empleo, lo que ha limitado la comparabilidad de las estadísticas resultantes.
44. Además de las limitaciones de la cobertura en la práctica, si estas actividades productivas o formas de trabajo tan diferentes se tratan como si pertenecieran a una misma categoría, el concepto y la medición del empleo a que ello da lugar resultan demasiado amplios para fundamentar adecuadamente la elaboración de políticas y programas destinados a la promoción del empleo como principal fuente de ingresos y del crecimiento del empleo como motor del desarrollo económico, o para evaluar la relación entre el empleo, la reducción de la pobreza y el desarrollo.

## **Formas de trabajo no diferenciables**

45. Un corolario de lo anterior es que actualmente no es posible desarrollar medidas e indicadores separados de la participación en diferentes formas de trabajo (empleo a cambio de una remuneración o para obtener beneficios, trabajo de producción para el autoconsumo o trabajo voluntario). En consecuencia, no es posible estudiar el impacto de los ciclos económicos y comerciales sobre la participación en cada una de estas formas de trabajo (por ejemplo, el paso de la agricultura de subsistencia al empleo remunerado o al empleo



---

independiente en el mercado) o evaluar los efectos que la participación en una forma de trabajo puede tener en otras (por ejemplo, la producción de alimentos para subsistencia y el empleo independiente en el mercado vendiendo el producto de cultivos comerciales como actividad complementaria para obtener ingresos en metálico). Del mismo modo, no es posible elaborar estimaciones integrales sobre los insumos de trabajo utilizados en la producción de bienes y servicios dentro de la frontera de producción del SCN.

### **Cobertura parcial de las actividades**

46. Las normas vigentes para la medición de la población económicamente activa no comprenden todas las formas de trabajo. Excluyen aquellas actividades que comportan insumos de trabajo en la producción de servicios dentro de la *frontera general de la producción* pero fuera de la *frontera de producción más restringida del SCN* (véase el párrafo 15). Esta cobertura parcial e incompleta de las actividades tampoco permite examinar las importantes vinculaciones entre, por ejemplo, el servicio doméstico no remunerado y la participación, en particular de las mujeres, en la fuerza de trabajo, ni recopilar estimaciones de los insumos de trabajo en las actividades productivas *fuera de la frontera de producción del SCN*, o evaluar su valor monetario y su aportación a la economía en su conjunto y al bienestar de los hogares. Así pues, no se ofrece orientación sobre cómo generar la información necesaria para varios fines analíticos, entre ellos el logro de la equidad de género y el desarrollo incluyente.

### **Tratamiento optativo de grupos específicos de trabajadores**

47. Una de las maneras en que las normas actuales han tratado de resolver los problemas que plantea el concepto amplio de empleo consiste en la exclusión optativa de grupos específicos de trabajadores a partir de una serie de umbrales determinados en función de las circunstancias nacionales. Así pues, puede utilizarse un umbral de horas para excluir del empleo a los trabajadores familiares auxiliares. Asimismo, también pueden excluirse a las personas que participan en la producción de bienes para el autoconsumo cuando dicha producción no constituya una aportación importante al consumo total del hogar.
48. En concreto, a raíz de la articulación práctica del umbral que excluye a algunos grupos de personas dedicadas a la producción para el autoconsumo, con base en la noción de aportación importante al consumo total del hogar, se comienzan a utilizar umbrales de horarios de trabajo o a excluir actividades específicas de la categoría de empleo. Estas prácticas han derivado en la exclusión frecuente de actividades que normalmente son realizadas por mujeres, tales como el acarreo de agua, la recopilación de leños, la fabricación de bienes duraderos y el mantenimiento de huertas o de terrenos más pequeños para la producción de forraje, todas ellas actividades que forman parte de las estrategias de subsistencia de los hogares y son fundamentales para la supervivencia. Por otra parte, este tratamiento desigual conduce a una contabilización incompleta de la participación en las distintas formas de trabajo y tiempo de trabajo asociado, lo que a su vez repercute en la evaluación de las condiciones de trabajo de todos los trabajadores y en el cómputo de las estimaciones de la productividad laboral.

### **Incoherencias con normas conexas**

49. Aunque las normas vigentes procuran establecer una vinculación directa entre el concepto de empleo y la frontera de producción del SCN, en la práctica las exclusiones optativas que se han indicado dan lugar a incoherencias con otras normas estadísticas internacionales, especialmente con el Sistema de Cuentas Nacionales. El SCN 2008 recomienda que los países incluyan toda la producción de bienes para el autoconsumo, así como todos los

---

insumos de trabajo utilizados en dicha producción. Sin embargo, por razones prácticas, recomienda que dicha producción solamente se registre cuando la cantidad de un bien producido por los hogares se considere cuantitativamente importante en relación con la oferta total de ese bien en un país, lo que no coincide con las directrices de las normas adoptadas por la 13.<sup>a</sup> CIET indicadas anteriormente. También se presentan incoherencias en el tratamiento de los trabajadores voluntarios, que en las normas de la 13.<sup>a</sup> CIET sólo se mencionan como una subcategoría de la población no habitualmente activa, y por ende no se incluyen en la medición del empleo.

### ***Medidas insuficientes de la subutilización de la fuerza de trabajo***

50. En razón del principio de prioridad incorporado en el marco de la fuerza de trabajo para articular la normativa vigente en la práctica, un concepto tan amplio de empleo como éste ha conducido a un concepto de desempleo muy restringido. En muchos países en desarrollo en los que las prestaciones de desempleo y otras redes de protección social estatales son escasas o no existen, amplios segmentos de la población deben dedicarse a actividades de subsistencia, y el trabajo voluntario es un importante mecanismo de apoyo a los hogares, las empresas y las comunidades. En el marco vigente, los trabajadores de subsistencia y la mayoría de los trabajadores voluntarios no cumplen los requisitos para ser incluidos en la categoría de personas desocupadas ya que, incluso si están buscando empleo y se hallan disponibles para trabajar, se clasifican como personas ocupadas. De ahí que la medición actual del desempleo no refleje adecuadamente el grupo elegido como objetivo, es decir, las personas sin ningún tipo de trabajo remunerado que estén buscando empleo y se hallen disponibles para trabajar en una actividad generadora de ingresos.
51. Del mismo modo, aunque la finalidad de la tasa de desempleo consiste en reflejar a un grupo objetivo muy específico a efectos de la formulación de políticas, no puede reflejar totalmente la oferta potencial de trabajo, pues no comprende a todas las personas con necesidades insatisfechas de empleo generador de ingresos. Otra consecuencia de la escasez de prestaciones de desempleo y de otras redes de protección social es que las personas pueden estar dispuestas a aceptar cualquier empleo disponible o a crear su propio empleo. Las medidas del subempleo por insuficiencia de horas y de las situaciones de empleo inadecuado introducidas por la resolución de la 16.<sup>a</sup> CIET respondían a la necesidad de contar con medidas adicionales de la subutilización de la fuerza de trabajo. Ahora bien, se ha observado que las directrices son un tanto ambiguas, lo que ha dado lugar a importantes diferencias en cuanto a su aplicación a escala nacional; esto a su vez limita su utilidad para medir los resultados del mercado laboral e introduce otro elemento que impide la comparabilidad entre países que aplican las normas vigentes.
52. Actualmente no existen directrices específicas para la identificación de aquellos grupos de personas fuera de la fuerza de trabajo que también puedan estar formando parte de la oferta potencial de trabajo. Las normas vigentes contemplan la supresión del criterio de búsqueda de empleo para medir la desocupación en determinados casos (véase el párrafo 28). El resultado, cuando se opta por ello, es que se incluye en la medición del desempleo a grupos que de otro modo se clasificarían como fuera de la fuerza de trabajo. Esta práctica, aunque refleja a un grupo más amplio de personas con una vinculación al mercado laboral, no sólo ha creado confusión entre los usuarios sino que, además, ha limitado la comparabilidad internacional de las estadísticas de desempleo.

### ***Carencia de medidas dinámicas***

53. Las normas de la 13.<sup>a</sup> CIET no proporcionaban directrices que permitieran a los países analizar la dinámica de los mercados laborales ni destacaran su importancia para la elaboración de políticas. Habida cuenta de su utilidad, algunos países han comenzado a

---

elaborar estadísticas de flujos a fin de comprender mejor las transiciones que tienen lugar desde una categoría de población activa a otra; asimismo, han comenzado a estudiar la estabilidad del empleo y a desarrollar tipologías de trabajadores en función del grado de vinculación al mercado laboral. Aunque las técnicas que requiere este trabajo estadístico aún no se encuentran suficientemente desarrolladas, la demanda de este tipo de información es considerable. Es necesario que se comiencen a integrar los principios fundamentales que permitirán realizar más avances metodológicos en este campo de las estadísticas.

### **Otras clarificaciones necesarias**

54. Las normas actualmente en vigor no proporcionan orientaciones con respecto a la población o poblaciones de referencia recomendadas ni al establecimiento de límites de edad para la elaboración (recopilación y presentación) de estadísticas de la fuerza de trabajo. En el marco de medición de la fuerza de trabajo no se recomienda ningún tratamiento específico de los trabajadores voluntarios ni de los pasantes, aprendices y personas en formación (tanto los no remunerados y como los que pagan por la formación); tampoco existen directrices para determinar el vínculo formal con el empleo de los trabajadores independientes ausentes de su trabajo.
55. Al mismo tiempo, se ha comprobado que las directrices existentes para el tratamiento de las ausencias del trabajo, ya sean temporales o de larga duración, son excesivamente complejas para aplicarse en las encuestas de la fuerza de trabajo. Se han detectado ambigüedades en cuanto a la finalidad y la aplicación del criterio de «disponibilidad» utilizado para la medición del desempleo. Asimismo, a los efectos de medición, se considera necesario actualizar la lista de métodos de búsqueda activa de empleo de modo que refleje los cambios producidos por los avances tecnológicos, el aumento de la movilidad geográfica, etc. Por último, parte de la terminología utilizada en las normas ha caído en desuso; tal es el caso de la utilización de «inactividad» para describir a personas que realmente desempeñan actividades laborales aunque no enmarcadas en el concepto de empleo, o de las nuevas modalidades de trabajo que se han definido en los últimos tiempos. Será necesario acordar nuevos términos para estos diversos conceptos y medidas.

## **4. Alcance de la revisión y enfoque propuesto**

### **Alcance de la revisión**

56. Habida cuenta de las necesidades más amplias en materia de políticas, la evolución de los mercados y de las pautas de trabajo y las limitaciones detectadas en las normas vigentes que se describen en el capítulo 3, las propuestas incorporadas en el proyecto de resolución tienen por objetivo:
  - a) precisar aún más el concepto y la medida del empleo para hacer referencia al trabajo realizado a cambio de una remuneración o beneficio, con el fin de posibilitar un seguimiento más específico de las políticas del mercado laboral, incluidas las relativas a la creación de empleo;
  - b) situar las actividades de empleo dentro de un marco más amplio que abarque todas las actividades productivas como diferentes formas de trabajo, para permitir la medición separada pero completa de los insumos del trabajo y de la participación en todas las actividades productivas;

- 
- c) posibilitar la evaluación de la aportación que hacen las distintas formas de trabajo al desarrollo económico y social y al bienestar y a la subsistencia de los hogares;
  - d) establecer medidas de amplio alcance para el seguimiento del mercado laboral que sean complementarias a la tasa de desempleo, con el fin de reflejar mejor en los problemas de la subutilización de la fuerza de trabajo relacionados con el desfase entre la oferta y la demanda de mano de obra resultante de la insuficiencia del empleo;
  - e) propiciar el desarrollo en el futuro de medidas dinámicas de los mercados laborales y de otros aspectos que repercuten en los mercados laborales, en particular la utilización y la integración de la mano de obra;
  - f) mejorar la integración de las estadísticas de la fuerza de trabajo con las estadísticas sobre otras formas de trabajo, y con estadísticas relativas a otros campos, y
  - g) promover la comparabilidad internacional de las estadísticas del trabajo, incluidas las estadísticas de empleo y las medidas de subutilización de la fuerza de trabajo, así como de las estadísticas del trabajo, incluidas las relativas sobre otras formas de trabajo definidas.
- 57.** Las propuestas incorporan elementos de las normas actuales que gozan de amplia aceptación y utilización, en particular el marco para medir la fuerza de trabajo a partir del principio de actividad, la norma de prioridad y el criterio de una hora para establecer la situación de la población en la fuerza de trabajo (ocupada, desocupada, y fuera de la fuerza de trabajo) durante un breve período de medición de referencia.
- 58.** Para la consecución de estos objetivos, las propuestas contienen varios elementos nuevos que actualizan y amplían el alcance de las normas internacionales, con el fin de que éstas abarquen las estadísticas del trabajo en su conjunto; se trata de los siguientes elementos:
- a) un concepto de «trabajo» utilizado como referencia para el desarrollo de un sistema coherente de estadísticas del trabajo que esté en consonancia con la frontera general de la producción del Sistema de Cuentas Nacionales, con el fin de posibilitar su plena integración en las cuentas nacionales de producción y otras estadísticas económicas;
  - b) definiciones y directrices operativas que midan por separado tres formas de trabajo específicas:
    - i) el trabajo de producción para el autoconsumo que se realiza para producir bienes o servicios para el consumo final propio, que es un elemento esencial de la subsistencia y el bienestar de los hogares que contribuye a los ingresos de los hogares y a la producción dentro y fuera de la frontera de producción del SCN;
    - ii) el concepto de empleo como trabajo realizado a cambio de una remuneración o beneficio, que continuará sirviendo de base para elaborar estadísticas sobre la fuerza de trabajo y siendo un componente importante de los insumos de trabajo utilizados en la producción de bienes y servicios dentro de la frontera de producción del SCN, y
    - iii) el trabajo voluntario, definido como trabajo no remunerado y no obligatorio para la producción de bienes y servicios para el consumo de otros, que contribuye a la subsistencia de hogares y comunidades, al funcionamiento de instituciones sin fines de lucro, a la inclusión e integración sociales, y a la medición de los insumos de trabajo utilizados en la producción, incluidas las cuentas satélites;

- 
- c) el establecimiento de clasificaciones principales de la población en función, por un lado, de su situación en la fuerza de trabajo para continuar analizando la participación de diferentes grupos de población en el mercado laboral y, por otro, de la situación laboral principal de cara a un análisis social de las principales actividades productivas de distintos grupos de población;
  - d) definiciones y directrices operativas actualizadas sobre las medidas del subempleo por insuficiencia de horas, del desempleo y de la fuerza de trabajo potencial recientemente definida, con el fin de que se utilicen para medir la subutilización de la fuerza de trabajo;
  - e) orientaciones para elaborar un programa de estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo que satisfaga las necesidades a corto y largo plazo, atendiendo al contexto y los recursos nacionales;
  - f) orientaciones para especificar la cobertura de población y los límites de edad de las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo, así como para utilizar las distintas fuentes de datos con el fin de producir conjuntos completos de estadísticas;
  - g) orientaciones para evaluar la participación en diferentes formas de trabajo durante un período de observación largo, a efectos de analizar la situación de las personas y de la economía atendiendo a aspectos tales como las tendencias a corto plazo, el análisis estructural, los flujos del mercado laboral y la estabilidad, así como la elaboración de estadísticas sumarias sobre la situación a largo plazo de las personas y de la economía, y
  - h) orientaciones sobre el establecimiento de un conjunto mínimo de indicadores nacionales que incluya diversas medidas de subutilización de la fuerza de trabajo para su difusión junto con la tasa de desempleo, además de otros indicadores de desempeño del mercado laboral y de condiciones de trabajo pertinentes en el contexto nacional, e indicadores destinados a hacer un seguimiento de la participación en formas de trabajo distintas del empleo, incluido un indicador de productores de alimentos de subsistencia, con el fin de sacar a la luz y hacer un seguimiento de los problemas de integración en los mercados laborales en determinados contextos.

## Enfoque propuesto

- 59.** El concepto de *trabajo* para fines de referencia se basa en actividades realizadas para la producción de bienes o servicios para el autoconsumo o para el consumo de otros (véase el capítulo 5). Al definir el concepto de trabajo en función de las actividades que contribuyen a la producción se hace hincapié en las dimensiones económicas del trabajo; asimismo, se mantiene la coherencia con las cuentas nacionales en particular y con las estadísticas económicas en general, así como con las estadísticas de las horas de trabajo y del uso del tiempo. Además, permite mantener la continuidad del marco existente de medición de la fuerza de trabajo, que clasifica a las personas como ocupadas en función de las actividades realizadas en el período de referencia especificado.
- 60.** Entre estas actividades laborales, las propuestas identifican tres conjuntos distintos de actividades productivas, que constituyen *formas de trabajo*:
- a) actividades que producen para el autoconsumo;
  - b) actividades que producen para el uso o consumo de otros, que se realizan a cambio de alguna remuneración monetaria o no monetaria (esto es, transacciones monetarias y no monetarias);

- c) actividades que producen para el uso o consumo de otros que se realizan sin esperar una remuneración, sea esta monetaria o no monetaria (esto es, transferencias).

Se las denomina, respectivamente, *trabajo de producción para el autoconsumo*, *trabajo en la forma de empleo* y *trabajo voluntario*. Asimismo, se reconoce la existencia de otras formas de trabajo, tales como el trabajo obligatorio no remunerado en beneficio de otros, pero las propuestas en el proyecto de resolución sólo abordan las tres formas de trabajo que aquí se identifican (véase el diagrama 1).

**Diagrama 1. Clasificación de las actividades productivas por forma de trabajo**

<i>Destino previsto de la producción</i>	<i>Autoconsumo</i>		<i>Para su consumo por terceros</i>					
<i>Formas de trabajo</i>	<b>Trabajo de producción para el autoconsumo</b>		<b>Empleo</b> (Trabajo a cambio de remuneración o beneficio)	<b>Otras actividades productivas*</b>	<b>Trabajo voluntario</b>			
	de servicios	de bienes			en unidades de mercado y de no mercado	en hogares que producen		
						bienes	servicios	
<i>Relación con el SCN 2008</i>			<i>Dentro de la frontera de la producción del SCN</i>					
	<i>Dentro de la frontera general de la producción del SCN</i>							

\* Incluye el trabajo obligatorio no remunerado realizado para terceros, no incluido en el proyecto de resolución.

- 61.** No se da prioridad a ninguna de las tres formas de trabajo. Se presentan antes bien para poder elaborar conjuntos separados de estadísticas sobre cada una de ellas; se flexibiliza así la medición para satisfacer mejor las diferentes necesidades en materia de políticas. Un elemento subyacente de las propuestas es el reconocimiento de que las personas pueden realizar distintas formas de trabajo durante un período determinado de referencia. Las personas pueden tener uno o más empleos generadores de ingresos (por ejemplo, como trabajadores asalariados y propietarios de una empresa orientada al mercado) y pueden también producir bienes para el autoconsumo (por ejemplo, cultivar vegetales o recoger leña) y/o trabajar como voluntarios para una organización o para la comunidad. Asimismo, pueden prestar servicios para consumo en el hogar (por ejemplo administrar las facturas, limpiar, cocinar, realizar reparaciones y cuidar a niños o ancianos). El beneficio de este enfoque estriba en que los insumos del trabajo en cada forma de trabajo se miden de forma exhaustiva dentro del período especificado. Esta diferenciación entre formas de trabajo permite examinar cómo las personas distribuyen su tiempo entre diferentes actividades productivas, y cómo la participación en una forma de trabajo puede incidir en la participación en otras formas (véase el diagrama 2).

**Diagrama 2. Participación en las diferentes formas de trabajo**



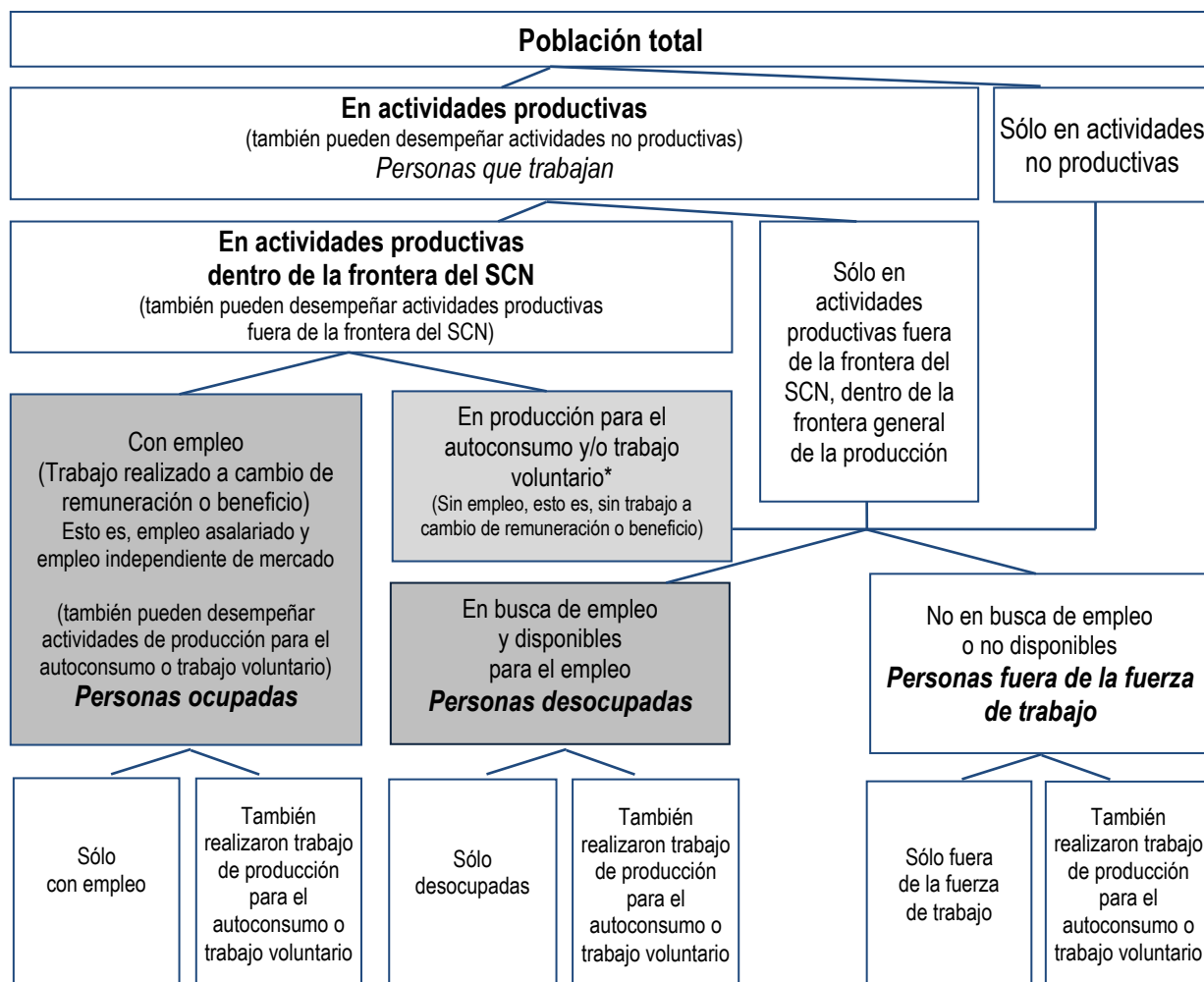
62. Además, este enfoque evita hacer una diferenciación entre las dimensiones social y económica del trabajo, pues reconoce que todas las formas de trabajo tienen consecuencias económicas y sociales, y permite su análisis conjunto. De ese modo, es posible evaluar y comparar las aportaciones de cada forma de trabajo a la organización de la sociedad, a la subsistencia y bienestar de los hogares y a los resultados económicos, tales como la producción y la renta. El análisis de las distintas formas de trabajo presentes en los diferentes países también podría poner de manifiesto qué modalidades de trabajo prevalecen en cada país y qué relación guarda esto con el nivel de desarrollo y las condiciones económicas y sociales de esos países.

### ***Clasificación de la población por situación en la fuerza de trabajo***

63. Se proponen definiciones operativas para medir las tres formas de trabajo (véase el capítulo 6). El común denominador de todas esas formas consiste en la propuesta de aplicar el criterio de una hora como base para definir el trabajo en un período breve de referencia, lo que permite utilizar clasificaciones alternativas de la población para diferentes propósitos (véase el capítulo 5).
64. En el caso del empleo, la clasificación de la población propuesta es la misma que el marco de la fuerza de trabajo contenido en las normas vigentes. Sin embargo, si bien la clasificación tiene la misma estructura, la medición podría verse afectada por los cambios incorporados en la definición de empleo, que se describe como trabajo realizado a cambio de una remuneración o beneficio. Se trata de un concepto más acotado que el utilizado en las normas vigentes. Excluye la producción destinada principalmente al autoconsumo, el trabajo voluntario en unidades de mercado y de no mercado y en hogares que producen bienes para el autoconsumo, ya que estas modalidades de trabajo se describen plenamente mediante los conceptos separados de producción para el autoconsumo y de trabajo voluntario y cuentan con sus propios indicadores.
65. En consecuencia, la medición del desempleo podría cubrir un espectro más amplio, ya que estas personas, excluidas de la nueva definición de empleo, pueden ahora incluirse en la categoría de desempleados si reúnen los criterios de búsqueda de empleo y disponibilidad para trabajar. Así pues, las personas que desempeñan exclusivamente trabajo voluntario o

producen bienes para el autoconsumo, al igual que quienes se dedican a la agricultura o la pesca de subsistencia, el acarreo de agua, la recolección de leña, la fabricación de bienes para el hogar, la construcción del hogar o la realización de grandes reparaciones en el hogar, dejarían de contabilizarse en la tasa de empleo. En cambio, sería posible evaluar su grado de integración en los mercados laborales o el grado de subutilización de la fuerza de trabajo (véase el diagrama 3).

**Diagrama 3. Clasificación revisada de las personas en el marco de la fuerza de trabajo**



### **Efecto previsto de la revisión en las estadísticas de la fuerza de trabajo**

66. El alcance más restringido que se propone para el concepto de empleo refleja un grupo más homogéneo de trabajadores y se corresponde mejor con la noción que se tiene actualmente de dicho concepto como actividad laboral orientada a la generación de ingresos u obtención de beneficios. A su vez, lleva a medir el desempleo como ausencia total de trabajo remunerado o generador de beneficios, de modo que refleja más adecuadamente la idea de que las personas desocupadas son personas en busca de oportunidades de trabajo remunerado para generar ingresos. El empleo y el desempleo definidos en relación con la actividad laboral orientada a generar ingresos constituyen los objetivos fundamentales de las políticas de mercado laboral que buscan incorporar a personas en los mercados laborales y promover el empleo como medio para garantizar la subsistencia y propiciar la inclusión social. Se espera, pues, que esta limitación del ámbito del empleo refuerce la utilidad de las estadísticas de la fuerza de trabajo en la formulación de políticas del mercado laboral, en especial las políticas de creación de empleo; en efecto, ello permitirá



---

que indicadores tales como la tasa de desempleo, la tasa de subempleo por insuficiencia de horas y la tasa de fuerza de trabajo potencial reflejen con mayor precisión la necesidad insatisfecha de trabajo remunerado u orientado a la obtención de beneficios.

67. El estudio de la OIT sobre las prácticas nacionales pone de manifiesto importantes diferencias en cuanto al tratamiento que se da, en las estadísticas de la fuerza de trabajo, a las personas que se desempeñan en actividades de producción de bienes para el autoconsumo y en actividades de carácter voluntario. Ahora bien, la mayoría de los países que actualmente recopilan datos estadísticos sobre la fuerza de trabajo excluyen total o parcialmente estas formas de trabajo del ámbito del empleo. Los países que ya excluyen del ámbito del empleo a estos grupos de trabajadores no registrarán cambio alguno en sus estadísticas de la fuerza de trabajo como consecuencia de la revisión que se propone. Por el contrario, sí experimentarán cambios los países que cuenten con grandes segmentos de población dedicados a la producción de bienes para el autoconsumo (incluyendo para la subsistencia) o al trabajo voluntario y que hayan incluido a dichos segmentos en el ámbito de aplicación del concepto de empleo. Sin embargo, precisamente en muchos de estos países, las medidas actuales del desempleo o del subempleo por insuficiencia de horas sólo permiten obtener información limitada para el seguimiento de los resultados del mercado laboral.

### ***Medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo***

68. Además de introducir una medición más satisfactoria del desempleo a partir de una definición más precisa del concepto de empleo, el enfoque propuesto para revisar las normas vigentes propugna la producción periódica de medidas adicionales que los encargados de la formulación de las políticas y el público en general puedan utilizar, junto con la tasa de desempleo, como indicadores principales de los resultados globales del mercado laboral.
69. El concepto de desempleo tiene su origen en análisis y políticas macroeconómicas. Su objetivo principal es indicar deficiencias en la utilización de los recursos de la mano de obra existentes gracias a la detección de situaciones de falta total de empleo entre personas que están buscando empleo y se hallan disponibles para trabajar. De ahí que se haya utilizado como indicador principal de los resultados globales del mercado laboral. Ahora bien, el desempleo no es la única reacción a la contracción de los mercados laborales, tal y como se reconoce en las normas actuales; las reacciones a este tipo de situaciones dependen de factores como la existencia de seguros de desempleo u otros mecanismos de protección social, así como de oportunidades de empleo y de infraestructuras para la búsqueda de empleo.
70. Las recesiones económicas en los países más desarrollados suelen desembocar en un aumento del desempleo y en la reducción de las horas de trabajo o de los salarios. En los países menos desarrollados, en donde los mecanismos de protección social y otras redes de seguridad social quizás sean más limitados, las personas suelen aceptar cualquier empleo que esté disponible, completar sus ingresos o sus horas de trabajo con empleos secundarios, crear su propia actividad laboral a través del empleo independiente, desempeñar actividades de subsistencia o emigrar. Además, las personas pueden caer en el desaliento o permanecer fuera del mercado laboral cuando los medios convencionales de búsqueda de empleo resultan insuficientes, las expectativas de encontrar empleo no coinciden con las vacantes disponibles o sencillamente no existe un mercado laboral.
71. Debido al espectro de reacciones que puede suscitar la contracción del mercado laboral, no cabe esperar que un único indicador refleje las diversas necesidades insatisfechas de empleo generador de ingresos ni que pueda utilizarse de manera exclusiva como indicador global de los resultados del mercado laboral. De ahí que sea necesario complementar la tasa de desempleo con medidas de la necesidad insatisfecha de empleo generador de ingresos entre las personas ocupadas y las personas fuera de la fuerza de trabajo.

- 
72. Se han hecho varios intentos a nivel nacional e internacional para elaborar este tipo de medidas, por ejemplo medidas del subempleo visible e invisible, del subempleo por insuficiencia de horas y de las situaciones de empleo inadecuado, del desempleo en sentido laxo, de la escasez de mano de obra y de la reserva laboral. La utilización regular de este tipo de indicadores en conjunción con la tasa de desempleo se ha convertido sólo recientemente en una práctica habitual en el ámbito nacional y regional (Eurostat, 2011). Estos indicadores generalmente tratan de reflejar a grupos de población similares que comparten algunas características con las personas desocupadas pero que en las estadísticas aparecen clasificados junto con las personas ocupadas y las personas fuera de la fuerza de trabajo. Con todo, las divergencias en la medición y la formulación de tales indicadores limitan la comparabilidad entre países.
73. Un grupo de trabajo discutió el desarrollo de medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo durante la 18.<sup>a</sup> CIET. Como resultado de ello se adoptó una resolución en la que se solicitaba a la OIT que continuara trabajando en el desarrollo de una metodología para la medición, en particular, del déficit en la oferta de trabajo, los bajos ingresos y el desfase de las competencias profesionales (OIT, 2008a). Así pues, la OIT realizó trabajos preliminares sobre las tres dimensiones propuestas en colaboración con varios países interesados. En un taller técnico organizado por la OIT (OIT, 2009) se analizaron las pruebas de la metodología propuesta usando los datos nacionales disponibles. Dicha metodología también fue considerada por el Grupo de Trabajo para el avance de las estadísticas de empleo y desempleo y presentada para debate en las cinco consultas regionales que se realizaron durante 2012.
74. Sobre esta base, el proyecto de resolución incorpora directrices relativas a una dimensión de la subutilización de la fuerza de trabajo, a la que anteriormente se hizo referencia como *déficit en la oferta de trabajo*. Ahora bien, no se han incluido directrices para la medición del desfase de las competencias profesionales y de la percepción de ingresos bajos por varias razones que se explican a continuación y que se presentarán ante la Conferencia.
75. Los enfoques para medir la subutilización de la fuerza de trabajo en el pasado consideraban las medidas relacionadas con los bajos ingresos como alternativa para identificar situaciones de baja productividad a nivel individual, partiendo de la base de que los salarios bajos eran indicativos de bajos niveles de organización del trabajo y/o de baja producción. Los estudios y los enfoques más recientes basados en medidas relativas a los ingresos por hora han dejado de centrarse en las cuestiones relativas a la productividad para abordar las cuestiones relacionadas con la desigualdad salarial (Grimshaw, 2011; Lee y Sobeck, 2012; OIT, 2012b; OIT, 2009).. Estas últimas medidas se consideran de forma creciente como las más apropiadas para hacer un seguimiento de los vínculos existentes entre el empleo, la pobreza y la desigualdad. En cuanto al desfase de las competencias profesionales, los enfoques adoptados en el pasado consideraban por lo general que este fenómeno constituía una dimensión importante de la subutilización de la fuerza de trabajo. No obstante, en los trabajos más recientes se ha tendido a conceptualizar el desfase de las competencias profesionales en el marco de la calidad del empleo, lo que ha redundado en la ampliación del alcance del concepto, el cual ha pasado a englobar las cuestiones relativas al aprendizaje permanente en el lugar de trabajo y a la readaptación profesional de los trabajadores para hacer frente al vertiginoso cambio tecnológico y a mercados laborales más dinámicos y globalizados (Wilkins y Wooden, 2011; CEPE, 2010).
76. Si estas dos dimensiones fueran a incluirse en un marco de subutilización de la fuerza de trabajo, sería necesario reformular las medidas para hacer hincapié en su relación con los desfases entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo. Esta reformulación conllevaría también pasar de un enfoque de medición normativa a un enfoque que tuviera en cuenta la situación de las personas con respecto a una situación alternativa preferida. Este enfoque es el que subyace a la medición del subempleo por insuficiencia de horas, del desempleo, y de la fuerza de trabajo potencial que se incluyen en el proyecto de resolución. Es asimismo el enfoque que se emplea en las normas internacionales vigentes respecto de la medición de situaciones de empleo inadecuado en razón de los ingresos y las competencias (16.<sup>a</sup> CIET).

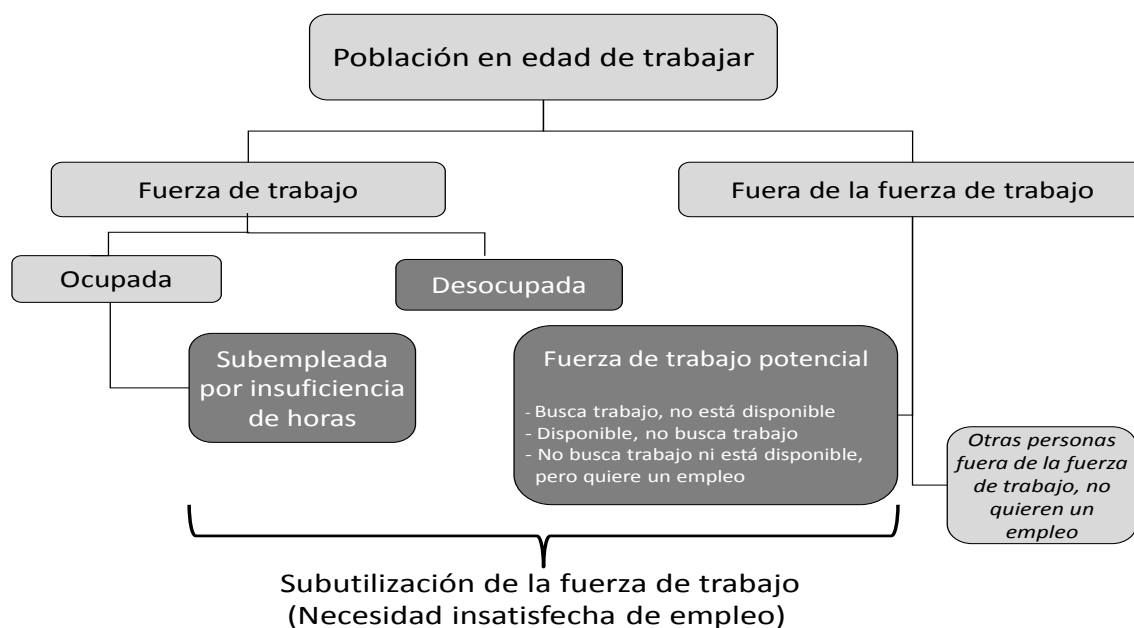
Por otra parte, el mantenimiento de este enfoque de medición común facilita la utilización conjunta de estas medidas para una interpretación más sensata.

77. El proyecto de resolución reconoce el carácter central de estas dos dimensiones para hacer un seguimiento de los mercados laborales y evaluar su impacto en la pobreza, ya sea que se conciben en el marco de la subutilización de la fuerza de trabajo o en el de las condiciones de trabajo y la calidad del empleo. Con esto en mente, el proyecto de resolución recomienda que (véase párrafo 62 del proyecto de resolución), en sus conjuntos de indicadores nacionales del mercado laboral, los países incluyan medidas relativas a las situaciones de empleo inadecuado por razón de ingresos o competencias, tal como se define este concepto en las normas internacionales (16.<sup>a</sup> CIET, 1998), además de medidas relativas a la baja remuneración según la definición de este concepto en el marco de la medición del trabajo decente, entre otras medidas de la pobreza de los ingresos (véase párrafo 63 del proyecto de resolución). También se incluyen directrices para preparar tabulaciones de personas ocupadas por franjas de ingresos y de hogares por medidas pertinentes de ingresos de los hogares (véase el capítulo 9). A partir de estos criterios, la Conferencia tal vez considere oportuno valorar si la Oficina debería seguir trabajando para ampliar el espectro de medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo que han de incluirse en las normas estadísticas internacionales, así como las posibles dimensiones que deben cubrirse.

## Componentes

78. Además del desempleo, las medidas que reflejan problemas de insuficiencia de absorción de mano de obra incluyen, dentro del grupo de las personas ocupadas, a aquellas subempleadas por insuficiencia de horas o intensidad del trabajo y, dentro del grupo de las personas fuera de la fuerza de trabajo, a las personas desalentadas y a aquéllas a las que las circunstancias les impiden acceder al empleo (véase el diagrama 4).

**Diagrama 4. Componentes de la subutilización de la fuerza de trabajo relacionada con la absorción insuficiente de mano de obra**



- 
79. Los componentes que se proponen precedentemente como medidas clave de la subutilización de la fuerza de trabajo son el subempleo por insuficiencia de horas, el desempleo y la fuerza de trabajo potencial. Cuando se usan por separado, estas tres medidas, o sus subcomponentes, permiten efectuar un seguimiento más detallado de los ciclos de los mercados laborales, ya que cada componente puede reaccionar de forma distinta en diferentes fases del ciclo económico y en contextos diferentes. Además, podrían combinarse para generar medidas agregadas más amplias, como una tasa de desempleo ampliada y un indicador global de la subutilización de la fuerza de trabajo. En el capítulo 7 figuran las definiciones y directrices operativas para identificar personas en situación de subutilización de la fuerza de trabajo. El capítulo 9 proporciona orientación general para la elaboración de indicadores pertinentes.

## **Terminología**

80. En las normas vigentes se emplean las expresiones «población económicamente activa» y «población no económicamente activa» como conceptos de carácter general que son independientes del marco de medición que se utilice. En ellas también se emplean las expresiones «población corrientemente activa» y «población no corrientemente activa» para referirse a las medidas basadas en el marco de la actividad actual, así como «población habitualmente activa» y «población no habitualmente activa» para las medidas basadas en el marco de la actividad habitual (véase el párrafo 17).
81. Se propone que en el proyecto de normas internacionales únicamente se conserven las expresiones «fuerza de trabajo» y «personas fuera de la fuerza de trabajo». El sentido de estas expresiones es compatible con el marco conceptual propuesto, donde se reconoce que las personas pueden dedicarse a diferentes formas de trabajo y que todas éstas utilizan insumos de trabajo para realizar actividades productivas.
82. Por otra parte, se han conservado las expresiones «empleo» y «desempleo», a pesar de que la propuesta de definición reduce el ámbito de actividades abarcadas en el concepto de empleo. Se estima que es preferible conservar estas expresiones en razón de su uso generalizado, y porque las nuevas definiciones en realidad se acercan más a la comprensión habitual de ambos conceptos. Además, como un gran número de países ya utiliza en sus mediciones del empleo el ámbito más restringido que se propone, la revisión de las normas no debería ocasionar cambios significativos en las series cronológicas de esos países.

---

## Parte II

83. En la Parte II del presente informe se explican con detalle las revisiones incluidas en el proyecto de resolución sobre estadísticas del trabajo (véase el anexo).

### 5. Objetivos, concepto de trabajo utilizado como referencia, unidades y clasificaciones

#### Objetivos

84. Las nuevas prioridades en materia de políticas exigen que los sistemas estadísticos nacionales estén en condiciones de proporcionar información sobre un espectro más amplio de objetivos de medición. El sistema sigue dando prioridad a los objetivos de medición indicados en la resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET. Sin embargo, ambos objetivos se han ampliado y precisado aún más en el proyecto de resolución para poner de relieve la necesidad de información a fin de:

- a) realizar un seguimiento de los mercados laborales y de la subutilización de la fuerza de trabajo, a fin de contribuir al diseño de políticas en las esferas del empleo, los ingresos y los aspectos socioeconómicos conexos;
- b) cuantificar la aportación de las distintas formas de trabajo a la producción, el crecimiento económico, la subsistencia de los hogares y el bienestar, y
- c) evaluar la participación en las distintas formas de trabajo de grupos de población específicos a fin de sustentar la elaboración de políticas dirigidas a reducir la desigualdad.

85. El proyecto de resolución incluye nuevos elementos, como la referencia explícita al seguimiento de la subutilización de la fuerza de trabajo en la evaluación periódica de los resultados del mercado laboral, y a la cuantificación de la contribución de cada forma distinta de trabajo a los resultados socioeconómicos en la economía, los hogares y las personas.

86. El ámbito y los objetivos de medición que configuran los sistemas nacionales de estadísticas del trabajo son más amplios que en el pasado; sin embargo, esto no significa que se necesiten estadísticas de todas las medidas incluidas en el proyecto de resolución con la misma frecuencia o el mismo nivel de detalle. Antes bien, cada país debe diseñar un sistema nacional propio que establezca distintos conjuntos de estadísticas con frecuencias diferentes, que tengan en cuenta la naturaleza de los mercados y las pautas de trabajo del país y los recursos y las fuentes estadísticas disponibles, de un modo que apunte al progreso y la sostenibilidad del sistema.

87. Es necesario consultar con los distintos usuarios de las estadísticas a efectos de identificar el conjunto concreto de medidas que deben incluirse en el sistema y sus diferentes frecuencias de recopilación y difusión. En líneas generales, el programa debería proporcionar estadísticas a corto plazo que permitan hacer un seguimiento de las variaciones estacionales y otras variaciones temporales en los mercados laborales, a intervalos más largos a efectos de las estimaciones macroeconómicas y análisis estructurales, para realizar evaluaciones comparativas y permitir análisis más exhaustivos. En el capítulo 8 figuran recomendaciones más detalladas para orientar a los países sobre cómo definir el calendario nacional de recopilación y difusión de datos.

- 
88. Teniendo en cuenta la utilización generalizada de las estadísticas de la fuerza de trabajo para hacer comparaciones internacionales, así como la necesidad de contar con estadísticas comparables sobre todas las formas de trabajo, en los objetivos también se han formulado recomendaciones para promover el uso de las normas propuestas como base para la elaboración de estadísticas nacionales sobre este particular.

## Trabajo

89. En el proyecto de resolución revisada se formula la primera definición internacional de *trabajo* con miras a su utilización como concepto de referencia en mediciones estadísticas. Por trabajo se entienden, pues, todas las actividades realizadas por personas con el fin de producir bienes o servicios para el consumo de otros o el autoconsumo.
90. Esta definición es compatible con el ámbito de actividades productivas comprendidas en la *frontera general de la producción* y, asimismo, con el concepto de unidad económica que se define en el SCN 2008. En consecuencia:
- a) quedan excluidas de la definición conceptual de *trabajo* las actividades que no puedan ser realizadas por una persona en lugar de otra, incluidas todas las actividades de autocuidado, de aprendizaje y para el entretenimiento propio, así como todas las demás actividades que no entrañan la producción de bienes o servicios para el consumo de otras unidades o su autoconsumo, por ejemplo la mendicidad y el robo;
  - b) el *trabajo* puede realizarse en todo tipo de unidades económicas que incluyen:
    - i) las unidades de mercado que producen bienes y servicios principalmente para la venta a precios económicamente significativos;
    - ii) y las unidades de no mercado que producen bienes y servicios principalmente para abastecer a otras unidades de manera gratuita o a precios que no son económicamente significativos, y
    - iii) los hogares que producen bienes y servicios principalmente para el autoconsumo o la formación de capital fijo de los productores.
91. La formulación de una definición de trabajo como concepto de referencia en el proyecto de resolución persigue dos objetivos:
- a) en primer lugar, reconoce que todas las actividades productivas contribuyen a la producción económica y a la subsistencia de los hogares y al bienestar, independientemente de que la producción esté dirigida al mercado o al autoconsumo del productor o de su grupo familiar. En este sentido, promueve la medición exhaustiva de todos los insumos de trabajo incorporados a la producción dentro y fuera de la frontera de producción definida por el SCN, y la valoración de su aportación a la economía y a los hogares, y
  - b) en segundo lugar, promueve el uso de una metodología común de medición para producir conjuntos separados de estadísticas sobre cada *forma de trabajo* y así responder a diferentes necesidades en materia de políticas. Una metodología de medición común resulta esencial para facilitar la integración de las estadísticas sobre el empleo con las estadísticas sobre otras formas de trabajo, y del conjunto de las estadísticas sobre el trabajo con las cuentas nacionales de producción y, en líneas más generales, con otras estadísticas económicas, así como con las estadísticas sobre el tiempo de trabajo, el trabajo infantil y el uso del tiempo. De hecho, esta metodología es congruente con las normas internacionales vigentes sobre la medición del tiempo

---

de trabajo y las estadísticas de trabajo infantil (OIT 2008b; OIT 2008c), que cubren todas las actividades dentro de la frontera general de producción definida por el Sistema de Cuentas Nacionales.

## Unidades estadísticas

92. Hay diferentes unidades pertinentes para producir y analizar estadísticas sobre cada forma de trabajo. El proyecto de resolución identifica las siguientes unidades estadísticas: personas, empleos y grupos de actividades.

### ***Empleo (como puesto de trabajo ocupado)***

93. El concepto de *empleo* se definió por primera vez en una norma internacional de estadísticas del trabajo como parte de la resolución sobre la revisión de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de 1988 (CIUO-88), actualizada mediante la resolución de 2007 por la que se adoptaba la versión de 2008 actualmente en vigor (CIUO-08). En esa resolución se definía el empleo como un «conjunto de tareas y obligaciones desempeñadas por una persona, o que se prevé que ésta desempeñe, incluido para un empleador o por cuenta propia». Esta misma definición fue incluida en la resolución sobre la medición del tiempo de trabajo adoptada en 2008 por la 18.<sup>a</sup> CIET, donde se indica además que la medición puede hacerse con respecto a un empleo «formal o informal» y «referirse a las tareas domésticas no remuneradas y al trabajo voluntario llevado a cabo por una persona para un hogar fuera de la *frontera de producción del SCN* pero dentro de la *frontera general de la producción*».
94. En el proyecto de resolución se incorporan varias revisiones que precisan aún más el concepto de *empleo*, definiéndolo como «un conjunto de tareas y obligaciones desempeñadas por una persona, o que se prevé que ésta desempeñe, para una sola unidad económica». La referencia a categorías específicas de la situación en el empleo se suprimió de la definición de *empleo* para dar cabida a todos los cambios que deriven de la próxima revisión de la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE). Se ha clarificado la noción de «sola unidad económica» en el caso de las personas ocupadas por cuenta propia. En concreto, se considera que estas últimas tienen tantos empleos como unidades económicas poseen en propiedad o copropiedad, independientemente del número de clientes a los que atiendan.
95. Por recomendación de la Reunión de Expertos, se ha reducido el ámbito de las actividades de la unidad estadística *empleo (como puesto de trabajo ocupado)*. Actualmente, se recomienda utilizar el término únicamente en relación con la forma de trabajo denominada empleo. Al recomendar esta aplicación más acotada de la unidad *empleo*, la Reunión de Expertos hizo hincapié en su uso para hacer un seguimiento de la creación de empleos a efectos de informar el diseño de políticas del mercado laboral, la utilización general del término en el lenguaje común, y los problemas que presenta su traducción del inglés a otros idiomas. Aun así, los Expertos admitieron su aplicabilidad al trabajo voluntario y al trabajo de producción para el autoconsumo como unidad estadística para su medición y análisis. La Conferencia tal vez considere oportuno expresar su opinión sobre la necesidad de contar con una unidad estadística equivalente a la unidad *empleo (como puesto de trabajo ocupado)* para su aplicación al trabajo voluntario y al trabajo de producción para el autoconsumo y, en caso de que lo considere oportuno, proponer una terminología aceptable para su inclusión en la versión revisada de las normas.

---

## Pluriempleo

96. Habida cuenta de que las personas pueden tener más de un empleo durante un período breve de referencia, el proyecto de normas define el *empleo principal* como aquel al que corresponden la mayor cantidad de horas trabajadas. La elección de las horas habitualmente trabajadas (y no de los ingresos o de la propia percepción al respecto) como criterio fundamental para identificar el empleo principal es congruente con la prioridad que se concede en el marco a la medición de la participación en el empleo y del tiempo de trabajo. Esta permite clasificar a las personas ocupadas de acuerdo con las características del empleo en el cual invierten la mayor parte de su tiempo.

## Grupos de actividades

97. Se ha incorporado una nueva unidad estadística denominada *grupos de actividades* para su utilización en relación con el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario. El término *grupos de actividades* hace referencia a conjuntos de tareas y obligaciones que realiza una persona para producir determinadas clases de bienes o servicios para una unidad económica.
98. Esta unidad estadística se incluye por dos razones principales: en primer lugar, como herramienta para la recopilación de datos que facilite la memoria y mejore la declaración de información relativa al tiempo de trabajo asociado con cada *grupo de actividad*, lo que es necesario para una valoración completa de las actividades realizadas durante el período de referencia (por ejemplo, cría de ganado, pesca, recolección de leña, acarreo de agua, administración del hogar y cuidado de miembros de la familia dependientes); en segundo lugar, para el análisis sectorial de la productividad y de la aportación del trabajo de producción para el autoconsumo y del trabajo voluntario, en particular el trabajo voluntario directo, y del espectro de tareas y obligaciones más comúnmente asociados con la realización de estas actividades.
99. Esta metodología se asemeja a la que recomiendan las normas internacionales sobre estadísticas del sector informal, que proponen codificar cada actividad que realiza una unidad del sector informal por separado (15.<sup>a</sup> CIET, 1993). También se recomienda su aplicación para medir el trabajo voluntario y para las estadísticas de uso del tiempo (OIT, 2011). Un problema que plantean las actuales clasificaciones internacionales de ocupaciones e industrias (CIUO-08 y CIIU Rev.4) radica en que no ofrecen grupos detallados para un análisis coherente de las diversas actividades que realizan los hogares para el autoconsumo, ya sea que el trabajo sea realizado por miembros del grupo familiar o por voluntarios. Esto se verifica especialmente en la prestación de servicios, aunque también en relación con la producción de bienes.
100. Para dar tratamiento a estas limitaciones, la versión más reciente de CIUO-08 incorporó subgrupos principales separados para distinguir a los trabajadores calificados y orientados al mercado de los sectores de la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca (subgrupos principales 61 y 62) de los agricultores, pescadores, cazadores y recolectores de subsistencia (subgrupo principal 63), y establece grupos detallados separados para los recolectores de agua y leña (grupo primario 9624). Ahora bien, no se incluyen grupos detallados comparables que reflejen los conjuntos de actividades más comunes o el espectro de las tareas o los obligaciones realizados por los proveedores de servicios para el autoconsumo, como tampoco de quienes producen tanto bienes como servicios para el autoconsumo.
101. En el caso de la CIIU Rev.4, se hace hincapié en la actividad primaria de las unidades económicas que participan en la producción de mercado, por lo que no es posible clasificar a las personas por su aportación a la producción de diferentes clases de bienes y de



---

servicios. Por otra parte, en la CIIU Rev.4, las actividades para el autoconsumo se clasifican en la categoría 9810 («Actividades no diferenciadas de producción de bienes para el autoconsumo de hogares») o en la 9820 («Actividades no diferenciadas de producción de servicios para el autoconsumo de hogares»), pero sólo si no es posible identificar una actividad primaria para las actividades de subsistencia de los hogares. Este enfoque limita la utilidad de las estadísticas para valorar estas formas de trabajo y evaluar el espectro total de bienes y servicios que se producen en la economía.

## **Clasificaciones de la población**

### ***Situación en la fuerza de trabajo***

- 102.** El proyecto de resolución conserva el marco conceptual de actividad actual, que se ha convertido en la norma para la producción de estadísticas sobre la fuerza de trabajo. Permite clasificar a la población en función de su situación en la fuerza de trabajo en un breve período de referencia. Se conservan los mismos principios (el criterio de actividad, la norma de prioridad y el criterio de una hora) para clasificar a las personas en tres categorías mutuamente excluyentes: ocupadas, desocupadas o fuera de la fuerza de trabajo. Del mismo modo, la fuerza de trabajo sigue comprendiendo la suma de las personas ocupadas y las desocupadas.
- 103.** La participación en otras formas de trabajo en el mismo período de referencia (esto es, trabajo voluntario y trabajo de producción para el autoconsumo) no se toma en cuenta al clasificar a las personas por su situación en la fuerza de trabajo. Así, una persona que estuvo ocupada una hora y trabajó 12 horas en la producción de servicios para el autoconsumo sigue computándose en el grupo de personas ocupadas. Una persona sin un empleo, que trabajó 20 horas como voluntario, solicitó puestos de trabajo y estaba disponible para incorporarse a un empleo se clasifica como desocupado.
- 104.** Sin embargo, el marco conceptual de la fuerza de trabajo ha dejado de definirse como la oferta de trabajo que contribuye a la producción medida por el SCN, debido al ámbito más acotado de actividades del empleo que se propone y sus consecuencias en la medición del desempleo. Hoy día se refiere a la oferta actual de trabajo para la producción de bienes y servicios a cambio de una remuneración o ganancia. Esta definición revisada de fuerza de trabajo se ha incluido en el proyecto de resolución como concepto de referencia.
- 105.** Ahora bien, a diferencia de la actual definición de personas fuera de la fuerza de trabajo, se propone restringir el nuevo concepto a las personas con una edad superior a la especificada para la medición de la fuerza de trabajo, es decir, la población en edad de trabajar. Este cambio se propone como reconocimiento del hecho de que los niños pueden participar en diversas actividades productivas y de que existen normas estadísticas internacionales específicas para la elaboración de estadísticas sobre los niños que desempeñan actividades productivas. Por otro lado, también tiene en cuenta la formulación de una nueva medida de la fuerza de trabajo potencial, que será utilizada para hacer un seguimiento del mercado laboral.

### ***Situación de trabajo principal***

- 106.** Además de la clasificación de la población por situación en la fuerza de trabajo, se presenta una alternativa para su utilización en análisis sociales que consiste en clasificar a la población por la situación de trabajo principal. A diferencia de la situación en la fuerza de trabajo, esta clasificación se sugiere en relación con períodos de referencia breves o largos, según su pertinencia para distintos objetivos analíticos. En la clasificación propuesta se da prioridad a cualquier actividad productiva por encima de cualquier otro tipo de actividad y,

---

entre las distintas formas de trabajo, a la que se considera como la forma de trabajo principal según la propia percepción como declarada por el informante.

### **Situación de actividad habitual**

107. En el proyecto de resolución revisado ya no se recomiendan el enfoque y la clasificación de la población según su actividad habitual, que buscan reflejar la situación *predominante* de las personas a lo largo de un período de observación largo como habitualmente activas o habitualmente no activas. Ese enfoque fue introducido en la resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET y posteriormente desarrollado en un manual de la OIT para su aplicación (Husmanns, 1990), si bien no fue ampliamente aplicado por los países (véase también el capítulo 8). En los casos en que sí se aplicó, se han utilizado diversas formas de medición; por ejemplo, no sólo en base a las metodologías se recomendada, período por período o empleo por empleo, sino que también en base a la propia percepción espontánea respecto del período de referencia largo, el recuerdo sobre un año completo, o el recuerdo de la participación en la actividad económica en algún momento del año.
108. En los censos de población, habitualmente se ha utilizado el concepto alternativo de «marco de actividad principal», medido en general con arreglo a la propia percepción espontánea con relación especialmente a la situación actual y sin especificar el período de referencia, o con relación a un período de referencia corto y, en algunos casos, largo. La diversidad de los enfoques para la medición ha dado como resultado una gran variabilidad de las estadísticas, lo que ha limitado su comparabilidad internacional.
109. De la misma manera, la preparación de informes estadísticos a partir de estos diversos enfoques para la medición de la población económicamente activa ha generado confusión con las estadísticas de la fuerza de trabajo derivadas del uso del marco de la fuerza de trabajo. Pese a estos problemas en la aplicación del marco de actividad habitual, desde el punto de vista conceptual mantener una clasificación de la población según su situación predominante en el mercado laboral en un período de referencia largo puede ser particularmente útil para el análisis social y del mercado laboral. Es posible que la Conferencia desee expresar su opinión sobre la necesidad de una clasificación de este tipo.

## **6. Formas de trabajo: definiciones y directrices**

110. En el proyecto de resolución se identifican tres *formas de trabajo* distintas: el *trabajo de producción para el autoconsumo*, el *empleo* y el *trabajo voluntario*. El proyecto también las define y provee directrices operativas para su medición por separado.

### **Criterio de una hora y períodos de referencia para la medición**

111. La participación de las personas en cada *forma de trabajo* se mide aplicando el criterio de una hora durante un corto período de referencia. Este es el enfoque que se ha establecido para identificar a las personas ocupadas. Se propone utilizar este umbral de una hora para reflejar la participación en el trabajo de producción para el autoconsumo y en el trabajo voluntario. Así pues, se considera que una persona trabaja en la producción para el autoconsumo si ha producido bienes o prestado servicios para su propio uso final durante un mínimo de una hora durante el período de referencia corto especificado. De la misma manera, se considera que una persona trabaja en forma voluntaria si ha trabajado durante un mínimo de una hora para terceros, voluntariamente y sin remuneración, durante el período de referencia especificado.

- 
- 112.** La aplicación del criterio de una hora permite incluir el trabajo a tiempo parcial, esporádico u ocasional. Este tipo de información es imprescindible para elaborar estimaciones precisas de los insumos de trabajo, la productividad y otras medidas conexas, como así también de la contribución global a la economía de cada *forma de trabajo*. También resulta indispensable para la formulación de políticas que tengan que ver con el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada, el ordenamiento del tiempo de trabajo, la pobreza de ingresos y de tiempo, y otra serie de cuestiones relacionadas con el trabajo decente y la calidad del empleo. Además, esa información puede servir para evaluar las divergencias en los niveles de participación en diferentes formas de trabajo entre grupos de población distintos, por ejemplo entre hombres y mujeres, tanto en el empleo como en la prestación de servicios para el autoconsumo.
- 113.** Se recomienda usar en la medición períodos de referencia cortos para elaborar estimaciones de la situación en un momento dado y para reducir al mínimo los problemas derivados de los fallos de memoria, o bien la carga del encuestado, que pueden afectar la calidad de los datos. La duración de los períodos de referencia cortos también debe tener en cuenta la intensidad con que las personas tienden a participar en cada forma de trabajo, y la forma en que organizan su tiempo para realizarlo. Tomando en consideración estos elementos, el proyecto de resolución recomienda el uso de distintos períodos de referencia cortos para medir cada forma de trabajo. En particular, recomienda:
- a) para el empleo, un período de referencia de una semana o siete días, en consonancia con las normas internacionales vigentes y con la práctica nacional. Además, sirve como período de referencia para establecer el criterio de «sin empleo» en la medición del desempleo y, así, determinar la situación de las personas en la fuerza de trabajo. La inclusión de períodos de referencia alternativos de la misma duración («una semana o siete días») permite cierta flexibilidad y, al mismo tiempo, promueve la comparabilidad internacional de las estadísticas. Esto se basa en el reconocimiento de que existen razones válidas que justifican las distintas prácticas en las metodologías nacionales de recolección de datos, según lo cual puede utilizarse una semana civil fija, móvil o los siete días previos. Con estas diferencias se pretende alcanzar varios objetivos: esencialmente, proporcionar estadísticas correspondientes a un período específico del mes o elaborar un promedio para el mes completo, así como mejorar o facilitar el recuerdo retrospectivo, habida cuenta de las disposiciones comunes sobre el ordenamiento del tiempo de trabajo en el país;
  - b) para la producción de bienes para el autoconsumo y para el trabajo voluntario, un período de referencia de cuatro semanas o un mes civil. Las pautas de la participación en la producción de bienes para el autoconsumo pueden variar ampliamente, desde el trabajo intensivo durante un determinado número de días, seguido por períodos de espera, como sucede en las actividades agrícolas, hasta el trabajo con poca frecuencia, como es el caso de las grandes reparaciones o de las actividades para fines de esparcimiento. Análogamente, la magnitud de la participación de la población en el trabajo voluntario tiende a ser baja, y en general es esporádica o poco frecuente. Un período de referencia de cuatro semanas o un mes civil refleja mejor estas actividades, porque es lo bastante flexible como para dar cabida a los períodos de descanso o inactividad y, al mismo tiempo, limitar los potenciales fallos de memoria, y
  - c) para la producción de servicios para el autoconsumo, un período de referencia de uno o varios días de 24 horas en un período de siete días o una semana. Las actividades de prestación de servicios no remunerados para el autoconsumo se suelen realizar a lo largo del día, a menudo con intermitencias y en combinación con otras actividades. Los distintos tipos de actividades también se suelen llevar a cabo en diferentes días y en diversos niveles de intensidad, con variaciones importantes, por ejemplo entre los días de mercado, los días de descanso, los feriados, etc. El uso del período de

---

referencia propuesto facilita la recolección o el registro de la información, y también permite abarcar los distintos ordenamientos del tiempo de trabajo que se observan en la producción para el autoconsumo.

- 114.** La combinación de varios períodos de referencia breves con el criterio de una hora da como resultado la aplicación de una «vara» diferente para medir el nivel de intensidad que se usa a fin de determinar la participación en cada forma de trabajo. El proyecto de resolución sugiere este enfoque como una forma de compromiso entre la necesidad de precisión y la facilidad de aplicación. Sin embargo, en el proyecto se recomienda que los países reúnan la información sobre las horas de trabajo para cada grupo de actividades realizadas en el período de referencia, e incluir los períodos de menos de una hora. Esto se recomienda para evitar los fallos de memoria, pero la información reunida también permitirá analizar la medida en que las personas realizan trabajos de producción para el autoconsumo y/o trabajo voluntario por lapsos de menos de una hora en los períodos de referencia especificados.
- 115.** Además de utilizar la semana como período de referencia, las normas de la 13.<sup>a</sup> CIET también recomiendan un período de referencia de un día para medir el empleo (véase el párrafo 19). El origen de este enfoque se remonta a las primeras iniciativas de producción de estimaciones de recursos que se referían a un momento preciso en el tiempo, para su uso principalmente en los censos de población. Sin embargo, ahora este período de un día se considera demasiado corto para aportar información sustancial sobre la fuerza de trabajo y las pautas de trabajo de la población. Por otro lado, esta alternativa fue pensada también para las estadísticas derivadas de encuestas de establecimientos y fuentes administrativas, las cuales a menudo se compilan en referencia a un día específico (por ejemplo, el día de pago o el último viernes del mes). En el proyecto de normas revisadas ya no se recomienda el período de referencia de un día. Por su parte, los períodos de referencia asociados con las fuentes administrativas se mencionan en la sección sobre Fuentes (véase el capítulo 8).

## **Trabajo de producción para el autoconsumo**

- 116.** La producción de bienes y servicios para el autoconsumo es una de las formas de trabajo más antiguas. Antes de que proliferaran los mercados de bienes y servicios, los hogares producían sobre todo para cubrir sus propias necesidades de alimentación, alojamiento y demás necesidades básicas, y para el cuidado de los miembros de la familia, la vivienda y los bienes duraderos. La producción para el autoconsumo ha ido disminuyendo en relación inversa al aumento de la oferta en los mercados de estos bienes y servicios. Con todo, este tipo de producción sigue siendo un fenómeno generalizado en países con diferentes niveles de desarrollo. En efecto, la producción para el autoconsumo, por ejemplo la agricultura de subsistencia, es todavía una modalidad de producción fundamental para la supervivencia en las zonas pobres de todo el mundo, y es también una estrategia habitual para complementar los ingresos del hogar, por ejemplo con huertas, en muchas áreas tanto urbanas como rurales. En contextos más desarrollados y entre los grupos de ingresos más elevados, este tipo de producción comprende más que nada los servicios domésticos no remunerados, las labores de bricolaje y artesanía, la jardinería, etc.
- 117.** El concepto de trabajo de producción para el autoconsumo se emplea en el proyecto de resolución para reflejar todos los insumos de trabajo que intervienen en la producción de bienes y servicios para el propio uso final. El propio uso final abarca la producción que el productor o los miembros de su hogar o familiares que vivan en otros hogares destinan a su propio consumo final. Esta última situación se incluye para reflejar las diversas actividades productivas no remuneradas que se realizan de manera regular u ocasional para prestar asistencia a familiares; este es el caso, por ejemplo, de las actividades agrícolas familiares en que los miembros que viven en distintos hogares ponen en común su mano de obra y sus recursos para producir alimentos y otros bienes que se distribuyen entre los miembros

---

de la familia para su propio uso final, como también la asistencia no remunerada a otros familiares (por ejemplo, acarreo de agua para los ancianos, tareas de mantenimiento del hogar o las pertenencias, compras, preparación de comidas o prestación de cuidados a familiares). Este tipo de trabajo para la propia familia es frecuente en todas las partes del mundo, aunque no se ha especificado ninguna definición del concepto de familia para dar cabida a las diversas circunstancias nacionales.

- 118.** El trabajo de producción para el autoconsumo combina en un mismo concepto la producción de bienes para el propio uso final (producción de bienes para el autoconsumo) incluidos en la *frontera de producción del SCN*, y la producción de servicios para el propio uso final (producción de servicios para el autoconsumo), que está fuera de la *frontera de producción* más restringida del SCN pero dentro de la *frontera general de la producción*. De este modo se reconoce la contribución conjunta de ambas actividades a la producción de los hogares y las familias para el propio uso final. Un enfoque como éste permite evaluar el aporte del trabajo de producción para el autoconsumo a las condiciones materiales de vida, los ingresos y el bienestar de los hogares. A su vez, tales evaluaciones pueden servir de base para identificar hogares y trabajadores de subsistencia. Dicho enfoque también permite abordar algunos problemas, hasta ahora sin resolver, relacionados con la medición de actividades realizadas principalmente por mujeres; ello permitirá llevar a cabo evaluaciones más completas de su aporte a la economía y de la dinámica de la participación femenina tanto en el trabajo de producción para el autoconsumo como en el empleo, en el sentido de actividad orientada a la generación de ingresos o beneficios.
- 119.** Se ha afirmado que una de las ventajas de tratar los bienes y servicios para uso propio como una misma forma de trabajo es que de ese modo, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, será mucho menos probable que al recopilar datos estadísticos se omita la producción de los hogares (Goldschmidt-Clermont, 2000). La recopilación de la información por *grupos de actividades*, según se recomienda, también reduce los problemas que plantea la demarcación de una frontera entre los bienes y los servicios. Por ejemplo, se considera que recoger leña, procesar alimentos para su conservación, fabricar mantequilla o queso, descascarar arroz, sacrificar animales y moler grano son todas tareas realizadas para la producción de bienes, mientras que preparar una comida es un servicio ya que ésta se prepara para su consumo inmediato. En la práctica, trazar la línea divisoria entre cocinar y las demás tareas suele resultar difícil, especialmente cuando la preparación de la comida es una tarea cotidiana. Análogamente, la construcción y mejora del lugar de vivienda se considera una tarea encaminada a la formación de capital fijo y, por tal motivo, incluida en la *frontera de producción del SCN*, mientras que las reparaciones de menor escala se consideran servicios, por lo que no se incluyen en ella. Ahora bien, con frecuencia resulta difícil hacer la distinción entre reparar, mejorar y construir, en particular en aquellos casos en que las viviendas están construidas con materiales como barro, hojas de palmera, madera y otros materiales perecederos (Anker, 1983).
- 120.** Como el proyecto de resolución no define *a priori* los *grupos de actividades*, permite recopilar datos en diferentes niveles de detalle según el destino que se dará a las estadísticas, el análisis y la fundamentación de las políticas, la fuente de datos utilizada y las diversas actividades de producción para el autoconsumo que prevalezcan en el país. Por ejemplo, pueden usarse categorías de *grupos de actividades* más detalladas en una encuesta sobre el uso del tiempo que en una encuesta de la fuerza de trabajo. Del mismo modo, cuando las prioridades de las políticas requieren información sobre el tiempo destinado al cuidado sin remuneración de los niños y/o adultos dependientes, esta información se podrá incluir en una encuesta como *grupos de actividades* independientes a los fines de los informes.
- 121.** Para seguir facilitando la correspondencia con el SCN, en el proyecto de resolución se hace referencia a dos categorías de trabajo de producción para el autoconsumo, a saber, la producción de bienes para el autoconsumo y la producción de servicios para el

---

autoconsumo. Asimismo, el ámbito de las actividades de cada una de estas categorías coincide con la del SCN 2008. Esta categorización durante la tabulación y el análisis también permite clasificar a las personas que realizan trabajos de producción para el autoconsumo según las características de su actividad: *a)* únicamente producción de bienes para el autoconsumo; *b)* producción de bienes y servicios para el autoconsumo, o *c)* únicamente producción de servicios para el autoconsumo. Estas categorías permiten realizar un análisis de género de la asignación de tareas dentro del hogar.

- 122.** Para identificar a las personas que realizan trabajo de producción para el autoconsumo durante la recopilación de datos, el proyecto de resolución propone partir del uso principal que prevea darse a los bienes producidos según se declare (es decir, principalmente para el propio consumo final o para la venta/el trueque). En el caso de los servicios, en la práctica esto abarcará todos los servicios prestados por miembros del hogar o de la familia sin recibir remuneración y exclusivamente para su propio uso, pues los servicios se consumen en el mismo proceso en que se prestan, por lo que es imposible separar el uso previsto del destino real de la producción. En el caso de los bienes, en cambio, y en particular de los productos agrícolas y de la caza y de la pesca, será preciso definir el uso previsto de la producción para distinguir a las personas que realizan trabajo de producción para el autoconsumo de las que orientan su actividad al mercado, por ejemplo en el caso de la producción de bienes principalmente para venta o trueque que constituya empleo independiente. Este enfoque es congruente con el que se adopta en la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de 2008 (CIUO-08), que distingue «trabajadores agropecuarios, pescadores, cazadores y recolectores de subsistencia» (subgrupo principal 63) de «Agricultores y trabajadores de explotaciones agropecuarias, trabajadores forestales, pescadores y cazadores calificados con destino al mercado» (subgrupos principales 61 y 62).
- 123.** No se recomiendan enfoques alternativos para cuantificar la parte de la producción destinada a los mercados o efectivamente vendida en los mercados en un período de referencia determinado, habida cuenta de su vulnerabilidad a las fluctuaciones económicas y medioambientales. Su impacto podría traducirse en un tratamiento incongruente o, durante los períodos en que la empresa no logra suficientes ventas o beneficios, en una clasificación errónea de las actividades orientadas al mercado como producción para el autoconsumo. En cambio, la utilización de la finalidad declarada permite reflejar algunos aspectos relacionados con la modalidad de producción. Así, pues, se clasificará a las personas como dedicadas al trabajo de producción para el autoconsumo si la finalidad declarada principal es el autoconsumo, aun si el excedente se vende o destina al trueque.
- 124.** Este enfoque específico también se propone para permitir el análisis del alcance de la integración o la falta de integración de las personas que producen bienes para el autoconsumo en los mercados de trabajo y de bienes y servicios. Esto tiene especial importancia para los productores de alimentos, que siguen produciendo principalmente para el autoconsumo en el hogar siempre que el costo de oportunidad de cambiar por la producción para el mercado siga siendo alto, pero que pese a ello pueden destinar al trueque o vender una parte del excedente a fin de obtener otros productos o ingresos en metálico.
- 125.** Dada también la estacionalidad que suele caracterizar a la producción alimentaria, en particular la agricultura, el proyecto de normas recomienda identificar a los productores de alimentos para subsistencia por separado, como subgrupo de personas que realizan trabajo de producción para el autoconsumo. También se recomienda la difusión de un indicador de los productores de alimentos para subsistencia, junto con mediciones del rendimiento en el mercado laboral, con el objetivo de poner de manifiesto posibles problemas de integración insuficiente del mercado (véase también el capítulo 9), de diferencias en los modos de vida tradicionales y las culturas, etc.

- 
- 126.** La definición que se propone adoptar de los productores de alimentos para subsistencia se centra en la producción de alimentos provenientes de la agricultura, la pesca, la caza o la recolección que contribuyen a los medios de vida del hogar o la familia. Se propone excluir de este subgrupo a las personas que producen alimentos como recreación o esparcimiento, con el fin de hacer hincapié en el subgrupo de productores de alimentos de particular importancia para formular políticas de integración en el mercado laboral, reducción de la pobreza y seguridad alimentaria. No se recomienda distinguir según la estimación que se hace de la contribución de este trabajo al presupuesto familiar o al consumo, con el fin de limitar la exclusión del trabajo que se considera complementario y que suelen realizar las mujeres o los miembros jóvenes del hogar. Sin embargo, se deberán hacer pruebas para encontrar enfoques prácticos que permitan establecer cuándo se considera que estas actividades son de esparcimiento o recreativas. La Conferencia tal vez estime oportuno expresar sus puntos de vista sobre la continuación de la labor en esta área para desarrollar orientaciones operativas más detalladas o incluir en las normas revisadas un llamamiento para que se lleve a cabo dicha labor.
- 127.** Asimismo, el proyecto de resolución también recomienda recopilar cuando corresponda información sobre el volumen y/o el valor estimado de la producción que consume el hogar y que consumen los miembros de la familia que viven en otros hogares, como también de cualquier excedente que se venda o destine al trueque durante el período de referencia, a efectos de promover la utilización de estadísticas para cuantificar la aportación de la producción para el autoconsumo al ingreso de los hogares y al ingreso nacional. Es cada vez más habitual que se recopile esta información en las encuestas agrícolas y de presupuestos, ingresos y gastos de los hogares, y es posible que se use especialmente para respaldar el análisis de los establecimientos agrícolas según su acceso a los mercados (FAO, 2005).

## Empleo

- 128.** Se han efectuado varias modificaciones en el concepto de *empleo*, en su definición operativa y en las correspondientes directrices relativas a su medición que son necesarias para su aplicación. Se modificó el ámbito de aplicación del concepto del empleo de modo que hiciera referencia al trabajo realizado en el contexto de transacciones basadas en la remuneración. Dicha remuneración puede realizarse en forma de paga por trabajo efectuado u horas trabajadas o de beneficios derivados de los bienes o servicios que se venden o intercambian. Puede ser en efectivo o en especie y percibirse o no en el mismo período de referencia en el que se realizó el trabajo. También incluye las situaciones de transacción laboral en las que la remuneración se paga de forma indirecta a un miembro del hogar por el trabajo realizado por otro, como en el caso de los trabajadores familiares auxiliares y de miembros de la familia que prestan asistencia en las tareas y obligaciones de un empleo asalariado desempeñado por otro miembro del hogar. Esta modalidad es más común entre los trabajadores ocupados a domicilio y los trabajadores a destajo, así como entre ciertos grupos ocupacionales (como los porteros, también conocidos como conserjes).
- 129.** Se propone igualmente incluir en el concepto de empleo el trabajo realizado a cambio de formación o experiencia en el lugar de trabajo para aprender un determinado oficio, profesión u ocupación independientemente de que se perciba o no algún tipo de remuneración en efectivo o en especie, habida cuenta de que existe una transacción laboral. Se considera que este tipo de trabajo contribuye a la producción de bienes y servicios para terceros en el contexto de una transacción laboral en la que los aprendices reciben formación en lugar de una remuneración. Dado que se trata de un mecanismo importante para acceder al mercado laboral, ya sea de modo formal o informal, se propone la inclusión de este tipo de trabajo en el concepto de empleo con el objeto de poder realizar la medición sistemática de actividades productivas similares en diferentes contextos.

- 
- 130.** Los programas de formación en determinados oficios y profesiones mediante el aprendizaje en el lugar de trabajo se organizan de formas muy diversas en todo el mundo. En los países más desarrollados predominan los programas de aprendizaje profesional organizados conjuntamente por las empresas y los sistemas nacionales de formación y capacitación profesional, aunque este tipo de programas duales son cada vez más frecuentes en los países menos desarrollados. En dichos programas los aprendices suelen recibir una remuneración o incentivo durante el tiempo que duren las prácticas en el lugar de trabajo, cuyo monto aumentará en función del nivel de competencias adquiridas pero que siempre será inferior a los salarios de los trabajadores que se desempeñan en la ocupación correspondiente.
- 131.** Ahora bien, especialmente en las zonas rurales de numerosos países menos desarrollados predominan las formas tradicionales de aprendizaje, en las que la capacitación en el oficio u ocupación de que se trate la imparten los trabajadores más experimentados en talleres, garajes, tiendas, etc. Es posible que en estos casos los aprendices no reciban ninguna remuneración, o sólo reciban un incentivo o una remuneración en especie; en muchos casos se espera que abonen un pago por ese aprendizaje o que lleven sus propias herramientas (OIT, 2008d; Nübler 2009). Es necesario disponer de información completa sobre este grupo de trabajadores aprendices y sus diferentes subgrupos a efectos de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas específicos de educación y formación profesional, desarrollo de competencias y readaptación profesional en los países que cuentan con diversos tipos de modalidades. De ahí que el proyecto de resolución incluya una serie de directrices para la clasificación de los aprendices, pasantes y personas en formación por tipo de transacción laboral, distinguiendo entre transacciones monetarias (pago completo o parcial en efectivo), no monetarias (pago en especie exclusivamente) y no remuneradas (en las que únicamente se recibe formación). En cuanto al criterio de transacción basada en la remuneración que subyace al concepto de empleo, la Conferencia tal vez estime oportuno considerar si esto es o no aplicable a los miembros de la familia y trabajadores familiares auxiliares y a algunas categorías de trabajadores en formación no remunerados o que pagan por la formación, así como expresar su opinión acerca de su tratamiento respectivo en las normas revisadas para su adopción.
- 132.** Se actualizaron pertinentemente las directrices operativas para medir el empleo con el fin de reflejar el ámbito más restringido de actividades que se propone. Además, a diferencia de lo que se hacía anteriormente, el concepto de empleo se define ahora independientemente de la categoría de situación en el empleo. Una definición autónoma de empleo tiene la ventaja de mantener su pertinencia a lo largo del tiempo, pese a la aparición y desaparición de categorías específicas de situación en el empleo, las modificaciones en las características de las relaciones laborales en que se basa, o los cambios que se puedan introducir en la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93), que actualmente está en proceso de revisión.
- 133.** Para la determinación de las personas ocupadas en el correspondiente período de referencia siguen utilizándose dos grupos principales: las personas ocupadas que están trabajando y las personas ocupadas pero sin trabajar. En el primer caso se menciona explícitamente el criterio de una hora de trabajo, reafirmado en las directrices de la 14.<sup>a</sup> CIET (1987) y en las consultas celebradas como parte del proceso de revisión.
- 134.** Por lo que respecta a la categoría de las personas ocupadas pero sin trabajar, se han conservado las directrices para la evaluación de ausencias temporales, aunque se han simplificado teniendo en cuenta su objetivo principal, la práctica nacional existente y las normas internacionales para la medición del tiempo de trabajo (18.<sup>a</sup> CIET, 2008b). En concreto, las propuestas de revisión se centran en la formulación de orientaciones para identificar a las personas ocupadas ausentes de su trabajo temporalmente durante el período de referencia, ya que ello es necesario para elaborar las estimaciones en materia de empleo.



- 
135. Además, se propone la aplicación de un enfoque común para determinar las ausencias temporales de las personas con empleo asalariado y con empleo independiente. Este enfoque se basa en la idea de que los tipos de ausencia laboral que se aplican a las personas con empleo asalariado y con empleo independiente suelen ser los mismos, sin que en ello influyan las modalidades de pago ni los derechos y prestaciones. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de las licencias anuales, las vacaciones, las licencias por enfermedad, los permisos personales, y las licencias de maternidad o paternidad, aunque también en el caso de las suspensiones temporales del trabajo por razones tales como mal tiempo, averías mecánicas o eléctricas, escasez de materias primas o combustibles, o déficit en la oferta de trabajo.
136. Al igual que en las normas actuales, las ausencias temporales se establecen sobre la base de un *vínculo continuo con el empleo* y una ausencia previsible de corta duración. A la luz del acervo de prácticas nacionales de todo el mundo, se propone que la existencia del *vínculo continuo con el empleo* se funde en la expectativa declarada por el propio trabajador de volver al mismo empleo o a la misma empresa o actividad, así como al *tipo de motivo de ausencia* y, en el caso de determinados motivos, la *duración total (prevista) de la ausencia*. Dichos criterios forman parte de las normas actuales (véanse los párrafos 22 a 24) y suelen ser los que los países utilizan más habitualmente.
137. El primer criterio, el *vínculo continuo con el empleo*, implica que, para considerar a una persona como temporalmente ausente del trabajo, esa persona tendría que haberse desempeñado en ese trabajo antes de la ausencia y tener previsto volver a él después del período de ausencia. El requisito de haber trabajado antes en el empleo presupone que las personas que hayan tomado medidas oportunas para empezar a trabajar en un nuevo empleo asalariado o en un empleo independiente en una fecha posterior al período de referencia (conocidas como *iniciadores*) no deberían considerarse, en razón de ese trabajo, como personas ocupadas pero sin trabajar. En las encuestas de hogares, esta expectativa de volver a trabajar con el mismo empleador o en la misma empresa o actividad es el criterio más importante en función del cual suele evaluarse la ausencia temporal del trabajo. Dicha expectativa aparece por lo general en la pregunta fundamental con que se inicia la serie de preguntas sobre las ausencias temporales (por ejemplo, «aunque usted no haya trabajado la semana pasada, ¿tenía un empleo o empresa a donde estaba seguro que iba a regresar?»).
138. Los dos criterios restantes (*motivos y duración de la ausencia*) se recomiendan como medios para evaluar más precisamente la índole de la ausencia laboral. En términos generales, algunos motivos de ausencia no cuestionan necesariamente la continuidad de la relación de trabajo, como ocurre con las ausencias por causa de enfermedad o accidente, días festivos, vacaciones anuales y licencia de maternidad o paternidad. Además, la duración de la ausencia por estos motivos la determinan en general la legislación nacional o la práctica habitual. En estos casos, la expectativa declarada por el propio trabajador de volver al empleo y el motivo de la ausencia suelen bastar para tratar la ausencia como temporal.
139. Ahora bien, con motivos de ausencia de otra índole quizás no pueda asumirse que la relación de trabajo siga existiendo o que la ausencia sea de carácter temporal. Ello ocurre, por ejemplo, cuando las ausencias obedecen a motivos tales como accidente del trabajo, licencia personal (incluida la licencia de formación o para el cuidado de terceros), licencia parental, huelga o cierre patronal, coyuntura económica difícil (incluidos el despido técnico y el déficit en la oferta de trabajo), desorganización o suspensión temporal del trabajo por mal tiempo, averías mecánicas o eléctricas, y escasez de materias primas o combustibles. Para determinar en tales casos si se trata de una ausencia temporal tal vez haya que aplicar además el criterio de la probable duración total de la ausencia.
140. El límite de la duración de una ausencia que puede considerarse como temporal se fija en función de las circunstancias de cada país, teniendo en cuenta los períodos generales de los

---

derechos de licencia reglamentarios definidos en la legislación nacional o la práctica habitual. En el proyecto de resolución se hace notar que, por regla general, dicho límite no es superior a tres meses. Al efectuar el acopio o recopilación de datos o información se recomienda la utilización del criterio de la *duración total prevista* a fin de reducir las diferencias debidas al lapso de tiempo.

141. A diferencia de las normas de la 13.<sup>a</sup> CIET, en las actualizaciones que se proponen no se recomienda la utilización del pago ininterrumpido de sueldos o salarios como criterio para determinar si se trata de una ausencia temporal. Aunque en muchos contextos es un indicio de que la relación de trabajo sigue existiendo, este criterio no basta como prueba de ello, sobre todo en el caso de los empleos informales y de las licencias no remuneradas por iniciativa del trabajador. El pago ininterrumpido de sueldos o salarios durante una ausencia temporal en realidad forma parte de las condiciones de empleo propias del puesto de trabajo específico.
142. También se mantienen y perfilan las directrices específicas que determinan la clasificación como personas ocupadas de diferentes categorías de trabajadores que pueden plantear problemas, siempre que participen en la producción de bienes o servicios a cambio de remuneración o beneficios. Se trata de las siguientes categorías: las personas ocupadas que durante el período de referencia participaban en programas de formación o mejora de las calificaciones para el mismo trabajo o para otro dentro de la misma unidad económica; los miembros de las fuerzas armadas, incluidos los miembros regulares y los conscriptos; los trabajadores independientes en empresas de mercado (es decir, que producen bienes principalmente para la venta o el trueque), aun cuando parte de la producción se destine para el consumo del hogar; las personas con empleos estacionales durante la temporada baja, siempre que continúen desempeñando algunas de las tareas y obligaciones de sus empleos estacionales, por ejemplo la contabilidad, el mantenimiento de las instalaciones, la preparación de las tierras, etc.; los trabajadores familiares auxiliares y los miembros del hogar que prestan asistencia en las tareas y obligaciones de un empleo remunerado desempeñado por otro miembro del hogar, independientemente del número de horas trabajadas durante el período de referencia, y los aprendices, pasantes y personas en formación que, como ya se indicó, perciban remuneraciones en efectivo o en especie o únicamente reciban formación.
143. En cuanto a las personas que participan en programas de promoción del empleo, el proyecto de normas revisadas recomienda que aquellas sean clasificadas como personas ocupadas siempre que, en el contexto del programa, contribuyan a la producción de bienes y servicios de una unidad económica a cambio de una remuneración en efectivo o en especie, que puede consistir en una prestación social otorgada por el gobierno. Así pues, quedan fuera de esta categoría las personas que participan en tales programas pero no aportan insumos de trabajo en la producción, como los beneficiarios de ayudas para iniciar una actividad independiente (salvo que durante el período de referencia trabajen en dicha actividad).
144. En caso de ausencia prolongada, las normas revisadas recomiendan no incluir en la categoría de empleo a todas las personas en situación de despido por tiempo indefinido (esto es, sin ninguna garantía de volver a trabajar con el mismo empleador), a las personas con empleos estacionales durante la temporada baja si dejan de desempeñar las tareas relacionadas con ese empleo generador de ingresos, y a otras personas con ausencias prolongadas del trabajo (es decir, ausencias cuya duración total acumulada sea superior al límite de tiempo establecido para definir las ausencias temporales). En los dos primeros casos no puede garantizarse la continuidad del empleo. En cuanto a las ausencias prolongadas, como se las denomina en las presentes normas, la duración indica que no se trata de ausencias temporales, aun cuando las personas interesadas puedan tener derecho a reintegrarse en su empleo o en otro empleo dentro de la misma unidad económica. Asimismo se recomienda que, por razones analíticas, los países con una incidencia elevada

---

de ausencias prolongadas del trabajo tal vez deberían recopilar información sobre el pago de sueldos o salarios durante las ausencias, así como sobre la duración total de las mismas.

145. Por último, se han establecido orientaciones básicas en relación con el acopio de información a fin de determinar la prevalencia del pluriempleo y elaborar estadísticas sobre los empleos secundarios. Esto se debe a que dicha información es esencial para establecer estimaciones detalladas relativas a los ingresos procedentes del empleo y al tiempo de trabajo y apoyar el análisis de las tendencias de las diferentes ramas de la industria y de los grupos ocupacionales.

## Trabajo voluntario

146. El trabajo voluntario es otra forma de trabajo que contribuye a la producción de bienes y servicios y al bienestar de la comunidad. Entre las formas más antiguas de esta modalidad de trabajo figuran la ayuda a otros hogares, la autoayuda comunitaria y la ayuda mutua, actividades cuyo beneficiario es el grupo en su conjunto. Este tipo de trabajo, que es corriente en muchas culturas del mundo, constituye un mecanismo que permite reforzar las relaciones sociales y promover el desarrollo comunitario. En sus formas más recientes, el trabajo voluntario se efectúa para organizaciones o a través de ellas, especialmente instituciones sin fines de lucro, cuya función fundamental es promover la cohesión social, el compromiso cívico y el bienestar de las comunidades.
147. En el proyecto de resolución se introduce el concepto de *trabajo voluntario* para hacer referencia a las actividades productivas no remuneradas que se desempeñan con carácter voluntario en beneficio de terceros. Tanto la definición propuesta como las correspondientes directrices para efectuar mediciones se basan en los resultados de la labor conjunta del Departamento de Estadística de la OIT y del Centro de Estudios sobre la Sociedad Civil de la Universidad Johns Hopkins (Baltimore, MD, USA), así como en las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre medición del trabajo voluntario de la 18.<sup>a</sup> CIET (OIT, 2008a) y el *Manual de medición del trabajo voluntario de la OIT* publicado recientemente (OIT, 2011).
148. La definición propuesta pone de relieve que los criterios esenciales para calificar un trabajo de voluntario es que no sea remunerado ni obligatorio, y que los destinatarios previstos de los bienes y servicios producidos sean terceras personas no pertenecientes al hogar o a la familia del voluntario.
149. La expresión *no remunerado* significa que el trabajo voluntario se realiza sin que se espere recibir a cambio una remuneración, en efectivo o en especie. En este sentido el intercambio puede considerarse una transferencia, es decir, los trabajadores voluntarios no reciben ingresos a cambio de las tareas realizadas. No obstante, pueden recibir alguna forma de compensación monetaria o en especie, por ejemplo el reembolso de los gastos personales, determinados servicios como la alimentación o el transporte, estipendios destinados a cubrir sus propios gastos para vivir, y regalos simbólicos de agradecimiento por el trabajo voluntario (OIT, 2011). Ahora bien, los voluntarios pueden obtener diversos beneficios de su trabajo, por ejemplo bajo la forma de relaciones sociales, prestigio social y sentimiento de autoestima, el desarrollo de competencias, etc. (OIT, 2011).
150. La expresión *no obligatorio* significa por su parte que el trabajo voluntario se realiza sin que intervenga ninguna obligación o coerción legal o de otra índole. Se trata de un elemento importante para distinguir este tipo de trabajo de otras formas de trabajo no remuneradas realizadas con carácter obligatorio (por ejemplo, el trabajo impuesto judicialmente como servicio a la comunidad, el trabajo impuesto como parte de una sentencia de prisión y el servicio alternativo al servicio militar obligatorio). Al mismo tiempo, varios tipos de trabajo comunitario voluntario son un rasgo común de muchas

---

culturas y sociedades. Si bien la participación en el trabajo voluntario obedece en parte a expectativas sociales comunes o a obligaciones sociales como la presión del grupo, esas expectativas y obligaciones no deberían interpretarse como un indicio de que la actividad sea obligatoria (OIT, 2011).

- 151.** La expresión *terceras personas* pone de relieve que el trabajo voluntario se realiza para el consumo por otras unidades económicas ajenas al hogar o la familia del voluntario. Se establecen dos tipos de trabajo voluntario:
- a) el trabajo voluntario a través de una organización que se efectúa para o mediante organizaciones, y
  - b) el trabajo voluntario directo que se efectúa para otros hogares, a excepción del hogar del voluntario o de los miembros de la familia que viven en otros hogares.
- 152.** La distinción entre el trabajo voluntario a través de organizaciones y el trabajo voluntario directo permite analizar la contribución de esta forma de trabajo en concreto al sector sin fines de lucro y a los hogares. También es importante para el análisis de las pautas del trabajo voluntario en diferentes contextos, ya que en los países más desarrollados tienden a predominar las formas más institucionalizadas de esta actividad, mientras que el trabajo voluntario directo es más habitual en contextos con mercados laborales menos estructurados. Además, ofrece mayor flexibilidad a los países que deseen medir con distinta frecuencia diferentes componentes del trabajo voluntario.
- 153.** El trabajo voluntario puede llevarse a cabo para beneficiar a una serie de organizaciones y causas, incluidos las personas, el medio ambiente, los animales, la comunidad en sentido amplio, etc. Además, el trabajo voluntario puede beneficiar a los propios voluntarios cuando éstos pertenecen al grupo, la comunidad o la organización para los cuales lo realizan. Así pues, también habría que incluir el trabajo voluntario que se realiza en grupos de ayuda mutua.

## **7. Medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo**

- 154.** A fin de facilitar el seguimiento de los mercados laborales, el proyecto de resolución incluye definiciones y directrices operativas para la recopilación de determinadas medidas relativas a la subutilización de la fuerza de trabajo. Éstas comprenden medidas del subempleo por insuficiencia de horas, el desempleo y la fuerza de trabajo potencial, que reflejan especialmente la inadecuación entre la oferta y la demanda de trabajo a consecuencia de una absorción insuficiente de la mano de obra. Desde una perspectiva individual, esas medidas indican situaciones de necesidad insatisfecha de empleo en la población. En el capítulo 9 se describen los diferentes indicadores principales de la evolución del mercado laboral que pueden calcularse con ayuda de estas definiciones.

### **Subempleo por insuficiencia de horas**

- 155.** El proyecto de resolución incorpora directrices para la medición del subempleo por insuficiencia de horas que se basan en las recomendaciones contenidas en la resolución de la 16.<sup>a</sup> CIET que trata sobre este particular. No se ha modificado la definición operativa del concepto de subempleo por insuficiencia de horas; sin embargo, se proponen varias revisiones del texto cuyo objeto es aclarar una serie de ambigüedades en la aplicación de las normas internacionales que han sido señaladas por los países. En concreto, estas ambigüedades tienen que ver con los criterios que sirven para definir el subempleo por

---

insuficiencia de horas, los conceptos de tiempo de trabajo que se utilizan en cada caso, y los diferentes subgrupos que pueden tomarse en consideración para explicar situaciones cíclicas y estructurales de subempleo por insuficiencia de horas.

- 156.** Como se establece en la resolución de la 16.<sup>a</sup> CIET, la definición del subempleo por insuficiencia de horas comprende tres criterios. Las personas en subempleo por insuficiencia de horas son todas aquellas personas ocupadas que, durante el período de referencia corto, deseaban trabajar más horas, habían trabajado un número de horas inferior al valor umbral especificado a nivel nacional, y estaban disponibles para trabajar más horas durante un período posterior especificado. Una fuente de ambigüedad importante es la necesidad de establecer un valor umbral de horas como parte de la definición. Dicho criterio se introdujo para centrar la medición en situaciones relacionadas con una cantidad de empleo insuficiente, tal como se pone de manifiesto en el número de horas efectivamente trabajadas en todos los empleos durante la semana de referencia. Excluir de la definición el valor umbral supondría la inclusión de las personas que desean trabajar más horas por motivos que nada tienen que ver con una cantidad de empleo insuficiente, particularmente en razón de unos ingresos bajos, de modo que ya no se trataría de una medición del subempleo por insuficiencia de horas.
- 157.** Para establecer el valor umbral de horas, los países pueden aplicar una variedad de enfoques, incluida la distinción basada en los conceptos de empleo a tiempo completo y empleo a tiempo parcial, o con arreglo a los valores medianos o modales de las horas habitualmente trabajadas. Cuando se adoptaron las normas en la 16.<sup>a</sup> CIET no existía aún una definición internacional de las horas habitualmente trabajadas, de ahí que en la resolución se utilizara el concepto de horas normales. Ahora bien, incluso entonces se pretendía recomendar el concepto de horas habitualmente trabajadas a fin de contar con una medida del tiempo de trabajo usual de grupos específicos de personas ocupadas. Dado que el ordenamiento usual del tiempo de trabajo en las diferentes ramas de la industria podría ser distinto en cada caso (por ejemplo en la agricultura), el proyecto de resolución permite establecer diversos valores umbrales para diferentes grupos de trabajadores en función de las circunstancias nacionales.
- 158.** Una segunda fuente de ambigüedad tiene que ver con el período de referencia utilizado para evaluar el criterio de disponibilidad. La resolución de la 16.<sup>a</sup> CIET proporciona directrices detalladas que permiten establecer el período de referencia para determinar la disponibilidad, el cual debería elegirse de manera que abarque «el período que generalmente necesitan los trabajadores para dejar un empleo y empezar a trabajar en otro». No obstante, en la práctica la mayoría de los países han utilizado un período similar al usado para determinar la disponibilidad como parte de la definición del concepto de desempleo. Dicha práctica puede dar lugar a una subestimación del subempleo por insuficiencia de horas, ya que haría referencia a un momento en el pasado en el que la persona no habría tomado medidas oportunas con el fin de estar disponible para desempeñar un trabajo adicional. Ello ocurriría sobre todo en el caso de las personas con responsabilidades fuera del trabajo remunerado, en particular las personas que prestan cuidados a miembros dependientes del hogar, y aquellas que también se desempeñan en otras formas de trabajo.
- 159.** Una última fuente de ambigüedad es la distinción entre dos categorías de personas en subempleo por insuficiencia de horas, a saber, aquellas que *habitualmente* trabajan un número de horas *inferior* al valor umbral y aquellas que *habitualmente* trabajan un número de horas *superior* al valor umbral pero que durante el período de referencia corto no estaban trabajando o que de hecho trabajaron con horarios reducidos por motivos económicos. Estos dos grupos son mutuamente excluyentes.
- a) El primero se halla en una situación prolongada de subempleo por insuficiencia de horas (en la que tanto el número de horas efectivamente trabajadas como de horas

---

habitualmente trabajadas es inferior al valor umbral correspondiente al subempleo por insuficiencia de horas). Cuando se define por separado, este grupo puede resultar de utilidad para el análisis de situaciones estructurales de cantidad de empleo insuficiente entre personas ocupadas.

- b) El segundo se encuentra en una situación temporal de subempleo por insuficiencia de horas y refleja situaciones de cantidad de empleo insuficiente ocasionadas por factores cíclicos o estacionales.

## **Desempleo**

**160.** Se han efectuado varias modificaciones en la definición operativa de *desempleo* y en las correspondientes directrices para su medición, basándose para ello en el acervo de prácticas nacionales. En primer lugar, se modificó la definición de desempleo teniendo en cuenta los cambios que se han propuesto al concepto de *empleo*. Así pues, el desempleo se define ahora en función del trabajo a cambio de una remuneración o beneficios, lo que refleja más precisamente la percepción corriente del desempleo. Ello presupone que la situación de desempleo debería entrañar la búsqueda de cualquier tipo de empleo (en el sentido que ahora se le da a este concepto), ya sea asalariado e independiente, informal, ocasional, a tiempo parcial, estacional o cualquier otra forma de empleo temporal, por ejemplo el trabajo realizado en el contexto de aprendizajes, pasantías y programas de formación remunerados. Además, cuando se incluye en la categoría de empleo el trabajo realizado a cambio de formación en un oficio o profesión, sin remuneración en efectivo o en especie, la búsqueda de este tipo de empleo también debería tomarse en consideración. Asimismo, para evaluar adecuadamente los recursos laborales disponibles en un país, la categoría de desempleo debería abarcar a todas las personas que respondan a los criterios de medición, con independencia de que busquen empleo en el territorio nacional o en el extranjero.

## **Criterios de definición**

**161.** Se modificó el orden en que estaban dispuestos los criterios para la medición del desempleo a fin de reflejar el acervo de buenas prácticas. Con arreglo a la norma de prioridad para establecer la situación de las personas en la fuerza de trabajo, el criterio que se evalúa en primer lugar es el que corresponde a la categoría de «sin empleo», lo que garantiza que las personas ocupadas, aunque sólo sea por unas horas, no se contabilicen entre las personas desocupadas. Tras su evaluación se pasa al criterio de la «búsqueda activa de empleo» y, por último, al criterio de la «disponibilidad». La resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET invertía el orden de los dos últimos criterios, de ahí que su aplicación operativa en las encuestas de hogares de ciertos países siguiera el mismo orden. Ello explica en parte que los países tuvieran dificultades con la interpretación de las preguntas que se referían a la disponibilidad para trabajar, lo que a su vez influía en la calidad de las mediciones del desempleo.

## **Búsqueda de empleo**

**162.** A efectos de la aplicación del criterio de la búsqueda de empleo, las normas vigentes incluyen una lista de las medidas concretas que sirven como prueba de que las personas están buscando trabajo (véase el párrafo 26). Ahora bien, en los últimos 30 años se han venido utilizando una serie de métodos novedosos para buscar empleo, los cuales ya forman parte de la realidad cotidiana. En particular, la utilización generalizada de Internet como principal medio de comunicación y de creación de redes de contacto ha dado lugar a una serie de prácticas inéditas de búsqueda de empleo, por ejemplo anuncios en línea o respuestas a las ofertas en línea, y la colocación y actualización de currículos en portales

---

profesionales o redes sociales. Además, la utilización de servicios e intermediarios privados de búsqueda de empleo también se ha convertido en una práctica corriente, sobre todo en el caso de las ocupaciones especializadas, aunque también como una manera de buscar empleo en zonas geográficas más amplias, incluso fuera del territorio nacional. La lista revisada de métodos de búsqueda activa de empleo incorpora todas estas prácticas novedosas. Asimismo, describe más claramente las acciones que indican una búsqueda de empleo independiente, incluso en el sector de la agricultura, como la búsqueda de terrenos, edificios, maquinaria, equipos o materias primas para establecer un empresa propia, las gestiones para conseguir recursos financieros, las solicitudes para obtener permisos y licencias, etc.

- 163.** Las normas vigentes reconocen que un requisito previo para la búsqueda activa de empleo es la existencia de un mercado laboral variado, que ofrezca oportunidades y cuente con mecanismos de búsqueda establecidos, y por eso admiten que los países apliquen con flexibilidad (es decir, supriman) este criterio cuando no se cumplan tales condiciones. En estos casos, las normas recomiendan que se haga uso de criterios adicionales aparte de la disponibilidad para trabajar, por ejemplo el «deseo» de trabajar o la «voluntad» de aceptar un empleo, a fin de establecer que las personas tienen interés en acceder al mercado laboral. Dichas recomendaciones no sólo han dado lugar a algunas confusiones a propósito de los criterios establecidos para la medición del desempleo, sino que además han limitado la comparabilidad internacional de las estadísticas de desempleo. Así pues, con el objeto de ajustar las normas al nuevo concepto y a las nuevas medidas que se proponen para evaluar la fuerza de trabajo potencial, y a fin de disipar la confusión en torno a la medición del desempleo, en el proyecto de normas no se contempla la opción de «aplicar con flexibilidad» o suprimir el criterio de búsqueda de empleo.

### ***Disponibilidad para trabajar***

- 164.** Con arreglo a las normas internacionales, para clasificar como desocupadas a las personas sin empleo pero en busca de trabajo es indispensable que éstas también estén disponibles para trabajar. En este sentido, la disponibilidad es un indicio de que las personas que se hallan en esa situación están listas para comenzar un empleo (Husmanns, 1990), por lo que habrá que incluir dicho criterio si se desea que la medición del desempleo refleje adecuadamente los resultados del mercado laboral. Con arreglo a este criterio, no entrarían en la categoría de desempleo las personas que estén buscando empleo activamente pero no se encuentren disponibles para trabajar en un plazo breve. Así ocurre en el caso de los estudiantes que comienzan a buscar empleo cuando todavía están cursando sus estudios pero que sólo se encontrarán disponibles para trabajar una vez los hayan concluido. El criterio de la disponibilidad para trabajar se refiere, en efecto, al tiempo más o menos breve que necesita una persona para comenzar a trabajar después de haber encontrado una oportunidad de empleo (es decir, cuándo se estaría disponible para comenzar a trabajar). Las normas revisadas son explícitas a este respecto, disipando así algunas dudas en cuanto a la utilidad y el propósito de este criterio.

### ***Períodos de referencia de las mediciones***

- 165.** A fin de que el indicador de desempleo pueda reflejar adecuadamente los resultados del mercado laboral y los cambios a corto plazo en la absorción de recursos laborales, las normas suelen recomendar períodos de referencia cortos respecto a cada uno de los criterios de definición: un período de «un día o una semana» para determinar que una persona no tiene empleo y se encuentra disponible para trabajar, y un «período reciente especificado» para determinar que la persona en busca de empleo ha tomado medidas concretas en este sentido. El segundo debe interpretarse como un período de duración superior al día o a la semana de referencia, ya que de este modo se justifica el tiempo transcurrido desde el momento en que se tomaron las primeras medidas para buscar un

---

empleo, intervalo en el que los buscadores podrían no haber tomado ninguna otra medida a tal efecto (Husmanns, 1990).

166. Ahora bien, el examen de las prácticas nacionales pone de manifiesto que las normas en vigor no son suficientemente claras a este respecto. En concreto, varios países utilizan la semana de referencia para establecer si existe una búsqueda activa. Un período de medición tan corto no basta para reflejar adecuadamente las acciones que se hayan emprendido en dicho proceso. Para que las normas sean más claras, y a fin de mejorar la comparabilidad internacional de las estadísticas, se recomienda que en la medición de la búsqueda activa de empleo se utilice un período de referencia de cuatro semanas (o un mes), que incluya la semana de referencia (o siete días).
167. También existen dudas de que sea adecuado medir la disponibilidad actual de una persona para empezar a trabajar en función de un período de referencia referido al pasado. Como ya se indicó, el objetivo fundamental del criterio de disponibilidad es identificar a aquellas personas sin empleo que estarían en condiciones de comenzar a trabajar tan pronto se presente una oportunidad de empleo asalariado o independiente. En la práctica, los buscadores de empleo pueden necesitar unos cuantos días para comenzar a trabajar después de haber encontrado una oportunidad de empleo asalariado o independiente. Esto es especialmente cierto en el caso de las personas que antes de comenzar a trabajar deben tomar medidas para el cuidado de los hijos o para atender las responsabilidades familiares. Asimismo, las personas que habitan en zonas de difícil acceso quizás tengan que tomar medidas para garantizar el transporte, mientras que las personas que se incorporan al mercado laboral tal vez deban adquirir la ropa y el equipo exigidos.
168. Los análisis muestran que, en ciertos contextos, unas diferencias pequeñas en el período de referencia utilizado para medir la disponibilidad influyen efectivamente en la medición del desempleo, sobre todo de las mujeres y los jóvenes (Husmanns, 1990). Esto parece indicar que, en esos contextos, lo mejor es utilizar un período ligeramente superior a la semana de referencia para reflejar las situaciones de desempleo entre diferentes subgrupos de población. El proyecto de resolución, que mantiene el período de referencia establecido en la resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET, permite la ampliación optativa de dicho período de referencia de modo que abarque, como máximo, las dos semanas inmediatamente posteriores, lo cual facilita la identificación sistemática de situaciones de desempleo entre diferentes grupos de población. Esta recomendación es compatible con las diversas prácticas que han podido observarse a escala nacional.

### ***Tratamiento de grupos específicos***

169. Para esclarecer el tratamiento estadístico de grupos específicos se han mantenido las directrices que recomiendan considerar como desocupadas a las personas en situación de despido por tiempo indefinido, siempre que cumplan los tres criterios previstos a tal efecto. Al igual que en las normas vigentes, las personas en situaciones como ésta no reciben un tratamiento especial. Se elimina la opción de suprimir el criterio de estar «en busca de empleo» en los casos de despido por tiempo indefinido, pues las personas que se hallan en esta situación, si están disponibles para trabajar, deberán clasificarse como fuerza de trabajo potencial.
170. Se ha mantenido asimismo el tratamiento recomendado aplicable a los iniciadores y a las personas que participan en programas de formación profesional. En el caso de los iniciadores, cuya definición es ahora más precisa, la propuesta es que sigan considerándose desempleados si se encuentran disponibles, con independencia de que hayan buscado o no empleo. También se propone un tratamiento análogo en el caso de las personas que participan en programas de formación profesional y tengan la garantía de que serán contratadas al concluir el período de formación. Como los iniciadores ya han encontrado



---

un empleo, puede asumirse que si manifiestan su disponibilidad es porque, de haber sido posible, hubieran empezado a trabajar antes. Se trata, pues, de fuerza de trabajo subutilizada. En cuanto a los participantes en programas de formación profesional, su participación en tales programas indica que hubieran estado disponibles para empezar a trabajar de haber tenido la oportunidad de hacerlo.

- 171.** En conformidad con las revisiones propuestas para determinar las ausencias temporales, los trabajadores estacionales que dejan de realizar las tareas y obligaciones propios de ese trabajo durante la temporada inactiva, al igual que las personas ausentes del trabajo durante períodos prolongados (es decir, que superan el umbral de duración aplicable para establecer ausencias temporales), podrían clasificarse ahora como personas desocupadas si estuvieran en busca de empleo y disponibles para trabajar.

### ***Duración del desempleo y desempleo de larga duración***

- 172.** Es importante que el análisis del mercado laboral no se limite al seguimiento de las fluctuaciones cíclicas del desempleo, sino que además evalúe el desempleo estructural durante períodos de referencia más largos. Con este fin se han añadido una serie de directrices generales para medir la duración de la búsqueda de empleo e identificar a las personas en situación de desempleo de larga duración.
- 173.** La duración de la búsqueda de empleo es un dato importante como indicador económico y social. Los cambios en la duración de la búsqueda de empleo, al igual que la proporción de personas desocupadas durante intervalos más largos, son indicadores fundamentales de la evolución de las condiciones del mercado laboral en períodos caracterizados por tasas elevadas y crecientes de desocupación. El problema del desempleo de larga duración reviste un interés particular debido a las consecuencias que ello entraña, por ejemplo dificultades financieras, deterioro de las calificaciones, y pérdida de la autoestima y del contacto con el mercado laboral.
- 174.** Muchos países recopilan estadísticas sobre la duración de la búsqueda de empleo y los desempleados de larga duración; ahora bien, las diferencias conceptuales y de medición entre países y regiones limitan considerablemente la comparabilidad internacional de esos datos estadísticos. Una diferencia conceptual importante es el hecho de dar prioridad a la medida de la duración del desempleo o a la duración de la búsqueda de empleo. En muchos casos, los países que divulgan datos sobre la duración del desempleo de hecho no evalúan el criterio de disponibilidad a lo largo de la duración de la búsqueda de empleo, de ahí que esta medida se convierta efectivamente en una medida de la duración de la búsqueda de empleo. En otros casos se evalúa la disponibilidad a lo largo de la duración de la búsqueda de empleo. Ahora bien, no queda del todo claro cuál es la interpretación que efectivamente dan los encuestados a la disponibilidad en un período de referencia largo. Otra diferencia frecuente es si la duración de la búsqueda de empleo incluye o no breves períodos de empleo. También se observan variaciones en la duración del período de referencia utilizado para evaluar el desempleo de larga duración; en muchos países se utilizan períodos de 12 meses, mientras que en otros se utilizan períodos más cortos (por lo general de seis meses).
- 175.** Teniendo en cuenta las prácticas existentes y los objetivos de política de las medidas, en el proyecto de resolución se propone definir la duración de la búsqueda de empleo de modo que abarque desde el momento en que una persona desocupada comienza a buscar empleo o, en aquellos casos en que la búsqueda haya sido interrumpida por un período de empleo, el tiempo transcurrido desde la última vez que haya estado ocupada, según cuál sea el período más corto. Por otra parte, el desempleo de larga duración se define en relación con una búsqueda de empleo que abarque los doce últimos meses.

---

## Fuerza de trabajo potencial

- 176.** Para identificar situaciones de inadecuada absorción de la mano de obra distintas del desempleo, el proyecto de resolución introduce una definición de *fuerza de trabajo potencial*. Se propone que la fuerza de trabajo potencial abarque aquellas personas que hayan manifestado su interés en trabajar y que se distingan tres grupos mutuamente excluyentes:
- a) *buscadores no disponibles*: se refiere a las personas sin empleo que están en busca de empleo pero no se encuentran disponibles para trabajar;
  - b) *buscadores potenciales disponibles*: se refiere a las personas sin empleo que no están en busca de empleo pero se encuentran disponibles para trabajar, y
  - c) *buscadores potenciales que desean trabajar*: se refiere a las personas sin empleo que no están en busca de empleo ni se encuentran disponibles pero desean trabajar.
- 177.** Los datos existentes indican que el grupo *a*) representa por lo general una pequeña fracción solamente de las personas fuera de la fuerza de trabajo. En algunos casos este grupo muy probablemente refleje el hecho de que el criterio de la «disponibilidad para trabajar» dependa del período de referencia que se utilice para su medición. En otras palabras, este grupo engloba a las personas que, aunque ejerzan una presión sobre el mercado laboral (puesto que buscan empleo de forma activa), no se clasifican como desocupadas en razón de no estar inmediatamente disponibles. En otros casos también puede reflejar un mercado laboral más estructurado en el que los períodos de espera para acceder al mercado laboral o cambiar de empleo son generalmente largos y requieren por ello una planificación anticipada por parte de los futuros trabajadores.
- 178.** El grupo *b*) es más amplio en general y abarca algunos subgrupos a los que los encargados de la formulación de las políticas han prestado mucha atención, por ejemplo el subgrupo de las personas en situación de despido por tiempo indefinido y el de los buscadores desalentados. También comprende a las personas que por diversos motivos, aparte del contexto socioeconómico, tienen problemas para buscar empleo, incluidos motivos de carácter personal y familiar. Los países que han optado por una aplicación menos estricta del criterio de la «búsqueda de empleo» clasifican actualmente algunos de estos subgrupos en la categoría de personas desocupadas. La evaluación de este grupo ha adquirido una importancia particular en las regiones desarrolladas y en las menos desarrolladas; en el primer caso, por causa de la creciente flexibilización de los mercados laborales en todo el mundo y, en el segundo, por la escasa diversificación de los mercados laborales y la falta de mecanismos adecuados para la búsqueda de empleo en muchas zonas rurales de países menos desarrollados.
- 179.** El grupo *c*) es sumamente importante en las zonas desfavorecidas, donde las personas no sólo no tienen oportunidades para la búsqueda de empleo sino que se dedican a actividades de subsistencia para obtener sus medios de vida. Asimismo, es un buen indicador de la necesidad de empleo, sobre todo de las mujeres, en aquellos casos en que, en razón de las responsabilidades y expectativas familiares, el interés por acceder al mercado laboral generalmente se manifiesta en forma de un deseo expreso de tener empleo.
- 180.** Esta definición, que distingue entre tres grupos mutuamente excluyentes, debería cumplir dos objetivos principales. En primer lugar, prever una aplicación flexible que permita a los países identificar los subgrupos que sean pertinentes en el contexto nacional. En segundo lugar, propiciar análisis más detallados del mercado laboral mediante la identificación de otros grupos en situaciones de subutilización. Por otra parte, esta definición puede aplicarse sin dificultad a través de las encuestas de hogares como parte de la identificación de las personas desocupadas. En efecto, los diversos grupos que comprenden la *fuerza de*

---

*trabajo potencial* comparten algunas características de las personas desocupadas pero, al mismo tiempo, no satisfacen todos los criterios para contar como tales. Su identificación por separado facilitará la elaboración de políticas más específicas para mejorar el acceso al empleo de determinados grupos de población como las mujeres, los jóvenes y las personas que viven en zonas rurales o aisladas.

181. El hecho de incluir una definición del concepto de *fuerza de trabajo potencial* presupone que los instrumentos de recopilación de datos deberán recabar información sobre la búsqueda de empleo y la disponibilidad de todas las personas no clasificadas como ocupadas en el período de referencia. Como ésta no es todavía una práctica generalizada, en el proyecto de resolución se proporcionan orientaciones adecuadas al respecto.
182. Por último, también se ha añadido una definición de buscadores desalentados para atender a la demanda de más información comparable sobre este subgrupo específico de la *fuerza de trabajo potencial*. Según esta definición, el grupo de los buscadores desalentados comprende a las personas sin empleo que, aunque están disponibles, no buscan empleo por motivos que tienen que ver con el mercado laboral, por ejemplo fracasos previos en la búsqueda de un empleo adecuado, falta de experiencia o de calificaciones, escasez de empleo que se adecue a las calificaciones profesionales, carencia de empleo en la zona, pérdida reciente de su empleo, o el hecho de que los posibles empleadores los consideren muy jóvenes o muy mayores.
183. Según ciertos enfoques, para clasificar como desalentado a un buscador de empleo es indispensable tener algunas pruebas de que la persona ha estado buscando trabajo y, por eso, habría que incluir un criterio adicional, la búsqueda de empleo en un período de referencia reciente (esto es, los últimos seis o doce meses). Ahora bien, esta restricción afectaría la pertinencia de la medición en contextos con limitadas oportunidades de empleo y donde las personas conocen en general cuáles son las opciones de empleo disponibles. Esto último es una de las razones que explican por qué se decidió introducir en la resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET la posibilidad de suprimir el criterio de la «búsqueda de empleo» en la medición del desempleo.

## 8. Programas de recopilación de datos

### Estrategias de frecuencia de recopilación de datos y presentación de estadísticas

184. Los planes nacionales de recopilación de datos deben ser flexibles para satisfacer las demandas de estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo por parte de los usuarios, dentro de los límites de los presupuestos y recursos existentes. No son necesarias todas las estadísticas del trabajo con la misma frecuencia. A fin de establecer la periodicidad con la que se necesitan las distintas estadísticas, es fundamental determinar tanto su conexión con las políticas como su idoneidad para describir las formas de trabajo y el mercado laboral en una economía. El proyecto de resolución incluye orientaciones generales basadas en buenas prácticas para ayudar a los países a fijar un calendario de recopilación y presentación de datos sobre diferentes series de estadísticas del trabajo. Las recomendaciones plantean un mínimo en este sentido y los países pueden elaborar series más amplias de estadísticas del trabajo con una periodicidad más frecuente. En cualquier caso, es sumamente importante establecer un calendario de esta índole a fin de garantizar la sostenibilidad y el desarrollo progresivo del sistema nacional de estadísticas del trabajo.
185. Para el seguimiento del mercado laboral son indispensables los principales datos globales del empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo (el desempleo inclusive)

---

correspondientes a períodos inferiores a un año, de forma que puedan evaluarse las variaciones estacionales y demás variaciones temporales en la oferta de fuerza de trabajo, sin olvidar aquellas ocasionadas por los ciclos económicos. Esta recomendación está en consonancia con las directrices formuladas en la resolución pertinente adoptada por la 13.<sup>a</sup> CIET. Como se indica en la próxima sección, esta información también es esencial para elaborar promedios anuales precisos que tengan en cuenta las variaciones en el nivel de participación en diferentes momentos del año.

186. Asimismo, se requieren estimaciones para períodos inferiores a un año de los productores de alimentos de subsistencia en los países donde la magnitud de este grupo de trabajadores es considerable y en aquéllos donde las variaciones estacionales provocan cambios en los niveles de participación y el tiempo de trabajo (por ejemplo, durante las temporadas alta y baja en la agricultura). Por otra parte, esta información es imprescindible para el seguimiento de las oscilaciones entre producción de subsistencia y empleo asalariado o empleo independiente estacional, y de los cambios en las medidas de subutilización de la fuerza de trabajo (en particular las tasas de desempleo y fuerza de trabajo potencial) que indican la necesidad de empleo estacional como fuente de ingresos en efectivo en distintos períodos del año.
187. Para realizar una evaluación más estructurada de los mercados laborales deben producirse estadísticas anuales más detalladas, como las citadas en el capítulo 9, en función de las características propias de las personas ocupadas, las personas desocupadas y las personas fuera de la fuerza de trabajo. Además, con miras a la preparación de las cuentas nacionales sobre la producción, se necesitan datos estadísticos para hacer estimaciones anuales de los insumos de trabajo utilizados en la producción de bienes y servicios dentro de la *frontera de producción del SCN*. Ello supone la preparación de estimaciones del tiempo de trabajo en el período de observación largo (es decir, el año) correspondientes al número total de empleos en la economía, el trabajo voluntario basado en organizaciones y el trabajo voluntario directo en hogares que producen bienes para el autoconsumo, así como a las actividades para producir bienes para el autoconsumo.
188. Para analizar con mayor profundidad temas laborales o subgrupos de población específicos, hacer una evaluación comparativa y valorar estimaciones y modelos macroeconómicos, deben producirse estadísticas cada cierto número de años, por ejemplo, cada tres, cinco o diez años, según la demanda de los usuarios. Las estadísticas detalladas sobre la producción de bienes para el autoconsumo, la prestación de servicios y el trabajo voluntario revisten particular importancia para lograr una mejor comprensión de las pautas de trabajo de la población, así como para evaluar la contribución de cada forma de trabajo al sustento y bienestar de los hogares, a ramas específicas de la industria y a la economía en su conjunto. Además, para formular políticas dirigidas a grupos específicos se requieren estadísticas sobre temas como la migración laboral, el trabajo infantil, los jóvenes, el género, las transiciones hacia y desde el empleo, el trabajo en zonas rurales, la distribución del trabajo dentro de los hogares, los ingresos y otros factores socioeconómicos. En razón de su importancia, estos temas se citan como ejemplos destacados en el proyecto de resolución. Ahora bien, los temas que se abarquén en cada caso deberán determinarlos los países en consulta con los diversos grupos de usuarios.

## **Medición en períodos de observación cortos y largos**

189. No debe considerarse que las estadísticas del trabajo que se refieren al período de referencia corto recomendado en el proyecto de resolución (véase el capítulo 6) reflejan la situación general de un país en un período de observación largo, como por ejemplo un año. Para reflejar más adecuadamente los mercados laborales y las formas de trabajo de una economía deben hacerse mediciones repetidas en diferentes momentos del año. En la práctica, las fuentes administrativas proveen este tipo de mediciones de modo que se hagan

---

actualizaciones continuas o mensuales. Ello implica, en el caso de las encuestas de hogares, efectuar recopilaciones de datos a lo largo del año, especialmente de forma continua o con una periodicidad mensual. Con este enfoque, incluso las actividades productivas esporádicas quedarán adecuadamente cubiertas al utilizar un período de referencia corto. Asimismo, quedarán debidamente reflejadas las variaciones estacionales y demás variaciones temporales en el empleo y en otras formas de trabajo. Además, las estimaciones anuales harán referencia a la situación media de todo el año. En el proyecto de resolución se recomiendan dos enfoques posibles:

- a) los registros y las encuestas continuas o periódicas para producir estimaciones mensuales, trimestrales o de otros períodos inferiores a un año son muy útiles para elaborar estadísticas de la fuerza de trabajo que reflejen la situación actual y a largo plazo de la economía. Si estos registros y encuestas se diseñan de modo que permitan el seguimiento de las personas dentro de su universo (por ejemplo mediante la utilización de paneles de datos), es posible que también puedan elaborarse estimaciones de la situación actual y a largo plazo de las personas y efectuar un análisis de la dinámica del mercado laboral, lo que incluye el cálculo de los flujos brutos del mercado laboral, y
- b) las encuestas puntuales u ocasionales pueden diseñarse para producir estimaciones anuales de la economía que tengan en cuenta las variaciones estacionales o las demás variaciones temporales con respecto a los niveles de actividad. Ello se logra distribuyendo la muestra a lo largo del año, lo que a su vez exige realizar continuamente actividades de recopilación de datos.

**190.** Ahora bien, la recopilación de datos continua o mensual puede plantear dificultades en países con recursos e infraestructuras limitados. El proyecto de normas recomienda que en tales casos los países pongan en marcha progresivamente una estrategia de recopilación sub-anual de datos — por ejemplo recopilándolos inicialmente dos veces al año a fin de coincidir con las temporadas alta y baja en el empleo —, de suerte que puedan efectuarse estimaciones puntuales que, a pesar de ello, permitan evaluar los cambios en el nivel de participación en diferentes momentos del año.

**191.** Si esto no es posible, podría recurrirse a una encuesta de hogar aislada que permita recopilar información mediante la utilización de métodos recordatorios retrospectivos en un período de referencia largo. Este enfoque, sin embargo, no arrojará estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo de un mismo nivel de exactitud que las que se obtienen mediante la utilización de períodos de referencia cortos y una recopilación de datos frecuente. La metodología que se escoja debería tratar de reducir al mínimo la carga para los encuestados y sus lagunas de memoria. A tal efecto se sugieren las siguientes opciones:

- a) recordatorio por empleo/actividad: se pide a las personas que describan las características de su actual empleo/actividad y, a continuación, se plantean una serie de preguntas sobre los empleos/actividades anteriores desempeñados durante el período de observación correspondiente;
- b) recordatorio por períodos: para dar cuenta de sus actividades productivas se pide a las personas que describan su situación laboral en determinados períodos, por ejemplo mes por mes, y
- c) recordatorio único durante el período: se realiza para establecer la percepción que tienen las personas de su situación de (forma de) trabajo principal durante el período de observación largo.

**192.** Cuando se utilizan métodos recordatorios retrospectivos en un período de observación largo, no puede aplicarse el criterio de una hora para establecer la situación en la fuerza de

---

trabajo o dar cuenta de todos los insumos de trabajo. En tales casos, el objetivo principal consiste en procurar obtener una aproximación de los niveles de participación y el tiempo de trabajo en cada forma de trabajo. Con este fin, y para facilitar la rememoración, se recomienda la utilización de categorías de horas de trabajo más generales como a tiempo completo y a tiempo parcial. Este es el enfoque que suele utilizarse en las encuestas y censos agrarios que sirven de base para la preparación de estimaciones sobre el empleo y las horas de trabajo en explotaciones agrícolas (FAO, 2005).

- 193.** Debido a los errores de información atribuibles a las lagunas de memoria y a la carga impuesta a las personas encuestadas, que son dos factores que suelen incidir en las mediciones retrospectivas en períodos de referencia largos, ya no se recomiendan el enfoque de actividad habitual ni las medidas conexas (población habitualmente activa, población no habitualmente activa). En lugar de ello, cuando la escasez de recursos impida recopilar datos respecto de un período inferior a un año, las revisiones propuestas limitan el uso de los métodos retrospectivos para períodos de referencia largos con el objeto de producir estimaciones generales aproximadas sobre la participación en cada forma de trabajo y el tiempo de trabajo correspondiente, o elaborar una clasificación de la población por principal forma de trabajo en base a la auto percepción.

## **Cobertura de la población**

- 194.** En el proyecto de normas deben incluirse una serie de directrices generales para la determinación de la población o poblaciones de referencia de las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo, de modo que se garantice una amplia cobertura de todos los subgrupos de población, particularmente de aquellos que pueden quedar excluidos, como los extranjeros, las personas que viven en locales de habitación colectivos, los miembros de las fuerzas armadas, y varios grupos de trabajadores migrantes temporales (por ejemplo los trabajadores fronterizos y los trabajadores estacionales). Dichas directrices también son necesarias para determinar las poblaciones de referencia que respondan más adecuadamente a las necesidades de las políticas de mercado laboral y de las cuentas nacionales.
- 195.** Se especifican dos poblaciones de referencia principales, a saber: la *población residente* y la población que *trabaja en unidades de producción residentes*.
- 196.** A efectos del análisis del mercado laboral, las estadísticas sobre la participación de la población en el empleo, la situación en la fuerza de trabajo y los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo deberían hacer referencia a la *población residente habitual*, que también es la población de referencia de las estadísticas sobre la participación en cada forma de trabajo. Las normas internacionales recomiendan la utilización de la *población residente habitual* para recopilar estadísticas de población; ello garantiza su coherencia con otras estadísticas demográficas y sociales y aumenta su utilidad para fundamentar una amplia gama de políticas sociales y económicas. En consecuencia, los nacionales y extranjeros que residen habitualmente en el país, independientemente de si trabajan en el territorio nacional o en el extranjero, forman parte en principio de la población de referencia de las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo. En el ámbito de estas estadísticas se incluyen la población civil y el personal de las fuerzas armadas, que viven en hogares privados y viviendas colectivas, así como también las personas sin residencia fija.
- 197.** La elaboración de estimaciones de los insumos de trabajo para las cuentas nacionales sobre la producción requiere otra población de referencia. Según la versión más reciente del SCN 2008, la población de referencia pertinente son las personas que *trabajan en unidades de producción residentes*, esto es, unidades de mercado, unidades de no mercado y hogares que producen bienes para el autoconsumo. Se recomienda la utilización de esta población

---

de referencia para garantizar la coherencia entre las estadísticas del trabajo y de la producción. Abarca todos los empleos y actividades desempeñados en *unidades de producción residentes* que contribuyen a la producción de bienes y servicios dentro de la frontera de producción del SCN, es decir, todas las tareas desempeñadas en empleos, todas las actividades destinadas a la producción de bienes para el autoconsumo, todas las actividades voluntarias realizadas a través de organizaciones y todas las actividades voluntarias directas encaminadas a la producción de bienes para el consumo de otros hogares. Aparte de los residentes habituales que trabajan en unidades de producción residentes, esta población de referencia comprende los trabajadores fronterizos, estacionales y demás trabajadores migrantes a corto plazo no residentes que entran al país para trabajar en unidades de producción residentes — grupos de los que pueden obtenerse datos estadísticos mediante encuestas específicas o de establecimientos.

- 198.** En efecto, las normas propuestas reconocen que determinados grupos de trabajadores, en particular los trabajadores migrantes, las personas sin residencia fija como los nómadas y otros grupos específicos, podrían no quedar debidamente reflejados en los mecanismos regulares de acopio de datos estadísticos como las encuestas sobre la fuerza de trabajo. Para este fin, recomiendan que los países utilicen las diferentes fuentes de datos disponibles que les permitan elaborar series de estadísticas lo más completas posible. Además, como los trabajadores migrantes cada vez cobran más importancia para las políticas y el análisis de los mercados laborales, el proyecto de resolución recomienda la recolección periódica, aunque menos frecuente, de estadísticas sobre este grupo de trabajadores en particular, aplicando para ello una serie de mecanismos de recopilación de datos especiales. Asimismo, a fin de garantizar una interpretación y utilización adecuadas de las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo, en el proyecto de normas se recomienda la divulgación de estos datos junto con información metodológica tal como la cobertura de la población (véase el capítulo 10).

## Límites de edad

- 199.** Por lo general, el sistema nacional de estadísticas del trabajo debería suministrar información sobre las actividades productivas de la población independientemente de la edad. Ahora bien, para fundamentar las políticas laborales y las políticas sociales conexas se necesitan series separadas de datos estadísticos sobre la población infantil y la población en edad de trabajar. Dado que la población en edad de trabajar se define como la población objetivo de las estadísticas de la fuerza de trabajo, el proyecto de resolución introduce unas directrices generales para establecer límites adecuados de edad mínima. También recomienda que se utilicen los mismos límites de edad para preparar estadísticas sobre las diferentes formas de trabajo.
- 200.** Se consideró importante incluir este tipo de directrices en vista de la reciente adopción de normas internacionales específicas para la elaboración de estadísticas del trabajo infantil que abarcan todas las actividades productivas dentro y fuera de la frontera de producción del SCN (resolución de la 18.<sup>a</sup> CIET, 2008c); las múltiples finalidades para las que se recopilan estadísticas sobre trabajo infantil y la población en edad de trabajar (a saber, aportar datos para la elaboración de programas nacionales de erradicación del trabajo infantil y para la formulación de políticas de promoción del empleo), y sobre la participación generalmente más baja de los grupos de población más jóvenes en diferentes formas de trabajo. Por estos motivos, se recomienda que, al fijar un límite de edad mínima para definir la población en edad de trabajar, los países tengan en cuenta la edad mínima para el empleo, incluyendo todas las excepciones previstas en la legislación nacional, y la edad en la que cesa la enseñanza obligatoria.
- 201.** Una preocupación importante a la hora de establecer umbrales nacionales de edad mínima para las estadísticas sobre la población en edad de trabajar es la de reflejar correctamente

---

las actividades productivas que desempeñan los niños cuando la práctica del trabajo infantil está muy extendida. Los países que empleen un mismo instrumento de recolección de datos para la elaboración de estadísticas de trabajo infantil y de la población en edad de trabajar deberán establecer en el instrumento de encuesta un límite de edad inferior al que utilicen para realizar y presentar estimaciones sobre el empleo, el desempleo, la tasa de participación en la fuerza de trabajo y otros indicadores del mercado laboral. Por lo tanto, las edades mínimas para la recolección y presentación de estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo podrían no ser las mismas. Además, para facilitar las comparaciones entre países, las directrices recomiendan que se presenten estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo de la población comprendida en el grupo de edad de 15 años o más (véase el capítulo 10), lo que supone a su vez que la edad mínima para la recopilación de este tipo de estadísticas no puede ser superior a este umbral.

- 202.** En el proyecto de resolución se recomienda no establecer edades máximas para la elaboración de estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo. En muchos países, algunos grupos de población continúan trabajando mucho tiempo después de haber alcanzado la edad legal o habitual de jubilación. En otros países no existen sistemas de jubilación o existen unos que únicamente benefician a determinadas subcategorías de trabajadores. Además, con el aumento de la esperanza de vida y las limitaciones de los sistemas de pensiones, muchos gobiernos comienzan a favorecer la participación en la fuerza de trabajo hasta una edad más avanzada. El establecimiento de una edad máxima podría dar como resultado una cobertura incompleta, la pérdida de información valiosa y la ausencia de datos para evaluar la eficacia de las políticas gubernamentales destinadas a promover una participación prolongada en la fuerza de trabajo.

## **Fuentes de datos**

- 203.** Las fuentes utilizadas para elaborar estadísticas del trabajo son muy diversas. Por lo general, las más adecuadas son las encuestas de hogares. Otras, como las encuestas de establecimientos y los registros administrativos, también desempeñan un papel destacado en la elaboración de estadísticas en relación con ciertos grupos de trabajadores, como se indica en el proyecto de resolución. Asimismo, las fuentes basadas en registros pueden ser muy importantes en los países donde existen sistemas de registro muy amplios y desarrollados. En el proyecto de resolución se reconoce la complementariedad de las distintas fuentes y se recomienda su uso combinado para obtener un conjunto completo de estadísticas de cada forma de trabajo. Con tal fin, las propuestas resaltan la necesidad de armonizar las diversas fuentes en lo que se refiere a conceptos, definiciones, clasificaciones, períodos de referencia y otros aspectos metodológicos.
- 204.** Ahora bien, puesto que las encuestas de hogares son el eje central, se presta especial atención a su uso como principal fuente de datos. Las encuestas de hogares — particularmente las encuestas sobre la fuerza de trabajo — son idóneas para recopilar datos sobre la mayoría de las formas de trabajo y sobre las medidas de subutilización de la fuerza de trabajo. Dado que la medición se realiza a través de los hogares, estas encuestas pueden abarcar todas las formas de trabajo, especialmente las que se desempeñan exclusivamente en los hogares, tales como el trabajo de producción para el autoconsumo y algunas formas de trabajo voluntario. Asimismo, sirven para elaborar estadísticas de la población en su conjunto, de todos los empleos (principales y secundarios) y de otras actividades productivas. Esto último es un aspecto de capital importancia, ya que las encuestas de hogares son a menudo la única fuente de información sobre empleos informales y sobre algunas formas de trabajo voluntario de las cuales no hay constancia en las fuentes administrativas ni en las encuestas de establecimientos (a excepción de las encuestas especializadas en establecimientos del sector informal). Se trata de herramientas flexibles que pueden ser utilizadas de forma modular para introducir secuencias de



---

preguntas complementarias con el fin de recoger datos sobre formas de trabajo o temas específicos con distinta frecuencia.

- 205.** Se recomienda introducir pequeños módulos o suplementos en las encuestas de la fuerza de trabajo de modo que pueda procederse a una evaluación conjunta de la participación en la fuerza de trabajo y en formas de trabajo distintas del empleo. Este enfoque ya se utiliza de manera sistemática en diversos países de regiones más y menos desarrolladas. En el contexto de las encuestas de hogares que abarcan temas conexos (por ejemplo las encuestas de condiciones de vida, de presupuestos familiares, o de ingresos y gastos) también es posible usar módulos para determinar la situación en la fuerza de trabajo de los encuestados, así como su participación en el trabajo de producción para el autoconsumo y en el trabajo voluntario. Estas encuestas son de particular interés para analizar la incidencia de la participación en las diferentes formas de trabajo en los resultados a nivel de los hogares, en particular la pobreza. Puesto que estos módulos abarcan una multiplicidad de temas, su introducción en tales casos sirve principalmente para elaborar estadísticas sobre los niveles generales de participación y tiempo de trabajo en cada forma de trabajo y otros parámetros determinados, como se indica en el capítulo 9. No obstante, para limitar la carga de respuesta y garantizar la calidad general de la recopilación de datos, se debería velar por que no se introduzcan demasiados módulos en un solo ejercicio de recolección de datos y por que se incluya sólo un número limitado de preguntas a la vez.
- 206.** Por estos motivos, puede ser conveniente realizar encuestas de hogares especializadas para efectuar un análisis más detallado de cada forma de trabajo. De hecho, en el proyecto de resolución se reconoce el potencial de tales encuestas para proporcionar información pormenorizada sobre temas específicos o grupos de población. En particular, se ponen de relieve las encuestas sobre el uso del tiempo, el trabajo voluntario, el empleo en la agricultura y la migración laboral. Tradicionalmente, las encuestas sobre el uso del tiempo se han venido utilizando para obtener información sobre todas las actividades realizadas por la población en un período corto. Pese a que, por lo general, en estas encuestas no se detallan las actividades laborales, sí constituyen desde hace tiempo una importante fuente de estadísticas sobre la participación en la producción de servicios para el autoconsumo y en el trabajo voluntario. Asimismo, como sirven para establecer un registro detallado de las horas de trabajo asociadas a diferentes actividades laborales, estas encuestas se utilizan cada vez más para evaluar la calidad de los datos procedentes de las encuestas de población activa y mejorar los instrumentos de recopilación de datos.
- 207.** No obstante, las encuestas de hogares no suelen ser una fuente de estadísticas que convenga para zonas geográficas pequeñas, grupos reducidos o poblaciones que no viven en hogares privados, a menos que se configuren precisamente con tales fines (por ejemplo, aplicando procedimientos especiales para recopilar estadísticas sobre los campamentos de trabajadores, cuarteles militares, etc.). Este podría ser el caso de las estadísticas sobre los trabajadores migrantes que viven en alojamientos colectivos o fuera del territorio nacional. Para estos grupos de trabajadores, las encuestas de establecimientos son una fuente potencial de información, en la medida en que los trabajadores sean asalariados formales.
- 208.** Los censos de población pueden servir para proporcionar estadísticas sobre poblaciones o zonas pequeñas, así como sobre la población que se aloja en viviendas colectivas, si bien el hecho de que no se realicen con frecuencia y el número restringido de preguntas por tema pueden ser factores limitantes. Por ello se utilizan sobre todo como fuente para fines de evaluación comparativa y para preparar muestras maestras utilizadas en el diseño de las encuestas de hogares.

---

## 9. Indicadores, tabulaciones y análisis

- 209.** El proyecto de resolución hace hincapié en que es importante que los países, para fines nacionales, especifiquen una serie completa de indicadores y tabulaciones en consulta con todos los usuarios de las estadísticas con el objeto de: *a)* realizar un seguimiento de la evolución del mercado laboral en sentido amplio; *b)* cuantificar y hacer el seguimiento de la participación en la producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario, y *c)* evaluar los insumos totales de trabajo o el volumen de trabajo de la economía nacional en relación con todos los empleos y otras actividades productivas.
- 210.** En general, para reflejar adecuadamente las diferencias en la distribución del trabajo entre los subgrupos de la población, la resolución insta a que, cuando proceda, todos los resultados estadísticos se refieran sistemáticamente a la población total, desglosándolos por sexo, región geográfica (con distinciones entre zonas urbanas y zonas rurales), grupos especificados de edad y otras características, de conformidad con un calendario apropiado de presentación de datos (como se indica en el capítulo 8).

### Indicadores

- 211.** Para el seguimiento del mercado laboral es necesario elaborar una serie de indicadores fundamentales a partir de los conceptos y definiciones indicados en el proyecto de resolución. Éstos incluyen algunos indicadores existentes, en particular los totales y las tasas de la fuerza de trabajo, las personas fuera de la fuerza de trabajo y las personas ocupadas, las personas en subempleo por insuficiencia de horas y las personas desocupadas, así como algunos indicadores nuevos como la fuerza de trabajo potencial y los productores de alimentos de subsistencia.
- 212.** En la resolución se ponen de relieve dos indicadores muy utilizados: la relación empleo-población (que en algunos países y regiones se denomina tasa de empleo) y la tasa de participación laboral con respecto a la población en edad de trabajar. Asimismo, se propone una nueva tasa de productores de alimentos de subsistencia calculada en relación con la población en edad de trabajar, la cual ayudará a comprender y seguir la evolución de este importante grupo de trabajadores en aquellos casos en que éstos no se encuentran suficientemente integrados en el mercado laboral, además de facilitar la formulación de políticas para erradicar la pobreza extrema.
- 213.** Puesto que es necesario ampliar el alcance de las políticas para identificar y promover la integración de las personas en el mercado laboral, la resolución recomienda igualmente una serie de formulas para unos cuantos indicadores de subutilización de la fuerza de trabajo. El nuevo conjunto de cuatro indicadores SU1 a SU4 (que incluye la tasa de desempleo) presenta la particularidad de que cada uno de los indicadores se debe utilizar y analizar en conjunción con los demás. El proyecto de normas recomienda que los países seleccionen al menos dos o tres de ellos en la combinación que mejor refleje las circunstancias nacionales; de este modo podrán presentarse al público en general como indicadores **principales** para evaluar la absorción inadecuada de la mano de obra, que refleja la magnitud de la necesidad insatisfecha de empleo entre los diferentes grupos de la población. Los indicadores que pueden seleccionarse como indicadores principales son los siguientes:

**SU1:** tasa de desempleo:  
$$[\text{desempleo}/\text{fuerza de trabajo}] \times 100$$

**SU2:** tasa combinada de subempleo por insuficiencia de horas y desempleo:  
$$[(\text{subempleo por insuficiencia de horas} + \text{desempleo})/\text{fuerza de trabajo}] \times 100$$

---

**SU3:** tasa combinada de desempleo y fuerza de trabajo potencial:  
$$[(\text{desempleo} + \text{fuerza de trabajo potencial})/(\text{fuerza de trabajo} + \text{fuerza de trabajo potencial})] \times 100$$

**SU4:** medida compuesta de subutilización de la fuerza de trabajo:  
$$[(\text{subempleo por insuficiencia de horas} + \text{desempleo} + \text{fuerza de trabajo potencial})/(\text{fuerza de trabajo} + \text{fuerza de trabajo potencial})] \times 100$$

- 214.** Todos estos indicadores aportan medidas relativas de la prevalencia de las personas que, con distintos grados de intensidad y vinculación, ejercen una presión sobre el mercado laboral. Las medidas SU2 a SU4 engloban en su ámbito de aplicación a las personas desocupadas. La tasa de desempleo (SU1) y la tasa combinada de subempleo por insuficiencia de horas y desempleo (SU2) se calculan en relación con la fuerza de trabajo, mientras que la tasa combinada de desempleo y fuerza de trabajo potencial (SU3) y el indicador compuesto (SU4) se calculan en relación con un denominador de dos elementos, a saber, la fuerza de trabajo más la fuerza de trabajo potencial. Así pues, estas tasas no podrán interpretarse mediante una comparación directa con la tasa de desempleo, pero aportarán medidas cada vez más amplias para seguir los cambios en el nivel general de subutilización de la fuerza de trabajo. Para llevar a cabo análisis más pormenorizados de las distintas respuestas a las contracciones del mercado laboral habrá que utilizar indicadores individuales para cada uno de los componentes y, en el caso de la fuerza de trabajo potencial y la subutilización de la fuerza de trabajo, de cada uno de los subcomponentes.
- 215.** También se definen otros indicadores útiles de la subutilización de la fuerza de trabajo, como una tasa de desempleo de larga duración referida a las personas en situación de desempleo de larga duración que se expresa en porcentaje de la fuerza de trabajo y un indicador del volumen de subempleo por insuficiencia de horas. El proyecto de resolución menciona las normas internacionales que han de tenerse en cuenta para realizar estas estimaciones.
- 216.** La tasa de desempleo de larga duración, que complementa provechosamente la tasa de desempleo y otras medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo, ofrece una perspectiva diferente pues, cuando es necesario, permite evaluar la prevalencia de las personas que han estado en situación de desempleo durante un período prolongado.
- 217.** Las medidas del volumen del subempleo por insuficiencia de horas proporcionan información en dos niveles: a nivel de la economía, sobre el tiempo de trabajo que no se utiliza en la producción de bienes y servicios y, a nivel de los individuos, sobre la gravedad de la situación del subempleo entre los trabajadores.
- 218.** Se recomiendan como indicadores básicos de la prevalencia de la participación en formas de trabajo distintas del empleo una «tasa de trabajo voluntario», una «tasa de producción de bienes para el autoconsumo» y una «tasa de producción de servicios para el autoconsumo»; todos se expresan en porcentaje de la población en edad de trabajar y se calculan por grupos de actividades pertinentes, salvo en el caso del trabajo voluntario, que se calcula por el tipo de unidad económica. Cuando se utilizan en conjunción con la relación corregida empleo-población, estos indicadores ofrecen un panorama general de los niveles relativos de participación de la población en las diferentes formas de trabajo. Por un lado, el uso de la población en edad de trabajar como denominador constituirá una base común para la comparación. Por otro, la estructura de edad de la población influye en los indicadores basados en la población en edad de trabajar, lo que limita su utilidad para realizar comparaciones entre países y para seguir los cambios que se produzcan a largo plazo. A estos efectos, también convendría elaborar tasas de participación por grupos de edad en cada forma de trabajo.

- 
- 219.** Los indicadores de prevalencia son medidas útiles del grado en que la población de un país o un grupo específico de la población participa en cada forma de trabajo. En cambio, no aportan información sobre la cantidad de tiempo dedicado a cada forma de trabajo, es decir, el volumen de trabajo que realizan las personas. Las medidas del volumen son esenciales para la estimación macroeconómica, en particular la evaluación de la producción y la productividad. También son importantes para el análisis de la distribución y el ordenamiento del tiempo de trabajo, así como para valorar la pobreza de tiempo. A efectos de las cuentas nacionales de producción, el proyecto de resolución recomienda elaborar estimaciones del volumen de trabajo o insumos de trabajo, de acuerdo con las normas internacionales para la medición del tiempo de trabajo (18.<sup>a</sup> CIET, 2008b).
- 220.** Entre los insumos de trabajo utilizados en las actividades *dentro la frontera de producción del SCN* se contarán el empleo, la producción de bienes para el autoconsumo, el trabajo voluntario a través de organizaciones y el trabajo voluntario directo que produce bienes para el consumo de otros hogares. Para las actividades *fuera de la frontera de producción del SCN* se contarán la producción de servicios para el autoconsumo y el trabajo voluntario directo que provee servicios para el consumo de otros hogares.

## Tabulaciones y análisis

- 221.** Se proporcionan orientaciones generales para facilitar la elaboración de planes integrales de tabulación de estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo a nivel nacional, teniendo en cuenta los principales usos de las estadísticas. Se pueden diseñar tabulaciones referidas a las personas, los empleos, los grupos de actividades y los hogares.
- 222.** Las tabulaciones de personas en referencia a la población residente se necesitan principalmente como base para fundamentar políticas y programas sociales y económicos dirigidos a la población del país. Este es el enfoque recomendado para preparar tabulaciones con respecto a la fuerza de trabajo y a las personas que se dedican al trabajo de producción para el autoconsumo y al trabajo voluntario. Si se pretende hacer un análisis descriptivo de la fuerza de trabajo, deberían prepararse tabulaciones generales de la población en edad de trabajar por situación en la fuerza de trabajo y categoría de subutilización de la fuerza de trabajo (es decir, subempleo por insuficiencia de horas, desempleo y fuerza de trabajo potencial). Asimismo, los datos estadísticos sobre las personas ocupadas, las personas desocupadas y las personas fuera de la fuerza de trabajo deberían clasificarse en función de las características pertinentes de su empleo principal o su último empleo (principal), en particular: rama de actividad (industria), ocupación, situación en el empleo, sector del empleo, sector institucional, lugar geográfico de trabajo (para distinguir entre trabajadores no migrantes y trabajadores migrantes a corto plazo, según proceda), franjas especificadas de horas de trabajo (en conformidad con las normas internacionales sobre la materia) que permitan identificar a las personas con horarios de trabajo reducidos o excesivos, tipo de remuneración (por ejemplo en efectivo o en especie únicamente o en efectivo y en especie) y franjas especificadas de ingresos procedentes del empleo.
- 223.** En el caso de los pasantes, aprendices y personas en formación, en particular aquellos clasificados como personas ocupadas, se recomienda una tabulación especial por tipo de transacción laboral a fin de identificar por separado a las personas que trabajan a cambio de remuneración — distinguiendo aquí entre remuneración total o parcialmente en efectivo (transacción monetaria) y remuneración en especie exclusivamente (transacción no monetaria) — y a las personas que trabajan a cambio de formación, sin remuneración.
- 224.** Por lo que respecta a las personas desocupadas, se recomienda una tabulación por intervalos de duración de búsqueda de empleo con el objeto de facilitar la identificación por separado de las personas en situación de desempleo de larga duración.

- 
- 225.** Para las personas fuera de la fuerza de trabajo, además de lo anterior se incluyen nuevas directrices a fin de promover la elaboración de clasificaciones alternativas según el grado de vinculación con el mercado laboral, las razones por las que no se busca empleo, no se está disponible para ejercerlo o no se desea obtenerlo, y la percepción que se tiene de la propia situación en la actividad principal. Las clasificaciones propuestas responden a la demanda de desgloses pertinentes para las políticas de este componente de la población en edad de trabajar que anteriormente se consideraba una categoría residual.
- 226.** La clasificación por grado de vinculación al mercado laboral es la base para identificar los diferentes grupos que constituyen la fuerza de trabajo potencial (véase el capítulo 7). La clasificación en función de los motivos indicados aporta información para analizar los obstáculos al empleo, como los factores personales (enfermedad, discapacidad o estudios), los factores relacionados con la situación familiar (embarazo, presencia de niños pequeños u oposición de la familia), o los factores relativos al mercado laboral (fracaso anterior para encontrar un trabajo adecuado, falta de experiencia o de calificaciones, empleos no acordes con las capacidades de la persona, escasez de puestos de trabajo vacantes en la zona, pérdida reciente de empleo y edad de los buscadores de empleo, considerados demasiado jóvenes o demasiado mayores por los posibles empleadores), falta de infraestructura (falta de recursos, carreteras, medios de transporte y servicios de empleo), otras fuentes de ingresos (pensiones o rentas) o la privación de derechos. Estas dos clasificaciones deben combinarse para identificar grupos de población específicos, en particular los buscadores desalentados. Por último, la clasificación en función de la situación de actividad principal tiene por objeto proporcionar un desglose elemental de las personas fuera de la fuerza de trabajo, según la percepción que tienen de su actividad principal. Los desgloses se hacen en función de las actividades, con lo que no se incluyen categorías de estatus sociales como los jubilados o las personas con discapacidad, las cuales figuran en la clasificación basada en los motivos.
- 227.** En cuanto al trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario, el proyecto de resolución propone tabulaciones básicas en función de características determinadas, en particular a partir de grupos de actividades y franjas especificadas de horas efectivamente trabajadas. Asimismo, se sugiere una clasificación general de las personas en trabajo de producción para el autoconsumo por tipo de producción (sólo bienes, bienes y servicios, sólo servicios) a fin de facilitar el análisis social de esta forma de trabajo. En el caso de las personas en trabajo voluntario, son fundamentales las tabulaciones adicionales en función de la unidad económica (empresas orientadas al mercado, empresas no orientadas al mercado y hogares) y, en el caso de los hogares que producen para el autoconsumo, por tipo de producción (bienes o servicios). Por otra parte, para arrojar luz sobre el grado de integración en el mercado laboral de las personas que se desempeñan en estas formas de trabajo, también se recomiendan tabulaciones según su situación en la fuerza de trabajo, la categoría de subutilización de fuerza de trabajo y otras características similares (especialmente entre las personas ocupadas, por rama de actividad).
- 228.** Se insiste en las tabulaciones referidas a los empleos y centradas en las unidades de producción residentes a efectos de determinados fines macroeconómicos, en particular: para las cuentas nacionales de producción; para describir las características de todos los empleos (ya sean principales o secundarios) en ramas de actividad específicas, de los empleos en el sector informal y de los empleos informales en la economía, y para fundamentar políticas sociales que aborden cada vez más cuestiones tales como la calidad del empleo y la justicia de género.
- 229.** Se necesitan tabulaciones referidas a los hogares para comprender mejor la dinámica de la participación en diferentes formas de trabajo (en particular la manera como se distribuye el trabajo en los hogares en el contexto de sus estrategias de sustento), así como para evaluar el reparto de tareas entre hombres y mujeres, especialmente para la producción de bienes y servicios para el autoconsumo. Dichas tabulaciones sirven también para evaluar con mayor

---

exactitud los resultados socioeconómicos asociados con la participación en cada forma de trabajo, como la pobreza y el bienestar material de los hogares. Asimismo, se aportan orientaciones para preparar tabulaciones que permitan: *a)* el análisis de género de las formas de trabajo, teniendo en cuenta las características básicas de la composición y estructura de los hogares, incluyendo la existencia de miembros dependientes, y *b)* la identificación de los hogares que corren el riesgo de vivir en la pobreza.

## 10. Evaluación y difusión

- 230.** Para promover prácticas adecuadas en la producción, difusión y presentación de estadísticas a nivel nacional e internacional, se incluyen recomendaciones generales que hacen hincapié en la calidad de los datos y la documentación, la difusión amplia y oportuna a todos los usuarios de estadísticas e información metodológica conexa, y la presentación de la información para que puedan efectuarse comparaciones internacionales.

### Evaluación y difusión a nivel nacional

- 231.** Las normas actuales preconizan la difusión rápida y generalizada de estadísticas de la fuerza de trabajo, así como la divulgación de la información metodológica necesaria para evaluar la calidad de los datos. El proyecto de resolución, que se basa en dichas recomendaciones generales, propugna la adhesión a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas y a las Directrices sobre las prácticas de las estadísticas del trabajo (16.<sup>a</sup> CIET, 1998), y destaca la importancia de que los organismos nacionales de estadística comuniquen imparcialmente a todos los usuarios — incluidos otros sectores del gobierno, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los medios de comunicación, etc. — las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo que elaboren.
- 232.** También se hace hincapié en la difusión de la información a través de diversos medios, incluidos los electrónicos, para satisfacer todas las necesidades de los usuarios, así como en su divulgación oportuna y por etapas a fin de satisfacer la demanda de informes preliminares que anticipen los principales agregados, a los que sigan informes completos. Asimismo, se recomienda la difusión de archivos de dominio público que garanticen la confidencialidad de los datos, con miras a promover un análisis más detallado y un uso más específico de la información.
- 233.** A la hora de adoptar las normas revisadas para la elaboración y difusión de estadísticas nacionales de la fuerza de trabajo, los organismos de estadística deberán decidir cuál es la mejor estrategia para comunicar la índole de los cambios en las estadísticas y las razones que los han motivado. Esto reviste particular importancia cuando la introducción de las normas provoca la interrupción de las series estadísticas de mayor repercusión, como la tasa de participación de la fuerza de trabajo, y las tasas de empleo, desempleo y subempleo por insuficiencia de horas, en cuyo caso se recomienda la publicación de series paralelas durante un determinado período tras la implementación de las revisiones. Por otro lado, deberá explicarse por qué se han introducido nuevas medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo y precisar su relación con las medidas existentes, por ejemplo con la tasa de desempleo. De manera más general, se insta a los Estados a que, junto con los metadatos pertinentes, difundan estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo de forma sistemática, aportando información sobre los conceptos, definiciones y métodos de recopilación de datos, así como sobre su calidad.

---

## Presentación a nivel internacional

- 234.** Con miras a realizar comparaciones a nivel internacional, el proyecto de resolución incluye directrices que recomiendan la difusión sistemática de estadísticas del trabajo, de la fuerza de trabajo y de las principales medidas de subutilización de la fuerza de trabajo — en particular las medidas SU1 a SU4 que en él se definen (véase el capítulo 9) — con respecto al conjunto de la población, por sexo, grupos de edad especificada, nivel general de estudios y zona geográfica (urbana o rural).
- 235.** Se insiste en el uso de tramos generales de edad de cinco años para comunicar los agregados principales (comenzando con el grupo de edad 15 a 19 años y terminando con un segmento abierto para las personas de 75 años en adelante) a fin de dar cuenta de los futuros cambios en el nivel de participación a consecuencia del aumento de la esperanza de vida en todo el mundo. Si las inquietudes sobre la calidad de los datos impidieran la utilización de tramos de edad de cinco años, la resolución recomienda utilizar en tales casos intervalos más amplios para grupos específicos (por ejemplo 15 a 24 años, 25 a 34 años, 35 a 54 años, 55 a 64 años, 65 a 74 años y 75 años o más). Asimismo, se recomienda utilizar clasificaciones comunes que tengan equivalencias en las clasificaciones internacionales normalizadas más recientes.
- 236.** Por último, para facilitar el uso de estadísticas con el fin de efectuar comparaciones a nivel internacional, la resolución insta a los Estados a dar cuenta de manera fundamentada de cualquier diferencia que exista entre los conceptos, definiciones, clasificaciones y métodos nacionales y los que figuran en las normas estadísticas internacionales pertinentes.

---

## Referencias

- Anker, R. 1983. «Actividad de la mano de obra femenina en los países en desarrollo: Examen crítico de las definiciones y los métodos de compilación de datos». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 6, (Ginebra, OIT), pág. 709-723.
- Banco Mundial, 2012. *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa, 2010. *Measuring Quality of Employment: Country Pilot Reports* (Ginebra, Naciones Unidas).
- Comisión Europea (CE). 2010. *Employment in Europe 2010*. Bruselas, octubre de 2010.
- Dollar, D. 2004. *Globalization, poverty and inequality since 1980*, documento de trabajo sobre investigación de políticas núm. 3333. Nueva York, Banco Mundial.
- Eurostat, 2011. «New measures of labour market attachment». De La Fuente, A. *Statistics in Focus*, 57/2011.
- Goldschmidt-Clermont, L. 2000. «Household production and income: Some preliminary issues». *Boletín de Estadísticas del Trabajo*, 2000-2002 (Ginebra, OIT).
- Grimshaw, Damian. 2011. «What do we know about low-wage work and low-wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective», ILO Conditions of Work and Employment Series Núm. 28 (Ginebra, OIT).
- Husmanns, R.; Mehran, F.; Verma, V. 1990. *Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment: An ILO manual on concepts and methods* (Ginebra, OIT).
- Naciones Unidas, 1995. Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995. Núm. de venta: E. 96.IV.8.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*. Resolución aprobada por la Asamblea General en su 60.º período de sesiones, Nueva York.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Informe de la Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre estadísticas del trabajo, 39.º período de sesiones de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York, 26 a 29 de febrero de 2008.
- \_\_\_\_\_. 2008b. *Sistema de Cuentas Nacionales 2008*. Nueva York, 2008.
- \_\_\_\_\_. 2013a. «Una nueva alianza mundial: erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible». Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015. Nueva York, NY.
- \_\_\_\_\_. 2013b. *Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales*. Good Practices on National Official Statistics, División de Estadística de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx> [consultado en julio de 2013].



- 
- Lee, S. y Sobeck, K. 2012. «Empleo de baja remuneración: Una perspectiva Mundial», en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 131, Núm. 3 (Ginebra, OIT), pp. 141-155.
- Nübler I.; Hofmann C.; Greiner C. 2009. «Understanding informal apprenticeship – Findings from empirical research in Tanzania». OIT Sector del Empleo, documento de trabajo núm. 32 (Ginebra, OIT).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 1982a. Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la 13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, Ginebra, 18 a 29 de octubre de 1982.
- \_\_\_\_\_. 1982b. *Fuerza de trabajo, empleo, desempleo y subempleo*. 13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo. Informe II, Ginebra, 18 a 29 de octubre de 1982.
- \_\_\_\_\_. 1987. Directrices sobre la incidencia de los programas de promoción del empleo sobre la medición del empleo y del desempleo, adoptadas por la 14.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre de 1987.
- \_\_\_\_\_. 1998a. Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, adoptada por la 16.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre de 1998.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Directrices sobre ausencias del trabajo de larga duración: su tratamiento en las estadísticas del empleo y del desempleo, adoptadas por la 16.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre de 1998.
- \_\_\_\_\_. 2008a. Informe de la Conferencia, 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), 24 de noviembre a 5 de diciembre de 2008, Ginebra, OIT.
- \_\_\_\_\_. 2008b. Resolución sobre la medición del tiempo de trabajo, adoptada por la 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 24 de noviembre a 5 de diciembre de 2008, Ginebra, OIT.
- \_\_\_\_\_. 2008c. Resolución sobre las estadísticas del trabajo infantil, adoptada por la 18.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 24 de noviembre a 5 de diciembre de 2008, Ginebra, OIT.
- \_\_\_\_\_. 2008d. *Workshop: Apprenticeship in the informal economy of Africa*. Sector del Empleo, informe núm. 1, informe del taller, Ginebra, mayo de 2007.
- \_\_\_\_\_. 2008e. Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 97.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2008.
- \_\_\_\_\_. 2009. Informe del seminario técnico sobre las medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo, Ginebra, 7 a 9 de diciembre de 2009.
- \_\_\_\_\_. 2010. *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* Instituto Internacional de Estudios Laborales (Ginebra).
- \_\_\_\_\_. 2011. *Manual de medición del trabajo voluntario*, Ginebra, 2011.
- \_\_\_\_\_. 2012. *SSM3: Labour Force Surveys – Source of statistics of the labour force and its components* (edición de 2011). Disponible en:

---

[http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3\\_NEW/E/SSM3.html](http://laborsta.ilo.org/applv8/data/SSM3_NEW/E/SSM3.html) [consultada en julio de 2013].

—. 2012b. *Informe Mundial sobre Salarios 2012/13: Los salarios y el crecimiento equitativo* (Ginebra).

—. 2013a. Informe final: Reunión de expertos en estadísticas del trabajo para el avance de las estadísticas sobre el empleo y el desempleo, Ginebra, 28 de enero a 1.º de febrero de 2013.

—. 2013b. *Jobs and livelihoods in the post-2015 development agenda: Meaningful ways to set targets and monitor progress*. Nota conceptual de la OIT núm. 2. Ginebra, 20 de mayo de 2013.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2005. *A system of integrated agricultural censuses and surveys. Volume 1: World Programme for the Census of Agriculture 2010*. FAO Statistical Development Series núm. 11 (Roma).

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2010. «A Framework to Measure the Progress of Societies». Dirección de Estadística, documento de trabajo núm. 34, París, 12 de julio de 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010. *Economic crisis and unpaid care work in the Pacific*. Conferencia del Pacífico sobre la cara humana de la crisis económica mundial, Port Vila, 10 a 12 de febrero de 2010.

Stiglitz, J. E.; Sen, A.; Fitoussi, J-P. 2009. *Informe de la Comisión sobre la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social*, París, septiembre de 2009.

Tieguhong J. C., *et al.* (2009) «Coping with crisis in Central Africa: enhanced role for non-wood forest products», en *Unasylva*, núm. 233, vol. 60, págs. 49 a 53. Roma, FAO.

Van der Hoeven, R. 2010. «Labour markets trends, financial globalization and the current crisis in developing countries». Documento de debate núm. 99 del DESA, Nueva York, Naciones Unidas, 2010.

Wilkins, R. y Wooden, M. 2011. «Economic Approaches to Studying Underemployment», en D.C. Maynard et al. (eds.): *Underemployment: Psychological, Economic and Social Challenges* (Melbourne, Springer), págs. 13 a 34.



---

## Anexo

### Proyecto de resolución sobre las estadísticas del trabajo

#### Preámbulo

La 19.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo:

Habiendo examinado los textos pertinentes de la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la 13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1982), la enmienda de su párrafo 5 adoptada por la 18.<sup>a</sup> Conferencia (2008), de la Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, adoptada por la 16.<sup>a</sup> Conferencia (1998), así como las Directrices sobre ausencias del trabajo de larga duración: su tratamiento en las estadísticas del empleo y del desempleo, adoptadas por la misma Conferencia, y las Directrices sobre la incidencia de los programas de promoción del empleo sobre la medición del empleo y del desempleo, adoptadas por la 14.<sup>a</sup> Conferencia (1987);

Recordando las disposiciones del Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160), y la Recomendación sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 170), que complementa dicho Convenio, así como la necesidad de asegurar la coherencia con otras normas estadísticas internacionales, en particular por lo que respecta al Sistema de Cuentas Nacionales, el tiempo de trabajo, los ingresos relacionados con el empleo, el trabajo infantil, la situación en el empleo y el empleo informal;

Reconociendo la necesidad de revisar y ampliar las normas vigentes a fin de facilitar una mejor medición estadística de la participación de todas las personas en todas las formas de trabajo y en todos los sectores de la economía, de la subutilización de la fuerza de trabajo y de las interacciones entre las diferentes formas de trabajo, y también la necesidad de proporcionar directrices sobre un mayor número de medidas que el que se ha definido previamente en el ámbito internacional, mejorando así la pertinencia y la utilidad de las normas para los países en todas las etapas del desarrollo;

Haciendo notar la utilidad de estas normas para potenciar la comparabilidad internacional de las estadísticas y su contribución a la medición del trabajo decente y del nivel de bienestar de los hogares y de la sociedad en general, así como a la consecución de la justicia de género;

Reconociendo que la pertinencia de las medidas del trabajo para un país dado dependerá de la naturaleza de su sociedad, de los mercados laborales y de todas las necesidades de los usuarios, y que por lo tanto su aplicación será determinada hasta cierto punto por las circunstancias nacionales,

Adopta, con fecha xx de octubre de 2013, la siguiente resolución, que sustituye a las resoluciones de 1982 y 2008, y al subpárrafo 1 del párrafo 8 de la resolución de 1998, así como a las directrices de 1987 y 1998 antes citadas.

#### Objetivos y ámbito de aplicación

1. La presente resolución tiene por objeto establecer normas sobre estadísticas del trabajo que sirvan para orientar a los países en la actualización e integración de los programas estadísticos que aplican en este campo. Define el concepto estadístico de *trabajo* a título de referencia e incluye conceptos, definiciones y directrices de carácter operativo para:
  - a) tres subconjuntos distintos de actividades productivas, denominadas *formas de trabajo*;
  - b) clasificaciones de la población conexas según su *situación en la fuerza de trabajo* y su *situación de trabajo principal*, y
  - c) medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo.

- 
2. Estas normas deberían facilitar la producción de diferentes subconjuntos de estadísticas del trabajo para diversos fines en el marco de un sistema nacional integrado basado en conceptos y definiciones comunes.
  3. Cada Estado debería procurar establecer un sistema de estadísticas del trabajo, incluidas las relativas a la fuerza de trabajo, a fin de proporcionar una base adecuada de información a los diversos usuarios de las estadísticas, teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias nacionales específicas. Dicho sistema debería estar diseñado de modo que permita alcanzar una serie de objetivos, en particular:
    - a) hacer un seguimiento de los mercados laborales y de la subutilización de la fuerza de trabajo, incluido el desempleo, con el fin de formular, poner en práctica y evaluar las políticas y los programas económicos y sociales relacionados con la creación de empleo, la generación de ingresos, el desarrollo de competencias, incluidas la educación y formación profesionales, y las políticas conexas en materia de trabajo decente;
    - b) proporcionar una medición completa de la participación en todas las formas de trabajo con el fin de estimar el volumen de los insumos de trabajo incorporados en las cuentas nacionales de producción, incluidas las cuentas «satélites» existentes, y la contribución de todas las formas de trabajo al desarrollo económico, el sustento de los hogares y el bienestar de los individuos y la sociedad, y
    - c) evaluar la participación en las diferentes formas de trabajo de grupos de población como las mujeres y los hombres, los jóvenes, los niños, los migrantes y otras categorías objeto de políticas específicas, y estudiar las relaciones entre las diferentes formas de trabajo y sus resultados sociales y económicos.
  4. Para alcanzar estos objetivos, el sistema debería desarrollarse en consulta con los diferentes usuarios de las estadísticas y en consonancia con otras estadísticas económicas y sociales; asimismo, el sistema debería diseñarse de modo que permita obtener estadísticas actuales para necesidades a corto plazo, así como estadísticas compiladas a intervalos más largos destinadas a la realización de análisis estructurales más profundos y a su uso como datos básicos de referencia:
    - a) las decisiones sobre los conceptos y los temas abarcados, sus diversas frecuencias de medición y/o de la presentación de datos dependerán de su relevancia para los países y de los recursos disponibles, y
    - b) cada Estado debería establecer una estrategia apropiada de recopilación y presentación de datos, como se recomienda en el párrafo 42, que garantice el progreso y la sostenibilidad del sistema.
  5. Cuando elaboren sus estadísticas del trabajo, los Estados deberían esforzarse por incorporar estas normas internacionales con el fin de promover la comparabilidad internacional y permitir la evaluación de las tendencias y diferencias a efectos de los análisis económicos, sociales y del mercado laboral, en particular con respecto a la medición de la fuerza de trabajo, la subutilización de la fuerza de trabajo y las diferentes formas de trabajo.

## Conceptos de referencia

6. El *trabajo* comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o el autoconsumo.
  - a) Se define independientemente de la legalidad de la actividad y de su carácter formal o informal.
  - b) Excluye las actividades que no entrañan la producción de bienes o servicios (por ejemplo la mendicidad y el robo), las actividades de autocuidado (por ejemplo la higiene y el aseo personales) y las actividades que no pueden ser realizadas por terceros para el beneficio de una persona (por ejemplo dormir, aprender y las actividades para el entretenimiento propio).
  - c) El concepto de *trabajo* está en conformidad con la frontera general de la producción del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN).
  - d) El *trabajo* puede realizarse en cualquier tipo de unidad económica: unidades de mercado, unidades de no mercado y hogares que producen bienes o servicios para el autoconsumo.

- 
7. Con el fin de alcanzar diferentes objetivos se definen tres *formas de trabajo* que son objeto de mediciones separadas. Se distinguen en función del destino previsto de la producción (es decir, para el autoconsumo o para el consumo de otras unidades de producción) y de la naturaleza de la transacción subyacente al intercambio (es decir, transacciones monetarias, transacciones no monetarias y transferencias):
- a) *trabajo de producción para el autoconsumo*, que comprende la producción de bienes y servicios para uso final propio;
  - b) *trabajo en un empleo*, que comprende el trabajo realizado a cambio de remuneración o beneficios, y
  - c) *trabajo voluntario*, que comprende el trabajo no remunerado y no obligatorio realizado para terceros.
8. Estas formas de trabajo son mutuamente excluyentes. En un determinado período de referencia las personas pueden desempeñarse simultánea o sucesivamente en una o más formas de trabajo, es decir, pueden estar ocupadas, trabajar como voluntarias y/o producir para el autoconsumo, en cualquier combinación.
9. Otras actividades productivas existentes, como los servicios no remunerados prestados a la comunidad por imposición legal, el trabajo en prisión no remunerado y el servicio civil sustitutorio, pueden considerarse como una forma de trabajo específica a efectos de la medición (es decir, trabajo obligatorio no remunerado para terceros). Ahora bien, estas actividades *no* están cubiertas en la presente resolución.
10. La forma de trabajo denominada *empleo* establece el alcance de actividades de referencia para las estadísticas de la fuerza de trabajo. La *fuerza de trabajo* se refiere a la oferta de trabajo disponible en un momento dado para la producción de bienes y servicios a cambio de remuneración o beneficios.

## Unidades estadísticas

11. Varias unidades estadísticas son relevantes para la recopilación y análisis de las estadísticas del trabajo, en particular:
- a) las *personas*: son la unidad básica para elaborar estadísticas sobre la población que participa en cada forma de trabajo, determinar su situación en la fuerza de trabajo y su situación de trabajo principal, así como para realizar el seguimiento y evaluar su integración en el empleo y determinar la magnitud de la subutilización de la fuerza de trabajo;
  - b) los *empleos*: son la unidad pertinente para recopilar estadísticas del empleo, facilitar el seguimiento de la creación y pérdida de empleos, de la calidad del empleo y la generación de ingresos, así como para la planificación del desarrollo de recursos humanos:
    - i) un *empleo* se define como «el conjunto de tareas y obligaciones desempeñados por una persona, o que se prevé que una persona desempeñe, para una sola unidad económica»;
    - ii) las personas pueden tener uno o varios empleos. En caso de pluriempleo el *empleo principal* se define como aquel al que corresponde el mayor número de horas habitualmente trabajadas, conforme a la definición contenida en las normas internacionales sobre tiempo de trabajo;
    - iii) el número de empleos de las personas con empleo independiente se corresponderá con el número de unidades económicas de las que sean propietarias o copropietarias, sin importar el volumen de clientes a los que presten servicios, y
  - c) los *grupos de actividades*: esta unidad estadística se utiliza en relación con el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario con el fin de facilitar el análisis de la contribución de estas formas de trabajo a las diferentes ramas de la industria, el crecimiento económico y el sustento y bienestar de los hogares. La noción de grupos de actividades se refiere al conjunto de tareas y obligaciones que realiza una persona para producir determinados bienes o servicios para una unidad económica. Una persona puede participar en uno o varios grupos de actividades.

---

## Clasificaciones de la población

12. Pueden elaborarse clasificaciones de la población de gran utilidad teniendo en cuenta su nivel de participación en el mercado laboral y en las diferentes formas de trabajo.
13. En función de su *situación en la fuerza de trabajo*, las personas pueden clasificarse durante un período de referencia corto como:
  - a) personas ocupadas, según la definición del párrafo 21;
  - b) personas desocupadas, según la definición del párrafo 35, y
  - c) personas fuera de la fuerza de trabajo.
14. La categoría de las *personas ocupadas* tiene prioridad sobre las otras dos categorías, y la categoría de las *personas desocupadas* sobre la categoría de las *personas fuera de la fuerza de trabajo*. Estas tres categorías de la situación en la fuerza de trabajo son, pues, mutuamente excluyentes y exhaustivas. El conjunto formado por las personas ocupadas y las personas desocupadas constituye la fuerza de trabajo. Las *personas fuera de la fuerza de trabajo* son aquellas personas mayores de una edad especificada que durante el período de referencia corto no se encontraban ni ocupadas ni desocupadas.
15. En función de su *situación de trabajo principal*, las personas también pueden clasificarse durante un período de referencia corto o largo (por ejemplo un año) como:
  - a) principalmente productoras de bienes para el autoconsumo;
  - b) principalmente ocupadas;
  - c) principalmente voluntarias;
  - d) que se dedican principalmente a otra u otras formas de trabajo, y
  - e) que se dedican exclusivamente a actividades no productivas.
16. Estas categorías de la situación de trabajo principal son mutuamente excluyentes. Las actividades productivas tienen prioridad sobre las actividades no productivas y, entre las diferentes formas de trabajo, se concede prioridad a la forma de trabajo principal, tal como la perciben las personas mismas.

## Definiciones y directrices operativas

### Formas de trabajo

17. Las distintas formas de trabajo se miden en relación con un período de referencia corto:
  - a) se recomiendan los siguientes períodos de referencia cortos:
    - i) siete días o una semana para el *trabajo en un empleo*;
    - ii) cuatro semanas o un mes civil para el *trabajo de producción de bienes para el autoconsumo* y el *trabajo voluntario*, y
    - iii) una o varias jornadas de 24 horas en un periodo de siete días o una semana para la *prestación de servicios para uso propio*;
  - b) se considera que una persona participa en una determinada *forma de trabajo* si se desempeña en ella por lo menos una hora durante el período de referencia corto. La aplicación del criterio de una hora permite dar cuenta de todas las actividades laborales llevadas a cabo, incluidas actividades a tiempo parcial, o con carácter temporal, ocasional o esporádico, y asegurar una medición exhaustiva de todos los insumos de trabajo de la producción.

### Trabajo de producción para el autoconsumo

18. Las *personas dedicadas al trabajo de producción para el autoconsumo* se definen como todas aquellas personas mayores de una edad especificada que, durante un período de referencia corto, desempeñaban cualquier tipo de actividad para producir bienes o prestar servicios para uso final propio. En esta definición:

- 
- a) la expresión «cualquier tipo de actividad» se refiere a una hora de trabajo por lo menos;
  - b) la producción de «bienes» abarca:
    - i) la producción y/o procesamiento para el posterior almacenamiento de productos de la agricultura, la caza, la pesca y la recolección;
    - ii) la recogida y/o procesamiento para el posterior almacenamiento de productos de la minería y la silvicultura, incluidas la leña y otros combustibles;
    - iii) el acarreo de agua desde fuentes naturales y de otra índole;
    - iv) los bienes domésticos manufacturados (tales como muebles, textiles, vestuario y calzado, cerámica, utensilios y otros bienes duraderos, como botes y canoas);
    - v) la construcción o trabajos de reparación importantes en la propia vivienda, dependencias agrícolas, etc.;
  - c) la prestación de «servicios» abarca actividades como:
    - i) administrar el hogar, llevar la contabilidad doméstica, hacer compras y/o transportar los bienes del hogar;
    - ii) preparar y/o servir las comidas, eliminar desechos y reciclar residuos del hogar;
    - iii) limpiar, decorar, hacer labores de jardinería, y realizar tareas de mantenimiento de la vivienda y las instalaciones, de los bienes duraderos del hogar y de otros bienes;
    - iv) cuidar y educar a los niños, transportar y cuidar a los miembros del hogar mayores o dependientes y a los animales de compañía;
  - d) la expresión «para uso final propio» debe interpretarse como la producción cuyo destino previsto es principalmente para el consumo o uso del propio productor, de los miembros del hogar o de los familiares que viven en otros hogares:
    - i) el destino previsto de la producción se establece en relación con los bienes y servicios específicos que se han producido sobre la base de la auto-declaración (es decir, principalmente para el autoconsumo), y
    - ii) en el caso de los productos de la agricultura, la caza, la pesca y la recolección destinados principalmente al autoconsumo, es posible sin embargo que un excedente se destine al trueque o a la venta.
19. Los datos fundamentales que deberían recopilarse para elaborar las cuentas nacionales y para llevar a cabo análisis del trabajo de producción para el autoconsumo a nivel sectorial y de los hogares son los siguientes:
- a) el tiempo de trabajo asociado a cada grupo de actividades de los productores para el autoconsumo, medido en unidades de tiempo breves, como minutos u horas, según proceda;
  - b) la cantidad y/o el valor estimados de la producción consumida durante el período de referencia corto por los miembros del hogar y los familiares que viven en otros hogares, y
  - c) la cantidad y/o el valor estimados del excedente vendido o intercambiado durante el período de referencia corto, según proceda.
20. Los *productores de alimentos de subsistencia* constituyen un subgrupo importante de personas dedicadas al trabajo de producción para el autoconsumo. Se definen como:
- a) todas aquellas personas que se dedican a cualquiera de las actividades indicadas en el párrafo 18, b, i) con el fin de producir alimentos derivados de la agricultura, la pesca, la caza o la recolección que contribuyen al sustento del hogar o de la familia, y
  - b) excluidas aquellas personas que se dedican a este tipo de producción a título de actividades recreativas o de ocio.

A efectos del seguimiento de las condiciones que determinan los resultados del mercado laboral, ya se trate del acceso o la integración inadecuados al mercado u otros factores de la producción, se deberían identificar y presentar por separado las estadísticas sobre este grupo a fin de satisfacer las necesidades en materia de políticas, como se recomienda en el párrafo 42, a).



21. Las *personas ocupadas* se definen como todas aquellas personas mayores de una edad especificada que durante un período de referencia corto se dedicaban a actividades de producción de bienes y prestación servicios a cambio de remuneración o beneficios. Se clasifican en esta categoría:
- a) las personas ocupadas y «trabajando», es decir, que han trabajado en un empleo por lo menos una hora, y
  - b) las personas ocupadas pero «sin trabajar» debido a una ausencia temporal del trabajo o a disposiciones sobre el ordenamiento del tiempo de trabajo (como trabajo en turnos, horarios flexibles y licencias compensatorias por horas extraordinarias).
22. La expresión «a cambio de remuneración o beneficios» se refiere al trabajo realizado en el contexto de una transacción que conlleva una remuneración en efectivo o en especie, efectivamente recibida o no, en forma de sueldos o salarios por el tiempo trabajado o el trabajo efectuado, o en forma de beneficios, derivados de los bienes producidos y servicios prestados:
- a) incluye las remuneraciones que se pagan directamente a la persona que realiza el trabajo o indirectamente a los miembros del hogar o familiares, y
  - b) también puede incluir componentes adicionales de ingresos en efectivo o en especie definidos en las normas estadísticas internacionales sobre ingresos relacionados con el empleo.
23. Las «personas ocupadas ausentes de su trabajo temporalmente» durante el período de referencia corto son aquellas que, habiendo trabajado en su empleo actual, no estaban trabajando en razón de una ausencia de corta duración pero que durante su ausencia seguían manteniendo un vínculo con el empleo. En tales casos:
- a) la «vinculación ininterrumpida con el empleo» se establece teniendo en cuenta la expectativa de volver al trabajo tras una ausencia de corta duración, el tipo de motivo de la ausencia y, para ciertos motivos, la duración total de la ausencia, sobre la base de la auto-declaración o de su registro, según cuál sea la fuente estadística;
  - b) la «expectativa de volver al trabajo», según la auto-declaración o su registro, se refiere al mismo empleo;
  - c) los motivos típicos de una ausencia de corta duración durante la cual suele mantenerse el vínculo con el empleo incluyen las licencias por enfermedad o accidente, los días festivos, las vacaciones o licencias anuales, y los períodos legales de las licencias de maternidad o de paternidad, y
  - d) los motivos de las ausencias de mayor duración, en las que la vinculación con el empleo puede requerir pruebas adicionales, incluyen las licencias parentales, las licencias de formación, la prestación de cuidados a terceros, otras ausencias por motivos personales, las lesiones profesionales, las huelgas y cierres patronales, la reducción de la actividad económica (por ejemplo el despido temporal y el déficit en la oferta de trabajo) y la desorganización o suspensión del trabajo (por razones tales como el mal tiempo, las averías mecánicas o eléctricas, la interrupción de las comunicaciones, la escasez de materias primas o combustibles, etc.):
    - i) para estos motivos debería establecerse un umbral de duración que permita determinar si se trata de ausencias de corta duración. Dicho umbral debería tener en cuenta la duración de las licencias reconocida en la legislación nacional o la práctica habitual y/o la duración de la temporada de empleo a fin de facilitar el seguimiento de las pautas de trabajo estacionales. Por regla general, el umbral recomendado no debería ser mayor a tres meses.
24. Las personas ocupadas **incluyen:**
- a) las personas con un empleo que participan en una formación o en actividades de perfeccionamiento por exigencia de su empleo o de otro empleo en la misma unidad económica; estas personas se clasifican como ocupadas y «trabajando», en conformidad con las normas internacionales sobre el tiempo de trabajo;
  - b) los pasantes, aprendices y personas en formación que trabajan a cambio de una remuneración en efectivo o en especie (si procede, también deberían incluirse e identificarse por separado las

---

personas que trabajan a cambio de experiencia laboral en el lugar de trabajo o de formación en un oficio o profesión, sin remuneración en efectivo o en especie);

- c) las personas que participan en programas de promoción del empleo y que trabajan a cambio de una remuneración en efectivo o en especie, que incluye prestaciones sociales otorgadas por los gobiernos;
- d) las personas que trabajan en sus propias unidades económicas para producir bienes destinados principalmente a la venta o el trueque, aun cuando parte de la producción se destine al consumo del hogar o la familia;
- e) las personas con empleos estacionales durante la temporada baja, siempre que continúen desempeñando algunas de las tareas y obligaciones de sus empleos estacionales;
- f) las personas que:
  - i) trabajan en unidades de mercado dirigidas por un miembro de la familia que vive en el mismo o en otro hogar; o
  - ii) realizan algunas tareas y obligaciones de un empleo asalariado desempeñado por otro miembro del hogar que vive en el mismo o en otro hogar,a cambio de remuneración o beneficios que recibe dicho hogar o miembro de la familia, y
- g) tanto los miembros permanentes de las fuerzas armadas como los reclutas que trabajan a cambio de remuneración en efectivo o en especie.

25. Las personas ocupadas **excluyen:**

- a) las personas con empleos estacionales que durante la temporada baja dejan de desempeñar las tareas y obligaciones de sus empleos estacionales;
- b) las personas que tienen derecho a reintegrarse en el mismo empleo o unidad económica pero que estuvieron ausentes por los motivos indicados en el párrafo 23, d), si la duración total prevista de la ausencia sobrepasa el umbral recomendado para establecer ausencias temporales de corta duración. Por razones analíticas, quizás convenga recopilar información sobre la duración total y los motivos de las ausencias, las prestaciones otorgadas, etc., y
- c) las personas en situación de despido por tiempo indefinido sin ninguna garantía de volver a trabajar con el mismo empleador.

26. Para facilitar los análisis a nivel de los empleos, debería recopilarse información sobre el número de empleos desempeñados por las personas ocupadas en el período de referencia corto. Cuando el número de empleos secundarios sea considerable, quizás convenga recopilar información sobre sus características, en particular: rama de actividad (industria), ocupación, situación en el empleo, sector del empleo (formal/informal/hogares), tiempo de trabajo e ingresos relacionados con el empleo.

## Trabajo voluntario

27. Las *personas en trabajo voluntario* se definen como todas aquellas personas mayores de una edad especificada que durante el período de referencia corto realizaban cualquier tipo de actividad no remunerada y no obligatoria con la finalidad de producir bienes o prestar servicios para terceros. En esta definición:

- a) la expresión «cualquier tipo de actividad» se refiere al trabajo realizado durante al menos una hora;
- b) «no remunerado» significa que no existe remuneración, en efectivo o en especie, a cambio del trabajo efectuado o las horas trabajadas; no obstante, los trabajadores voluntarios pueden recibir alguna forma de compensación monetaria para gastos personales, estipendios destinados a cubrir sus gastos básicos o compensaciones en especie (como alimentación, transporte y regalos simbólicos);
- c) «no obligatorio» significa que el trabajo voluntario se realiza sin que intervenga ninguna obligación o coerción legal o administrativa; lo cual debe distinguirse de las obligaciones derivadas de responsabilidades sociales, en particular culturales, religiosas o hacia la comunidad;
- d) la producción «para terceros» quiere decir trabajo realizado:

- 
- i) para o mediante organizaciones (es decir, trabajo voluntario a través de una organización) que abarquen unidades de mercado y de no mercado;
  - ii) para otros hogares, distintos del hogar del voluntario o de los miembros de su familia que viven en otros hogares (es decir, trabajo voluntario directo);
- incluye los grupos de autoayuda, ayuda mutua y de trabajo comunitario de los que forma parte el trabajador voluntario.

28. El trabajo voluntario **excluye:**

- a) el servicio a la comunidad o trabajo en prisión impuesto por el Estado o por un tribunal y el servicio civil o militar obligatorio;
- b) el trabajo no remunerado requerido como parte de programas de educación o de formación profesional, y
- c) el trabajo para terceros efectuado durante el tiempo de trabajo asociado con el empleo o durante una licencia remunerada concedida por el empleador para realizar dicho trabajo.

29. Los datos fundamentales que deberían recopilarse para elaborar las cuentas nacionales y realizar análisis sectoriales del trabajo voluntario incluyen el tiempo de trabajo asociado a cada grupo de actividades, el tipo de trabajo efectuado, el tipo de unidad económica y la rama de la industria.

### ***Medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo***

30. La *subutilización de la fuerza de trabajo* se refiere a la inadecuación entre la oferta y la demanda de trabajo a consecuencia de una absorción insuficiente de la oferta de trabajo, lo que se traduce en situaciones de necesidad insatisfecha de empleo en la población. La subutilización de la fuerza de trabajo incluye las siguientes medidas, aunque no se limita a ellas:

- a) *subempleo por insuficiencia de horas*: cuando el tiempo de trabajo de las personas ocupadas son insuficientes en relación con otras alternativas de empleo que ellas desean y pueden desempeñar;
- b) *desocupación*: refleja la búsqueda activa de oportunidades de empleo por parte de personas sin empleo que se encuentran disponibles para trabajar, y
- c) *fuerza de trabajo potencial*: se refiere a las personas sin empleo que expresan interés en el empleo pero cuyas circunstancias limitan su búsqueda activa y/o su disponibilidad para trabajar.

31. En la presente resolución no se definen otras cuestiones que inciden en la utilización de la fuerza de trabajo a nivel de los individuos y de la economía en sentido amplio, por ejemplo la inadecuación de las competencias laborales y la baja productividad laboral, factores que los Estados podrían considerar medir en la medida de lo posible.

### **Subempleo por insuficiencia de horas**

32. Las *personas en subempleo por insuficiencia de horas* son todas aquellas personas ocupadas que, durante el período de referencia corto, deseaban trabajar más horas, cuyas horas de trabajo efectivamente trabajadas en todos los empleos eran inferiores a un valor umbral especificado, y que estaban disponibles para trabajar más horas de haber tenido la oportunidad de hacerlo. En esta definición:

- a) el deseo de «trabajar más horas» puede interpretarse en el sentido de aumentar las horas en el mismo empleo, de tomar un empleo o empleos adicionales o de sustituir el empleo o los empleos ocupados por otro con mayor tiempo de trabajo;
- b) el «valor umbral de horas» puede fijarse en consonancia con las circunstancias nacionales según cuál sea la frontera establecida entre el empleo a tiempo completo y el empleo a tiempo parcial o con arreglo a los valores medianos o modales de las horas habitualmente trabajadas que se hayan fijado para grupos de trabajadores específicos en función del contexto nacional;
- c) la «disponibilidad» para trabajar más horas debería determinarse en relación con un período de referencia corto que refleje el plazo que, en el contexto nacional, se requiere habitualmente para dejar un empleo y comenzar otro.

- 
33. El subempleo por insuficiencia de horas puede producirse como consecuencia de las fluctuaciones de la demanda de trabajo que llevan aparejadas los ciclos económicos cortos, o como resultado de problemas estructurales a más largo plazo relativos a la absorción de la oferta de trabajo. Entre las personas en subempleo por insuficiencia de horas conviene identificar por separado dos categorías:
- a) las personas que trabajan habitualmente un número de horas inferior al valor umbral especificado pero que desean y están disponibles para trabajar más horas; esto permitirá explicar situaciones en las que el volumen de empleo resulta insuficiente por causas estructurales, y
  - b) las personas que trabajan habitualmente un número de horas superior al valor umbral especificado pero que, por motivos específicos (como la reducción de la actividad económica, incluidos el despido temporal y el déficit en la oferta de trabajo, o las repercusiones de la temporada baja o inactiva) se encontraban «sin trabajar» o habían reducido el tiempo de trabajo durante el período de referencia corto; esto permitirá hacer el seguimiento de las condiciones que determinan los ciclos económicos.
34. Para evaluar la presión que ejercen sobre el mercado laboral las personas en subempleo por insuficiencia de horas, conviene identificar por separado a las personas que en un período reciente, que puede abarcar las últimas cuatro semanas o el último mes civil, buscaban activamente trabajar horas adicionales.

## Desempleo

35. Las *personas desocupadas* se definen como todas aquellas personas mayores de una edad especificada que estaban sin empleo, habían llevado a cabo actividades de búsqueda de empleo durante un período reciente especificado, y estaban actualmente disponibles para ejercer un empleo en caso de que existiera la oportunidad para hacerlo. En esta definición:
- a) estar «sin empleo» se evalúa en relación al período de referencia corto que se utiliza para medir la ocupación;
  - b) las «actividades de búsqueda de empleo» se refieren a una cualquiera de las siguientes actividades, siempre que se lleven a cabo en un período reciente especificado que comprende cuatro semanas o un mes, incluido el período utilizado para medir la ocupación:
    - i) realizar gestiones para conseguir recursos financieros; solicitar permisos, licencias, etc.;
    - ii) buscar terrenos, locales, maquinaria, materiales, insumos agrícolas;
    - iii) solicitar la ayuda de amigos, familiares u otros intermediarios;
    - iv) registrarse en oficinas de colocación públicas o privadas;
    - v) presentar solicitudes directas a los empleadores, visitar lugares de trabajo, explotaciones agrícolas, fábricas, mercados u otros lugares de concurrencia;
    - vi) publicar anuncios en la prensa escrita o en medios en línea y responder a ofertas hechas en estos medios, y
    - vii) publicar o actualizar currículos en portales especializados o en redes sociales en línea.Dichas actividades se consideran evidencia de una búsqueda de empleo si se llevan a cabo con el propósito de iniciar un negocio o una empresa agrícola, con o sin socios, o de trabajar como asalariado, aprendiz, pasante o persona en formación, o bien en cualquier tipo de empleo definido en la presente resolución, incluido el empleo a tiempo parcial, el empleo informal, el empleo temporal, el empleo estacional o empleo ocasional, ya sea dentro del territorio nacional o en el extranjero;
  - c) para establecer la distinción entre actividades de búsqueda destinadas a iniciar una empresa y la actividad productiva misma debería utilizarse el momento en que la empresa comienza a existir, según el contexto, tal como cuando la empresa se registra para comenzar a operar, cuando dispone efectivamente de los recursos financieros, cuando se han instalado la infraestructura o los materiales necesarios o cuando se recibe el primer pedido;
  - d) la «disponibilidad actual para ejercer un empleo» es un indicio de que las personas están listas para comenzar a trabajar; se evalúa con respecto a un período de referencia corto, que incluye el utilizado para medir la ocupación;

- 
- i) el período de referencia puede ampliarse en función de las circunstancias nacionales de modo que incluya un período posterior corto que en total no exceda las dos semanas; se asegura así una cobertura adecuada de las situaciones de desempleo que afectan a los distintos grupos de población.
36. La categoría de las personas desocupadas **incluye**:
- a) los *iniciadores*, es decir, las personas «sin empleo» y «disponibles actualmente para trabajar» que no habían llevado a cabo «actividades de búsqueda de empleo» (en el sentido indicado en el párrafo 35) porque ya habían tomado medidas oportunas para empezar un empleo en un período posterior corto; dicho período se determina teniendo en cuenta la duración del intervalo que, en el contexto nacional, debe transcurrir antes de empezar a trabajar en un nuevo empleo (su duración suele ser inferior a tres meses), y
  - b) las personas «sin empleo» que participaban en cursos de formación y readaptación profesional en el marco de programas de fomento del empleo y que no habían llevado a cabo «actividades de búsqueda de empleo» porque tenían una oferta para empezar a hacerlo al concluir el período de formación, independientemente de si estaban o no «disponibles actualmente para trabajar».
37. Para el análisis estructural del desempleo conviene recopilar información sobre la duración de la búsqueda de empleo, que se mide utilizando un período que abarque:
- a) el tiempo transcurrido desde que se empieza a buscar empleo; o
  - b) en aquellos casos en que la búsqueda haya sido interrumpida por un período de empleo, el tiempo transcurrido desde que dejó de trabajar,,
- según cuál sea el período más corto.
38. Conviene identificar por separado a las personas desocupadas en situación de *desempleo de larga duración* definida como aquellas personas con una duración de búsqueda de empleo, medida según se indica en el párrafo 37, de doce meses o más, incluyendo el periodo de referencia.

## Fuerza de trabajo potencial

39. La *fuerza de trabajo potencial* se define como todas aquellas personas mayores de una edad especificada que durante el período de referencia corto no estaban ocupadas ni desocupadas pero se consideraban *buscadores no disponibles*, *buscadores potenciales disponibles* o *buscadores potenciales que desean trabajar*. En esta definición:
- a) los *buscadores no disponibles* se refiere a aquellas personas que habían llevado a cabo «actividades de búsqueda de empleo» pero no estaban «actualmente disponibles para trabajar», aunque lo estarían en un período posterior, establecido en función de las circunstancias nacionales;
  - b) los *buscadores potenciales disponibles* se refiere a aquellas personas que aunque estaban «actualmente disponibles para trabajar», no habían llevado a cabo «actividades de búsqueda de empleo»;
  - c) los *buscadores potenciales que desean trabajar* se refiere a aquellas personas que aunque «deseaban trabajar» no habían llevado a cabo «actividades de búsqueda de empleo» ni estaban «actualmente disponibles para trabajar».
40. Entre los *buscadores potenciales disponibles* conviene identificar por separado a los *buscadores desalentados*, categoría que comprende aquellas personas que no buscan empleo por los motivos relacionados con el mercado laboral indicados en el párrafo 66, b).
41. A fin de identificar a los distintos grupos de buscadores potenciales, las preguntas sobre la búsqueda de empleo y la disponibilidad actual para trabajar se deberían hacer a todas las personas no clasificadas como ocupadas en el período de referencia corto. Cuando proceda, deberán hacerse preguntas adicionales para establecer el deseo de trabajar (es decir, el deseo de trabajar a cambio de remuneración o beneficios) de modo que puedan identificarse los *buscadores potenciales que desean trabajar*.

---

## Programas de recopilación de datos

### ***Estrategias de frecuencia de recopilación de datos y presentación de estadísticas***

42. Con el fin de satisfacer la necesidad de disponer de información para hacer un seguimiento de los mercados laborales y de las pautas de trabajo, debería adoptarse una estrategia nacional de recopilación de datos que, según proceda, permita divulgar con una periodicidad:
- a) *sub-anual*, series estadísticas sobre los principales datos globales del empleo, la fuerza de trabajo, la subutilización de la fuerza de trabajo, en particular el desempleo, y los productores de alimentos de subsistencia, de modo que pueda llevarse a cabo el seguimiento de las tendencias a corto plazo y las variaciones estacionales (por temporada alta/baja, por trimestre, etc.);
  - b) *anual*, series estadísticas detalladas sobre la fuerza de trabajo y la subutilización de la fuerza de trabajo, en particular el desempleo, destinadas al análisis estructural de los mercados laborales y, a efectos de la elaboración de las cuentas nacionales, estadísticas sobre el tiempo de trabajo con respecto al número total de empleos/actividades que contribuyen a la producción dentro de la frontera de producción del SCN, y
  - c) *de menor frecuencia*, en función de las circunstancias nacionales, series estadísticas a efectos de la preparación de análisis en profundidad, evaluaciones comparativas y estimaciones macroeconómicas completas sobre:
    - i) la participación y el tiempo de trabajo en el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario;
    - ii) temas particulares, como la migración laboral, el trabajo infantil, las transiciones hacia y desde el empleo, los jóvenes, las cuestiones de género en el trabajo, los hogares, el trabajo en las zonas rurales, la relación entre el empleo, los ingresos y otras características sociales y económicas, etc.

### ***Medición en períodos de observación cortos y largos***

43. Pueden producirse estadísticas que faciliten el análisis de las tendencias a corto plazo, así como de la situación de los individuos y de la economía en un período de observación largo como un año, aplicando diferentes enfoques en materia de recopilación de datos:
- a) Se recomienda la medición de la situación actual durante los períodos de referencia cortos indicados en el párrafo 17 a), repetida en el período de observación largo, para lograr una cobertura óptima de las variaciones estacionales y otras variaciones temporales en las pautas de la actividad productiva, a fin de producir estimaciones sub-anales y anuales para efectuar análisis de corto y largo plazo. En particular:
    - i) las mediciones repetidas realizadas por medio de registros de población con datos a nivel individual o mediante encuestas de hogares que utilicen muestras o submuestras de panel permiten llevar a cabo la evaluación de la situación actual y a largo plazo de los individuos y la economía;
    - ii) las mediciones realizadas por medio de encuestas con muestras representativas a escala nacional distribuidas en el período de observación largo permiten llevar a cabo evaluaciones a nivel de la economía.
  - b) En los casos en que no sea posible recopilar datos estadísticos de forma regular, los Estados, en lugar de ampliar los períodos de referencia, deberían procurar incrementar progresivamente la recopilación de datos durante el año de modo que produzcan estimaciones para las temporadas alta y baja por lo menos.
  - c) También podrían recurrir a encuestas transversales puntuales que apliquen métodos recordatorios retrospectivos referidos a un período de observación largo; ello permitiría obtener una aproximación de los niveles de participación y el tiempo de trabajo en el empleo, la producción de bienes para el autoconsumo y el trabajo voluntario. En este caso, la duración del período de observación y el método recordatorio retrospectivo elegidos deberían

---

minimizar en la medida de lo posible la carga impuesta a las personas encuestadas y los errores atribuibles a lagunas de memoria. A tal efecto:

- i) el período de observación largo puede abarcar los últimos doce meses, el año civil, la temporada agrícola o turística o cualquier otra temporada pertinente con respecto a las circunstancias nacionales;
  - ii) los métodos recordatorios retrospectivos pueden utilizar recordatorios por períodos cortos determinados (por ejemplo mes por mes) o recordatorios por empleo/actividad para establecer la participación en las diferentes formas de trabajo sobre la base de categorías generales como a tiempo completo y a tiempo parcial (en lugar del criterio de una hora), o recordatorios únicos de todo el período para establecer la situación de trabajo principal de las personas, como se recomienda en los párrafos 15 y 16.
44. La medición en períodos de referencia largos, como los últimos doce meses o el año civil, son especialmente importantes para elaborar las estimaciones de las cuentas nacionales y para los análisis en relación con otras estadísticas económicas y sociales que utilizan períodos de referencia largos, como las estadísticas sobre los ingresos de los hogares, la pobreza, la exclusión social, la educación y la formación.
45. Los Estados que utilizan mediciones repetidas o métodos recordatorios retrospectivos por períodos deberían esforzarse por:
- a) medir los flujos brutos del mercado laboral (mensual, trimestral y/o anual) que reflejen las prioridades de las políticas nacionales, con el fin de arrojar luz sobre la dinámica del mercado laboral, la estabilidad laboral y las transiciones entre las diferentes situaciones en la fuerza de trabajo, la situación en el empleo, las formas de trabajo, etc., y
  - b) elaborar estadísticas resumidas utilizando, según proceda, la agregación o el promedio estadísticos en los distintos períodos con el objeto de describir la situación de los individuos y la economía en el período de observación largo (por ejemplo la situación a largo plazo de las personas en el empleo y las estimaciones anuales sobre el empleo).

## **Cobertura de la población**

46. En términos generales, las estadísticas del trabajo deberían referirse a la población residente, que abarca todas las personas de cualquier sexo que *residen habitualmente* en el país, independientemente de su origen nacional o ciudadanía o de la ubicación geográfica de su lugar de trabajo. Ello incluye los residentes habituales que trabajan fuera del país (por ejemplo los trabajadores transfronterizos, los trabajadores estacionales, otros trabajadores migrantes temporales, los trabajadores voluntarios, los nómadas).
47. En la medida de lo posible, las estadísticas sobre el empleo de los países que reciben flujos importantes de trabajadores migrantes temporales deberían complementarse con información sobre las características del empleo de los residentes no habituales que trabajan en el territorio nacional, de modo que puedan llevarse a cabo análisis de la situación y la repercusión en el mercado laboral de esta categoría de trabajadores.
48. Para elaborar unas cuentas nacionales de producción exhaustivas, los insumos de trabajo deberían incluir el trabajo realizado por todas las personas de cualquier sexo que trabajan en *unidades de producción residentes*, independientemente de su origen nacional o ciudadanía o de su lugar de residencia habitual. Ello comprende todos los empleos/actividades, principales o secundarios, incluidos aquellos desempeñados por las personas que no son residentes habituales pero que trabajan en unidades de producción residentes.
49. Cuando especifiquen los conceptos de *residencia habitual* y de *unidades de producción residentes*, los Estados deberían esforzarse por mantener la coherencia con las normas internacionales sobre estadísticas de población y cuentas nacionales. Así pues, en principio, el ámbito de las estadísticas incluye la población civil y el personal de las fuerzas armadas, que viven en hogares privados o en viviendas colectivas. Los Estados deberían procurar utilizar todas las fuentes de datos disponibles para elaborar estadísticas con la más amplia cobertura posible de la población.

---

## **Límites de edad**

50. En principio, el sistema nacional de estadísticas del trabajo incluyen las actividades productivas de todos los grupos de edad de la población. Para abordar diferentes cuestiones relacionadas con las políticas se requieren estadísticas separadas de la población en edad de trabajar y, en su caso, de los niños en actividades productivas.
51. A efectos de la determinación de la población en edad de trabajar:
- a) el límite de edad inferior debería basarse en la edad mínima para el empleo, teniendo en cuenta las excepciones previstas en la legislación nacional, o en la edad en que cesa la enseñanza obligatoria,
  - b) no debería establecerse un límite de edad máxima al objeto de facilitar la cobertura completa de las actividades productivas de toda la población adulta y el estudio de las transiciones desde el empleo a la jubilación.
52. Ahora bien, el límite de edad inferior para la recopilación de estadísticas puede variar, según exista o no un programa independiente de estadísticas del trabajo infantil.

## **Fuentes**

53. Las estadísticas del trabajo pueden compilarse utilizando una sola fuente o una diversidad de fuentes de datos. Las encuestas de hogares son generalmente las más adecuadas para recopilar estadísticas sobre el trabajo y la fuerza de trabajo que abarquen a la población residente habitual y den cuenta de su participación en todos los empleos y en todas las formas de trabajo, como, en particular, el empleo informal, el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario.
- a) Las encuestas sobre la fuerza de trabajo son la principal fuente estadística para fines de seguimiento de los mercados laborales, la subutilización de fuerza de trabajo, incluida la desocupación, la calidad de los empleos y las condiciones de trabajo de las personas ocupadas. Asimismo, son una fuente útil para captar los patrones generales de la participación de la población en las diferentes formas de trabajo. A estos efectos, es posible añadir a las encuestas sobre la fuerza de trabajo pequeños módulos o suplementos sobre el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario, los cuales se someterán de forma periódica o continua, según corresponda, a todas las personas encuestadas o a una submuestra de las mismas, teniendo debidamente en cuenta la carga que supone para ellas y la calidad general de la encuesta, incluidos los errores muestrales y no muestrales.
  - b) Las encuestas especializadas de hogares sobre temas tales como el uso del tiempo, el trabajo voluntario, el empleo agrícola, el trabajo infantil y la migración laboral pueden ser más apropiadas para hacer una medición exhaustiva y un análisis en profundidad de la participación en formas específicas de trabajo, o para centrarse en determinados subgrupos de la población. Las encuestas sobre el uso del tiempo en particular constituyen una de las principales fuentes de las estadísticas sobre la participación y las horas de trabajo invertidas en el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario que se requieren para realizar análisis a nivel macroeconómico y a nivel de los individuos y los hogares. Su metodología, basada en el uso de registros diarios detallados de la forma como los encuestados distribuyen su tiempo en las diversas actividades realizadas en una o varias jornadas de 24 horas en un determinado período de referencia, hace que estas encuestas resulten particularmente aptas para evaluar actividades productivas y no productivas realizadas de forma simultánea o intermitente, de ahí que sean una fuente potencialmente útil para elaborar estimaciones del tiempo de trabajo total que abarquen las diferentes formas de trabajo. Dichas encuestas también pueden servir para evaluar la calidad de las estimaciones sobre el empleo y los insumos de trabajo basadas en otras encuestas, y para mejorar otros cuestionarios de las encuestas de hogares.
  - c) Las encuestas de hogares sobre temas conexos, como las condiciones de vida, los presupuestos familiares y los ingresos y gastos de los hogares, pueden utilizarse para responder a la necesidad de disponer de estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo mediante la inclusión de módulos específicos, siempre que la muestra permita calcular las estimaciones con un grado de precisión adecuado. Aparte de ser una alternativa rentable cuando no resulta factible realizar encuestas específicas sobre la fuerza de trabajo, estas encuestas constituyen una fuente importante para los análisis de la relación entre las diferentes formas de trabajo y



---

los medios de vida, la pobreza y otros resultados sociales y económicos de los hogares. Otras encuestas de hogares multipropósito o centradas en temas no relacionados directamente con el trabajo, como la educación, la salud o la vivienda, pueden servir para producir medidas resumidas del empleo, la situación en la fuerza de trabajo o la situación de trabajo principal en un período de referencia corto o largo como variables explicativas.

- d) Los censos de población son una de las fuentes principales de las estadísticas para fines de evaluación comparativa, para la preparación de muestras maestras utilizadas en las encuestas de hogares y para la producción de estimaciones respecto de pequeñas zonas geográficas y pequeños grupos. Esto es especialmente pertinente en lo que atañe a los extranjeros residentes en el país, a las personas en viviendas colectivas y a las personas sin residencia fija, así como a grupos ocupacionales específicos. Sin embargo, algunas consideraciones operativas y de espacio imponen límites en cuanto a los temas laborales que pueden incorporarse, de tal manera que la medición puede quedar restringida a la inclusión de preguntas básicas para determinar la situación en la fuerza de trabajo y la situación de trabajo principal de la población, y a la evaluación de las características esenciales de las personas ocupadas y en trabajos de producción para el autoconsumo, con arreglo a las recomendaciones internacionales más recientes sobre esta fuente.
54. Los registros administrativos, cuando también están concebidos para su utilización como fuentes estadísticas, pueden ser útiles para producir estadísticas frecuentes y detalladas sobre grupos específicos de trabajadores registrados, empleos y/o buscadores de empleo cubiertos por el sistema durante períodos de referencia de un mes, un trimestre o un año. Los registros basados en el empleo, los regímenes de pensiones, la seguridad social y el sistema tributario proporcionan estadísticas del empleo de las personas comprendidas en cada régimen o registro de que se trate. En función de las circunstancias nacionales, los datos pueden abarcar a los participantes en programas de promoción del empleo, en programas de aprendizaje remunerados y en los programas de formación organizados, así como a los beneficiarios de las prestaciones de desempleo. Los datos sobre los residentes habituales, los trabajadores transfronterizos, los trabajadores de corta duración, los trabajadores migrantes contratados en el extranjero y los titulares de permisos de trabajo pueden obtenerse de las administraciones y oficinas laborales y de empleo en el extranjero.
55. Las encuestas de establecimientos son una fuente importante de datos, en particular sobre el empleo remunerado, inclusive con respecto a las personas que no son residentes habituales pero que trabajan en unidades de producción residentes durante períodos de referencia de una semana, un mes, un año u otro período de pago. Junto con los registros administrativos, son esenciales para la producción de estimaciones del número total de empleos en el país por rama de actividad económica, los ingresos de los asalariados y los costos laborales. Asimismo, las encuestas de establecimientos son una fuente potencial de información sobre el trabajo voluntario a través de organizaciones.
56. Las distintas fuentes estadísticas deberían considerarse como complementarias entre sí y, de ser posible, deberían utilizarse de forma combinada para obtener un conjunto completo de estadísticas. El sistema nacional de estadística debería velar por que se utilicen conceptos, definiciones, clasificaciones comunes así como períodos de referencia traslapados en las diversas fuentes, y evaluar la coherencia y la comparabilidad de los resultados.

## Indicadores

57. Los Estados deberían seleccionar un conjunto de indicadores que contribuyan al logro de los objetivos principales de las estadísticas para su difusión conforme a unas periodicidades adecuadas, tal como se recomienda en el párrafo 42. Los indicadores deberían calcularse para la población en su conjunto y desglosarse por sexo, grupos especificados de edad, nivel de educación, región geográfica, zona urbana/rural y otras características, según proceda.
58. De los tres grupos de indicadores que se señalan en el párrafo 59, los Estados deberían escoger aquellos que mejor reflejen las circunstancias nacionales a efectos del seguimiento de los resultados del mercado laboral, la participación en el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario, y la evaluación de los insumos de trabajo.
59. Los tres grupos de indicadores para el seguimiento de los resultados del mercado laboral son los siguientes:

- a) El número de personas en la fuerza de trabajo, fuera de la fuerza de trabajo, personas ocupadas, personas en subempleo por insuficiencia de horas, personas desocupadas, la fuerza de trabajo potencial y los productores de alimentos de subsistencia;
  - b) las tasas que se calculan con respecto a la población en edad de trabajar (como la relación empleo-población, la tasa de participación en la fuerza de trabajo y la tasa de productores de alimentos de subsistencia), y
  - c) las medidas de subutilización de la fuerza de trabajo, de las que deberían escogerse al menos dos o tres como indicadores principales:
    - SU1:** tasa de desempleo:  

$$[\text{desempleo}/\text{fuerza de trabajo}] \times 100$$
    - SU2:** tasa combinada de subempleo por insuficiencia de horas y desempleo:  

$$[(\text{subempleo por insuficiencia de horas} + \text{desempleo})/\text{fuerza de trabajo}] \times 100$$
    - SU3:** tasa combinada de desempleo y fuerza de trabajo potencial:  

$$[(\text{desempleo} + \text{fuerza de trabajo potencial})/(\text{fuerza de trabajo} + \text{fuerza de trabajo potencial})] \times 100$$
    - SU4:** medida compuesta de subutilización de la fuerza de trabajo:  

$$[(\text{subempleo por insuficiencia de horas} + \text{desempleo} + \text{fuerza de trabajo potencial})/(\text{fuerza de trabajo} + \text{fuerza de trabajo potencial})] \times 100$$
  - d) Otras medidas para evaluar la subutilización de la fuerza de trabajo son:
    - i) la tasa de desempleo de larga duración calculada en relación con la fuerza de trabajo, y
    - ii) el volumen del subempleo por insuficiencia de horas, calculado de conformidad con las normas internacionales sobre la materia.
60. Los indicadores de la participación en el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario incluyen:
- a) El número de personas y la tasa por grupo de actividad de personas que producen bienes para el autoconsumo;
  - b) El número de personas y la tasa por grupo de actividad de personas que prestan servicios para el autoconsumo, y
  - c) El número de personas y la tasa por tipo de unidad económica de trabajadores voluntarios.
61. Deberían elaborarse, en conformidad con las normas internacionales sobre el tiempo de trabajo, indicadores de los insumos de trabajo para las actividades comprendidas:
- a) *dentro la frontera de producción del SCN* (es decir, el empleo, la producción de bienes para el autoconsumo, el trabajo voluntario a través de organizaciones y el trabajo voluntario directo que produce bienes para el consumo de otros hogares), y
  - b) *fuera de la frontera de producción del SCN* (es decir, la producción de servicios para el autoconsumo y el trabajo voluntario directo que presta servicios para el consumo de otros hogares).
62. En contextos en los que importantes segmentos del mercado laboral no están regulados o en los que el acceso a prestaciones de desempleo y otras redes de seguridad social son escasas o no existen, los Estados deberían incluir en el conjunto de indicadores nacionales otras medidas para el seguimiento de los resultados del mercado laboral. Revisten particular importancia las medidas que tienen que ver con la informalidad (especialmente con el empleo en el sector informal); la búsqueda de empleo de personas ocupadas; las situaciones de empleo inadecuado en razón de ingresos inadecuados, utilización inadecuada o insuficiente de las competencias profesionales y horas de trabajo excesivas, según las normas internacionales pertinentes, y la insuficiencia del volumen de trabajo en el grupo de los trabajadores independientes, etc.
63. Para el seguimiento de las condiciones de trabajo y la medición de las relaciones entre empleo, pobreza y medios de vida, los Estados deberían esforzarse por calcular de forma regular indicadores relacionados con la calidad del empleo y el trabajo decente, en consonancia con las nuevas necesidades en materia de políticas, en particular medidas de la pobreza de ingresos, en particular las tasas de baja remuneración y de trabajadores pobres.

---

## Tabulaciones y análisis

64. Las estadísticas del trabajo deberían tabularse sistemáticamente con respecto a las características significativas, en especial el sexo, los grupos especificados de edad, el nivel de escolaridad y la región geográfica (con distinciones entre zonas urbanas y zonas rurales).
65. A efectos del análisis descriptivo de la fuerza de trabajo, deberían prepararse tabulaciones con respecto a:
- a) la población en edad de trabajar según su situación en la fuerza de trabajo y la categoría de subutilización de la fuerza de trabajo;
  - b) las personas ocupadas, desocupadas y fuera de la fuerza de trabajo según las características de su empleo principal o su último empleo, tales como rama de actividad económica, ocupación, situación en el empleo, sector de empleo (formal/informal/hogares), sector institucional, ubicación geográfica del trabajo, tipo de remuneración, franjas especificadas de ingresos procedentes del empleo y franjas especificadas de tiempo de trabajo, de conformidad con las normas internacionales pertinentes;
  - c) los pasantes, aprendices y personas en formación clasificados como personas ocupadas según el tipo de transacción laboral: monetaria (total o parcialmente en efectivo); no monetaria (en especie exclusivamente), y no remunerada (a cambio de formación exclusivamente), y
  - d) las personas desocupadas según intervalos de duración de búsqueda de empleo con el fin de facilitar la identificación por separado de las personas en situación de desempleo de larga duración.
66. A efectos del análisis de las personas fuera de la fuerza de trabajo, las clasificaciones alternativas utilizadas por separado o en combinación pueden arrojar luz sobre subgrupos específicos de personas desalentadas o perjudicadas por los obstáculos económicos, sociales o de género que impiden su acceso al empleo. Dichas clasificaciones alternativas pueden incluir:
- a) el grado de vinculación al mercado laboral, que permite identificar los diferentes grupos que constituyen la fuerza de trabajo potencial, de conformidad con lo indicado en el párrafo 39:
    - i) personas que buscan empleo pero no están disponibles para trabajar;
    - ii) personas que no buscan empleo pero están disponibles para trabajar;
    - iii) personas que no buscan empleo y no están disponibles para trabajar pero que desean un empleo;
    - iv) personas que no buscan empleo, no están disponibles para trabajar y no desean un empleo;
  - b) el motivo principal para no buscar empleo, no estar disponible para trabajar o no desear obtener un empleo: enfermedad; discapacidad; estudios; motivos de índole familiar (embarazo, cuidado de niños pequeños, oposición de la familia); motivos vinculados al mercado laboral (fracaso anterior en la búsqueda de un trabajo adecuado; falta de experiencia o calificaciones o de empleos adaptados a las competencias laborales de las personas; escasez de empleos en la región; pérdida reciente del empleo; edad de los buscadores de empleo, considerados demasiado jóvenes o demasiado mayores por los posibles empleadores); infraestructura insuficiente (recursos, carreteras, medios de transporte, servicios de empleo); disponibilidad de otras fuentes de ingresos (pensiones, rentas); privación de derechos, y
  - c) la situación en la actividad principal, tal como la percibe la persona misma, en las siguientes categorías: estudios, producción de bienes para el autoconsumo; producción de servicios para el autoconsumo; trabajo voluntario; cuidado personal propio (debido a enfermedad o discapacidad); actividades de ocio (sociales, culturales, recreativas).
67. Para el análisis de la participación en el trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo voluntario, así como para la evaluación de la contribución a la economía de estas formas de trabajo, las tabulaciones deberían presentarse por grupos de actividad y franjas especificadas de tiempo de trabajo; en el caso del trabajo voluntario, las tabulaciones también deberían presentarse por tipo de unidad económica.
68. Convendría clasificar a las personas que se dedican al trabajo de producción para el autoconsumo como:

- 
- a) sólo productores de bienes para el autoconsumo;
  - b) productores de bienes y servicios para el autoconsumo, y
  - c) sólo productores de servicios para el autoconsumo.
69. Para clarificar el grado de integración de algunos grupos en el mercado laboral hacen falta tabulaciones de las personas que se dedican al trabajo de producción para el autoconsumo, los productores de alimentos de subsistencia y las personas que se dedican al trabajo voluntario, según su situación en la fuerza de trabajo, la categoría de subutilización de la fuerza de trabajo y otras características afines.
70. Con fines macroeconómicos, y para la formulación de políticas laborales y otras políticas sociales conexas relacionadas con la calidad del empleo, se necesitan tabulaciones referidas a los empleos con respecto a las unidades de producción residentes en función de características determinadas, en particular por rama de actividad económica, franjas especificadas de tiempo de trabajo (según las normas internacionales en la materia) y sector de empleo (formal/informal/hogares).
71. Dado que la participación en el empleo y en otras formas de trabajo depende a menudo de las características de la familia o el hogar, especialmente en las zonas rurales de los países en desarrollo donde el trabajo se organiza esencialmente en torno al hogar o la familia extensa, es indispensable preparar tabulaciones que faciliten el análisis de la relación entre empleo, otras formas de trabajo, pobreza y medios de vida con respecto a:
- a) las personas ocupadas, según su estado civil y la presencia de personas dependientes u otras personas que requieren cuidados (niños pequeños, personas mayores y otros);
  - b) los hogares, según el número de miembros en edad de trabajar, su situación en la fuerza de trabajo, su situación de trabajo principal y su principal fuente de ingresos (incluidos los ingresos del empleo independiente, el empleo asalariado, el trabajo de producción para el autoconsumo y otras fuentes), y según franjas de ingresos de los hogares, y
  - c) los hogares sin miembros ocupados y los hogares con miembros dedicados a la producción de alimentos de subsistencia, según el tamaño, la composición, las principales fuentes de ingresos y otras características sociales y económicas pertinentes.

## **Evaluación, comunicación y difusión**

72. Al producir estadísticas del trabajo los Estados deberían atenerse a las normas estadísticas y demás requisitos establecidos en los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas y en las Directrices sobre las prácticas de las estadísticas del trabajo aprobadas en la 16ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1998).
73. Con el fin de facilitar y promover una interpretación cuidadosa de los resultados estadísticos producidos en el marco del sistema nacional de estadística, deberían aplicarse procedimientos de control de la calidad del proceso de producción de estadísticas en todas sus etapas, desde la planificación y el diseño hasta la recopilación, el procesamiento, la estimación y la difusión de los datos.
74. La puesta en práctica de una estrategia de comunicación idónea y de gran resonancia para la difusión de las estadísticas oficiales, que englobe a los gobiernos, a los interlocutores sociales y al público en general, es tan importante como los propios programas de recopilación de datos. Esta estrategia debe garantizar que los organismos estadísticos oficiales faciliten las estadísticas del trabajo de manera imparcial a todos los usuarios, incluidas otras entidades gubernamentales.
75. Las estadísticas oficiales sobre las distintas formas de trabajo, la fuerza de trabajo, y la subutilización de fuerza de trabajo deberían difundirse en diferentes formatos, incluido el formato electrónico, en la medida de lo posible y permisible; estos datos pueden ser difundidos por etapas, comenzando con informes preliminares rápidos sobre los principales datos globales, seguidos posteriormente por informes completos y detallados de las estadísticas definitivas, presentadas en tabulaciones recomendadas. Los archivos de dominio público existentes que garanticen la confidencialidad de las personas y establecimientos (es decir, los microconjuntos de datos anónimos y de carácter confidencial garantizado) también deberían ponerse a disposición de los analistas y otros usuarios interesados.

- 
76. Para mejorar la transparencia de las estadísticas — ya se trate de estadísticas relativas a períodos inferiores a un año, estadísticas anuales o con una periodicidad menos frecuente — se insta a los Estados a que las difundan, junto con la información metodológica adecuada, prestando especial atención a: su alcance y cobertura; los conceptos y definiciones utilizados; el método de recopilación de datos aplicado; el tamaño y diseño de la muestra, cuando proceda; los métodos de estimación o de ajuste, incluidos los procedimientos de ajuste e imputación estacionales, y, de ser posible, las medidas de la calidad y precisión de los datos, en particular las tasas de respuesta, los errores estándares relativos, según proceda, y los errores no muestrales.
  77. El impacto de las revisiones, las nuevas series cronológicas o los nuevos indicadores que se deriven de la presente resolución, así como los cambios en las series ya existentes, deberían indicarse y documentarse con toda claridad, de ser el caso incluso mediante la publicación de series dobles durante un período especificado tras su aplicación.

## **Presentación a nivel internacional**

78. Para la difusión internacional de datos, los Estados deberían esforzarse por presentar de forma sistemática estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo, en particular de los indicadores principales que incluyen medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo (especialmente las medidas SUT1 a SUT4) con respecto al conjunto de la población, por sexo, por zona geográfica (urbana o rural) y, en la medida de lo posible, por nivel general de estudios y grupos de edad normalizados. Deberían utilizar intervalos de edad de cinco años para los agregados principales, cuyos grupos de edad inferior y superior son, respectivamente, las personas de entre 15 y 19 años y las personas de 75 años en adelante. Cuando la incertidumbre sobre la exactitud de las estimaciones impide su desglose en intervalos de edad de cinco años, se pueden utilizar intervalos más amplios; en todos los casos, se deberían incluir los tramos de 15 a 24 años, 25 a 34 años, 35 a 54 años, 55 a 64 años, 65 a 74 años y 75 años o más.
79. Las clasificaciones aplicadas a las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo deberían atenerse — o ser equivalentes — a las versiones más recientes de las clasificaciones internacionales uniformes, como la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), la Clasificación Internacional de Actividades para Estadísticas sobre el Uso del Tiempo (ICATUS), la Clasificación Internacional de Organizaciones sin Fines de Lucro (ICNPO), y la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), según proceda.
80. Con el fin de mejorar la transparencia y promover la comparabilidad internacional, se insta a los Estados a que compilen y transmitan información adecuada sobre las fuentes, la cobertura y la metodología utilizadas, en particular sobre los conceptos, las definiciones y los períodos de referencia utilizados en el ámbito nacional, indicando todas las desviaciones con respecto a las normas internacionales pertinentes. Por consiguiente, los Estados deberían diseñar o ajustar sus procedimientos de recopilación y procesamiento de datos de forma que éstos les permitan documentar plenamente cualquier diferencia entre la presente resolución y los conceptos y definiciones estadísticos o administrativos nacionales pertinentes y, dentro de lo posible, calcular y transmitir los principales datos globales basándose tanto en las definiciones nacionales como en las definiciones internacionales.

## **Labor futura**

81. Con el fin de promover la aplicación de la presente resolución en los países, la OIT debería elaborar un manual y unos materiales técnicos donde se traten en detalle aspectos tales como la metodología de la recopilación de datos, la elaboración de estimaciones y la difusión e interpretación de estadísticas del trabajo teniendo en cuenta las mejores prácticas en la materia; asimismo, a tal efecto la OIT debería ampliar su programa de asistencia técnica.
82. Por lo que respecta a los campos estadísticos de importancia decisiva para el mundo del trabajo que no entran en el ámbito de aplicación de la presente resolución, la OIT, en colaboración con los países y las organizaciones nacionales e internacionales interesados, debería seguir realizando análisis y pruebas sobre desarrollo y metodología de las estadísticas con el objeto de proporcionar orientaciones adicionales sobre ..., ..., ... con miras a su ulterior inclusión en el conjunto de normas estadísticas internacionales.