

## Indice

<b>1. Introducción</b>	1
<b>2. Objetivos y alcance</b>	3
Convenio sobre la política del empleo	3
El marco conceptual de la fuerza de trabajo	4
El alcance del subempleo	6
Instrumentos de medición	9
Subempleo y empleo inadecuado	10
<b>3. El marco propuesto</b>	11
El concepto	11
Diferentes formas de subempleo	12
<b>4. Personas en situación de subempleo visible</b>	15
Orientaciones actuales	15
Definición propuesta	16
Disposición para trabajar un número adicional de horas	17
Disponibilidad para trabajar horas adicionales	20
Trabajando menos que la duración normal de trabajo	20
Algunos datos	25
<b>5. Otras formas de subempleo</b>	28
Recomendaciones actuales	28
Definición propuesta	30
Disposición para cambiar la actual situación de trabajo	31
Razones para querer cambiar la actual situación de trabajo	32
Disponibilidad para cambiar la actual situación de trabajo	33
Exclusiones	34
<b>6. Otras cuestiones</b>	35
Grupos de análisis	35
Volumen de subempleo visible	36
Indicadores analíticos	37
Subempleo durante períodos de referencia más largos	38
Sobreempleo	39
Otras formas de empleo inadecuado	40
Clasificaciones y notificación a nivel internacional	40
Acciones futuras	41

<b>Bibliografía</b>	43
<b>Anexos</b>	
I. Propuesta para un proyecto de resolución sobre la medición del subempleo	45
II. Normas internacionales actuales en materia de estadísticas sobre el subempleo	51
III. Medición del subempleo visible y otros conceptos de subempleo en las encuestas nacionales de hogares	54
IV. Fuentes y definiciones de datos sobre el subempleo	66
<b>Recuadros</b>	
1. Población con empleo, desempleada y no económicamente activa: resumen de las definiciones estadísticas internacionales	5
2. Limitaciones de la medición del subempleo vinculada al desarrollo	9
3. Prácticas nacionales con respecto al subempleo visible	16
4. Algunas definiciones internacionales	22
5. Definición provisional de las horas habituales	23
<b>Gráficos</b>	
1. La utilización de los criterios de clasificación del marco conceptual de la fuerza de trabajo	11
2. Clasificación de las personas subempleadas	14
3. Presentación de la población visiblemente subempleada en forma de módulos, Australia, 1997	42
<b>Cuadros</b>	
1. Distribución de las personas empleadas según las horas habitualmente trabajadas por semana, 1994	12
2. Empleo a tiempo parcial: definiciones nacionales basadas en una autoevaluación de los trabajadores en comparación con los métodos basados en cifras de umbral de las horas habitualmente trabajadas por semana en 1995	24
3. Mediciones nacionales del subempleo visible por tipo de definición	25
4. Mediciones nacionales del subempleo invisible	29
5. Mediciones nacionales de otras formas de subempleo	31

## 1. Introducción

1. Las actuales normas internacionales en materia de medición del empleo y el desempleo, adoptadas por la 13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (CIET) en 1982, son reconocidas en todo el mundo. La mayoría de las mediciones nacionales del empleo y el desempleo tienden a ajustarse cada vez más a estas normas, lo cual permite hacer comparaciones internacionales razonables de las estimaciones nacionales. Sin embargo, las estimaciones del empleo y el desempleo no describen plenamente el desempeño del mercado de trabajo en los distintos países y necesitan completarse con otras mediciones que reflejen aspectos diferentes de la situación del mercado laboral. Dichas mediciones se necesitan con gran urgencia en el caso de los países en desarrollo, donde la falta de programas de asistencia a los desempleados obliga a los trabajadores que se encuentran sin empleo a dedicarse a actividades económicas marginales. También son necesarias en los países industrializados, donde las personas con empleo también se encuentran con oportunidades de empleo inadecuadas. El presente informe se centra en una de estas mediciones complementarias, la del subempleo.

2. El problema relativo a la manera de definir y medir el subempleo ha sido abordado en seis ocasiones en el marco de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET). En 1925, la segunda CIET fue la primera en examinar la cuestión junto con las estadísticas del desempleo. En 1947, la sexta CIET se refirió explícitamente a la necesidad de medir el subempleo y, en 1954, la octava CIET tuvo ante sí un primer proyecto de definición del mismo. Sin embargo, la primera definición internacional estadística del subempleo hubo de esperar hasta 1957, año en que fue adoptada por la novena CIET, que sentó las bases para las actuales directrices internacionales. Estas se recogen en dos resoluciones: la *resolución sobre la medición y análisis del subempleo y de la utilización insuficiente de los recursos de mano de obra*, adoptada por la 11.<sup>a</sup> CIET en 1966, y la *resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo*, que revisa algunas partes de la resolución anterior y fue adoptada por la 13.<sup>a</sup> CIET en 1982 (véase anexo II).

3. Sin embargo, las actuales directrices estadísticas internacionales no han conseguido ir más allá del llamado *subempleo visible*, que «refleja una insuficiencia del volumen del empleo» (véase párrafo 15, 1), de la resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, 13.<sup>a</sup> CIET, en el anexo II). Se considera sin embargo que el *subempleo visible* afecta a un número de trabajadores menor que el que se ve afectado por *otras formas de subempleo*, actualmente denominadas *subempleo invisible*, que «refleja una mala distribución de los recursos de mano de obra o un desequilibrio fundamental entre la mano de obra y los otros factores de producción» (véase párrafo 15, 2), de la citada resolución). Además, la actual definición internacional del *subempleo visible* es imprecisa, dificultando la producción de estadísticas periódicas y comparables al respecto. El Anuario de Estadísticas del Trabajo publicado por la OIT, en el que se recopilan las estadísticas laborales nacionales respecto de diversos temas, nunca ha presentado datos nacionales sobre el *subempleo visible* o *invisible*.

4. Con el fin de alentar a un mayor número de países a medir el subempleo en sus programas estadísticos periódicos de modo que pueda procederse a comparaciones internacionales, se propone ahora la revisión de las actuales directrices en esta materia. Dos son los objetivos que se persiguen: i) alcanzar un acuerdo respecto de una definición del *subempleo visible* basada en criterios más claros y precisos; y ii) acordar una definición de las *otras formas de subempleo*, que

sustituya a la definición del *subempleo invisible*, y se base en criterios de medición que puedan aplicarse en las encuestas de hogares.

5. Como parte del proceso de revisión, tuvo lugar en octubre de 1997 una Reunión de expertos (en adelante «la Reunión de expertos») que debatió un conjunto de propuestas iniciales y formuló diversas recomendaciones (OIT, 1997c). El proyecto de resolución que se presenta en este informe (véase anexo I) se basa en gran medida en estas recomendaciones. El objetivo de la Comisión del Subempleo de la 16.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo es discutir las definiciones propuestas en el proyecto de resolución y alcanzar un acuerdo respecto de un conjunto de recomendaciones que darán lugar a unas directrices estadísticas internacionales revisadas en relación con la medición del subempleo.

6. La principal característica del proyecto de resolución es que el subempleo se concibe como parte del marco conceptual para la medición de la fuerza laboral y se define sobre la base de criterios comparables a los utilizados para las definiciones internacionales del empleo y del desempleo. Más importante aún, los criterios ya se están aplicando en diversas encuestas nacionales de hogares de países tanto industrializados como en desarrollo.

7. El presente informe se estructura como sigue: en el capítulo 2 se presentan los objetivos de medición y el alcance del subempleo. En el capítulo 3 se describe el marco propuesto. En el capítulo 4 se discute la definición propuesta de las personas en situación de *subempleo visible*, y en el capítulo 5 la definición propuesta de las personas que se encuentran en *otras formas de subempleo*. En el capítulo 6 se examinan mediciones complementarias y otras cuestiones.

## 2. Objetivos y alcance

8. En este capítulo se aborda la necesidad de contar con estadísticas en materia de subempleo, especialmente en el contexto del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122). A la luz de este Convenio, del actual marco estadístico para la medición de la fuerza laboral y de las distintas maneras de concebir el subempleo, este informe precisa el alcance del concepto. Expone en particular la necesidad de estudiar el subempleo en relación con otras dimensiones del empleo inadecuado.

### Convenio sobre la política del empleo

9. El pleno empleo es un importante objetivo político que cuenta con un respaldo decidido por parte de la OIT. Este concepto es objeto de uno de sus principales convenios, el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964 con objeto de «estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo» (OIT, 1985). Insta a los Miembros a que promuevan «el pleno empleo, productivo y libremente elegido» asegurándose de que: i) habrá trabajo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen empleo, ii) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; y iii) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y utilizar en ese empleo dicha formación y las facultades que posea (OIT, 1985). Las situaciones en que no se cumple el objetivo i) se refieren al desempleo, y aquella en que no se cumplen los objetivos ii) o iii) se refieren principalmente al subempleo. La Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) menciona además la necesidad de que las políticas nacionales de empleo se basen en datos estadísticos sobre el empleo, el desempleo y el subempleo. En total, son 85 los países que han ratificado el Convenio núm. 122 y que tienen que presentar cada dos años memorias a la OIT sobre la aplicación del mismo. En el cuestionario normalizado que se les envía con este fin, se les solicita que proporcionen las estadísticas del empleo, el desempleo y el subempleo relativas a sus países. En la práctica, sin embargo, no todos los países miden el subempleo e informan acerca del mismo. De los 83 países que informaron a la OIT acerca de la realización de una encuesta nacional de hogares o de la fuerza de trabajo, todos ellos medían el empleo y el desempleo, pero tan sólo 54 y 14 informaron de la medición del *subempleo visible e invisible*, respectivamente (OIT, 1990b y Chernyshev, 1997).

10. Las políticas nacionales de pleno empleo se han centrado en reducir principalmente el desempleo. Habitualmente, el desempeño del mercado de trabajo se ha evaluado en función del nivel de desempleo. En consecuencia, las oficinas nacionales de estadística se han centrado en la medición del desempleo y han concedido en general menos importancia a la medición del subempleo.

11. Sin embargo, hace tiempo que se ha reconocido que no basta con medir el desempleo para entender las deficiencias del mercado de trabajo en los países en desarrollo. En dichos países, las cifras del desempleo tienden a ser bajas. Esto no quiere decir sin embargo que el mercado de trabajo sea muy eficaz (interpretación que se daría en una economía industrializada) sino más bien que el desempleo constituye tan sólo una parte del problema. La mayor parte de los países en desarrollo carecen de programas de asistencia a los desempleados, y a muchos de los trabajadores que se encuentran sin empleo les resulta imposible permanecer en esta situación, teniendo que dedicarse a cualquier actividad para sobrevivir, aun cuando ésta no les ofrezca un

empleo en régimen de dedicación plena, en el que puedan sacar el suficiente partido a sus competencias u obtener ingresos que les permitan llevar un modo de vida adecuado (Arndt et al., 1980). Estos países también cuentan con una proporción elevada de trabajadores independientes que, cuando se enfrentan a períodos de baja actividad, tienden a realizar actividades independientes alternativas que generan menos ingresos antes que enfrentarse al desempleo (Kritz et al., 1976). En estos países, las bajas cifras de desempleo son también consecuencia de los modos tradicionales de organización del trabajo, frecuentes en muchas comunidades rurales, según los cuales es la comunidad en su conjunto la que se encarga de absorber las tareas disponibles a costa de reducir las horas de trabajo y los ingresos de todos o de la mayor parte de los miembros de su población (Haritchelhar, 1980). Como resultado, un importante número de trabajadores de los países en desarrollo tiende a trabajar menos horas, a obtener ingresos más bajos, a sacar menos partido de sus competencias y, en términos generales, a realizar un trabajo menos productivo que el que podrían y desearían realizar.

12. Más recientemente, las limitaciones de las cifras relativas al desempleo para describir el funcionamiento del mercado de trabajo se han hecho más evidentes también en los países desarrollados (Eurostat, 1994). Como consecuencia de reducciones y reorganizaciones de la demanda de mano de obra, muchos trabajadores de estos países se están enfrentando no sólo a una carencia total de oportunidades de empleo, sino también a la falta de oportunidades de empleo «adecuadas», dándose el caso de personas con empleo que se ven a menudo obligadas a utilizar sus competencias de manera tan sólo parcial, a ganar salarios horarios más bajos o a trabajar menos horas de las que están dispuestas y son capaces de trabajar. Las cifras del desempleo, definidas y calculadas de manera muy rigurosa, no toman en consideración a estos trabajadores, aun cuando la situación de los mismos se vea afectada por causas similares a las que afectan a los desempleados, y se comporten en muchos aspectos como estos últimos.

13. En los países de Europa oriental y central y en los de la antigua Unión Soviética, han tenido lugar cambios fundamentales en la situación del mercado de trabajo durante la transición hacia la economía de mercado. Durante este proceso, un número importante de trabajadores asalariados han quedado desempleados, mientras que otros muchos trabajan menos horas o ganan salarios horarios reducidos. Una característica de muchos de estos países es el número elevado de trabajadores remunerados que se ven obligados por sus empleadores a tomar licencias sin remuneración. En consecuencia, se ha incrementado el número de personas que trabajan en el sector informal, muchas de las cuales trabajan en actividades que se encuentran muy por debajo de su nivel de competencia.

14. De lo anterior se deduce que, para completar las estadísticas sobre el empleo y el desempleo, mejorar la descripción de los problemas del empleo así como para evaluar en qué medida se están utilizando los recursos humanos disponibles en el proceso de producción con miras a promover el pleno empleo y a facilitar nuevas perspectivas para la formulación y evaluación de los programas de empleo, de ingresos y sociales, es necesario disponer de estadísticas sobre las personas que trabajan menos horas, obtienen menos ingresos o no utilizan sus competencias en la medida en que están dispuestos y capacitados para hacerlo.

15. Se trata de personas cuyo nivel de empleo, en términos de la duración o de la productividad del trabajo, se sitúa por debajo de sus capacidades y preferencias. Dichos trabajadores no han alcanzado su nivel de «pleno empleo» en relación con la duración o la productividad del trabajo que realizan, esto es, en el sentido del Convenio sobre la política del empleo. Se trata de personas que experimentan lo que se ha dado en llamar subempleo. **El párrafo 1 del proyecto de resolución del anexo I refleja este punto.**

## El marco conceptual de la fuerza de trabajo

16. En el marco conceptual de la fuerza de trabajo, adoptado por la 13.<sup>a</sup> CIET en 1982 como un conjunto de directrices internacionales, se fijan las normas de medición para clasificar a las personas según sus actividades durante un período de referencia corto. Se definen tres categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes de población, a saber, la población con empleo, la población desempleada y la población no económicamente activa (véase recuadro 1). Este marco conceptual ha permitido fomentar la producción de unas estadísticas periódicas sobre el empleo y el desempleo que son razonablemente comparables entre un gran número de países.

17. Habida cuenta del amplio reconocimiento internacional obtenido por el marco conceptual de la fuerza de trabajo y del hecho de que las personas subempleadas se ven afectadas por causas similares a las que afectan a las personas desempleadas y tienden a comportarse como ellas, la resolución propuesta concibe la medición del subempleo como parte del marco conceptual de la fuerza de trabajo. Esto significa que, en la definición de subempleo propuesta, se emplean criterios análogos a los empleados para definir el empleo y el subempleo. También significa que se define el subempleo como una categoría separada dentro del marco conceptual, y de manera más específica, como una subcategoría del empleo. Se confía en que estas dos características alentarán a los organismos estadísticos nacionales a publicar datos relativos al subempleo sobre la misma base que para la población desempleada. **El párrafo 2 del proyecto de resolución del anexo I refleja este punto.**

### Recuadro 1

#### **Población con empleo, desempleada y no económicamente activa: resumen de las definiciones estadísticas internacionales**

La *población con empleo* abarca a todas las personas dedicadas, aunque sólo fuera por una hora, a la producción de bienes y servicios durante un corto período de referencia, y a todas las personas que tienen un puesto de trabajo y que se han ausentado del mismo, pero que trabajan en él de manera habitual. Se trata de un concepto extensivo que engloba a todos los tipos de situación en el empleo, incluidos el trabajo ocasional, el trabajo con jornada reducida y todas las formas de empleo irregular.

La *población desempleada* refleja la incapacidad de una economía para proporcionar empleos a su fuerza de trabajo, y abarca a todas las personas que no tienen un empleo pero que están disponibles y buscan trabajo. En determinadas circunstancias, puede incluirse dentro de la población desempleada a trabajadores que no buscan trabajo, esto es, aplicando una definición «laxa» del desempleo.

La *población no económicamente activa* constituye una categoría residual en la que se incluye a las personas que no tienen un empleo ni están desempleadas. Abarca a las personas incapaces de trabajar, debido a discapacidades físicas, así como a todas las personas que, por motivos personales tales como estudios, responsabilidades familiares o edad avanzada, no desean trabajar. A fin de reducir el costo de recopilación de la información, se incluye también a las personas menores de cierta edad, definida en el plano nacional, sin tener en cuenta si trabajan o buscan trabajo. La edad por debajo de la cual las personas se consideran no activas se escoge en general de modo que abarque a los grupos de edad que no suelen participar en la actividad económica como, por ejemplo, las personas de edad inferior a la de escolarización obligatoria o a la edad mínima de acceso al trabajo fijada por la legislación.

Fuente: OIT, 1988.

18. Cuando se integra en el marco conceptual de la fuerza de trabajo, el subempleo se define en relación con un corto período de referencia de un día o de una semana. A fin de representar todos los ciclos importantes a lo largo del año, la medición del subempleo tiene que repetirse a lo largo del año con intervalos suficientemente frecuentes. Sólo unos pocos países son capaces de hacerlo así; de hecho, de los 84 países que informaron a la OIT de que habían llevado a cabo una

encuesta de hogares para medir el empleo y el desempleo, tan sólo 12 llevaban a cabo encuestas mensuales, y 24 países tan sólo llevan a cabo encuestas trimestrales o cuatrimestrales (OIT, 1990b y Chernyshev, 1997). En los países donde no se procede a una medición frecuente, resulta importante describir también la situación del subempleo respecto de un período de referencia largo.

19. La Reunión de expertos recomendó encarecidamente que se definiera el subempleo en relación con períodos de referencia largos, ante la preocupación de que los trabajadores que permanecen inactivos durante parte del año, pero que, cuando trabajan lo hacen con horarios muy prolongados, no queden identificados si se utiliza un período de referencia corto, aun cuando se repita la medición a lo largo del año, como es el caso de los trabajadores estacionales en las áreas rurales y de los trabajadores ocasionales en régimen de dedicación plena, que están dispuestos y son capaces de trabajar un mayor número de horas a lo largo del año. La cuestión de la medición del subempleo con períodos de referencia más prolongados se discute con más detalle en el capítulo 6.

### **El alcance del subempleo**

20. Se indicó en el párrafo 15 que existía subempleo cuando las personas con empleo no habían alcanzado su nivel de «pleno empleo» en relación con la duración o la productividad del trabajo. En otras palabras, las personas están subempleadas cuando la duración o productividad de su trabajo es inferior a su nivel de pleno empleo. El nivel de pleno empleo de una persona puede definirse de distintas maneras, dependiendo en gran medida de si el subempleo se relaciona con cuestiones de mercado de trabajo o con cuestiones de desarrollo económico.

21. Cuando se vincula con cuestiones de mercado de trabajo, el subempleo trata de identificar a aquellas personas que, debido a la reducción o modificación de la demanda de mano de obra o a la insuficiente creación de empleo en relación con determinados oficios, se ven obligadas, para no encontrarse sin trabajo, a trabajar con horarios más reducidos, en empleos con niveles de calificación inferior o en unidades económicas menos productivas, reduciendo de este modo sus ingresos por debajo del nivel que serían capaces de alcanzar en condiciones normales (W.A. Borgen et al., 1988; D.E. Hecker, 1992). Los trabajadores a tiempo parcial pueden encontrarse en esta situación siempre que estén dispuestos y sean capaces de trabajar un mayor número de horas que el que trabajan en la actualidad. Los trabajadores del sector informal se encuentran en la misma situación cuando están dispuestos y son capaces de trabajar de manera más productiva que en la actualidad. Este tipo de medición del subempleo (relacionado con el mercado de trabajo) se llamó originalmente «desempleo encubierto» (Robinson, 1937).

22. El tipo de mediciones relacionadas con el mercado de trabajo exige que los propios trabajadores comparen su situación laboral actual con una situación laboral alternativa que están dispuestos y son capaces de alcanzar, esto es, con una estimación de su nivel de pleno empleo. El pleno empleo se entiende aquí como la oferta de mano de obra disponible inmediatamente, esto es, la cantidad de trabajo que las personas son capaces y están dispuestas a proporcionar (OIT, 1957b). En principio, son los propios trabajadores quienes determinan su nivel de pleno empleo. Se clasificarán entre los subempleados si están dispuestos y son capaces de cambiar su situación laboral con el fin de, por ejemplo, trabajar más horas, utilizar mejor sus competencias, incrementar sus ingresos horarios, trabajar en un establecimiento con mayor productividad, etc., cualquiera que sea la duración o la productividad de su situación actual en el empleo. En la práctica sin embargo, se puede utilizar un tope máximo con el fin de excluir a las personas cuyo tiempo de trabajo o cuya productividad pueden considerarse «suficientes» o «adecuadas». La actual definición

internacional de subempleo visible es un tipo de medición relacionada con el mercado de trabajo. Se ha definido a las personas *en situación de subempleo visible* a «todas las personas con empleo asalariado o empleo independiente, trabajando o con empleo pero sin trabajar, que durante el período de referencia trabajan involuntariamente menos de la duración normal de trabajo para la actividad correspondiente, y que buscaban o estaban disponibles para un trabajo adicional» (véase párrafo 18 de la resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, 13.<sup>a</sup> CIET, en el anexo II).

23. Las mediciones del subempleo relacionadas con el mercado de trabajo se basan principalmente en la voluntad y la capacidad de los trabajadores para incrementar la duración o la productividad del trabajo y, en consecuencia, se prestan a una medición estadística en las encuestas de hogares (OIT, 1957b). Dichas mediciones se ajustan a la medición del empleo y del desempleo, en la que la voluntad y la capacidad actuales de los trabajadores para trabajar constituyen factores esenciales. Cuando el subempleo está vinculado a cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, queda incorporado al marco conceptual de la fuerza de trabajo. Dado el tipo de estadísticas que se necesitan para satisfacer los objetivos que se examinaron más arriba (véase párrafo 14) y la necesidad de incorporar la medición del subempleo en el marco conceptual de la fuerza laboral, es necesario asociar las estadísticas sobre el subempleo a las cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo. ***Este punto queda reflejado en el párrafo 3 del proyecto de resolución del anexo I.***

24. Las mediciones del mercado de trabajo se basan en la premisa de que los trabajadores son capaces de valorar su situación laboral actual respecto de otras situaciones laborales en el mercado de trabajo correspondiente. Cabe la posibilidad de que dicha premisa no se cumpla en todos los casos. Hay trabajadores que tienen actitudes pasivas y escasa sensibilización respecto de su trabajo y de la vida en general, y para los que puede resultar difícil comparar su propia situación laboral con otras situaciones alternativas. Este puede ser el caso de los trabajadores de las áreas rurales y de los trabajadores independientes de las áreas urbanas, para quienes resulta difícil determinar cuáles son las situaciones laborales alternativas debido a que carecen de información acerca de los métodos de producción perfeccionados, o a que no tienen acceso a los mismos; el de los trabajadores remunerados que pueden encontrarse ante una escasez de oportunidades de empleo, enfrentarse a la discriminación u obstáculos en relación con la movilidad, y tener dificultades para describir su relación con el mercado de trabajo; y el de los trabajadores familiares no remunerados, los niños que trabajan y otros trabajadores con ingresos bajos, que tienen pocas posibilidades de comparar su situación laboral con situaciones alternativas y de tomar medidas para cambiarla. A fin de abarcar adecuadamente a todas las personas subempleadas, y en particular a las mencionadas más arriba, los criterios definitorios y los instrumentos de medición han de tener en cuenta las distintas maneras que tienen los trabajadores subempleados de percibir su propia situación laboral (OIT, 1957a). Esta característica se toma en consideración en las propuestas.

25. También puede asociarse el subempleo a cuestiones de desarrollo económico, en cuyo caso se pretende identificar los recursos «malgastados», que no se utilizan debido a que los actuales niveles tecnológicos y la organización son deficientes. Se trata típicamente de los trabajadores de entornos tradicionales o del sector informal, donde muchas personas trabajan un número reducido de horas o de manera improductiva debido a que sus establecimientos funcionan con bajos niveles de capital y tecnología, o con una organización inadecuada. Muchos trabajadores que se encuentran en esta situación no obtienen suficientes ingresos para un sustento adecuado. Esta medición del subempleo se ha relacionado comúnmente con la teoría

del «exceso de mano de obra» que afirma que puede retirarse mano de obra del trabajo sin afectar a la producción gracias a una mejora de los métodos de organización y producción (C. Hsieh, 1952 y OIT, 1957a). Una medición del subempleo vinculada al desarrollo económico parte de que, para mejorar la situación de los trabajadores, es necesario que las circunstancias cambien mediante una intervención gubernamental o del sector privado que permita una mejor organización de la producción, una formación adicional, un incremento del capital, una mejora tecnológica o el lanzamiento de campañas para cambiar las actuales actitudes respecto del trabajo. También asume que los trabajadores siempre desean trabajar la jornada normal o incrementar sus ingresos, y que siempre son capaces de adaptarse a nuevas tecnologías o métodos de trabajo.

26. Una medición vinculada al desarrollo requiere la comparación de los niveles actuales de utilización de la mano de obra — por ejemplo, las horas de trabajo o los ingresos del empleo de los trabajadores, de ser posible durante un período de referencia prolongado de, por ejemplo, un año — con los niveles potenciales de utilización de la mano de obra, esto es, con la cantidad de trabajo que la población es potencialmente capaz de proporcionar si mejoran las circunstancias (OIT, 1957b). El nivel de utilización potencial de los trabajadores es una estimación de su nivel de pleno empleo, que se determina de manera exógena sobre la base de hipótesis relativas a las capacidades potenciales y a los deseos de los trabajadores, a la movilidad de los mismos a través de las ocupaciones, las industrias y las regiones, etc. En principio, debería ser específico para cada trabajador. No obstante, en la práctica, se trata en general de una norma o valor único, inspirado por la legislación nacional o que surge de necesidades analíticas o políticas. Las personas se consideran subempleadas cuando los niveles actuales de utilización de su capacidad se sitúan por debajo de la norma correspondiente.

27. Las mediciones vinculadas al desarrollo se han relacionado con características de ciertos trabajadores como son: i) los trabajadores pobres, esto es, las personas cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de pobreza o del salario mínimo (P. Hauser, 1974; H. Moir, 1980; E.C. Morris, 1986; S.M. Oster, et al., 1978); ii) las personas con «necesidades básicas insatisfechas», que no son capaces de ganar lo suficiente para adquirir una determinada cantidad de bienes y servicios (M. Hopkins, 1985); o iii) los trabajadores pertenecientes a determinadas «categorías en el empleo» y categorías según «el nivel de educación» (PREALC, 1984). También se han relacionado con las características de los establecimientos en que trabajan las personas, como son: iv) los trabajadores de establecimientos pertenecientes al sector informal (C. Hirshman, 1979), v) los trabajadores de explotaciones agrícolas menores de cierto tamaño (Ayub, 1989), o vi) los trabajadores de establecimientos con niveles de productividad inferiores a cierta norma (S. Acharya, 1983). La definición internacional actual del subempleo invisible es una medición vinculada al desarrollo. Se caracteriza por situaciones donde se comprueba «el bajo nivel de ingresos, el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones y la baja productividad» (véase párrafo 15, 2) de la resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, 13.<sup>a</sup> CIET, en el anexo II).

28. Las mediciones vinculadas al mercado de trabajo y al desarrollo se solapan, pero no son equivalentes. Una medición del subempleo vinculada al mercado de trabajo excluye a las personas que trabajan pocas horas o de manera improductiva pero que no desean o no pueden trabajar más horas, o adaptarse a una mejor organización del trabajo o a métodos de producción perfeccionados. Estos mismos trabajadores quedan incluidos en una medición del subempleo vinculada al desarrollo; las mediciones vinculadas al mercado de trabajo abarcan a los trabajadores que no necesariamente trabajan pocas horas o de manera improductiva pero que están dispuestos y son capaces de trabajar más horas o de manera más productiva. Sin

embargo, estos trabajadores quedan excluidos en una medición del subempleo vinculada al desarrollo. Aunque estas diferencias existen y son importantes, las directrices internacionales sobre el subempleo han definido el *subempleo invisible* para abordar cuestiones vinculadas al desarrollo económico, y el *subempleo visible* para abordar cuestiones vinculadas al mercado de trabajo. Las definiciones internacionales de *subempleo visible e invisible* nunca han sido compatibles.

29. Además, las medidas vinculadas al desarrollo presentan limitaciones que hacen que la medición resulte muy complicada. Las limitaciones pueden explicar por qué no se ha logrado nunca un acuerdo respecto de una definición internacionalmente aceptable del *subempleo invisible*. La primera limitación se refiere a la selección de una norma válida, por debajo de la cual las personas quedan clasificadas dentro del subempleo, mientras que la segunda se refiere a la medición de variables cualitativas tales como las horas de trabajo de las personas, sus ingresos procedentes del empleo, el tamaño de sus tierras, la productividad de su establecimiento, etc. (véase más abajo, recuadro 2). En contraste con las mediciones vinculadas al desarrollo, las mediciones del subempleo vinculadas al mercado de trabajo no dependen de la selección de un conjunto de normas o de la estimación numérica de las horas de trabajo, los ingresos procedentes del empleo o las aptitudes profesionales. En consecuencia, superan las dos limitaciones que implican las mediciones vinculadas al desarrollo discutidas en el recuadro 2.

## Recuadro 2

**Limitaciones de la medición del subempleo vinculada al desarrollo**

**La elección de normas válidas.** Las normas escogidas para determinar qué personas están subempleadas deberían reflejar el nivel de pleno empleo de la población. Sin embargo, se han escogido en general normas bajas (esto es, un número de horas reducido, bajos niveles de ingresos, terrenos de pequeña dimensión, bajo poder adquisitivo, etc.), lo cual ha dado lugar a mediciones del subempleo que se relacionan con las personas que trabajan pocas horas, que están mal remuneradas, con un bajo nivel de calificación, etc. Esto significa que no se incluye a ciertas personas subempleadas como, por ejemplo, aquellas cuyo número de horas trabajadas o cuyo nivel de capacitación o de ingresos son relativamente elevados, pero que son capaces y desean trabajar en un empleo más adecuado. También quedan incluidas algunas personas que no están subempleadas, como por ejemplo las que no son capaces de trabajar un mayor número de horas o de obtener ingresos más elevados, incluso en mejores circunstancias, y aquellas que no están dispuestas a hacerlo (Myrdal, 1968).

En términos generales, las normas se suelen seleccionar sobre la base de la legislación nacional o como valores de tendencia central. Las normas legales, tales como las relativas a las horas normales de trabajo de los trabajadores en régimen de dedicación plena, al salario mínimo, etc., son muy útiles para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, que siempre están vinculadas a lineamientos nacionales. Pueden ser normas específicas para cada trabajador, como por ejemplo las horas normales de trabajo de cada trabajador, acercándose de este modo a la intención general de representar el nivel de pleno empleo del trabajador. Sin embargo, dificultan el análisis del subempleo en el tiempo, ya que un cambio de la legislación o de la manera de aplicar la legislación puede dar lugar a una variación del número de personas subempleadas que no refleje necesariamente los verdaderos cambios de los niveles de subempleo. Además, las normas legales no revisten la misma importancia en todos los países, ni se aplican a todos los trabajadores, como es el caso de aquellos que trabajan en la economía informal.

Por su parte, los valores de tendencia central tales como el valor modal, la mediana o el promedio serán aplicables a todos los trabajadores, pero constituirán un valor uniforme, común a todos ellos, que probablemente no refleje los niveles de pleno empleo de todas las personas ocupadas. También pueden alterar los resultados si la economía en su conjunto se encuentra en situación de subempleo o de sobreempleo.

**La medición de variables cuantitativas,** plantea problemas tanto en las encuestas de establecimientos como en las encuestas de hogares. La principal limitación de las encuestas de establecimientos es que excluyen a las pequeñas unidades, donde cabe esperar que el subempleo sea elevado. La principal limitación de las encuestas de hogares se refiere a las personas que responden a las mismas, las cuales pueden no entender la pregunta formulada, olvidar ciertos acontecimientos al facilitar la información, proporcionar de manera deliberada información falsa, facilitar valores aproximados o ignorar la respuesta, en particular cuando se refiere a las características del establecimiento en que trabaja la persona. Las encuestas de hogares no están adaptadas para medir variables cuantitativas en general. Las principales variables de la mano de obra, tales como el empleo y el desempleo, se miden de manera muy precisa en las encuestas de hogares sobre la base de preguntas que tan sólo exigen a quienes las contestan una respuesta afirmativa o negativa, o simples respuestas categóricas.

Dejando de lado el instrumento de medición utilizado, la medición de las horas trabajadas por los trabajadores independientes (y por los trabajadores remunerados que se comportan como ellos) puede carecer de pertinencia ya que su remuneración está vinculada no sólo al tiempo que trabajan, sino también a los insumos de capital y de capacitación. Puede resultar imposible distinguir sus ingresos procedentes del empleo de los costos de producción y de otras fuentes de ingresos y gastos. La medición del tiempo de trabajo también resulta difícil en el caso de los trabajadores que desarrollan su labor en o junto a sus hogares privados (por ejemplo los trabajadores a domicilio, los trabajadores agrícolas, etc.), cuyos períodos de trabajo son a menudo intermitentes con otros períodos.

## Instrumentos de medición

30. Para medir y analizar los diversos aspectos del subempleo, las actuales directrices internacionales en materia de subempleo recomiendan utilizar «además de

las encuestas por muestreo de la fuerza de trabajo, las encuestas de presupuestos familiares, los censos de población, los censos agropecuarios e industriales, los informes periódicos de los establecimientos, los registros de los servicios de colocación y la contabilidad nacional. Entre las fuentes que proporcionan datos técnicos se hallan las encuestas y registros especiales, que no tienen un carácter esencialmente estadístico, como son las encuestas sobre la dirección de las fincas agrícolas y las encuestas sobre la utilización del tiempo, así como los registros de los programas de fomento agrícola» (véase párrafo 16 de la resolución sobre la medición y análisis del subempleo y la utilización insuficiente de los recursos de mano de obra, 11.ª CIET, en el anexo II). No obstante, se reconoce en términos generales que las encuestas de hogares, y en particular las encuestas especializadas sobre la mano de obra, se adaptan mejor a la medición del subempleo. Con este tipo de encuestas, es posible una mejor aplicación de los criterios sobre los que se basa la definición del subempleo. Las encuestas de hogares también presentan la ventaja de poder abarcar cuestiones conexas, permitiendo de este modo el análisis combinado del subempleo con el empleo y el desempleo, con las horas de trabajo y los ingresos o con la satisfacción en el empleo y las condiciones de trabajo. También abarcan a todos los trabajadores, incluidos aquéllos con empleo ocasional, estacional e independiente, entre los que cabe esperar un alto nivel de subempleo. **El párrafo 4 del proyecto de resolución del anexo I refleja este punto**

31. La información que se obtiene a partir de los registros de las oficinas de empleo o de los registros del seguro obligatorio de desempleo también puede utilizarse para medir el subempleo. Los registros resultantes del trabajo de las oficinas de empleo serán pertinentes en los países donde una proporción importante de las personas ocupadas tiende a registrarse cuando busca una nueva situación en el empleo. De manera similar, los registros relativos a los beneficiarios del seguro de desempleo proporcionarán información válida en los casos en que las personas ocupadas tienen derecho a ciertas prestaciones cuando trabajan menos horas que las previstas en el contrato. Este puede ser el caso de los trabajadores en régimen de dedicación plena que se ven afectados por un desempleo parcial, esto es, por una «reducción colectiva y temporal de la duración normal de su trabajo por motivos económicos, tecnológicos o estructurales» (OIT, 1994). Aún en el mejor de los casos no obstante, las fuentes administrativas tan sólo proporcionarán una información parcial sobre el subempleo debido a que tan sólo pueden identificar a las personas que tienen derecho a prestaciones o que se registran para obtener una nueva situación en el empleo.

### **Subempleo y empleo inadecuado**

32. En las directrices internacionales en vigor, se entiende por subempleo una situación de empleo inadecuado en relación con la duración o la productividad del trabajo: «el subempleo existe cuando la ocupación que tiene una persona es inadecuada respecto a determinadas normas o a otra ocupación posible, teniendo en cuenta la calificación profesional (formación y experiencia profesionales)» (véase párrafo 14 de la resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, 13.ª CIET en el anexo II). La Reunión de expertos destacó que otras dimensiones del empleo inadecuado, pese a situarse fuera del ámbito del subempleo, son muy importantes para evaluar el bienestar de la población y, en consecuencia, se trata de cuestiones esenciales. Además, pueden afectar a los niveles de subempleo de distintas maneras que han de identificarse. Estas dimensiones se relacionan con las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo así como con cuestiones relativas a las condiciones de empleo en general. Se afirmó que también sería necesario recopilar estadísticas relativas a estas *otras formas de empleo inadecuado*, y que su medición debería incorporarse a la medición del

subempleo. **El párrafo 5 del proyecto de resolución del anexo I refleja esta recomendación.** La definición y medición de *otras formas de empleo inadecuado* se abordan en el capítulo 6.

### 3. El marco propuesto

#### El concepto

33. En general, las directrices actuales definen el subempleo como una situación de empleo inadecuado respecto de la duración y la productividad del trabajo. Para poder tratar las cuestiones relativas al mercado del trabajo, el concepto debe ser incorporado al marco para la medición de la fuerza de trabajo o sea, basarse en criterios de clasificación comparables a los que se utilizan para determinar si las personas están ocupadas, desempleadas o económicamente inactivas. A dicho marco corresponden tres criterios, a saber: i) trabajar o no trabajar pero tener un empleo, ii) estar dispuesto a trabajar, y iii) ser capaz de trabajar (véase gráfico 1). El desempleo, por ejemplo, comprende las personas que no han trabajado o no han tenido un empleo durante el breve período de referencia considerado, pero estaban dispuestas a trabajar (es decir buscaban trabajo) y eran capaces de trabajar (es decir estaban disponibles). Por analogía, el subempleo comprende las personas que han trabajado o han tenido un empleo durante el breve período de referencia considerado, pero estaban dispuestas y disponibles para modificar su situación laboral a fin de aumentar la duración o la productividad de su trabajo. Esta es la definición del subempleo propuesta. En otras palabras, puede decirse que el subempleo refleja el empleo inadecuado con respecto a la duración o la productividad del trabajo, y se determina comparando la situación de empleo de la persona con una posible situación de empleo alternativo, es decir, una situación de empleo que los trabajadores están dispuestos y son capaces de desempeñar. (Véase párrafo 6 del proyecto de resolución en el anexo I.)

**Gráfico 1. La utilización de los criterios de clasificación del marco conceptual de la fuerza de trabajo**

Criterios	Categorías			
	Empleo	Desempleo	Subempleo	Inactividad
Trabaja o tiene un empleo	Sí	No	Sí	No
Dispuesto a trabajar	-	Sí	Sí	No
Capaz de trabajar	-	Sí	Sí	No

34. Esta definición se refiere a la población ocupada y a un breve período de referencia y está basada en tres criterios: i) la disposición de los trabajadores a cambiar su situación de empleo, ii) debido a razones vinculadas al aumento de la duración o la productividad del trabajo, y iii) la disponibilidad de los trabajadores para cambiar su situación de empleo. El deseo de los trabajadores de cambiar su situación de empleo es esencial para poder determinar el subempleo (Fergany, 1992) del mismo modo que el deseo de trabajar de una persona es fundamental para determinar el desempleo. No obstante, no es suficiente. No todas las personas que desean cambiar su situación de empleo tienen la capacidad necesaria para hacerlo, ya que en muchos casos necesitarían una formación complementaria o que cambien las circunstancias. Asimismo, no todas las personas que tienen la capacidad necesaria para cambiar su situación de empleo están realmente dispuestas a hacerlo, ya que en muchos casos pueden ser reacias a tal cambio (Myrdal, 1968). Tanto la disposición como las capacidades de los trabajadores para cambiar de situación de empleo son factores esenciales para determinar el subempleo.

35. Esta definición representa un cambio respecto de las directrices internacionales actuales, según las cuales el subempleo también puede determinarse comparando la situación de empleo actual de una determinada persona con un conjunto de normas específicas. La Reunión de expertos observó que la definición del

subempleo en función de un conjunto de normas planteaba numerosos problemas. La elección de las normas depende de cada país, lo que puede obstaculizar la comparación en el plano internacional. Aún en un mismo país es difícil elegir una norma que sea válida para toda la población. (Véase recuadro 2.) En muchos países, especialmente en los países en desarrollo, los trabajadores que tienen un empleo trabajan un número de horas muy superior a lo que se considera «normal» en los textos jurídicos para obtener un ingreso adecuado. (Véase cuadro 1.) En dichos países, las personas que cumplen con el horario de trabajo legal pueden considerar que no han alcanzado su propio nivel de pleno empleo y, por consiguiente, pueden estar dispuestas y disponibles para trabajar más horas. Puede considerarse que dichos trabajadores también están subempleados con respecto a la duración del trabajo. No obstante, si la norma elegida para determinar el subempleo se basa en los textos jurídicos, esos trabajadores no van a figurar en las cifras relativas al subempleo. La Reunión de expertos recomendó que el subempleo sea determinado principalmente mediante la comparación del empleo actual con una posible situación de empleo alternativo.

**Cuadro 1. Distribución de las personas empleadas según las horas habitualmente trabajadas por semana, 1994 (porcentaje)**

	Menos de 35 horas	Entre 35 y 44 horas	45 horas y más
Bolivia	20,4	17,3	62,3
Colombia	9,8	21,6	68,6
Costa Rica	14,7	16,8	68,4
Honduras	11,0	30,9	58,1
Panamá	13,9	38,2	47,9
Paraguay	16,7	20,4	62,9
Uruguay	21,8	24,9	53,2
Venezuela	11,1	54,8	34,1

Fuente: CEPAL (1996).

36. Por otra parte, la Reunión de expertos reconoció que, en lo que respecta a las decisiones de política nacional, cabe utilizar normas para excluir a las personas que ya están empleadas en niveles que pueden considerarse adecuados independientemente del deseo o las capacidades de trabajar más horas, obtener un ingreso más alto, etc. Por consiguiente, la Reunión de expertos recomendó que, tratándose de cuestiones de política, se establezcan normas en el plano nacional para excluir a ciertas personas de la categoría del subempleo. Dichas normas deberían determinarse de acuerdo con las necesidades y las realidades de cada país. Sin embargo, a los efectos de la información internacional, dichas normas no deberían ser consideradas. Por lo tanto, en la medida de lo posible debería procederse a la exclusión *post facto*, es decir después de la recopilación de datos de manera que se conozca el número de personas que hubieran sido excluidas de otra manera.

### Diferentes formas de subempleo

37. El subempleo se determina en relación con dos aspectos del trabajo, es decir, la duración y la productividad, que son los elementos que describen la utilización de la fuerza de trabajo (Myrdal, 1968). La duración puede observarse directamente y cuantificarse a partir de las horas trabajadas por la población ocupada. La productividad del trabajo, en cambio, se determina mediante varios factores, la mayoría de los cuales no puede medirse fácilmente. Algunos se refieren a características de los trabajadores, tales como su nivel de calificación, su actitud con respecto al trabajo y a

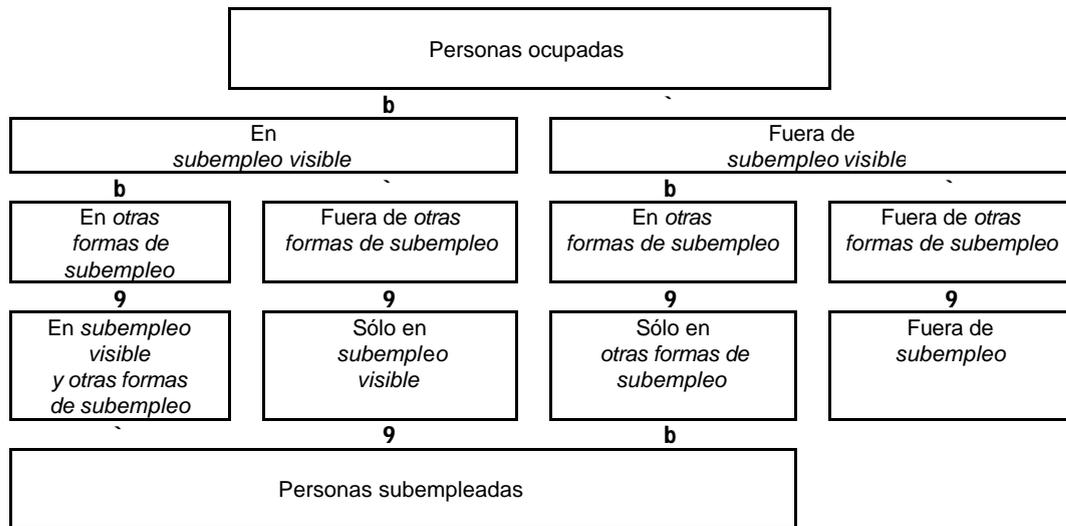
la vida en general y sus aptitudes físicas y mentales. Existen otros factores que se fijan a corto o mediano plazo, tales como la distribución de la fuerza de trabajo, los recursos naturales existentes, el nivel de tecnología y el volumen de capital (*ibidem*).

38. Estos dos aspectos corresponden a las dos formas de subempleo definidas en las directrices vigentes: *el subempleo visible*, que refleja la duración inadecuada del trabajo, y *el subempleo invisible*, que refleja la productividad inadecuada del trabajo. La Reunión de expertos consideró que es necesario seguir diferenciando estas dos formas de subempleo. (Véase párrafo 7 del proyecto de resolución en el anexo I.) En particular, determinó dos variables que reflejan *el subempleo invisible*, es decir, el ingreso por hora y la utilización de las calificaciones. Además, sugirió denominarlo «*otras formas de subempleo*» a fin de dar cuenta de mejor manera que lo caracterizan más de una variable, es decir, el ingreso por hora y las calificaciones y que estas formas distan mucho de ser «invisibles». Si bien sería útil separar el aspecto del ingreso del aspecto de las calificaciones, lo que más importa es reflejar el fenómeno subyacente que ambos describen, es decir, la productividad del trabajo. No definen exhaustivamente la productividad del trabajo, por lo tanto, la definición propuesta permite que los países utilicen las variables que estimen convenientes.

39. *El subempleo visible y las otras formas de subempleo no se excluyen entre sí.* Una persona puede estar subempleada con respecto al tiempo de trabajo así como a las calificaciones o con respecto al tiempo de trabajo y al ingreso horario. A efectos de analizar la relación entre *el subempleo visible y las otras formas de subempleo*, dichos trabajadores pueden ser clasificados en ambas formas de subempleo y figurar en los cuadros correspondientes. (Véase párrafo 8 del proyecto de resolución en el anexo I.) Por consiguiente, el número total de personas subempleadas abarca a: i) personas que sólo están en la categoría *subempleo visible*; ii) personas que sólo están en la categoría *otras formas de subempleo*; y iii) personas que están a la vez en la categoría *subempleo visible* y en la categoría *otras formas de subempleo*.

40. El proyecto de resolución define el subempleo en relación con sus componentes, es decir, *el subempleo visible y las otras formas de subempleo*. Dada la importancia histórica del *subempleo visible*, la Reunión de expertos consideró esencial definirlos con gran precisión. Lo mejor para ello es recurrir a la medición directa de las personas *visiblemente subempleadas* basada en un conjunto de preguntas específicamente destinadas a identificarlas, y no a la medición basada en preguntas generales destinadas a identificar a las personas subempleadas como un todo considerando que el *subempleo visible* es una categoría. Los trabajadores pueden tener reticencias en dar todas las razones que tienen para querer cambiar su situación de trabajo, pueden ser incapaces de hacerlo o pueden interpretar la importancia de cada razón de diferentes maneras, de acuerdo con su situación de empleo personal. Por ejemplo, las personas que quieren obtener un ingreso más alto pueden estar interesadas en cambiar de empleo por otro con un salario más alto o, de no ser el caso, trabajar más horas para obtener más ingresos. En respuesta a una pregunta general, dichas personas pueden declarar ingresos horarios, y no horas de trabajo, como el aspecto crítico de su situación laboral inadecuada. Por consiguiente, se recomienda que la medición del *subempleo visible* tenga prioridad sobre la medición de *las otras formas de subempleo*. (Véase párrafo 9 del proyecto de resolución en el anexo I.) La clasificación de una persona en la categoría del desempleo se ilustra en el gráfico 2. En primer lugar se clasifican los trabajadores que pertenecen a la categoría *subempleo visible*, luego las personas que pertenecen a la categoría *otras formas de subempleo*. Cabe observar que las personas que pertenecen a la categoría *subempleo visible* también pueden figurar en la categoría *otras formas de subempleo*.

**Gráfico 2. Clasificación de las personas subempleadas**



## 4. Personas en situación de subempleo visible

41. En este capítulo se expone la definición propuesta de las personas en *situación de subempleo visible*. Se discute cada uno de los criterios propuestos y la manera de aplicarlos en las encuestas de hogares. También se examina la definición internacional actual de *subempleo visible* y la manera en que ha evolucionado desde que se discutió por primera vez este concepto en una CIET.

### Orientaciones actuales

42. Las recomendaciones internacionales actuales sobre el *subempleo visible* figuran en la *resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo*, adoptada por la 13.ª CIET en 1982 (véase el anexo II). Esas recomendaciones contienen una definición de medición sobre el número de *personas en situación de subempleo visible* y sobre el *volumen de subempleo visible*. Las *personas en situación de subempleo visible* abarca «a todas las personas con empleo asalariado o empleo independiente, trabajando o con empleo pero sin trabajar, que durante el período de referencia trabajan involuntariamente menos de la duración normal del trabajo para la actividad correspondiente, y que buscaban o estaban disponibles para un trabajo adicional» (véase el apartado 1) del párrafo 18). Esa definición requiere la satisfacción de tres criterios durante un breve período de referencia. El primero es que los trabajadores deberían trabajar menos de la duración normal del trabajo para la actividad correspondiente, lo cual se define con arreglo a las horas establecidas legalmente, las prácticas corrientes o una norma uniforme: «... debería determinarse la duración normal del trabajo en una actividad, a la luz de las circunstancias nacionales, en especial de la legislación en la materia, cuando exista, o de las prácticas corrientes, o en términos de una norma convencional uniforme» (véase el apartado 2) del párrafo 18). El segundo criterio es que esta situación debe ser involuntaria y el tercero implica que los trabajadores deberían buscar o estar disponibles para un trabajo adicional.

43. Esta definición ha cambiado poco a lo largo del tiempo. Desde 1954, en que se propuso a la octava CIET la primera definición de *subempleo visible*, ha estado asociada con un breve período de referencia y se ha basado en la realización de un horario de trabajo reducido y en el deseo de los trabajadores de trabajar más horas (OIT, 1954). En la novena CIET celebrada en 1957, en la que se adoptó la primera definición internacional de *subempleo visible*, se añadió el criterio de disponibilidad para trabajar un número mayor de horas. En una Reunión de expertos que se celebró en 1963 se introdujo la noción de la naturaleza involuntaria del trabajo con jornada reducida que, si bien fue pasada por alto en la resolución adoptada en la 11.ª CIET, figura en la definición actual. El único cambio importante con respecto a las definiciones anteriores es que en la primera definición internacional también se recomendaba que en la medición se tomase en consideración un largo período de un año, con el fin de captar las variaciones en el alcance del *subempleo visible* a lo largo de todo el año (OIT, 1957c). Esta recomendación no fue aceptada por las posteriores CIET.

44. Si bien la definición internacional actual de *subempleo visible* ha variado poco desde que se formuló por primera vez, los criterios en que se basa no están bien especificados. En primer lugar, no está claro si se deberían considerar las horas efectivas o las horas habituales para determinar cuáles son las personas que trabajan menos de las horas normales. En segundo lugar, la duración normal del trabajo por debajo de la cual se puede considerar que las personas afectadas pueden ser

incluidas en la clasificación de *subempleo visible* puede determinarse de diferentes maneras y no se facilitan orientaciones sobre la forma de aplicar esta norma en la práctica y, en particular, respecto de cómo escoger una norma uniforme válida. En tercer lugar, dicha definición no contiene orientaciones para establecer la naturaleza involuntaria de las horas de trabajo efectuadas por los trabajadores ni para determinar las actividades de búsqueda de los trabajadores o su disponibilidad para efectuar un trabajo adicional. Así, son pocos los países que aplican estos criterios de manera coherente (véase el anexo III), lo cual tiene como resultado un arsenal de definiciones nacionales y hace que resulte difícil comparar los niveles de *subempleo visible* entre los países (véase el recuadro 3).

### Recuadro 3

#### Prácticas nacionales con respecto al subempleo visible

La mayoría de las definiciones incluyen a las personas cuyo «número de horas efectivamente trabajadas» durante el período de referencia fue inferior a la *norma convencional uniforme*. Algunas definiciones incluyen a las personas cuyo «número de horas habitualmente trabajadas» está por debajo de la norma convencional uniforme. Hay todavía otras en las que se incluye a ambos grupos de trabajadores. Varias definiciones no establecen ninguna condición sobre las horas de trabajo.

La *duración normal del trabajo en una actividad* se define en algunos países en función de las horas legales o de las horas habituales que efectúan los trabajadores en régimen de jornada completa. Otros países investigan directamente si los trabajadores están empleados a tiempo parcial, permitiendo que ellos mismos evalúen las horas que efectúan habitualmente en su empleo principal con respecto a lo que, a su entender, es la duración normal del trabajo en su actividad. La mayoría de los otros países utilizan una norma convencional uniforme, cuyos valores específicos varían considerablemente desde 25 horas en Barbados y Malasia hasta 40 horas en el Ecuador y 47 horas en Costa Rica. Algunos países definen la duración normal del trabajo como las horas de trabajo efectuadas habitualmente por el trabajador, lo cual no refleja la duración normal del trabajo tal como se define en las normas internacionales.

No todas las definiciones requieren que los trabajadores aleguen que no trabajan más horas o que trabajan un número determinado de horas *por razones involuntarias*. Cuando lo hacen, las razones específicas consideradas como involuntarias varían entre los distintos países. Muchas definiciones requieren que los trabajadores comuniquen su *deseo* de trabajar un número adicional de horas, si bien este criterio no figura en las recomendaciones actuales. Algunas de esas definiciones requieren que todas las personas ocupadas contesten a la pregunta sobre su deseo de trabajar un número adicional de horas. Ahora bien, en la mayoría de los países dichas definiciones sólo se aplican a las personas que trabajan menos horas de las normales.

Si bien la mayoría de las definiciones que requieren que los trabajadores comuniquen razones involuntarias se aplican a todas las personas que trabajan menos de la duración normal del trabajo, algunas de ellas, la mayoría de países desarrollados, obtienen esa información en dos etapas. En primer lugar, se determina cuáles son los trabajadores que de manera habitual trabajan menos de lo normal por razones ajenas a su voluntad, y después los trabajadores cuyo número de horas efectivas es inferior a sus horas habituales, por razones económicas o técnicas. Las razones consideradas como «involuntarias» no son, empero, equivalentes para los dos grupos de trabajadores señalados. No pueden adicionarse.

Hay pocas definiciones que requieren que los trabajadores *busquen* efectuar un número de horas adicional; son todavía menos las que exigen que los trabajadores estén *disponibles, preparados para* efectuar un trabajo adicional, o que *puedan* hacerlo. Cuando lo hacen, está por lo general en relación con los otros criterios.

Fuente: OIT, 1990.

## Definición propuesta

45. La definición de personas en situación de *subempleo visible* propuesta en el proyecto de resolución (véase el apartado 1) del párrafo 10 del anexo I) trata de superar la mayoría de las limitaciones de la definición internacional actual. Utiliza criterios similares a los aplicados en las definiciones internacionales de empleo y de desempleo

y define cada criterio. Se propone que se considere que las personas están en situación de subempleo visible si, durante un breve período de referencia, estaban dispuestas a trabajar más horas, estaban disponibles para ello y trabajaron menos de la duración normal del trabajo en su actividad.

46. La definición propuesta de *subempleo visible* se refiere a las personas que están dispuestas a trabajar más horas de las que efectúan en todos los empleos que desempeñan durante el período de referencia, que pueden hacerlo y que, durante ese período, trabajan menos horas en todos sus empleos que la duración normal del trabajo. Esto significa que las personas que tienen dos empleos en régimen de dedicación parcial y que quieren sustituir esos empleos por otro de dedicación completa que implique trabajar el mismo número total de horas no deberían ser clasificadas como en situación de *subempleo visible*. Tampoco deberían entrar en esa clasificación las personas que en su empleo principal trabajan menos que la duración normal del trabajo en su actividad, pero que, cuando se consideran sus actividades secundarias, trabajan por encima de esa norma, incluso si declaran que quieren efectuar un número adicional de horas de trabajo.

47. Ahora bien, hay muchas personas pluriempleadas<sup>1</sup> que desempeñan actividades secundarias para disponer de unos ingresos suficientes. Podría ser útil complementar la medición del *subempleo visible* con una pregunta sobre las razones por las que se tiene un empleo secundario, con el fin de descubrir a las personas pluriempleadas que habrían sido clasificadas como en situación de *subempleo visible* si sólo hubieran tenido un empleo, es decir, los trabajadores que alegan que tienen un empleo secundario porque las horas efectuadas en su actividad principal son insuficientes (véase el párrafo 17 del proyecto de resolución que figura en el anexo I).

### **Disposición para trabajar un número adicional de horas**

48. El primer y principal criterio de la definición propuesta de *subempleo visible* se refiere a las personas con empleo que, cualquiera que fuera el número de horas que trabajaron efectivamente durante el período de referencia, expresan el deseo o preferencia de trabajar más horas que las que ya realizaron en todos los empleos que desempeñaron durante dicho período, ya sea de manera habitual o sólo actualmente: las personas en situación de *subempleo visible* pueden desear aumentar el número de horas que trabajan de manera habitual o sólo durante el breve período de referencia. Se trata de trabajadores cuyo número efectivo de horas de trabajo es inferior al número de horas que consideran que representa su nivel de pleno empleo. Quedan incluidas las personas ocupadas que durante el período de referencia deseaban o preferían: i) cambiar su empleo remunerado o independiente por otro empleo en el que tuviesen que trabajar más horas; ii) conseguir otro empleo o empleos además de sus empleos actuales; iii) trabajar más horas en sus empleos actuales; o cualquier combinación de todas estas posibilidades.

49. Este criterio reemplaza el requisito de que los trabajadores estén «involuntariamente» trabajando menos de la duración normal del trabajo, contenido en la definición internacional actual. Cabe suponer razonablemente que las personas que trabajan menos horas de lo normal por razones involuntarias también desean trabajar más horas, y cabe aceptar que el criterio de involuntariedad en la definición actual internacional del concepto de *subempleo visible* esté estrechamente relacionado con el

---

<sup>1</sup> Las personas pluriempleadas han sido definidas como personas con empleo que durante el período de referencia desempeñaron tareas remuneradas con dos o más empleadores, o tareas por cuenta propia en dos o más empresas, tanto de su propiedad como pertenecientes a miembros de su familia, o desempeñaron tareas remuneradas y tareas por cuenta propia (OIT, 1982). Los empleos asalariados y por cuenta propia se definen en la resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo, adoptada por la 15.ª CIET (OIT, 1993).

deseo de los trabajadores de desempeñar un trabajo adicional. Francia, por ejemplo, al presentar los datos de las encuestas sobre su fuerza de trabajo a la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), considera que los trabajadores a tiempo parcial que desean más trabajo son equivalentes a los trabajadores a tiempo parcial que no pueden encontrar más trabajo. Australia, al presentar los datos sobre subempleo, considera que los trabajadores a tiempo completo que durante el período de referencia trabajaron menos de lo habitual por motivos económicos son personas que prefieren trabajar horas adicionales (ABS, 1997). Dado que se supone que hay poca diferencia entre el criterio de «disposición» y el criterio de «involuntariedad», es posible utilizarlos de manera intercambiable.

50. Sin embargo, se prefiere el criterio de la «disposición» al criterio de la involuntariedad por tres razones. En primer lugar, debido a que el criterio de la disposición cumple más estrechamente con el principio de actividad implícito en el marco conceptual de la fuerza de trabajo, conforme al cual, para clasificar a una persona en una de las categorías de población, es necesario que ésta haga algo o tenga la intención de hacerlo, independientemente de que se halle en una situación específica o de que tenga ciertas características. En segundo lugar, porque generalmente se reconoce que resulta difícil determinar que un motivo es ajeno o no a la voluntad. Los países no suelen estar de acuerdo acerca de lo que consideran específicamente motivos involuntarios (véase el anexo II). La 13.<sup>a</sup> CIET, que adoptó la actual definición de *subempleo visible*, no llegó a un acuerdo acerca de los motivos que se han de considerar como involuntarios, aunque se propuso los siguientes: «la reducción del trabajo durante la temporada de poca actividad, escasez de materiales, preparación de las instalaciones o el equipo, imposibilidad de hallar un trabajo a tiempo completo...» (OIT, 1982). En tercer lugar, porque los motivos voluntarios pueden ser motivos involuntarios encubiertos y viceversa. Las personas que notifican que trabajaron menos de lo normal por tener que asumir responsabilidades familiares pueden haber optado por este tipo de actividad precisamente porque no podían encontrar más trabajo. También puede tratarse de personas que, si bien originalmente trabajaban pocas horas por razones personales, en la actualidad desean trabajar más horas, pero siguen declarando la razón original (voluntaria) por la que trabajan pocas horas. A la inversa, las personas pueden señalar motivos económicos para trabajar pocas horas, aun cuando en el presente no deseen trabajar horas adicionales.

51. Para determinar quiénes son los trabajadores que satisfacen el criterio de la «disposición», la pregunta que se debe formular en una encuesta de hogares debería permitir conocer si, durante el período de referencia, los trabajadores desean efectuar horas adicionales. Con fines analíticos, esta pregunta también puede servir para determinar si las personas deseaban uno o más empleos adicionales, otro empleo con un mayor número de horas para reemplazar el empleo actual (o los empleos actuales), más horas de trabajo en el empleo actual (o los empleos actuales) o una combinación de estas posibilidades. La pregunta debería transmitir la idea de que la persona podría desear un trabajo adicional remunerado o un trabajo independiente y debería estar formulada con relación a todos los empleos que desempeña el trabajador. Debería estar dirigida a todas las personas ocupadas, independientemente de las horas que trabajaron efectivamente durante el período de referencia. Por consiguiente, en la pregunta también se puede pedir información sobre la preferencia de los trabajadores de efectuar menos horas de trabajo de las que desempeñan actualmente, tal como se hace en el Japón:

¿Desea usted cambiar de empleo o desempeñar otro empleo además del actual?

- deseo cambiar de empleo
- deseo desempeñar otro empleo además del actual
- deseo aumentar el tiempo de trabajo del empleo actual
- deseo reducir el tiempo de trabajo del empleo actual
- no deseo cambiar de empleos.

52. Se puede afirmar que, para clasificar a los trabajadores como *visiblemente subempleados*, el criterio de «búsqueda» de horas de trabajo adicionales es más claro que el criterio basado simplemente en el hecho de «desear» trabajar horas adicionales. Este criterio resulta particularmente útil para armonizar la definición de *subempleo visible* con la de desempleo. Hay indicios, no obstante, de que la medición basada en las actividades de búsqueda de los trabajadores es en general menos sensible a los cambios económicos que la medición basada en la preferencia de los trabajadores de efectuar horas adicionales (OIT, 1997c). Esto es particularmente cierto cuando la demanda de mano de obra es reducida, en que muchas personas con empleo no buscan trabajar horas adicionales, aun cuando están dispuestas a trabajar más horas y disponibles para poder hacerlo. Muchas personas con empleo por cuenta propia pueden carecer de información sobre mejores métodos de producción, o pueden no tener acceso a éstos. Los trabajadores remunerados pueden no estar al tanto de otras posibilidades de trabajo adicional, o tales posibilidades pueden ser escasas, por ejemplo si estos trabajadores son objeto de discriminación. A los trabajadores que dependen de otra persona que es su principal sostén económico, como es el caso de los cónyuges y de los hijos, les puede resultar imposible cambiar de región o de actividad económica, para beneficiarse de las posibilidades adicionales de trabajo. Por último, el caso más importante es el de los trabajadores que tienen un horario reducido sólo durante un corto período y que no han tenido ocasión de buscar activamente horas de trabajo adicionales; con toda probabilidad, se limitarán a expresar una preferencia por horas de trabajo adicionales. Los datos relativos a varios países demuestran que una proporción muy baja de trabajadores en *subempleo visible* busca realmente trabajar horas adicionales, sobre todo cuando llevan poco tiempo en esta situación (OCDE, 1996a). Para todos estos trabajadores, la utilización del criterio de «búsqueda» de horas adicionales de trabajo es demasiado restrictiva. En general, dado que la búsqueda de un empleo requiere contactos, información sobre métodos de búsqueda de trabajo y acceso a tales métodos, los trabajadores instruidos de las zonas urbanas tienen más posibilidades que el resto de trabajadores de ser incluidos en el *subempleo visible*. No obstante, una medición basada en las actividades de búsqueda de los trabajadores es, además, probable que sea menos sensible a la formulación de preguntas que una medición basada en la preferencia de los trabajadores de efectuar horas adicionales (OIT, 1997c). En la Reunión de expertos se recomendó, por consiguiente, que se obtuviesen ambas mediciones (véase el apartado b) del párrafo 20 del proyecto de resolución que figura en el anexo I).

53. El criterio de «búsqueda» de horas adicionales de trabajo habría que interpretarlo, al igual que en la definición actual de desempleo, como la realización de al menos una gestión concreta para buscar un empleo durante un período reciente especificado. Esto debería incluir gestiones similares a las de la definición internacional de desempleo (OIT, 1988), con algunas modificaciones para tener en cuenta el caso de los trabajadores que desean aumentar las horas de trabajo en su actual empleo remunerado o independiente. Se proponen las siguientes gestiones (en *cursiva* las que se han agregado a las gestiones de búsqueda de trabajo utilizadas en la definición de desempleo): el registro en una oficina de colocación pública o privada; la presentación de solicitudes a los empleadores *actuales* o a *otros* empleadores; diligencias en los lugares de trabajo, explotaciones agrícolas, fábricas, mercados u otros lugares de reunión *actuales* u *otros*; publicación de anuncios o respuesta a anuncios en la prensa;

solicitud de ayuda a las amistades o a los familiares; búsqueda de un terreno, edificio, maquinaria o equipo con el fin de crear o de *mejorar* la propia empresa; gestiones para conseguir recursos financieros *iniciales o adicionales*, solicitudes para obtener permisos y licencias, etc.

54. El período reciente especificado durante el cual las personas deberían haber hecho gestiones para buscar horas de trabajo adicionales debería ser lo suficientemente largo como para tener en cuenta a las personas que buscaron trabajo anteriormente y que esperaban respuestas de sus posibles empleadores, pero no demasiado largo como para que queden excluidos aquellos que durante el período considerado no deseaban trabajar más horas. De ser apropiado, los países tal vez estimen oportuno utilizar el mismo período reciente especificado que el empleado para la medición del desempleo, según sus propias circunstancias nacionales.

55. El criterio de «búsqueda de horas adicionales de trabajo» también debería permitir la inclusión de aquellas personas que no buscaban trabajar horas adicionales durante el período reciente especificado porque ya las habían encontrado e iban a empezar a trabajar en una fecha ulterior. Tales personas deberían poder clasificarse en la categoría de *subempleo visible*, del mismo modo que se consideran como desempleadas aquellas personas sin empleo que no buscan trabajo pero que van a empezar un empleo en el futuro (véase el apartado 3) del párrafo 10 del proyecto de resolución que figura en el anexo I).

### Disponibilidad para trabajar horas adicionales

56. El segundo criterio para la clasificación del *subempleo visible* tiene como fin distinguir a las personas que están listas a trabajar horas adicionales dentro de un período posterior, si se les diera la oportunidad de hacerlo, de las que no lo están. Este criterio tiene tres componentes. En primer lugar los trabajadores tienen que estar listos, es decir, tener tiempo para trabajar horas adicionales. En segundo lugar, tienen que estar listos para hacerlo dentro de un período posterior, es decir, ya sea inmediatamente o después de hacer ciertas gestiones para sustituir sus empleos actuales, para resolver el problema del cuidado de los hijos, para encontrar viviendas si se les traslada a otro lugar y para ocuparse de asuntos similares. Está demostrado que el período posterior para determinar la disponibilidad para trabajar horas adicionales debe extenderse más allá del breve período de referencia de un día o de una semana, y por consiguiente más allá del período utilizado tradicionalmente en la definición de desempleo para determinar la disponibilidad para trabajar, dado que muchos trabajadores sólo pueden dejar su empleo actual en una fecha posterior (OSZ, 1997) (véase el apartado 4) del párrafo 10 del proyecto de resolución que figura en el anexo I). En tercer lugar, los trabajadores tienen que tener la oportunidad de trabajar horas adicionales de la manera deseada o buscada, es decir, si desean trabajar horas adicionales en el mismo empleo, deberían tener la posibilidad de hacerlo.

57. La pregunta formulada en una encuesta de hogares para determinar la disponibilidad de los trabajadores para trabajar horas adicionales debería permitir conocer si los trabajadores están listos para trabajar horas adicionales durante un período de referencia ulterior especificado. Con el fin de permitir una mayor flexibilidad en el análisis de los datos, podría resultar útil no especificar el período ulterior, sino obtener información sobre el mismo con alternativas de respuesta, tal como se hace en Noruega:

¿Cuándo podría usted empezar a trabajar horas adicionales?

- enseguida
- en el transcurso de un mes
- posteriormente (más de un mes)
- no lo sabe.

## Trabajando menos que la duración normal de trabajo

58. El tercer criterio tiene como fin excluir a los trabajadores que están dispuestos a efectuar horas adicionales, y que están disponibles para ello, pero que debido a las horas que trabajaron durante el período de referencia se puede considerar, para los fines de política, que han alcanzado el nivel de pleno empleo en lo que se refiere a la duración del trabajo. Este criterio deriva de la necesidad de las autoridades responsables de vincular a la población en *situación de subempleo visible* con las decisiones en materia de política, determinando quiénes fueron las personas que efectuaron menos horas de lo que se considera como trabajo «a tiempo completo». Dadas las limitaciones resultantes de la utilización de normas, en particular con fines internacionales (véanse los párrafos 35 y 36 que figuran más arriba), la Reunión de expertos recomendó que este criterio se utilizase principalmente para atender las necesidades nacionales en materia de políticas. Para los fines internacionales, recomendó que se informase sobre la población en *situación de subempleo visible* seleccionada únicamente con arreglo a los dos primeros criterios, es decir, el deseo de los trabajadores de efectuar más horas de trabajo y la disponibilidad para hacerlo. Esto implica que en la fase de recopilación de datos de una encuesta de hogares se debería pedir a todos los trabajadores información acerca de su deseo de efectuar más horas de trabajo y de su disponibilidad para ello y que la exclusión de los trabajadores cuya duración del trabajo es superior a la normal debería realizarse durante la tabulación de los datos. ***Esta discusión se refleja en el apartado 2) del párrafo 10 y en el inciso a) del párrafo 20 del proyecto de resolución que figura en el anexo I.***

59. Tomando en consideración las prácticas nacionales, se propone determinar este criterio comparando las horas efectivamente realizadas por los trabajadores durante el período de referencia en todas las actividades con: i) una norma convencional uniforme o ii) las horas normales efectuadas por los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. Este criterio requiere la medición de las horas efectivamente trabajadas en todos los empleos durante un corto período de referencia. No hace alusión a las horas habituales efectuadas por los trabajadores porque el *subempleo visible* es una categoría del marco conceptual de la fuerza de trabajo que se refiere a un período de referencia breve. Del mismo modo que el desempleo incluye a las personas que no trabajaron durante el breve período de referencia y no a las que habitualmente no trabajan, el *subempleo visible* se refiere a las personas que trabajaron menos horas de lo normal durante el período de referencia y no a las que habitualmente trabajan menos de la duración normal. Por consiguiente, se excluye a las personas con empleo que de manera habitual trabajan menos de la duración normal pero que durante el período de referencia trabajaron más, ya sea porque hicieron horas extraordinarias o porque tenían un segundo empleo. Se incluye a las personas con empleo que habitualmente trabajan más de la duración normal pero que durante el período de referencia trabajaron menos, siempre que estén dispuestas a trabajar horas adicionales y disponibles para ello. Podría, no obstante, ser útil con fines analíticos determinar quiénes son las personas en *situación de subempleo visible* que habitualmente trabajan menos de la duración normal. Este subgrupo, denominado *trabajadores a tiempo parcial involuntario*, se describe más detalladamente en el capítulo 6.

60. Las horas efectivamente trabajadas fueron definidas por la décima CIET en 1962 (véase el recuadro 4). Aunque la definición se limita a los trabajadores con empleo remunerado, principalmente en los establecimientos de la industria manufacturera, la mayoría de los países, en sus encuestas de hogares, miden las horas efectivamente trabajadas respecto de todos los trabajadores, si bien no siempre respecto de todos los empleos. Sería conveniente que se revisaran las normas

internacionales relativas a las «horas efectivamente trabajadas» a fin de abarcar a todos los trabajadores. La 16.<sup>a</sup> CIET tal vez estime conveniente recomendar a la Oficina de Estadística de la OIT que conceda prioridad en un futuro próximo a la revisión de las directrices internacionales sobre el tiempo de trabajo.

61. La duración normal del trabajo se puede determinar con base en una norma convencional uniforme. La mayoría de los países que miden el *subempleo visible* establecen de este modo la duración normal del trabajo. No obstante, ahora hay una gran diferencia entre los distintos países en lo que se refiere al valor elegido para la norma. Con el fin de reflejar un nivel de «pleno empleo» en relación con la duración del trabajo, se propone determinar la norma uniforme como las «horas habitualmente trabajadas» por la mayoría de las personas con empleos, es decir, debería ser el valor modal de las horas habitualmente trabajadas, si se puede determinar un valor modal único, o el valor medio en los otros casos. Se propone utilizar las «horas habitualmente trabajadas» (y no las «horas normales de trabajo») porque se refieren a todas las personas con empleo, y no sólo a los trabajadores con empleo remunerado, y porque muchos países ya las miden en sus encuestas de hogares. Ahora bien, no hay ninguna definición estadística internacional de las «horas habitualmente trabajadas». La OIT ya se ha ocupado de este tema (véase el recuadro 5). La elaboración de directrices internacionales sobre este asunto sería muy conveniente y la 16.<sup>a</sup> CIET tal vez estime oportuno recomendar que la Oficina de Estadística de la OIT conceda prioridad a la revisión de las directrices internacionales sobre el tiempo de trabajo.

62. La duración normal del trabajo también puede determinarse como las «horas normales de trabajo» de «trabajadores a tiempo completo en situación comparable». Las horas normales de trabajo fueron definidas por la décima CIET y la expresión trabajador a tiempo completo en situación comparable fue definida por la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1994, en el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial (núm. 175) (véase el recuadro 4). La definición de trabajador a tiempo completo en situación comparable no es una definición estadística, y como tal no se presta a medición. Requiere que las horas normales de trabajo se obtengan prácticamente para cada ocupación dentro de cada establecimiento. Esto resulta muy difícil de aplicar con fines de evaluación en las encuestas de hogares. Ahora bien, es posible determinar indirectamente el número de personas cuyas horas normales de trabajo son inferiores a las horas normales de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable pidiendo a las personas que responden a una encuesta de hogares que evalúen si sus horarios de trabajo son a tiempo completo o a tiempo parcial. Esto reflejaría, en principio, la naturaleza jurídica de sus contratos de trabajo o disposiciones administrativas en el establecimiento en relación con sus actividades. Este tipo de pregunta se aplica en las encuestas sobre la población activa de la Unión Europea, por ejemplo en España:

El trabajo a que se hace referencia es:

- a tiempo completo
- a tiempo parcial, porque:
  - el entrevistado está en la escuela o siguiendo una formación profesional
  - está enfermo o incapacitado
  - no ha podido encontrar un empleo a tiempo completo
  - no quería un empleo a tiempo completo
  - otras razones
  - no sabe la razón.

Recuadro 4  
**Algunas definiciones internacionales**

**Definición internacional de las horas efectivamente trabajadas**

- 1) Las estadísticas de las horas efectivamente trabajadas debieran incluir:
  - a) las horas efectivamente trabajadas durante los períodos normales;
  - b) el tiempo trabajado además de las horas trabajadas durante los períodos normales, y pagado generalmente a tasas más elevadas que las tasas normales (horas extraordinarias);
  - c) el tiempo empleado en el lugar de trabajo en tareas tales como la preparación del lugar de trabajo, reparaciones y conservación, preparación y limpieza de las herramientas, preparación de recibos, hojas de presencia e informes;
  - d) el tiempo transcurrido en el lugar de trabajo esperando o inactivo por razones tales como la falta ocasional de trabajo, paro de máquinas o accidentes, o el tiempo transcurrido en el lugar de trabajo durante el cual no se ha efectuado trabajo alguno pero que ha sido remunerado en virtud de un contrato de trabajo garantizado;
  - e) el tiempo correspondiente a breves períodos de descanso en el lugar de trabajo, incluidas las interrupciones para tomar té o café.
- 2) Las estadísticas de las horas efectivamente trabajadas debieran excluir:
  - a) las horas pagadas pero no trabajadas, tales como las vacaciones anuales pagadas, días feriados pagados, ausencias por enfermedad pagadas;
  - b) las interrupciones para las comidas;
  - c) el tiempo dedicado a ir desde el domicilio del trabajador al lugar de trabajo y viceversa.

(Resolución sobre estadísticas de las horas de trabajo, décima CIET, 1962)

**Definición internacional de horas normales de trabajo**

- 1) Las horas normales de trabajo son las horas de trabajo fijadas por la legislación, por contratos colectivos o laudos arbitrales.
- 2) Cuando no estén fijadas por la legislación, por contratos colectivos o laudos arbitrales, las horas normales de trabajo significarán el número de horas, por día o por semana, en exceso de las cuales todo trabajo se remunera con arreglo a la tasa de las horas extraordinarias o constituye una excepción a las reglas o usos de la empresa concernientes a las categorías de trabajadores interesados.

(Resolución sobre estadísticas de las horas de trabajo, décima CIET, 1962)

**Definición internacional de la expresión trabajador a tiempo completo en situación comparable**

La expresión «trabajador a tiempo completo en situación comparable» se refiere al trabajador a tiempo completo que:

- i) tenga el mismo tipo de relación laboral;
- ii) efectúe o ejerza un tipo de trabajo o de profesión idéntico o similar, y
- iii) esté empleado en el mismo establecimiento o, cuando no haya ningún trabajador a tiempo completo en situación comparable en ese establecimiento, en la misma empresa o, cuando no haya ningún trabajador a tiempo completo en situación comparable en esa empresa, en la misma rama de actividad que el trabajador a tiempo parcial de que se trate.

(Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (n.º 175))

Recuadro 5

**Definición provisional de las horas habituales**

El concepto de horas habitualmente trabajadas por una persona ocupada tiene como fin definir el horario de trabajo más corriente de esa persona durante un largo período. Las horas habitualmente trabajadas pueden hacer referencia a los horarios diario o semanal y definirse como «las horas trabajadas durante una semana o día típicos en una actividad» (OIT, 1992) o, de manera más técnica, como el **valor modal de las «horas efectivamente trabajadas» por día o por semana durante un largo período**. Para los trabajadores empleados en actividades de venta o que desempeñan tareas agrícolas, cuyos horarios de trabajo son diferentes durante las estaciones comerciales o agrícolas altas y bajas, y que tendrán más de un valor modal durante el año, el «período largo» puede ser la estación en curso (comercial o agrícola). Por el contrario, puede ser el año para la mayoría de empleados de oficina, que suelen tener horarios de trabajo similares a lo largo del año. El «período largo» puede también establecerse en función de la frecuencia con que se recogen los datos; por ejemplo, en las encuestas mensuales de hogares se puede utilizar el mes anterior como período largo.

Cuando no se puede encontrar un valor modal, por ejemplo para los trabajadores con una programación anual de sus horarios de trabajo, que no tienen horarios regulares, las «horas habitualmente trabajadas» pueden obtenerse con otra medida de tendencia central, tal como el promedio de «horas efectivamente trabajadas» por día o por semana durante el período largo. Para evitar estimaciones distorsionadas, debían excluirse del promedio todos los días o semanas en que los trabajadores han estado ausentes del trabajo o sin empleo.

En principio, se pueden evaluar las «horas habitualmente trabajadas» por las personas que no tienen contrato de trabajo, por ejemplo, los trabajadores ocupados en empresas familiares o en pequeña escala, los trabajadores por cuenta propia, etc., si éstos efectúan horarios de trabajo regulares. En lo que se refiere a los trabajadores con contrato de trabajo, es útil comparar sus horarios habituales de trabajo con sus horas normales de trabajo. Cuando se comparan con las «horas normales de trabajo», las «horas habitualmente trabajadas» incluyen las horas extraordinarias que se realizan sistemáticamente cada día o semana y excluyen el tiempo no trabajado de manera habitual. Las «horas habitualmente trabajadas» no se ven afectadas por las horas extraordinarias imprevistas o inhabituales o por las ausencias o descansos excepcionales.

Fuente: Mata-Greenwood, 1992.

63. Ahora bien, este procedimiento permite determinar tan sólo quiénes son las personas que trabajan a tiempo parcial en el principal empleo, es decir, las personas cuyas horas normales de trabajo en el empleo principal son inferiores a las horas normales efectuadas por los trabajadores a tiempo completo en situación comparable, lo cual no es equivalente a las personas que durante el período de referencia trabajaron menos de las horas normales que efectúan los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. Es preciso hacer tres tipos de ajustes. En primer lugar, se requiere considerar las posibles horas extraordinarias efectuadas por los trabajadores a tiempo parcial durante el período de referencia. Los trabajadores a tiempo parcial que durante el período de referencia hicieron más horas de las normales, por ejemplo porque hicieron horas extraordinarias, deben ser excluidos si, de resultas de ello, trabajaron en total más horas de las que efectúan normalmente los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. En segundo lugar, se deben considerar las ausencias del trabajo de los trabajadores a tiempo completo. Es preciso incluir a los trabajadores a tiempo completo que durante el período de referencia hicieron menos horas de las que efectúan normalmente los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. En tercer lugar, se debe considerar el pluriempleo de los trabajadores a tiempo parcial. Dado que la condición de tiempo parcial sólo se puede determinar para un empleo en particular, existe el riesgo de que las personas que tienen dos empleos a tiempo parcial sean incluidas en la clasificación de *subempleo visible* incluso si el total de horas efectuadas en esos dos trabajos es superior al que se considera como tiempo completo en cualquiera de ellos, resultando en una sobreestimación. Así, los trabajadores a tiempo parcial en el empleo principal que desempeñaron más de un trabajo durante el período de referencia deberían ser excluidos si, de resultas de ello, hicieron en total más horas de trabajo que las que efectúan normalmente los trabajadores a tiempo completo en situación comparable en

la primera ocupación. Esos ajustes sólo pueden hacerse correctamente si se obtiene directamente en una encuesta de hogares el número de horas de trabajo que efectúan normalmente los trabajadores a tiempo completo en situación comparable. Ahora bien, esto se obtiene raramente.

64. Aparte de las dificultades que plantean los ajustes mencionados, la determinación de quiénes son los trabajadores a tiempo parcial con base en una autoevaluación podría ser inexacta, dado que la percepción que pueden tener los entrevistados sobre si su horario es a tiempo completo o a tiempo parcial parece estar distorsionada cuando se trata de ocupaciones en que las horas normales de trabajo han disminuido a lo largo de los años. Las personas que trabajan a tiempo completo pueden comunicar que desempeñan una actividad a tiempo parcial cuando las horas normales de trabajo en su actividad han experimentado una reducción y son muy inferiores a lo que por lo general se considera en el país como una jornada completa (OCDE, 1996b). Además, la condición de trabajo a tiempo parcial es difícil de determinar para los trabajadores que no tienen contrato de trabajo (por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia o del sector no estructurado) o que tienen un empleo poco estable (por ejemplo, los trabajadores temporeros y estacionales), muchos de los cuales suelen estar subempleados.

65. Además, los trabajadores excluidos del *subempleo visible* con base en las horas normales de trabajo efectuadas por los trabajadores a tiempo completo en situación comparable no serán los mismos que los excluidos con arreglo a una norma convencional uniforme. En el cuadro 2 se observa, para un número seleccionado de países, que el número de trabajadores a tiempo parcial establecido en función de una autoevaluación difiere del número evaluado con base en una cifra fijada como umbral (OCDE, 1996b). **La Comisión del Subempleo tal vez estime oportuno discutir la pertinencia y viabilidad de determinar este criterio con base en una comparación con las horas de trabajo normales de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable.**

**Cuadro 2. Empleo a tiempo parcial: definiciones nacionales basadas en una autoevaluación de los trabajadores en comparación con los métodos basados en cifras de umbral de las horas habitualmente trabajadas por semana en 1995**

País	Porcentaje de todas las personas con empleo que son trabajadores a tiempo parcial, cuando se definen		
	Con base en una autoevaluación	Como personas que habitualmente trabajan menos de 30 horas por semana	Como personas que habitualmente trabajan menos de 35 horas por semana
Suiza (1996)	28,5	22,7	26,7
Reino Unido	21,9	19,9	24,0
Dinamarca	19,7	14,5	21,4
Francia	15,7	14,1	19,0
Alemania	15,5	13,4	16,6
Bélgica	15,5	16,5	20,4
Irlanda	12,2	15,3	19,5
Polonia	8,5	13,3	17,0
Luxemburgo	7,5	11,2	13,4
España	6,5	6,2	9,3
Italia	5,9	11,1	13,9
República Checa	4,0	4,8	34,8
Portugal	3,9	6,8	9,1
Grecia	3,2	8,0	11,5

Fuente: OCDE, 1996b.

### Algunos datos

66. En publicaciones nacionales o proporcionadas por Eurostat (véase el anexo IV para la lista de publicaciones consultadas y las definiciones utilizadas) se encontraron datos sobre el *subempleo visible* en 34 países provenientes de las encuestas nacionales de hogares. No se solicitó directamente ningún dato a los Estados Miembros. Si bien los datos encontrados en las publicaciones nacionales son oficiales, no siempre se refieren al *subempleo visible*. De hecho, la interpretación de los datos efectuada por la OIT y la manera en que éstos se han presentado no son oficiales y deberían considerarse como tales.

67. Se utilizan diferentes definiciones. Un primer grupo de países determina quiénes son las personas con empleo cuyo número de horas de trabajo, ya sea actualmente o habitualmente, es inferior a una cierta norma y que *deseaban* trabajar horas adicionales. Un segundo grupo de países establece cuáles son las personas con empleo cuyas horas de trabajo, ya sea habitualmente o actualmente, están por debajo de una cierta norma y que *buscaron un empleo adicional*. Estas definiciones están en consonancia con la definición propuesta de *subempleo visible*. Un tercer tipo delimita quiénes son las personas con empleo cuyas horas de trabajo, ya sea actualmente o habitualmente, están por debajo de una cierta norma y que indican que esa situación se debe a razones *involuntarias*. Las razones consideradas como involuntarias difieren invariablemente entre los países. Un cuarto grupo de países establece dos grupos de componentes: *los trabajadores a tiempo parcial involuntario*, compuesto de personas empleadas que declaran trabajar a tiempo parcial o que habitualmente trabajan por debajo de una cierta norma, que quieren efectuar horas adicionales o que no pueden encontrar un empleo a tiempo completo, y *los trabajadores temporalmente con horario reducido*, compuesto de otras personas ocupadas que durante la semana de referencia trabajaron, por razones económicas, menos horas de un cierta norma o menos de las habituales. Estos dos tipos de definiciones también podría considerarse que se ajustan a la definición propuesta si se parte del supuesto de que los trabajadores que comunican razones *involuntarias* o *económicas* para efectuar menos de un cierto número de horas son equivalentes a los trabajadores que comunican que están dispuestos a trabajar horas adicionales. Únicamente un país define a las personas en *situación de subempleo visible* como las personas con empleo que actualmente trabajan un número de horas inferior a cierta norma y que están disponibles para un trabajo adicional. Sólo tres definiciones requieren que todos los trabajadores en *situación de subempleo visible* estén disponibles para un trabajo adicional, si bien otras tres requieren que *algunos trabajadores en situación de subempleo visible* estén disponibles para un trabajo adicional (véase el anexo IV).

**Cuadro 3. Mediciones nacionales del subempleo visible por tipo de definición**

	Población en situación de subempleo visible (en millares)	Población activa (en millares)	Tasa de subempleo visible (en porcentajes)	Tasa de desempleo (en porcentajes)
<b>Personas empleadas que desean o prefieren trabajar horas adicionales</b>				
Argentina (abril-mayo de 1996) (zonas urbanas)	...	...	12,6	17,1
Costa Rica (julio de 1996)	146,8	1.220,9	12,0	6,2
Ecuador (noviembre de 1996) (zonas urbanas)	58,2	3.223,5	1,8	10,4
Filipinas (i 1995)*	2.614	28.380	9,2	9,5
Japón (febrero de 1995)	1.720	65.020	2,6	3,1

Paraguay (1990) (zona metropolitana)	13,9	520,2	2,7	6,6
Perú (1993) (Lima)	...	...	14,6	9,9
Uruguay (1992) (zonas urbanas)	...	...	3,5	9,0
<b>Personas empleadas que buscan un trabajo adicional</b>				
Irlanda (abril de 1996)	23,3	1.494,4	1,6	11,9
México (segundo trimestre de 1996) (41 zonas urbanas)	...	...	1,4	5,8
Noruega (1995)	87	2.186	4,0	4,9
<b>Personas empleadas que alegan razones involuntarias</b>				
República Checa (otoño de 1996)	54,2	5.312	1,0	3,5
Eslovaquia (cuarto trimestre de 1996)	15,4	2.509,6	0,6	10,8
Hong Kong** (segundo trimestre de 1996)	49	3.173,7	1,5	2,9
Israel (1995)	51,7	2.100,3	2,5	6,3
México (segundo trimestre de 1996) (41 zonas urbanas)	...	...	1,6	5,8
Turquía (abril de 1994)	371,9	21.586	1,7	8,3
Venezuela (primer semestre de 1993)	20,4	7.519,1	0,3	6,9
<b>Trabajadores a tiempo parcial involuntario y trabajadores temporales con horario reducido</b>				
Australia (septiembre de 1995)	567,8	9.103,9	6,2	8,4
<b>CEE (1994):</b>				
Alemania	653,7	39.267	1,7	8,7
Bélgica	154,1	4.148	3,7	9,6
Dinamarca	124,4	2.759	4,5	8,0
España	197,2	15.488	1,3	24,3
Francia	1.384,6	24.869	5,6	12,7
Grecia	176,5	4.154	4,2	8,9
Irlanda	54,2	1.413	3,8	14,6
Italia	504,7	22.584	2,2	11,3
Luxemburgo	1,6	170	0,9	3,5
Países Bajos	148,7	7.224	2,1	7,2
Portugal	95,5	4.759	2,0	6,7
Reino Unido	986,2	28.398	3,5	9,7

Estados Unidos (i 1996)*	4.315	133.943	3,2	5,4
Guadalupe (1993)	18,1	175,5	10,3	26,1
Guyana (1993)	3,3	46,3	7,1	24,2
Polonia (febrero de 1997)	834	16.954	4,9	12,8

**Personas empleadas que están disponibles para un empleo adicional**

Tailandia (febrero de 1995)	923,3	29.778,7	3,1	2,4
-----------------------------	-------	----------	-----	-----

\* i = Promedio anual.

\*\* Antes del 1.º de julio de 1997, fecha en que Hong Kong se convirtió en la Región Administrativa Especial de la República Popular de China.

Fuentes y definiciones: Los datos presentados en este cuadro se han obtenido de publicaciones nacionales en las que no siempre se utiliza la expresión *subempleo visible* (véase el anexo IV).

## 5. Otras formas de subempleo

68. Este capítulo presenta la definición propuesta sobre *otras formas de subempleo* y examina los criterios que intervienen. Esta definición tiene por objeto sustituir las actuales recomendaciones internacionales sobre *subempleo invisible* y modificarlas sustancialmente. A fin de arrojar luz sobre las razones que han motivado este cambio de dirección, también se presentan en este capítulo la definición actual de *subempleo invisible* y los debates anteriores sobre la cuestión.

### Recomendaciones actuales

69. Las actuales recomendaciones internacionales relativas a la medición del *subempleo invisible* se basan en dos resoluciones: la *resolución sobre la medición y análisis del subempleo y la utilización insuficiente de los recursos de mano de obra*, adoptada por la 11.<sup>a</sup> CIET en 1966, y la *resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo*, adoptada por la 13.<sup>a</sup> CIET en 1982 (véase el anexo II). A diferencia del *subempleo visible*, las actuales recomendaciones internacionales consideran que el *subempleo invisible* no se presta a medición y debería examinarse a través de indicadores analíticos: «El *subempleo invisible* es ante todo un concepto analítico, que refleja una mala distribución de los recursos de mano de obra o un desequilibrio fundamental entre la mano de obra y los otros factores de producción. Sus síntomas característicos podrían ser el bajo nivel de los ingresos, el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones y la baja productividad. Los estudios analíticos del *subempleo invisible* estarían encaminados al examen y análisis de una variedad muy amplia de datos, incluyendo los niveles de ingreso y calificación (*subempleo encubierto*) y las medidas de productividad (*subempleo potencial*)» (véase el apartado 2 del párrafo 15 de la resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del *subempleo*, adoptada por la 13.<sup>a</sup> CIET).

70. Es cierto que las recomendaciones internacionales actuales no ofrecen una definición del *subempleo invisible* que pueda aplicarse directamente en las encuestas estadísticas. La definición actual señala únicamente tres variables que pueden utilizarse como indicadores de la productividad del trabajo, que son, los ingresos, el aprovechamiento de las competencias y la productividad de los establecimientos, pero no las define. Asimismo, especifica que los valores de estas variables deberían ser bajos, pero no proporciona ninguna otra directriz sobre qué valores bajos específicos hay que seleccionar. Únicamente unos pocos países miden el *subempleo invisible*, generalmente en América Latina. El cuadro 4 presenta datos sobre *subempleo invisible* provenientes de encuestas nacionales de hogares que figuran en las publicaciones disponibles en la OIT (las publicaciones consultadas y las definiciones utilizadas figuran en el anexo IV). Estas encuestas generalmente incluyen a todas las personas que no se encuentran en una situación de *subempleo visible* que ganan menos del salario mínimo, o un múltiplo del mismo, independientemente de si buscaban o querían otro empleo o eran capaces de desempeñar otro empleo.

71. Ninguna resolución adoptada por la CIET ha proporcionado una definición de *subempleo invisible* que pueda utilizarse con fines de medición. En efecto, las tres primeras CIET que examinaron la cuestión — la segunda, sexta y octava CIET en 1925, 1947 y 1954, respectivamente — consideraban el *subempleo* únicamente como un problema de horas de trabajo reducidas (OIT, 1947 y 1954). No fue hasta 1957 que la novena CIET amplió el concepto del *subempleo* e incluyó los problemas relacionados con la utilización inadecuada de la tecnología, el aprovechamiento

insuficiente de las competencias y los bajos niveles de productividad (OIT, 1957b) y *distinguió* dos formas de subempleo que reflejaban la intensidad o la productividad con la que se realiza el trabajo (OIT, 1957b): el subempleo *encubierto*, basado en criterios de ingresos y competencias, y el subempleo *potencial*, basado en criterios de productividad de la empresa. La novena CIET también señaló tres variables, presentes todavía en las normas actuales, que caracterizan al *subempleo encubierto y potencial*, que son, los ingresos, las competencias y la productividad de los establecimientos. La propuesta presentada en la novena CIET recomendaba un conjunto de normas para comparar los niveles actuales de ingresos, competencias y productividad, a saber, la tasa de salario mínimo o las prácticas habituales en relación con los salarios, las competencias necesarias para desempeñar el empleo, y la productividad promedio de los establecimientos eficientes. Asimismo, en aquella época, las personas debían buscar o estar preparadas a aceptar un puesto con condiciones de trabajo normales para poder clasificarse en estas formas de subempleo. No obstante, la propuesta presentada en la novena CIET no se adoptó y la definición adoptada percibió el *subempleo invisible* como lo hace la actual definición, es decir, como una situación de ingresos bajos, de utilización insuficiente de las competencias y de baja productividad.

**Cuadro 4. Mediciones nacionales del subempleo invisible**

	Población en subempleo invisible (000)	Fuerza de trabajo (000)	Tasa de subempleo invisible (%)	Tasa de subempleo (%)
Costa Rica (julio de 1996)	128,8	1.220,9	10,6	11,2
Ecuador (noviembre de 1996) (áreas urbanas)	71,3	3.223,5	2,2	2,5
México (segundo trimestre de 1996) (41 áreas urbanas)	...	...	10,3	5,8
Paraguay (1990) (área metropolitana)	66,1	520,2	12,7	13,6
Perú (1993) (Lima)	...	...	62,8	9,9
Filipinas (i 1995)	2.523	28.380	8,9	9,8

Fuentes y definiciones: Los datos presentados en este cuadro proceden de publicaciones nacionales y no siempre aluden al *subempleo invisible* (véase el anexo IV).

72. En una Reunión de expertos celebrada en 1963 se utilizó por primera vez el término *subempleo invisible* para relacionar el subempleo encubierto y potencial (OIT, 1963). Asimismo, se recomendó describir el *subempleo invisible* a través de procedimientos analíticos. Esta sugerencia fue acogida por la 11.<sup>a</sup> CIET, que posteriormente señaló diversos elementos para su medición y, en especial, recomendó se utilizasen indicadores indirectos para describir el subempleo *potencial*. Estos elementos de medición constituyen las actuales directrices internacionales y figuran en el anexo II a este informe.

73. Resulta evidente por la descripción de las recomendaciones internacionales actuales y el examen de las recomendaciones anteriores, que aunque el *subempleo invisible* se asoció en un principio al funcionamiento del mercado laboral (véase el capítulo 2), actualmente se asocia a las políticas de desarrollo económico. Ahora, en vez de abarcar a aquellas personas que «estaban buscando y estaban preparadas a aceptar un puesto de trabajo con condiciones de trabajo normales» se identifica a aquellas personas cuyas «características están por debajo de ciertas normas», determinadas en función de las políticas de desarrollo nacionales. Los subempleados invisiblemente han sido, de hecho, comparados con los trabajadores pobres, los no calificados, la población de las pequeñas explotaciones agrícolas, los del sector informal, etc. Aunque sin duda alguna es muy importante identificar a dichos trabajadores para las políticas de desarrollo económico, no deberían ser asimilados a los *subempleados invisibles*. No todos ellos están subempleados, y existen personas

subempleadas que no se encuentran en ninguna de estas situaciones. El planteamiento de las propuestas actuales es vincular el *subempleo invisible* con cuestiones que tienen que ver con el mercado laboral.

## Definición propuesta

74. La definición de *otras formas de subempleo* propuesta en el proyecto de resolución (véase el subpárrafo 11, 1), anexo I), revisa las recomendaciones actuales sobre *subempleo invisible* y trata de reducir las limitaciones. La definición se centra en las cuestiones del mercado de trabajo y de esta forma subsana las limitaciones de medición de las medidas asociadas con las cuestiones de desarrollo económico (véase el recuadro 2). Se integra en el marco conceptual de la fuerza de trabajo, alineándose de esta forma con las medidas relativas al empleo, al desempleo y al *subempleo visible*: *el subempleo visible y otras formas de subempleo* son a partir de ahora «aditivos». Se propone que las personas entren dentro de la categoría «otras formas de subempleo» si, durante un período de referencia corto, están dispuestas a cambiar su situación laboral actual a fin de ganar más, de utilizar en mayor medida sus competencias, etc., y están disponibles.

75. De acuerdo con esta propuesta, se establece la identidad de los trabajadores en *otras formas de subempleo* en tres etapas: en primer lugar, sobre la base de su disposición a cambiar su actual situación laboral, a continuación, sobre la base de las razones por las que desean o prefieren este cambio, y por último, sobre la base de su disponibilidad para cambiar. A diferencia de la definición de *subempleo visible*, en la que se establece la identidad de los trabajadores directamente en función de su deseo o preferencia de trabajar más horas, los trabajadores en *otras formas de subempleo* no se identifican directamente en función de su deseo o preferencia de obtener ingresos más altos o de utilizar en mayor medida sus competencias, ya que cualquier persona razonable reuniría las condiciones para estar clasificada en esta categoría, haciendo que la medida carezca de sentido.

76. Diversos países y regiones, entre ellos Colombia, Francia, Japón, Kenya, Martinica, Nigeria, España, Turquía, Uruguay y Venezuela, ya han comenzado a realizar mediciones, o son capaces de realizar mediciones, de las personas en *otras formas de subempleo* de una manera que es similar a las propuestas (véase el anexo II). Los datos sobre las personas ocupadas en *otras formas de subempleo* obtenidas en las encuestas de hogares, provenientes de las publicaciones nacionales de que dispone la OIT o de datos proporcionados por Eurostat sobre 18 países (OIT, 1997b) (véase el cuadro 5 a continuación y el anexo IV) se basan en definiciones similares, aunque no idénticas, a la definición que se propone.

77. La mayoría de estas definiciones identifican a las personas empleadas que *buscan* otra situación laboral con objeto de obtener mayores ingresos o utilizar en mayor medida sus competencias. Dos países optaron por una definición más flexible e identificaron el número de personas empleadas que *desean* otra situación laboral por razones similares. Pero ningún país hace referencia explícitamente a que los trabajadores deben estar disponibles para desempeñar el empleo que buscan o desean (véase el anexo IV para las definiciones). Todas estas encuestas incluyen una razón ligada al aumento de los ingresos. Sin embargo, no siempre resulta claro si los encuestados interpretan esta razón como un aumento de los ingresos por hora o si los trabajadores están deseando asimismo trabajar durante más horas, es decir, si la razón refleja el *subempleo visible* u *otras formas de subempleo*. En cambio, algunas encuestas no incluyen razones ligadas al aumento de las competencias utilizadas, dando lugar a una subestimación de *otras formas de subempleo*. En otros casos, las

razones aceptadas como válidas para incluir a una personas en esta categoría van más allá de las razones que tienen que ver con *otras formas de subempleo*, dando lugar así a una sobrestimación del concepto en relación con la definición propuesta en este informe.

**Cuadro 5. Mediciones nacionales de otras formas de subempleo**

	Personas en otras formas de subempleo (000)	Fuerza de trabajo (000)	Tasa de otras formas de subempleo (%)	Tasa de subempleo (%)
Argelia (diciembre de 1989)	181,8	5.234	3,5	18,1
Colombia (junio de 1996) (7 ciudades principales)	...	...	11,7	11,4
República Checa (otoño de 1996)	110,2	5.312	2,1	3,5
Países de la UE (1994)				
Bélgica	44,6	4.148	1,1	9,6
Dinamarca	131,2	2.759	4,8	8,0
Alemania	354,9	39.267	0,9	8,7
Grecia	63,6	4.154	1,5	8,9
España	106,5	15.488	0,7	24,3
Francia	363,4	24.869	1,5	12,7
Irlanda	38,9	1.413	2,8	14,6
Italia	565,1	22.584	2,5	11,3
Luxemburgo	1,6	170	0,9	3,5
Reino Unido	826,7	28.398	2,9	9,7
Japón (febrero de 1995)	3.540	65.020	5,4	3,1
Polonia (enero de 1997)	562	16.954	3,3	12,8
Eslovaquia (cuarto trimestre de 1996)	43,3	2.509,6	1,7	10,8
Turquía (abril de 1994)	1.221,3	21.586	5,7	8,3
Venezuela (primera mitad de 1993)	13,0	7.519,1	0,2	6,9

Fuentes y definiciones: Los datos presentados en este cuadro proceden de publicaciones nacionales y los países no los definen como *otras formas de subempleo* (véase el anexo IV).

78. En la definición propuesta queda implícito que las personas en *otras formas de subempleo* deben estar dispuestas y disponibles para cambiar o modificar al menos uno de sus empleos remunerados o empleos independientes a fin de obtener unos ingresos por hora más altos o de hacer mejor uso de sus competencias. Los países deberían encargarse de determinar si los trabajadores están dispuestos y disponibles para cambiar sus empleos secundarios, no únicamente los principales, a fin de abarcar a los trabajadores que sólo desean cambiar su empleo secundario y no su empleo principal. Las secciones a continuación describen los criterios que intervienen en esta definición.

### Disposición para cambiar la actual situación de trabajo

79. El primer criterio tiene por objetivo distinguir a las personas cuyo nivel de pleno empleo desde el punto de vista de la productividad del trabajo, estimada por los mismos trabajadores, está por encima de su nivel actual, y por lo tanto desean cambiar su actual situación laboral. Abarca a las personas que durante el período de referencia deseaban: i) reemplazar alguno de sus actuales empleos remunerados o independientes por otro, ii) introducir cambios en alguno de sus actuales empleos, es decir, reorganizando el trabajo, mejorando la calidad de las herramientas de trabajo, la maquinaria o el equipamiento, diversificando el tipo de bienes y servicios producidos, innovando estrategias comerciales, etc., en cualquiera de los empleos remunerados o independientes, o i) y ii) simultáneamente. Este criterio es similar al criterio de disposición utilizado para definir el *subempleo visible* (véanse los párrafos 41 a 67).

80. A fin de identificar a los trabajadores que desean cambiar su actual situación laboral, las encuestas de hogares deberían plantear la cuestión de si los trabajadores

desean o prefieren cambiar su actual situación de trabajo. Esta cuestión debería propagar la idea de que las personas tal vez desean cambiar o modificar algunos de sus empleos remunerados o independientes. Debería también servir para señalar el cambio deseado, es decir, si desean reemplazar alguno de sus empleos actuales, modificarlos, o los dos al mismo tiempo. Una cuestión de este tipo ha sido formulada por Kenya:

<p>¿Desea otro empleo, busca trabajo?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sí</li> <li>• No.</li> </ul>
---

81. Como ocurre con la medición del *subempleo visible*, puede que también resulte útil identificar, entre las personas que señalaron que deseaban cambiar su actual situación de trabajo, a aquellas que estaban «buscando» cambiar la actual situación de trabajo (véase el subpárrafo 20, d) del proyecto de resolución, anexo I). «Buscar» cambiar la actual situación de trabajo es un criterio más objetivo y directo que «desear» cambiar la actual situación de trabajo. Además, los países quizás deseen utilizar este criterio ya que armoniza mejor la definición de *otras formas de subempleo* con la del desempleo. «Buscar» cambiar la actual situación de trabajo debería entenderse en términos parecidos a buscar trabajar más horas, es decir, cómo llevar a cabo por lo menos una actividad de búsqueda específica durante un período reciente específico. Debería incluir etapas similares a las de la definición internacional de desempleo, aunque con algunas modificaciones que tengan en cuenta el caso de los trabajadores que buscan modificar alguno de sus actuales empleos remunerados o independientes (véase el subpárrafo 11, 3) del proyecto de resolución, anexo I).

### **Razones para querer cambiar la actual situación de trabajo**

82. El segundo criterio tiene por objeto identificar, sobre la base de la evaluación de los trabajadores de su propia situación laboral, las razones de desear cambiar la actual situación laboral que reflejan el potencial para aumentar la productividad del trabajo. Se propone tener en cuenta por lo menos dos categorías de respuesta. Una se refiere al aumento de los ingresos por hora procedentes del empleo, que se traduce en querer un aumento de los ingresos totales procedentes del empleo sin aumentar el número de horas trabajadas. Otra categoría de respuesta importante tiene que ver con la mejor utilización de las actuales competencias de los trabajadores, como se indica en la última Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones, CIUO-88, es decir, desear una nueva situación laboral con tareas que requieran mayor complejidad y diversidad (OIT, 1990a). Las razones que tienen que ver con un aumento de la satisfacción en el empleo y las condiciones de trabajo no clasifican a los trabajadores en la categoría de *otras formas de subempleo* porque no están directamente ligadas al aumento de la productividad del trabajo.

83. La Reunión de expertos expresó su preocupación acerca de utilizar el ingreso por hora como indicador de la productividad del trabajo. El ingreso por hora es un factor importante cuando se elige un empleo o se tiene la intención de cambiar de empleo: la mayoría de las personas ocupadas que desean o buscan cambiar su situación laboral lo hacen para aumentar su ingreso total. Para lograrlo, pueden trabajar más horas en total o trabajar el mismo número de horas en un empleo con un nivel más alto de ingresos por hora. En el primer caso, el ingreso está ligado a la duración del trabajo que realiza la persona y, por lo tanto, al *subempleo visible*. En el segundo caso, se trata de un indicador de la productividad de una persona, es decir, es una variable recapitulativa que refleja el nivel de utilización de la mano de obra, dada su

relación directa con las competencias del trabajador y la eficiencia personal, y de productividad del establecimiento, en sí misma una función de los métodos de producción y la organización. No obstante, el ingreso por hora está también relacionado, y quizás en mayor medida, con factores institucionales, geográficos y demográficos que son independientes de las cuestiones de utilización de mano de obra. Los ingresos pueden variar entre hombres y mujeres, ramas de industrias, zonas urbanas y rurales, establecimientos orientados a la exportación o al comercio nacional, etc., con niveles de productividad idénticos.

84. Para identificar las razones que permiten a una persona clasificarse en la categoría de *otras formas de subempleo*, la cuestión que debe plantearse en las encuestas de hogares debería distinguir entre las razones ligadas al aumento de los ingresos por hora, a la mejor utilización de las actuales competencias, etc., y las otras razones. En Francia, por ejemplo, se utilizan las siguientes categorías:

¿Por qué busca otro empleo?

- temor o certeza de perder el empleo actual
- desea encontrar un empleo que corresponda mejor a las competencias o la formación
- desea encontrar un empleo mejor pagado
- desea encontrar un empleo más cerca del hogar
- desea encontrar un empleo mejor adaptado, por cuestiones de salud
- desea encontrar mejores condiciones de trabajo (horarios, dureza)
- desea encontrar un empleo en otra región
- busca trabajar más (en una segunda actividad o en un empleo con más horas)
- otros (especifique).

Las razones «desea encontrar un empleo que corresponda mejor a las competencias o la formación» y «desea encontrar un empleo mejor pagado» están relacionadas con *otras formas de subempleo*.

## Disponibilidad para cambiar la actual situación de trabajo

85. El tercer criterio trata de distinguir a los trabajadores que pueden incorporarse al nuevo empleo en un período subsiguiente, de los que no. Son trabajadores que únicamente necesitan un período limitado de formación en la empresa para familiarizarse con las herramientas, el equipamiento y los métodos de trabajo específicos del nuevo lugar de trabajo, en comparación con aquellos que necesitan adquirir nuevas competencias importantes. A fin de identificarlos, se da por sentado que las personas que no necesitan mejorar de manera importante sus competencias son personas que están disponibles a corto plazo. Por lo tanto, el requisito para ser incluidas en *otras formas de subempleo*, es que los trabajadores estén disponibles para cambiar su actual situación de trabajo. Este criterio se divide en tres elementos. En primer lugar, los trabajadores deben estar preparados para aceptar la nueva situación de trabajo, es decir, deberían disponer de tiempo para hacerlo. En segundo lugar, deben estar preparados en un período subsiguiente, es decir, ya sea inmediatamente o tras realizar diversas gestiones para reemplazar sus actuales empleos, para el cuidado de los niños, para la vivienda o para cuestiones similares. El período subsiguiente puede ser el mismo período que el utilizado en la definición de *subempleo visible* (véase el subpárrafo 11, 4) del proyecto de resolución, anexo I). En tercer lugar, los trabajadores deben tener la oportunidad de trabajar en el tipo de empleo que desean o buscan, es decir, deberían tener la posibilidad de cambiar su empleo por otro, o modificar su empleo, como se indica en el criterio de disposición.

86. La pregunta formulada en una encuesta de hogares para determinar la disponibilidad de los trabajadores a aceptar la nueva situación de trabajo puede ser la misma que la pregunta utilizada para determinar la disponibilidad de los trabajadores a trabajar más horas para medir el *subempleo visible* (véase el párrafo 57).

## Exclusiones

87. Los países tal vez estimen oportuno excluir de la categoría *otras formas de subempleo* a algunas personas que están dispuestas y disponibles para cambiar su actual situación de trabajo pero que realizan empleos que podrían considerarse, según las necesidades de las políticas nacionales, adecuados en relación con la productividad de su trabajo. Los países tal vez estimen oportuno excluir a los trabajadores en función de sus ocupaciones. Los trabajadores que estén dispuestos a cambiar o modificar uno de sus empleos a fin de aprovechar mejor sus competencias pueden ser excluidos si ese trabajo ya requiere el nivel más alto de competencias o si se encuentra en lo alto de la jerarquía de la organización, es decir, si el empleo pertenece a una ocupación profesional o de dirección. Habida cuenta de la relación existente entre la ocupación de los trabajadores y sus ingresos (Elias y MacKnight, 1996), se puede utilizar un umbral similar para excluir a las personas que están deseando y pueden cambiar o modificar uno de los empleos con objeto de aumentar sus ingresos por hora. Las ocupaciones profesionales y de dirección específicas que pueden utilizarse para excluir a las personas de la categoría *otras formas de subempleo* tal vez deban determinarse según las circunstancias nacionales (véase el subpárrafo 11, 2) del proyecto de resolución, anexo I). Otro posible umbral que podría utilizarse para excluir a los trabajadores de la categoría *otras formas de subempleo* tiene que ver con los ingresos promedio por hora de cada grupo ocupacional. Los trabajadores del grupo ocupacional en cuestión que perciben unos ingresos por hora más altos que la media, quedarían excluidos de la categoría *otras formas de subempleo*. Ambos tipos de umbrales son sensibles al número de grupos ocupacionales que se distinguen en las estadísticas. El segundo tipo de umbral, además, conlleva unas limitaciones de medición que no pueden ignorarse (véase el recuadro 2).

88. Como ocurre con la definición de *subempleo visible*, la Reunión de expertos examinó los problemas de comparabilidad internacional causados por la exclusión de ciertos trabajadores y recomendó que este criterio se utilizase únicamente para fines nacionales, de acuerdo con las necesidades de política. Por lo tanto, para fines internacionales, la Reunión de expertos recomendó que se informase sobre la población que entra dentro de la categoría *otras formas de subempleo* sin exclusiones (véase el subpárrafo 20, c) del proyecto de resolución, anexo I).

## 6. Otras cuestiones

89. Este capítulo trata de diversas cuestiones relacionadas con la medición del subempleo. En lo que respecta al *subempleo visible*, se examinan dos grupos de análisis que pueden distinguirse y la medición del *volumen de subempleo visible*. Se exponen una serie de indicadores que pudieran resultar útiles, y se trata de la medición de otras cuestiones, como por ejemplo la *duración del subempleo*, el *sobreempleo* y *otras formas de empleo inadecuado*. Se determina el tipo de clasificación que puede resultar útil para el análisis y las decisiones de política general y se expone cómo deberían notificarse los datos con el fin de favorecer la comparabilidad a nivel internacional. Por último, el capítulo trata de algunas cuestiones que requieren tomar medidas en el futuro.

### Grupos de análisis

90. En los países en los que el trabajo a tiempo parcial constituye una práctica muy difundida, cabe distinguir dos grupos de trabajadores *visiblemente subempleados*, que resultan importantes a los efectos de realizar un análisis. El primer grupo comprende a los trabajadores a tiempo parcial involuntario e incluye a los trabajadores a tiempo parcial que, durante el período de referencia, trabajaron menos de la duración normal del trabajo y estaban dispuestos y disponibles a trabajar horas adicionales. El segundo grupo comprende a los trabajadores de horario reducido temporalmente, que abarca a otras personas ocupadas que, durante el período de referencia, trabajaron menos de la duración normal del trabajo, y deseaban y estaban disponibles para trabajar horas adicionales (véase párrafo 12, 1), del proyecto de resolución, anexo I). En concreto, el último grupo abarca a los trabajadores a tiempo parcial que, durante el período de referencia, trabajaron menos horas de las de su horario parcial y, ante esta situación, deseaban y estaban dispuestos a trabajar horas adicionales.

91. Puede considerarse que los trabajadores a tiempo parcial involuntario son exponente de un tipo de subempleo estructural, mientras que los trabajadores de horario reducido temporalmente ponen de manifiesto problemas de demanda agregada o un tipo de subempleo más coyuntural. En la práctica, la distinción entre los dos grupos de trabajadores es equivalente a la que se establece entre *subempleo visible* habitual y *subempleo visible* actual. En este sentido, la distinción entre los dos grupos de trabajadores es también pertinente en los países en que el trabajo a tiempo parcial no constituye una práctica muy difundida. En cualquier caso, pudiera resultar útil estudiar la relación entre estos dos grupos y la población desempleada en diferentes momentos. (Véase párrafo 12, 3), del proyecto de resolución, anexo I.)

92. Con el fin de reflejar las prácticas nacionales, se propone que se defina a los trabajadores a tiempo parcial, en consonancia con el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), como trabajadores cuya principal actividad laboral tiene una duración normal inferior a la de los trabajadores a tiempo completo en situación comparable, esto es, calculada a partir de la evaluación de los propios trabajadores, o como trabajadores cuyas horas habituales de trabajo en todos los empleos son inferiores a la norma convencional uniforme utilizada para establecer la duración normal del trabajo. (Véase párrafo 12, 2), del proyecto de resolución, anexo I.) Las medidas resultantes no serán comparables entre países, dado que el número de personas que se reconoce trabajan a tiempo parcial, varía en función de las definiciones utilizadas (véase cuadro 2). De hecho, puede que las medidas no sean comparables ni siquiera entre países que utilicen la misma definición de tiempo parcial, en concreto, por lo que se refiere a trabajadores parcialmente desempleados, esto es, «trabajadores a tiempo completo que estén afectados por una reducción colectiva y temporal de la duración normal de su trabajo por motivos económicos, tecnológicos o

estructurales» (OIT, 1994), por las razones que se explican más adelante. Cuando la medición de los trabajadores a tiempo parcial se basa en la evaluación de los mismos trabajadores, los trabajadores a tiempo parcial involuntario no abarcarán a los trabajadores parcialmente desempleados, dado que sus empleos son de jornada completa. Sin embargo, puede ocurrir que los trabajadores declaren que trabajan a tiempo parcial, especialmente si sus horarios de trabajo se han visto reducidos durante mucho tiempo, pongamos durante seis meses, habida cuenta de la tendencia de estos trabajadores a declarar que trabajan a tiempo parcial cuando se reducen sus horarios de trabajo (véase párrafo 64 *supra*). Cuando se define a los trabajadores a tiempo parcial como aquellas personas que trabajaron habitualmente menos horas que la norma convencional uniforme, entre los trabajadores a tiempo parcial involuntario figurarán todos los trabajadores cuyas horas de trabajo hayan sido reducidas durante un período suficientemente largo, deseen un empleo adicional y estén disponibles para ocuparlo (véase recuadro 5 *supra*). Por consiguiente, entre los trabajadores a tiempo parcial involuntario se encontrarán las personas parcialmente desempleadas que han estado en esta situación durante mucho tiempo. Sin embargo, no queda claro, si al calcular las horas de trabajo habituales, los países realmente tienen en cuenta estos casos de tiempo reducido ni si los trabajadores lo declaran realmente. En ambos casos, puede suceder que quienes se consideran trabajadores a tiempo parcial involuntario difieran de un país a otro, incluso en países en los que se aplica una definición similar del trabajo a tiempo parcial.

93. Cuando la medición se realiza de la forma propuesta, las definiciones de los grupos de análisis se excluye mutuamente y abarcan a toda la población *visiblemente subempleada*. Sin embargo, no todos los países que distinguen estos dos grupos los definen de la forma propuesta. En concreto, muchos países definen a los trabajadores temporales de horario reducido como aquellas personas que, durante el período de referencia, trabajaron menos de las horas habituales y estaban dispuestos y podían trabajar horas adicionales. Por consiguiente, puede que las definiciones de los grupos no sean exhaustivas en los países en que se determina a los trabajadores a tiempo parcial sobre la base de la estimación proporcionada por los propios trabajadores: las definiciones pueden no abarcar a los trabajadores a tiempo completo cuyos horarios de trabajo se hayan reducido por motivos económicos o técnicos durante largos períodos de tiempo en los dos grupos. Estos trabajadores no figuran entre los trabajadores a tiempo parcial involuntario, como se explicó anteriormente y, dado que sus horas habituales de trabajo son reducidas, si durante el período de referencia trabajaron el mismo número de horas de lo habitual, tampoco se les reconoce como trabajadores temporales de horario reducido. Este problema no se da cuando el trabajo a tiempo parcial se define a partir de la comparación con una norma uniforme, dado que estos trabajadores serían considerados como trabajadores a tiempo parcial involuntario. Otro problema que se plantea es la ausencia de respuesta. Cuando los trabajadores no pueden declarar su condición de trabajadores a tiempo parcial, o no pueden declarar sus horas habituales de trabajo, entonces no se clasifican en ningún grupo, incluso cuando son *visiblemente subempleados*. Un estudio de países de la Unión Europea muestra que aproximadamente un 3 por ciento de las personas *visiblemente subempleadas* no son ni trabajadores a tiempo parcial involuntario ni trabajadores temporales de horario reducido (Eurostat, 1995).

### **Volumen de subempleo visible**

94. Algunos países Miembros están interesados en conocer no solamente el número de personas *visiblemente subempleadas*, sino también la gravedad de su

subempleo. Las actuales normas internacionales no definen el *quantum* o volumen de *subempleo visible*, pero mencionan dos métodos para calcularlo. La utilización de uno u otro método depende de si los países desean aplicar el criterio de «disponibilidad» a efectuar un empleo adicional o el criterio de «búsqueda» de trabajo suplementario. Cuando se aplica el primer criterio, el volumen de *subempleo visible* puede «... medirse sumando el tiempo disponible para trabajo adicional durante el período de referencia, de cada persona *visiblemente subempleada*», que puede computarse en «unidades de días, medios días u horas de trabajo». Cuando se aplica el segundo criterio, el volumen de *subempleo visible* se mide teniendo en cuenta «... la duración de trabajo que se busca». (Véase párrafo 19 de la resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la 13.ª CIET, anexo II.)

95. La medición del volumen de *subempleo visible* se mencionó por primera vez en la novena CIET y se definió como «el tiempo de trabajo perdido» o «el valor del trabajo suplementario que podrían suministrar las personas consideradas» (OIT, 1957). Sin embargo, no se proporcionaron pautas prácticas de medición sobre la cuestión. En la 11.ª CIET, se introdujo la noción de que el volumen de *subempleo visible*, computado en años-hombre, días-hombre, horas-hombre, etc., podía estimarse mediante la «duración del trabajo» o mediante «el tiempo suplementario de que se dispone para trabajar», en función de los postulados utilizados y de los métodos analíticos adoptados (OIT, 1967).

96. Por motivos de coherencia con la definición de *subempleo visible* que se propone en el proyecto de resolución, se propone definir el volumen de subempleo visible en relación con los criterios utilizados para definir el subempleo visible, a saber, la disposición y la disponibilidad de los trabajadores a trabajar horas adicionales. Por consiguiente, el volumen de subempleo visible equivale a los días, medios días u horas de trabajo adicionales que las personas visiblemente subempleadas están dispuestas y disponibles a efectuar (véase párrafo 13, 1), del proyecto de resolución, anexo I). Esta información puede obtenerse de forma directa, preguntándole a las personas *visiblemente subempleadas* el número de días, medios días u horas adicionales que están dispuestas y disponibles a trabajar, o indirectamente, calculando la diferencia entre el número total de días, medios días u horas que las personas desean o prefieren trabajar y las horas efectivamente trabajadas durante el período de referencia. Con fines nacionales, los países pueden estimar conveniente utilizar la duración normal del trabajo como el número máximo posible de horas de trabajo preferidas por la población *visiblemente subempleada*. Varios países calculan el volumen de *subempleo visible* en sus encuestas de hogares (véase anexo II). Otros países preguntan directamente sobre el número de horas adicionales que los trabajadores preferirían, estarían dispuestos o disponibles a trabajar, como por ejemplo, en Botswana. Otros países preguntan sobre el número total de horas (o días) que los trabajadores preferirían trabajar, como es el caso de Etiopía y Sudáfrica.

97. Las normas internacionales actuales recomiendan también la elaboración de una estimación compuesta del volumen de desempleo actual y de subempleo visible (OIT, 1988), a partir de la disponibilidad del tiempo de trabajo de las personas desempleadas y de las personas *visiblemente subempleadas*, esto es, calculando el número de días, medios días u horas que cada persona económicamente activa trabaja, está disponible o no está disponible para trabajar durante el corto período de referencia. La disponibilidad del tiempo de trabajo de las personas considera el tiempo que trabajan o están disponibles para trabajar en el marco del tiempo total de trabajo potencialmente disponible y, por consiguiente, permite controlar el tiempo declarado disponible para trabajar. El estudio directo de la duración del trabajo adicional que se busca o de la disponibilidad para efectuar un empleo adicional no incluye este control y, por consiguiente, puede sobreestimar el *volumen de subempleo visible*. En consonancia con la definición propuesta del *volumen de subempleo visible*, se propone

definir el volumen compuesto del desempleo y del *subempleo visible* como el número de días, medios días u horas adicionales que las personas desempleadas y *visiblemente subempleadas* están dispuestas y disponibles a trabajar durante el período de referencia (véase párrafo 13, 2), del proyecto de resolución, anexo I).

### Indicadores analíticos

98. Al presentar los datos sobre el subempleo, convendría tal vez calcular una tasa de subempleo estableciendo el porcentaje de trabajadores subempleados con respecto al total de la fuerza de trabajo. También podría ser útil conocer la relación entre la población subempleada y la población empleada. Sería conveniente calcular por separado estas mismas tasas para las personas *visiblemente subempleadas* y para las personas clasificadas en *otras formas de subempleo* (véase párrafo 14, a), del proyecto de resolución, anexo I).

99. Otro indicador empleado ya en algunos países, consiste en una tasa combinada de desempleo y de subempleo, que puede calcularse como la relación entre la suma de los desempleados y los trabajadores subempleados y la fuerza de trabajo. También se podría calcular una tasa combinada de desempleo y de *subempleo visible* así como una tasa combinada de desempleo y de *otras formas de subempleo* (véase párrafo 14, b), del proyecto de resolución, anexo I).

100. Cuando se obtiene el *volumen de subempleo visible*, conviene determinar una tasa del *volumen de subempleo visible*, calculando el porcentaje del *volumen de subempleo visible* dentro del «tiempo potencial de trabajo» de la población empleada. El tiempo potencial de trabajo de la población empleada equivale al número total de horas de trabajo que las personas empleadas habrían efectuado si hubieran trabajado a tiempo completo. Puede calcularse como la suma del total de las horas efectivamente trabajadas por todos los ocupados y el *volumen de subempleo visible* (véase párrafo 14, c), del proyecto de resolución, anexo I).

101. Análogamente, cuando se obtienen el volumen compuesto de desempleo y de *subempleo visible*, se puede calcular una tasa del volumen compuesto de desempleo y de *subempleo visible* estableciendo una relación entre el volumen compuesto de desempleo y de *subempleo visible* y el «tiempo potencial de trabajo» de todas las personas de la fuerza de trabajo. El tiempo potencial de trabajo de la fuerza de trabajo corresponde al número total de horas que las personas hubieran efectuado si hubiesen trabajado a tiempo completo. Puede calcularse como la suma del total de las horas efectivamente trabajadas por todos los ocupados y el volumen compuesto de desempleo y de *subempleo visible* (véase párrafo 14, d), del proyecto de resolución, anexo I).

### Subempleo durante períodos de referencia más largos

102. A fin de dar cuenta de todos los ciclos importantes en el curso del año, se puede medir el subempleo durante períodos de referencia más largos. Resulta útil utilizar dos tipos de medidas. La primera se refiere al *subempleo durante el año*, que se determina a partir del número de semanas o días que una persona ha estado subempleada y desempleada durante un largo período de referencia, como por ejemplo un año; la segunda corresponde a la *duración del subempleo*.

103. Se pueden definir las *personas subempleadas durante el año*, en consonancia con la definición internacional de la población habitualmente activa adoptada por la 13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, en 1982 (OIT, 1988), como aquellas personas habitualmente empleadas que, durante el período de referencia, estuvieron subempleadas durante un determinado número de semanas o de días. Conforme a esta definición, la medición más amplia de *personas*

*subempleadas durante el año* abarca a todas las personas que al menos durante una semana o un día en el transcurso del año están subempleadas. Si bien esta medición, se aplica a un largo período de referencia, el período de base para determinar cada fase de subempleo sigue siendo el período de referencia de corta duración, esto es, el día o la semana. Con esta medición, no se puede identificar a las personas que experimentan subempleo cuando el año se considera en su totalidad, pero que, en cualquier día o semana del año, trabajan a tiempo completo, están desempleadas o inactivas (nunca subempleadas). Muchos trabajadores de temporada se encuentran en este tipo de situación de subempleo. A fin de recoger estas situaciones, en una encuesta de hogares se formula una cuestión destinada a saber si los trabajadores están dispuestos y disponibles a trabajar horas adicionales durante el largo período de referencia en su totalidad. Un procedimiento más simple consiste en obtener una medición a partir de la información convencional sobre la actividad habitual, y clasificar a las personas *subempleadas durante el año* atendiendo al número de días o semanas de subempleo y desempleo. En efecto, los trabajadores habitualmente empleados que experimentan al menos un día o una semana de desempleo durante el año, puede decirse que experimentan subempleo cuando se considera el largo período de referencia en su totalidad.

104. Para calcular *el subempleo durante el año*, es necesario recabar datos sobre cada fase de trabajo o ausencia de trabajo durante el largo período de referencia, a saber: información sobre las fechas de comienzo y terminación, industria, ocupación, horas de trabajo, deseo de cambiar su situación laboral, motivos y disponibilidad para hacerlo, etc. Sin embargo, dado que la información sobre la actividad ejercida durante cada día o semana en el transcurso del largo período de referencia se basa en la estimación proporcionada por los mismos trabajadores, puede que no sea fiable, especialmente en situaciones de empleo irregular u ocasional, que son las modalidades afectadas por el subempleo.

105. De otro modo, podría medirse la *duración del subempleo*, que constituye una importante variable para examinar las características de la población subempleada. Se propone que se defina como la duración transcurrida, esto es, el número de días, semanas, meses o años que las personas subempleadas se han encontrado de forma continua en la situación actual de querer cambiar su situación de trabajo por razones similares, y están disponibles para hacerlo. Por ejemplo, Botswana mide la duración de *subempleo visible* preguntando: «¿desde hace cuánto tiempo desea trabajar más horas?». Se han utilizado definiciones similares para la duración del empleo, que se ha definido como la cantidad de tiempo que una persona ha permanecido de forma continua en su trabajo actual o con su empleador actual. Sin embargo, no existe ninguna norma internacional sobre la duración del empleo ni sobre la duración del desempleo, y la 16.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo tal vez estime oportuno recomendar a la OIT que trate esta cuestión en el futuro, quizás en relación con las normas sobre el tiempo de trabajo.

106. La medición de la duración del subempleo en las encuestas de hogares se basará en la memoria de los trabajadores y, por consiguiente, es aproximativa. La experiencia nos enseña que las respuestas tienden a concentrarse en «números redondos» y es difícil, en la práctica, tener claramente en cuenta las cortas interrupciones en la continuidad de la situación de subempleo. Pudiera ser desmedido esperar que los trabajadores informen sistemáticamente no sólo de los cortos intervalos de pleno empleo o desempleo sino también de los cambios de motivos para querer cambiar la situación de trabajo actual, o de las fases en que los trabajadores, durante un período limitado, dejaron de desear o preferir cambiar o estar disponibles a cambiar (véase párrafo 15 del proyecto de resolución, anexo I).

## Sobreempleo

107. El sobreempleo es una cuestión que está relacionada con el concepto de subempleo que nos ocupa. Esta noción se refiere a las personas que están dispuestas a trabajar menos tiempo (con la consiguiente reducción de salario), tener un empleo menos remunerado o que requiera menos competencias que su trabajo actual. Los trabajadores empleados a tiempo completo que desearían trabajar a tiempo parcial y las personas que están obligadas a trabajar horas extraordinarias contra su deseo, son ejemplos de personas con sobreempleo desde el punto de vista de las horas de trabajo. Debería distinguirse a las personas con sobreempleo de los trabajadores que trabajan horas excesivas y desearían trabajar menos horas sólo si pueden mantener el mismo nivel de ingresos. Estas personas no están en situación de sobreempleo. El sobreempleo puede considerarse como la contrapartida del subempleo y podría definirse de acuerdo con los mismos criterios. Se propone definir a las personas con sobreempleo atendiendo exclusivamente al criterio de las horas de trabajo, como las personas ocupadas que durante el período de referencia estaban dispuestas a trabajar menos horas de las que trabajaban en ese momento, con una reducción consiguiente de los ingresos (véase párrafo 16 del proyecto de resolución, anexo I).

### **Otras formas de empleo inadecuado**

108. La Reunión de expertos recomendó fervientemente la medición de formas inadecuadas de empleo distintas del subempleo. En efecto, determinar la inadecuación de la duración o productividad del trabajo no basta para evaluar el bienestar de la población y resulta apremiante la medición de otros aspectos del empleo inadecuado. Por consiguiente, se propone una definición en el proyecto de resolución (véase párrafo 18 del proyecto de resolución, anexo I). La definición se basa en los mismos criterios que los utilizados en la definición propuesta de subempleo, esto es, en primer lugar, en la disposición y disponibilidad de los trabajadores a cambiar su situación de trabajo actual por razones específicas. Los motivos que permiten incluir a una persona en la categoría de *otras formas de empleo inadecuado* están vinculados con la seguridad y salud en el trabajo y las condiciones generales de trabajo. Entre dichos motivos se encuentran la estabilidad del trabajo, servicios de asistencia social, ordenación del tiempo de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, duración del trayecto de cercanías, estrés, etc.

109. La pregunta que ha de formularse en una encuesta de hogares para identificar esos trabajadores sería la misma que la utilizada para identificar a los trabajadores en *otras formas de subempleo* (véase capítulo 5). En la pregunta formulada por Francia, que se utiliza como ejemplo en el párrafo 84, los motivos «temor o certitud de perder el trabajo actual», «quiere encontrar un trabajo más cerca de casa», «quiere encontrar un trabajo que se adapte mejor por motivos de salud», «desea encontrar mejores condiciones de trabajo (horarios, dureza)», «desea encontrar un trabajo en otra región», permitirían clasificar a una persona en la categoría de *otras formas de empleo inadecuado*.

### **Clasificaciones y notificación a nivel internacional**

110. Al igual que ocurre con las estadísticas del empleo y del desempleo, el análisis de la población subempleada requiere una clasificación desglosada por características demográficas, sociales y económicas pertinentes. Esas características deberían permitir a los usuarios comprender y analizar la situación y limitaciones particulares con que se encuentran las trabajadoras en relación con los trabajadores a fin de proporcionar una base sólida para promover la igualdad entre hombres y mujeres. En la medida de lo posible, deberían también cumplir las normas

internacionales existentes. Entre las características demográficas pertinentes se encuentran el sexo y la edad de las personas. Las características sociales se refieren al grado de instrucción de las personas, la presencia de niños y demás personas que requieran cuidados, el estado civil y, cuando se practique la poligamia, la jerarquía dentro del matrimonio. Las características económicas se refieren a la rama de actividad económica, la ocupación, el sector institucional (una de las categorías debería ser el sector informal, cuando proceda) y la situación en el empleo de cada puesto de trabajo que ocupe el trabajador.

111. Al presentar los datos sobre el subempleo clasificado por características económicas, es importante clasificar el empleo con respecto al cual la persona está subempleada. Las personas *visiblemente subempleadas* deberían clasificarse en función de su empleo principal o único. Las personas clasificadas *en otras formas de subempleo* deberían adscribirse a la industria, ocupación, sector institucional y situación en el empleo del trabajo que genere subempleo. Cuando más de un empleo genere subempleo, se propone que se elija el empleo principal. Se entiende por empleo principal, como se expone en la resolución sobre la clasificación internacional de la situación en el empleo (CISE), el empleo «en el que [el trabajador] ha trabajado más horas o que le ha proporcionado los ingresos más elevados durante dicho período (o que debe proporcionarle los ingresos más elevados durante tal período, si se da el caso de que la retribución debe ser pagada en el futuro)» (OIT, 1993) (véase párrafo 19 del proyecto de resolución, anexo I).

112. Una de las preocupaciones expresadas en la Reunión de expertos fue que, con frecuencia, no se facilitaba a los usuarios la información suficiente para analizar los datos. A menudo, se publicaban cifras únicas obtenidas a partir de una serie de elementos, que dejaban a los usuarios un escaso margen de libertad para examinar los datos y comprender los cambios acaecidos en las poblaciones analizadas. Con el fin de subsanar este problema, se propone que se presenten los datos desglosados por grupos componentes, en forma de «módulos». Por ejemplo, para aclarar el *subempleo visible*, se propone clasificar a la población ocupada en función de si estaban o no dispuestos a trabajar horas adicionales, y volver a desglosar estos grupos de población atendiendo a si estaban buscando o no trabajar horas adicionales, etc. (véase párrafo 19 del proyecto de resolución, anexo I). Por ejemplo Australia, ya presenta los datos en forma de «módulos» (véase gráfico 3, *infra*).

## Acciones futuras

113. La Reunión de expertos apoyó plenamente la necesidad de poner en marcha un programa para examinar la aplicación de la definición de subempleo y otras formas de empleo inadecuado en encuestas por muestreo de hogares. En concreto, recomendó que este programa debería estar patrocinado por la OIT y debería ponerse en marcha en países en desarrollo, en países industrializados y en transición. Dicho examen podría incluir el estudio de la relación entre los ingresos por horas y los aspectos del subempleo relativos a las competencias, cómo combinar la medición de *subempleo visible con otras formas de subempleo*, cómo combinar la medición del subempleo con otras formas de empleo inadecuado, formulaciones de preguntas y el orden más idóneo en que éstas deberían plantearse en encuestas de hogares, así como la repercusión de las respuestas por terceras personas en la calidad de la información obtenida. Al igual que con otras normas internacionales, se propone que la OIT debería cooperar con los países para aplicar la definición de subempleo, tal como se recomienda en esta resolución, en sus encuestas de hogares, y debería difundir la información relativa a las experiencias adquiridas en este ámbito (véase párrafo 21 del proyecto de resolución, anexo I).





Gráfico 3. Presentación de la población visiblemente subempleada en forma de módulos, Australia, 1997

Fuente: ABS, *Underemployed workers*, septiembre de 1997.