

18a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
Ginebra, 24 de noviembre - 5 de diciembre de 2008

Documento de sesión : **24S**

Seminario sobre el Empleo y desempleo: Análisis y pertinencia de los conceptos básicos de las estadísticas

Documento solicitado

**¿Es necesario revisar los conceptos de empleo y desempleo establecidos por la 13ª CIET?
Comentarios desde una perspectiva europea**

por Eurostat



**18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
Ginebra, 24 de noviembre-5 diciembre de 2008**

Seminario sobre estadísticas del empleo y el desempleo

**¿Es necesario revisar los conceptos de empleo y desempleo
establecidos por la 13ª CIET?
Comentarios desde una perspectiva europea¹**

Documento solicitado

1. Introducción

La pertinencia de las estadísticas se refiere hasta qué punto satisfacen las necesidades vigentes y eventuales del usuario. Esto significa que se trata siempre de una noción relativa, que depende del usuario y del uso que se da a las estadísticas. Esta perspectiva debe servir de guía al examinar la utilidad de los conceptos de empleo y de desempleo de la OIT.

Los estadísticos tienen la obligación de hacer exámenes críticos de sus conceptos clave a intervalos regulares para saber si estos conceptos siguen abarcando de manera adecuada la realidad económica y social, es decir si siguen siendo pertinentes. En la actualidad, están en proceso de revisión importantes normas internacionales, que tienen una estrecha relación con las estadísticas del mercado de trabajo, sobre todo el SCN. Por lo tanto, después de 26 años de haber sido adoptada la *Resolución sobre las estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo* por la 13ª CIET, es propicia la invitación para refrescar las normas aprobadas en 1982. Veintiseis años es un largo periodo de tiempo en un mundo que ha sufrido considerables cambios. Los conceptos de empleo y desempleo constituyen el elemento central de las estadísticas del mercado de trabajo y la cuestión que podría plantearse es la de saber si todavía son apropiados y si no se deben modificar. Si la respuesta es negativa, tendríamos que ver si se necesita una revisión o sólo un ajuste, o incluso otros indicadores suplementarios, sin hacer cambios en los actuales conceptos.

En la Unión Europea (más específicamente en el Sistema Estadístico Europeo, SEE) se han abordado algunas de estas cuestiones y otras están en el orden del día para su consideración. En el presente documento, se resumen brevemente los temas examinados y las respuestas obtenidas hasta el momento y se mencionan los trabajos recientes y en curso. La posición tomada en varios puntos se basa en las deliberaciones realizadas en el marco del Grupo Especial sobre la Calidad de la Encuesta Europea sobre la Fuerza de Trabajo (LFS), donde representantes de Eurostat y de Estados Miembros examinan todos los aspectos relativos a la calidad² de la LFS. Por ese motivo, se ha discutido la utilidad del concepto de fuerza de trabajo de la OIT. También se tienen en cuenta las deliberaciones celebradas en el seno del Grupo de Trabajo de Eurostat sobre Estadísticas del Mercado de Trabajo. Sin embargo, el enfoque que figura más abajo no corresponde a la posición del SEE porque todavía hay unos trabajos en marcha.

¹ Documento preparado por la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat).

² El informe provisional del Grupo Especial se presentó al Grupo de trabajo LAMAS (que se ocupa de las estadísticas del mercado de trabajo) en septiembre de 2008. Se espera que informe final esté listo para el verano de 2009.

2. Conceptos de empleo y desempleo de la OIT aplicados en la UE

Si bien la resolución de 1982 contiene directrices claras sobre los principales elementos de los conceptos de empleo y desempleo, se pueden adaptar y poner en práctica de acuerdo con las características de los mercados de trabajo nacionales o regionales, en particular en el caso del desempleo.

Se pensó que era tan importante tener una definición operativa común del desempleo en la UE que se incorporaron los detalles necesarios en una norma específica³. De conformidad con la Norma 1897/2000 la disponibilidad vigente para trabajar se refiere al periodo que finaliza la segunda semana después de la semana de referencia. La búsqueda activa se refiere a las cuatro semanas anteriores a la semana de referencia. Se incluye también una lista de medidas que se consideran como búsqueda activa. Además, se enumeran las condiciones en las que el despido se considera como desempleo.

En cuanto al empleo, se aprobaron algunos detalles sobre las relaciones de trabajo de los trabajadores de temporada y las personas despedidas. Los miembros familiares no remunerados que no trabajan se consideran empleados únicamente si su periodo de ausencia no excede los 3 meses.

3. Elementos que se deben examinar al hacer cambios en los conceptos actuales

Revisar conceptos estadísticos bien establecidos, que se han utilizado durante mucho tiempo, es una tarea muy importante. Hay costos y efectos secundarios, en particular durante el proceso de cambio a las nuevas normas. Sin embargo, pueden haber situaciones en que hay suficientes razones para llevar a cabo la revisión. En el caso del concepto de fuerza de trabajo de la OIT, las siguientes afirmaciones, si se confirman, pueden justificar esa revisión:

- (i) la estructura y el funcionamiento de los mercados de trabajo han sufrido grandes cambios desde los años 80 y, en consecuencia, los conceptos son menos adecuados;
- (ii) las necesidades estadísticas de los usuarios ha cambiado sustancialmente desde el decenio de 1980;
- (iii) los conceptos plantean graves problemas de medición.

Después de una reevaluación general de los elementos para definir los conceptos clave de empleo y desempleo, se dará una opinión sobre cada uno de estos puntos. Al mismo tiempo, se abordará la necesidad de tener otras directrices, de volver a definir y complementar las definiciones actuales y, sobre todo, de tener otra opinión sobre el mercado de trabajo.

4. Conceptos de empleo y desempleo de la OIT: evaluación general de los criterios de definición

4.1. Empleo: relación con las cuentas nacionales

Las cuentas nacionales proporcionan las normas conceptuales para la descripción estadística del sistema económico. Suministran un marco analítico coherente que sirve de orientación para su interpretación, aceptado en todo el mundo. En vista de que los mercados de trabajo se han integrado muy bien al sistema económico, hay razones de peso para mantener la estrecha conexión entre las estadísticas del mercado de trabajo y el SCN, que se lleva a cabo de dos maneras: i) el vínculo con la frontera de producción del SCN y ii) la definición amplia de empleo (criterio de una hora). El paradigma que sirve de base es el paradigma de las cuentas

³ Comisión Europea, Comisión de Regulación (CE) No 1897/2000.

nacionales macroeconómicas que, cuando se trata del trabajo, tiene por objeto medir las aportaciones al PIB (y los correspondientes ingresos de los factores de producción). Mantener un enlace directo con las cuentas nacionales tiene la ventaja de garantizar la coherencia total de dos de los marcos de presentación de informes más importantes (que, al menos en teoría, facilitan considerablemente la comunicación) porque esta entrada y salida de producción económica es coherente con respecto a su ámbito de aplicación. El criterio de una hora es, por lo tanto, muy adecuado e indispensable para las cuentas nacionales y para los economistas que necesitan una cobertura completa de hasta las aportaciones más pequeñas de trabajo.

El criterio de una hora también ha contribuido mucho a mejorar la comparación internacional de las estadísticas del mercado de trabajo. Es difícil ver cómo otro criterio que no sea éste pudiera tener el mismo grado de aceptación en todos los países. Al mismo tiempo, la coherencia con las cuentas nacionales no impide a los estadísticos del mercado de trabajo preparar otras mediciones suplementarias bien orientadas o conceptos diferentes. De hecho, hacerlo constituye un desafío.

4.2. Desempleo: Sin empleo, búsqueda activa, disponibilidad - ¿mantener o relajar el criterio?

La tasa de desempleo de la OIT (basada en la interpretación europea) es la cifra fundamental de los mercados de trabajo europeos para hacer una evaluación comparativa entre los países de la UE y de otras regiones. Dicho esto, es evidente que una simple cifra como la tasa de desempleo constituye sólo una medición muy general de trabajo no utilizado y no puede abarcar todos los aspectos pertinentes del fenómeno. En particular, es interesante la ambigüedad que existe entre desempleo y empleo, así como entre inactividad y desempleo (o sea, los diversos grados de vinculación al mercado de trabajo).

Al respecto, el criterio de una hora también se considera demasiado riguroso para una medición global del desempleo. Sin embargo, diferentes horas-umbrales serían más perjudiciales que útiles. Si el criterio de una hora se refiere con toda claridad a un marco de medición general aceptado, como el SCN, cualquier otro límite será arbitrario y discutible. Además, rompería de manera innecesaria el vínculo que existe con las cuentas nacionales o con la medición constante de empleo y desempleo. La UE examina las posibilidades de un concepto más amplio de empleo no satisfecho sin romper los vínculos con las cuentas nacionales mediante la creación de otros indicadores para complementar el actual concepto de desempleo. En la actualidad, en el contexto de la Encuesta sobre la fuerza de trabajo en Europa, ya se disponen de otros conceptos que explican la condición de empleo marginal, por ejemplo la diferencia entre pequeños trabajos voluntarios y no voluntarios, así como la relación con el subempleo. Se pueden examinar otros conceptos, pero debe hacerse en el ámbito de determinados mercados de trabajo. En 2009, en el marco de un Grupo especial, representantes de Eurostat y de Estados Miembros estudiarán los problemas prácticos y teóricos que se deben resolver para lograr un consenso sobre indicadores adicionales comunes para la UE.

El criterio de una hora no es la única razón por la cual la definición de desempleo de la OIT no es una medición exhaustiva de la subutilización de la mano de obra. De hecho, el grado de vinculación al mercado de trabajo se extiende cada vez más, mientras que el enfoque de la OIT sólo prevé un resultado dividido en dos, vinculado o no, y es más bien restrictivo en el sentido en que sólo se consideran desempleadas las personas que tienen un vínculo probado con el mercado de trabajo. No obstante, las personas sin trabajo que no se clasifican como desempleadas en el sentido de la OIT pueden ser trabajadores potenciales, como lo demuestra la existencia de flujos directos constantes que van de la inactividad al empleo. Esto, por

cierto, no es nada nuevo. Durante años, se ha reconocido esta situación en numerosas deliberaciones internacionales.

5. Cambios en los mercados de trabajo europeos desde comienzos de los años 80

Los mercados de trabajo de Europa presentan cuatro cambios característicos que se observan desde comienzos del decenio de 1980:

- creciente importancia del empleo marginal;
- mayor movilidad laboral (no sólo geográfica) y dinámica;
- nuevas vías hacia la jubilación;
- mayor flexibilidad.

Estos cambios contribuyen a crear un límite entre empleo y desempleo, así como entre actividad e inactividad que no son muy claro para los individuos, pero que afectan las mediciones estadísticas. El crecimiento del empleo marginal hace que el límite entre empleo y desempleo (en particular, el criterio de una hora) sea más importante, porque las relativamente insignificantes opciones individuales pueden conducir a estimaciones muy diferentes. Ser empleado, según la definición de la OIT, mientras que intuitivamente se siente fuera del mercado de trabajo es una sensación más frecuente en la actualidad que en el pasado, como sucede con los estudiantes que trabajan o las personas jubiladas que siguen realizando alguna labor. La creciente movilidad geográfica amplifica los problemas de distribución de la fuerza de trabajo debido tanto al doble conteo como a la no cobertura de los trabajadores móviles. El enfoque estático del marco actual tiene limitaciones cuando se centra en el desplazamiento entre y dentro de situaciones de trabajo, más aún a medida que los mercados de trabajo son más dinámicos. Durante años, se han presentado diversas ordenaciones de trabajo con una variedad de características en las relaciones empleador-empleado, para adaptar mejor la participación del trabajo a las condiciones de demanda de trabajo que cambian rápidamente y para ayudar a armonizar trabajo y vida personal.

En general, se requiere un cambio. Pero, en nuestra opinión ninguna de esas características justifica cambiar los conceptos básicos de empleo y desempleo porque siguen siendo útiles. Sin embargo, existe la necesidad de preparar enfoques comunes para abordar de manera adecuada el nuevo fenómeno, en particular toda la gama de dinámicas del mercado de trabajo (transiciones, flujos). Estas tareas se pueden y se deben realizar basándose en los principios existentes, al igual que las tareas emprendidas sobre temas como la calidad del empleo e incluso los mercados de trabajo, temas que figuran en una posición destacada en las agendas de los encargados de la formulación de políticas.

6. Necesidades de nuevos usuarios

También es necesario hacer referencia a los límites entre desempleo y empleo, así como entre inactividad y desempleo. Esto puede hacerse en el marco existente mediante la creación de una serie (limitada) de indicadores que pueden complementar la tasa de desempleo conocida de la OIT. La tarea del Grupo de trabajo especial de la UE mencionado más arriba es dar la respuesta del SEE a las solicitudes correspondientes tanto a nivel de la UE como nacional.

Sin embargo, se puede pensar en dar un paso más y reflejar la necesidad de un marco diferente que complementaría el marco actual al presentar una idea diferente sobre el mercado de trabajo.

El marco de la OIT refleja sobre todo lo que se denomina la idea económica del mercado de trabajo. No obstante, esta idea es menos apropiada para el análisis social o del comportamiento. Con este propósito vale la pena crear conceptos adicionales o, incluso, un marco de trabajo adecuado. Una opción podría ser la de dar más importancia a la situación principal, es decir la idea que tiene la persona de su situación en el trabajo. Las personas que sólo trabajan unas cuantas horas a la semana, posiblemente de manera ocasional, tendrán más dificultad para reconocerse como empleados; las personas disponibles para comenzar a trabajar se considerarán como desempleadas, incluso si no buscan activamente un empleo.

Las tentativas de abordar mejor el aspecto social del mercado de trabajo destacarán que los estadísticos conocen muy bien la doble índole del mercado de trabajo en el que se superponen las clásicas esferas económica y social.

7. Mensurabilidad y necesidad de aclarar los casos límites

7.1. Mensurabilidad

La mensurabilidad es un requisito previo de cualquier concepto estadístico que se debe tener en cuenta. Cualquier medición rigurosa requiere una revisión. En cuanto a los conceptos de la OIT de empleo y desempleo, puede ser difícil aplicar el criterio de una hora en una determinada encuesta porque este criterio difiere considerablemente de la idea promedio que puede tener un encuestado sobre su situación laboral. Es necesario hacer un esfuerzo especial para evitar que la medición, según el concepto de fuerza de trabajo de la OIT, sea influenciada por la opinión del encuestado.

Asimismo, las preguntas sobre las medidas concretas tomadas para encontrar un empleo remunerado, así como la disponibilidad vigente, esenciales para medir el desempleo, pueden plantear un problema porque la solidez de la medida depende del cuestionario y del tipo de encuesta. Además, si en la encuesta también se incluye el desempleo declarado, de acuerdo con el concepto de fuerza de trabajo, habrá el riesgo de confundir el desempleo y el desempleo declarado si ambos temas no aparecen por separado en el cuestionario.

La LFS⁴ de la UE se ha preparado teniendo en cuenta los posibles problemas que se podrían plantear en la formulación de las preguntas sobre la situación laboral. De esta manera, se garantiza que los conceptos de la OIT se miden con exactitud y en igualdad de condiciones en los países del Sistema Estadístico Europeo.

Sin embargo, su aplicación rigurosa no impide que se hagan mediciones inexactas. Una estimación aproximada de la magnitud de los temas de medición se puede obtener por la diferencia entre fuentes estadísticas que en teoría adoptan los mismos conceptos. Un ejercicio llevado a cabo por el Grupo especial sobre la calidad de las LFS de Europa encontró que pueden haber enormes diferencias entre las LFS y las estimaciones del empleo de las cuentas nacionales.

No obstante, el tema de la mensurabilidad se plantea para todos los conceptos estadísticos. No hay pruebas de que cambios en el concepto de empleo y desempleo de la OIT pueda modificar o erradicar esta situación. Se ha acumulado mucha experiencia en la medición de los conceptos de la OIT, lo cual puede servir para mejorar la compilación de datos. Esta experiencia podría perderse (o parte de ella) si se revisan los principales conceptos .

⁴ Ibid.

7.2. Empleo: aclaraciones y orientaciones en casos dudosos

Si bien no se discute el concepto de empleo, es necesario aclarar el tratamiento de un número determinado de casos. Su importancia varía de un país o región a otro, por lo tanto la respuesta recibida dependerá de las circunstancias institucionales. No obstante, la opinión común de la comunidad de la OIT sobre las características pertinentes será de gran ayuda. Cuatro de estos casos figuran a continuación:

- El límite entre la vida activa y la jubilación puede ser menos claro en una variedad de planes de jubilación. Un ejemplo interesante es el plan que se ha puesto en práctica en un Estado Miembro de la UE. La principal característica es que el tiempo de trabajo contractual relativo a n años antes de la jubilación se cumple totalmente en la primera mitad del periodo mientras que el salario se paga durante todos los n años. En la segunda parte del periodo, el tiempo de trabajo del empleado es igual a cero. Es necesario aclarar si la persona se considera empleada, y en qué condiciones, durante el periodo 'inactivo'.
- En los últimos años, los gobiernos europeos han aumentado los beneficios para participar en una gama de actividades de integración (por ejemplo, trabajos de interés público o programas de formación especiales). ¿Está clara la situación de empleo de esas personas?
- Si bien los casos clásicos de aprendiz se clasifican como empleados, existen cada vez más planes (capacitación práctica no remunerada) que se deberían tratar de otra manera.
- Para el SCN, cualquier tipo de actividad agrícola se debe registrar como empleo, independientemente de que sea una pequeña o gran actividad. Las directrices de la OIT hacen una diferencia porque depende de si la actividad de producción es una importante contribución para el consumo total del hogar. Esta regla parece simple pero, al menos en las LFS de la UE ha sido difícil de aplicar. Sería útil contar con orientaciones sobre la aplicación, así como con consideraciones más generales sobre lo apropiado de incluir varios grados de agricultura de subsistencia.

8. Conclusiones

Desde una perspectiva europea, estas son las principales conclusiones:

- como no se justifican cambios en los conceptos básicos actuales de empleo y desempleo, se deben mantener para que sigan cumpliendo con su objetivo;
- se debe elaborar un enfoque más armonizado para complementar indicadores que aclaren los límites entre empleo y desempleo, así como entre desempleo e inactividad. Como estos indicadores se deben adaptar a las características de los mercados de trabajo, se pueden proponer numerosos indicadores;
- se requieren más orientaciones sobre la medición comparable de las dinámicas del mercado de trabajo;
- se debe considerar la preparación de conceptos adecuados y marcos de trabajo afines para la dimensión social del mercado de trabajo.

En general, es necesario que todos los encargados de elaborar estadísticas oficiales del mercado de trabajo suministren más información a los usuarios sobre el contexto de los conceptos de la OIT y el objetivo que deben cumplir esos conceptos.