



## **Informe final**

**Reunión de expertos en estadísticas del trabajo para el avance  
de las estadísticas sobre el empleo y el desempleo**  
(Ginebra, 28 de enero al 1.º de febrero de 2013)

Ginebra, 2013

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

---

## **Informe final**

**Reunión de expertos en estadísticas del trabajo para el avance  
de las estadísticas sobre el empleo y el desempleo**  
(Ginebra, 28 de enero al 1.º de febrero de 2013)

Ginebra, 2013

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA

---

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

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

---

*Report on the Meeting of Experts in Labour Statistics on the Advancement of Employment and Unemployment*, Geneva, 28 January – 1 February 2013, International Labour Organization, Geneva, ILO, 2013.

Organización Internacional del Trabajo; Reunión de expertos en estadísticas del trabajo para el avance de las estadísticas sobre el empleo y el desempleo (MESEU/2013/1; 2013, Suiza)

ISBN: 978-92-2-327386-6 (print)  
ISBN: 978-92-327387-3 (web pdf)

También disponible en francés: *Rapport final: Réunion d'experts des statistiques du travail sur le développement des statistiques de l'emploi et du chômage*, Genève, 28 janvier – 1<sup>er</sup> février 2013, ISBN 978-92-2-227386-7, OIT, Genève, 2013, y en español: *Informe final: Reunión de expertos en estadísticas del trabajo para el avance de las estadísticas sobre el empleo y el desempleo*, Ginebra, 28 de enero – 1.º de febrero de 2013, ISBN 978-92-2-327386-6, OIT, Ginebra, 2013.

estadísticas de la fuerza de trabajo / estadísticas del trabajo / empleo / desempleo / subempleo / subutilización de la fuerza de trabajo / recopilación de datos / normas internacionales del trabajo

13.01.1

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

---

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

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

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

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

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

---

## Índice

|                                                                                               | <i>Página</i> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Introducción .....                                                                            | 1             |
| Orden del día de la Reunión .....                                                             | 1             |
| Participantes .....                                                                           | 1             |
| 1. Apertura de la Reunión .....                                                               | 1             |
| 1.1. Antecedentes .....                                                                       | 1             |
| 1.2. Palabras de apertura y elección del Presidente .....                                     | 2             |
| 2. Deliberaciones técnicas.....                                                               | 3             |
| 2.1. Resumen .....                                                                            | 3             |
| 2.2. Objetivos, marco conceptual, unidades .....                                              | 6             |
| 2.3. Cobertura .....                                                                          | 7             |
| 2.4. Empleo.....                                                                              | 8             |
| 2.5. Trabajo de producción para el autoconsumo .....                                          | 12            |
| 2.6. El trabajo voluntario y otras formas de trabajo.....                                     | 13            |
| 2.7. Trabajo de personas en formación .....                                                   | 16            |
| 2.8. La subutilización de la fuerza de trabajo: el subempleo por insuficiencia de horas ..... | 19            |
| 2.9. La subutilización de la fuerza de trabajo: el desempleo .....                            | 23            |
| 2.10. Subutilización de la fuerza de trabajo: vínculo marginal.....                           | 24            |
| 2.11. Medidas derivadas e indicadores .....                                                   | 26            |
| 2.12. Tabulaciones y clasificaciones.....                                                     | 29            |
| 2.13. Programas de recopilación de datos.....                                                 | 30            |
| 2.14. Evaluación, tabulación y presentación de datos .....                                    | 32            |
| 3. Aprobación del informe y clausura de la Reunión.....                                       | 34            |
| Lista de participantes.....                                                                   | 35            |

---

## Introducción

1. El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) decidió, en su 313.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2012) convocar una Reunión de expertos en estadísticas del trabajo que se celebró en Ginebra del 28 de enero al 1.º de febrero de 2013.

## Orden del día de la Reunión

2. El mandato definido para la Reunión fue el examen de las cuestiones relativas a la revisión de las normas internacionales vigentes sobre las estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo adoptadas por la 13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET, 1982), así como la elaboración de medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo complementarias a la tasa de desempleo. La Oficina tendría en cuenta las conclusiones de la Reunión de Expertos en la elaboración de propuestas para su presentación en la 19.<sup>a</sup> CIET, en octubre de 2013, con vistas a adoptar normas internacionales nuevas y revisadas.

## Participantes

3. Participaron en la Reunión 24 expertos, de los cuales 12 después de consultar con los Gobiernos (Australia, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Francia, India, Irlanda, Marruecos, México, Sudáfrica, Suiza y Uganda), seis nombrados por el Grupo de los Empleadores y otros seis nombrados por el Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración. Estuvieron presentes en la Reunión, en calidad de observadores, representantes de organizaciones intergubernamentales (el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Observatorio Económico y Estadístico del África Subsahariana, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y el Banco Mundial) y de organizaciones no gubernamentales (la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación Sindical Internacional). La lista de participantes figura al final del informe.

## 1. Apertura de la Reunión

### 1.1. Antecedentes

4. Las deliberaciones versaron sobre un informe <sup>1</sup> preparado por la OIT en sus tres idiomas de trabajo (inglés, francés y español). El informe ofrecía un resumen de los motivos que subyacían a la revisión de las normas vigentes, y describía asimismo las principales propuestas para revisar y actualizar el conjunto de las normas estadísticas internacionales sobre la población económicamente activa, el empleo, el desempleo y el subempleo. También contenía un proyecto de resolución sobre las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo en su anexo.

<sup>1</sup> OIT: Estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo, Informe para el debate en la Reunión de expertos en estadísticas del trabajo para el avance de las estadísticas sobre el empleo y el desempleo, Ginebra, 2013 (MESEU/2013).

---

## 1.2. Palabras de apertura y elección del Presidente

5. El Señor M. H. Ozel, Responsable de la unidad de normas y encuestas del Departamento de Estadística de la OIT, en su mensaje de apertura dio la bienvenida a la Reunión a todos los expertos y los observadores. El Director del Departamento, el Sr. Rafael Diez de Medina, explicó que la reunión de expertos formaba parte de un proceso de consultas para el perfeccionamiento de las normas internacionales cuyos participantes asistían en su condición personal de expertos y no como representantes de sus respectivas instituciones. Gracias al carácter tripartito único de la reunión, las recomendaciones resultantes serían parte integrante de una sólida colaboración de los interlocutores sociales que redundaría en un enriquecimiento del proceso de aplicación estadística. Indicó también que el caudal de conocimientos especializados en el terreno de las estadísticas del trabajo estaba muy desarrollado, pero que debía evolucionar con los tiempos para reflejar las ideas y las prácticas más recientes y así seguir avanzando, sin por ello representar necesariamente las prácticas de un país o grupo de países determinado. Recordó a los expertos que el objetivo de la reunión no era modificar, revisar o adoptar un instrumento estadístico, sino ayudar a la Oficina a preparar propuestas significativas para consensuar una resolución revisada para la 19.<sup>a</sup> CIET.
6. A continuación explicó que la propuesta que tenían ante sí respondía a las peticiones de la 18.<sup>a</sup> CIET y otros foros internacionales para que se actualizaran las normas internacionales para la medición del empleo, se elaboraran medidas más amplias de la subutilización de la fuerza de trabajo, se complementara la tasa de desempleo y se midieran todas las formas de trabajo. Esta propuesta venía dada por la necesidad de disponer de información más relevante para realizar un seguimiento de los mercados laborales teniendo presentes tanto sus aspectos económicos como sus aspectos sociales, y la de hacer visible la contribución de todas las formas de trabajo a la economía, al desarrollo social y al bienestar.
7. El Sr. Diez describió las amplias consultas llevadas a cabo por la OIT mediante un Grupo de Trabajo para el avance de las estadísticas de empleo y desempleo que se había reunido en tres ocasiones desde 2009, así como las consultas regionales celebradas con las oficinas nacionales de estadística y con instituciones regionales en África, las Américas, los Estados Árabes, Asia y el Pacífico y Europa, para reflejar de manera óptima las particularidades de los diferentes contextos existentes en el mundo.
8. También informó a la Reunión de que la OIT tenía previsto realizar unas pruebas piloto, en 2013 y años sucesivos, para evaluar y perfeccionar algunas de las propuestas específicas. Reiteró que la Reunión brindaba una oportunidad para consolidar la propuesta que fuera a someterse a la 19.<sup>a</sup> CIET de modo que las normas revisadas que fueran a adoptarse no sólo reflejaran la realidad del momento, sino que también pudieran resistir los cambios y los desafíos económicos y sociales venideros.
9. El Sr. Gurucharan Manna (India) fue elegido Presidente de la Reunión. Agradeció a los expertos gubernamentales y a los interlocutores sociales, así como al resto de los participantes, su contribución al proceso de adopción de directrices sobre una cuestión tan importante para la vida laboral. Era muy importante contar con un conjunto de directrices internacionales relativas a los conceptos y las definiciones y, en particular, a un grupo de indicadores que permitieran realizar comparaciones a nivel mundial. Agradeció a la OIT su excelente informe y dijo que esperaba con interés las discusiones detalladas que aportarían los expertos.
10. Al presentar el orden del día provisional para su adopción por la Reunión, el Presidente señaló que se habían indicado el calendario y los párrafos del Informe para la Reunión y su proyecto de resolución en el anexo para cada sesión, a fin de orientar las discusiones. Antes de su adopción, algunos expertos señalaron que el orden del día no reflejaba completamente la Resolución III adoptada por la 18.<sup>a</sup> CIET sobre el futuro desarrollo,

---

dentro de la medición del trabajo decente, de medidas de la subutilización de la mano de obra complementarias a la tasa de desempleo, sobre todo en lo relativo al déficit en la oferta de trabajo, los ingresos bajos y la utilización inadecuada de las competencias profesionales. Les preocupaba que la nueva resolución fuera a sustituir las normas anteriores sobre subempleo y situaciones de empleo inadecuado (adoptadas por la 16.<sup>a</sup> CIET), sin que se hubiera asignado tiempo para un debate al respecto en la Reunión. Se confirmó que sólo se iba a sustituir el párrafo 8 1) de la resolución adoptada por la 16.<sup>a</sup> CIET. La Oficina tenía previsto discutir ese tema al abordar las medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo dentro del orden del día y de ser necesario se le podría asignar más tiempo. Llegados a este punto, la Reunión pasó a adoptar el orden del día provisional en la versión propuesta por la Oficina.

## **2. Deliberaciones técnicas**

### **2.1. Resumen**

- 11.** La Oficina, representada por la Sra. Elisa Benes del Departamento de Estadística, reiteró la importancia de la Reunión de expertos como fuente de orientaciones técnicas específicas y comentarios sobre el planteamiento propuesto, en particular sobre conceptos, definiciones y directrices operativas, así como sobre cuestiones de terminología. Asimismo, solicitó que la Reunión formulara observaciones sobre el alcance y la estructura generales del proyecto de resolución ante ella, y que brindara reacciones sobre las cuestiones específicas planteadas. La Sra. Benes recordó que la finalidad de las normas estadísticas internacionales se desdoblaba en dos objetivos fundamentales, a saber, dar orientaciones a los países y lograr una mayor comparabilidad internacional de las estadísticas nacionales. La OIT obedecía al mandato de la Resolución III de la 18.<sup>a</sup> CIET de revisar y elaborar nuevas propuestas de medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo, y al encomendado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en su 39.<sup>o</sup> período de sesiones en 2008, de revisar sus normas relativas al empleo y al desempleo. La oradora dijo que se había solicitado una revisión de las normas vigentes entre otros motivos porque era necesario dar una mayor preponderancia al desarrollo tanto social como económico en las políticas, así como contar con estadísticas sobre todos los tipos de trabajo y sobre la subutilización para poder fundamentar mejor las políticas enfocadas a mercados laborales cambiantes. También había que mejorar la integración de las estadísticas sobre todas las formas de trabajo y con otros campos de la estadística. Para ello convenía aprovechar la experiencia lograda a partir de las buenas prácticas de los países desarrolladas a lo largo de 30 años, y así mejorar las directrices, unificar las normas conexas y aumentar la comparabilidad internacional.
- 12.** La oradora enumeró las normas estadísticas internacionales que se estaban revisando, a saber, la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo (13.<sup>a</sup> CIET, 1982); el párrafo 8 1) de la Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado (16.<sup>a</sup> CIET, 1998); el párrafo 5 en su versión enmendada de la resolución de la 13.<sup>a</sup> CIET (18.<sup>a</sup> CIET 2008); las Directrices sobre la incidencia de los programas de promoción del empleo sobre la medición del empleo y del desempleo (14.<sup>a</sup> CIET 1987) y las Directrices sobre ausencias del trabajo de larga duración: su tratamiento en las estadísticas del empleo y del desempleo (16.<sup>a</sup> CIET, 1998). Otras normas estadísticas sobre cuestiones conexas, incluidas las relativas a la informalidad, los ingresos relacionados con el empleo, el tiempo de trabajo y la clasificación de las ocupaciones, seguían siendo válidas.
- 13.** Según el conjunto de las normas sometidas a revisión, el objetivo de las estadísticas sobre el empleo era reflejar los insumos de trabajo que producen los bienes y servicios incluidos en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Una perfecta coherencia exigiría que el

---

empleo no sólo abarcara a los trabajadores asalariados y a los trabajadores independientes en empresas orientadas al mercado, sino también a las personas en formación que producen bienes y servicios, a todos aquellos que producen bienes para su propio uso, a todos los voluntarios que producen bienes y a los voluntarios que producen servicios para empresas orientadas o no al mercado. Actualmente ningún país logra esa coherencia y las prácticas nacionales varían mucho entre sí. En algunos lugares se incluía a todas las personas en formación; en otros sólo a las que recibían una remuneración, y había otros en los que todas ellas estaban excluidas. En algunos lugares se incluía a quienes producían bienes para el propio uso y en muy pocos incluían a los trabajadores voluntarios. Los países desarrollados tendían a incluir a los trabajadores que reciben una remuneración, pero también a los trabajadores familiares auxiliares, que no reciben una remuneración directa. Los países en desarrollo tendían a incluir a algunos trabajadores no remunerados; pero ningún grupo seguía el marco de la fuerza de trabajo vigente de manera uniforme. De ahí que las estadísticas nacionales sobre el empleo no fueran comparables.

14. Lo que se buscaba con la propuesta era superar esas limitaciones abarcando todas las actividades laborales, aunque no fueran a considerarse todas empleo. Con ella se creaba un marco integrado único en el que las diferentes formas de trabajo en una economía se definían en función de su «finalidad principal», esto es, generar ingresos, adquirir competencias, beneficiar a terceros, producir para el autoconsumo, u otras finalidades. De acuerdo con este marco, la finalidad del empleo era generar ingresos. Muchas personas, no obstante, podían llevar a cabo más de una forma de trabajo. El proyecto de resolución incorporaba tres medidas de la subutilización, entre ellas el desempleo, las cuales permitían representar de una forma más global a las personas con una necesidad insatisfecha de empleo de diversos tipos. Se trataba de un marco flexible concebido para atender las necesidades de los múltiples usuarios ya citadas.
15. Por último, la Sra. Benes insistió en que las principales características de la propuesta serían relevantes en cualquier contexto a nivel mundial, y describió la estructura del proyecto de resolución, que se dividía en diez partes: preámbulo, objetivos, marco conceptual, alcance y ámbito de aplicación, conceptos y definiciones operativas, recopilación de datos, medidas derivadas e indicadores, tabulaciones y clasificaciones, evaluación, comunicación y divulgación, y difusión internacional de la información.
16. En el debate que vino a continuación, la estructura y el alcance de la resolución propuesta recabaron un apoyo generalizado. Respondían correctamente a las diversas necesidades estadísticas y aclaraban la distinción entre empleo y otras formas de trabajo.
17. A muchos expertos les pareció que la «finalidad principal» empleada para distinguir las formas de trabajo era problemática, sobre todo porque clasificaba a las personas en formación remuneradas dentro de la misma categoría que otras personas en formación, como las personas en formación no remuneradas y aquellas que pagan por estar en formación, fuera del empleo y dentro del «trabajo de personas en formación». Algunos dijeron que los aprendices remunerados estaban muy cerca, o que eran los que más cerca estaban, del mercado laboral, y que para muchos su finalidad principal era generar ingresos, con vistas a mejorar su capacidad de generación de ingresos en el futuro. No obstante, algunos expertos recomendaron incluir a las personas en formación no remuneradas como ocupadas, además de a las remuneradas; en caso contrario, como probablemente no estarían buscando empleo, podrían ser clasificadas como personas fuera de la fuerza de trabajo. Además, la propuesta parecía ir en contra de las normas vigentes sobre los ingresos relacionados con el empleo, que abarcaban el pago a los aprendices y a las personas en formación remuneradas. También contrastaba con la inclusión, dentro del empleo, de las personas que sólo trabajan una hora y reciben una pequeña remuneración. Si la finalidad principal del empleo en la nueva propuesta era la generación de ingresos, los motivos para mantener el criterio de una hora para el empleo podían considerarse contradictorios. La Sra. Benes señaló que el criterio de una hora servía para contabilizar

---

todos los insumos de trabajo utilizados en la producción, y no pretendía ser una medida de la calidad del empleo (ingresos relacionados con el empleo, tiempo de trabajo, etc.).

18. Se consideró más objetivo distinguir las formas de trabajo en función de la remuneración o la ausencia de esta y se sugirió dar prevalencia a la finalidad de generar ingresos frente a todas las demás. La Sra. Benes explicó el criterio de la «finalidad principal» diciendo que no era una función de la decisión personal de un individuo de llevar a cabo una forma de trabajo u otra, sino que más bien se trataba de una característica asociada con la función de un empleo en la sociedad o la economía en su conjunto. Establecía la base conceptual que permitía clasificar a las personas que estuviesen realizando actividades productivas en contextos parecidos, en este caso para la adquisición de competencias o de una acreditación, dentro de un mismo grupo, al margen de si su actividad era remunerada o no, o si incluso tenían que pagar para poder llevarla a cabo con motivo (o por causa) de las diferencias que pudiera haber entre los contextos y las circunstancias nacionales.
19. Se apoyó la propuesta de definir la producción de bienes para el autoconsumo aparte del empleo. Era especialmente pertinente en los países basados en la agricultura, donde la mayoría de las personas, al trabajar en la producción de bienes para el autoconsumo, se clasificarían como personas ocupadas según las normas vigentes, lo que daría una imagen equívoca de pleno empleo. Se trataba de algo que claramente no ayudaba al empleo ni a la formulación de políticas para el mercado laboral. A cambio, preocupaba la falta de continuidad histórica de las estadísticas sobre el empleo que implicaría que los trabajadores en la producción para el autoconsumo fueran tratados como un grupo aparte de los trabajadores ocupados.
20. En lo que respecta a las medidas de subutilización de la fuerza de trabajo, se pidió una aclaración acerca de si los motivos por los que se habían abordado, o no, los indicadores de empleo inadecuado eran la falta de recursos o el hecho de que se hubiera concedido prioridad a otros temas. El empleo inadecuado basado en la inadecuación de las competencias laborales, los bajos ingresos y/o el exceso de horas se consideraba más delicado que el desempleo y el subempleo por insuficiencia de horas en algunos países, y debía ser examinado con mayor detenimiento en esta Reunión.
21. En lo que respecta a otras formas de trabajo, como el trabajo impuesto por el Estado, se pidió una aclaración acerca de si formaba parte, o no, del marco propuesto y en relación con su definición y cobertura. En particular, era necesario que quedara claro si cubría, por ejemplo, el trabajo penitenciario, el trabajo impuesto por decisión judicial, el trabajo forzoso, el trabajo con el fin de mantener las prestaciones de desempleo, o el trabajo no remunerado necesario para obtener una certificación. La Sra. Benes respondió que si bien esta forma de trabajo estaba menos desarrollada, estaba contemplada en el marco, y acogió con satisfacción las recomendaciones de la Reunión con respecto a su cobertura. El marco preveía asimismo la posible inclusión de otras nuevas formas de trabajo que podrían concebirse en el futuro.
22. El fenómeno consistente en que las personas retrasaran su incorporación al mercado laboral a través de una educación prolongada podría considerarse pertinente para las futuras normas debido a sus importantes consecuencias en materia de políticas y de planificación. La Sra. Benes hizo referencia a las recomendaciones contenidas en la Propuesta relativa a la medición de los flujos de fuerza de trabajo y al análisis longitudinal utilizando subpaneles para un análisis del mercado laboral que permitiera identificar ese tipo de situaciones.

---

## 2.2. Objetivos, marco conceptual, unidades

23. Al introducir este punto del orden del día, la Sra. Benes reiteró los tres objetivos de medición principales de las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo. Estos eran: hacer un seguimiento de los mercados laborales y de la subutilización de la fuerza de trabajo; proporcionar una medición completa de la participación en todas las actividades productivas, y evaluar la participación en las diferentes formas de trabajo de subgrupos, así como la relación entre diferentes formas de trabajo y resultados. Señaló que el proyecto de resolución proponía la primera definición estadística internacional de trabajo, y pidió asesoramiento sobre si esta definición necesitaba perfeccionarse o no. El marco para las estadísticas del trabajo identificaba diversas formas de trabajo basadas en la finalidad principal de la actividad, al tiempo que mantenía la coherencia con el Sistema de Cuentas Nacionales. Se definieron dos unidades básicas de observación para las estadísticas del trabajo, a saber, la persona y un empleo (o puesto de trabajo ocupado).
24. En general, los expertos estaban a favor del marco y del enfoque general. Señalaron que algunos elementos eran sumamente innovadores. Con el fin de asegurar que todas las formas de trabajo se incluían de manera exhaustiva en el marco, los expertos propusieron incluir una categoría denominada «otras» formas de trabajo. También se consideró necesario proporcionar más orientación sobre aquello que debía estar contemplado en el trabajo impuesto por el Estado, en particular con respecto al tratamiento del trabajo exigido con el fin de cumplir los requisitos para seguir recibiendo prestaciones públicas, como los programas «para los desocupados».
25. A muchos de los expertos les preocupaba que la definición de formas de trabajo basada únicamente en la finalidad de la actividad no siempre conducía al resultado más apropiado. Esto preocupaba en particular con respecto al tratamiento de los pasantes, aprendices y personas en formación, que ya no se clasificarían como ocupados de conformidad con el proyecto de resolución. Esto se consideraba sumamente problemático para los países más desarrollados con prácticas de aprendizaje sólidamente establecidas que proporcionaban a los participantes una remuneración apropiada y un contrato de empleo a largo plazo. Muchos jóvenes en busca de empleo en estos países buscarían en realidad un programa de aprendizaje. En muchos países en desarrollo, sin embargo, las personas en formación y los aprendices no recibían remuneración alguna, y tal vez no se les ofreciera un empleo tras concluir la formación. Se consideraba que este problema podría abordarse incluyendo la remuneración junto con la finalidad, con miras a establecer una distinción entre determinadas formas de trabajo, o concediendo prioridad al empleo frente al trabajo de formación, en el que las actividades tenían características de ambas formas de trabajo. La Sra. Benes reconoció estas preocupaciones, y señaló al mismo tiempo que conceder mayor prioridad a la remuneración al distinguir entre las formas de trabajo dentro del marco podría ocasionar otros problemas y tener consecuencias en el tratamiento de las formas de trabajo distintas del trabajo de formación. Subrayó la importancia que revestía identificar grupos que suscitaban particular preocupación en materia de políticas, tales como los pasantes remunerados y no remunerados, pero que eran invisibles, actualmente, en la mayoría de las estadísticas. A este respecto, algunos expertos señalaron que era posible recoger información adicional sobre las personas en formación sin modificar la definición vigente de empleo (véase asimismo el párrafo 81).
26. La ampliación del concepto «empleo (puesto de trabajo ocupado)» para cubrir todas las formas de trabajo se consideraba problemática, fundamentalmente desde un punto de vista terminológico. Se estimaba que la distinción entre «un empleo (puesto de trabajo ocupado)» y «el empleo» (como forma de trabajo), en términos generales, ya era difícil de comprender para los usuarios de las estadísticas, y que ampliar el concepto de «un empleo (puesto de trabajo ocupado)» más allá del empleo (como forma de trabajo) podría dificultar más aún esta tarea. Hubo un acuerdo sobre la necesidad de revisar la terminología, tal vez limitando el término «un empleo (puesto de trabajo ocupado)» al empleo y estableciendo

---

una palabra distinta para aludir a la unidad estadística de interés. No obstante, se considero útil satisfacer la necesidad de contar con una unidad estadística común para referirse al «conjunto de tareas y cometidos desempeñados por una persona, o que se prevé que una persona desempeñe, para una sola unidad económica» y aplicable a todas las formas de trabajo. Se propuso puntualizar no obstante que la unidad económica en el caso del empleo independiente era la unidad que producía el bien o prestaba el servicio, independientemente del número de clientes atendidos.

27. Era necesario aportar más aclaraciones en el informe y en la resolución sobre los motivos por los que se debía permitir la identificación de múltiples empleos (puestos de trabajo ocupados) en formas de trabajo distintas del empleo, y que las estadísticas sobre la noción de pluriactividad se aplicaran únicamente en una única forma de trabajo. La Sra. Benes explicó que hacían falta datos sobre la pluriactividad en cada forma de trabajo a efectos de las cuentas nacionales y para fundamentar la política social. Si bien era cierto que para calcular el volumen total de trabajo no era preciso determinar el número de horas dedicadas, por ejemplo, a diferentes empleos voluntarios, esta información era necesaria para analizar la contribución de cada empleo a las diferentes industrias y sectores institucionales..
28. Algunos expertos también pensaban que había que incluir una clasificación adicional de las personas en función de su situación de actividad principal sin importar las formas de trabajo. El objetivo primordial de dicha clasificación consistiría en facilitar el análisis social, por lo que lo mejor sería fundamentar su medición en la propia percepción en vez de en otros criterios como el tiempo de trabajo total en cada forma de trabajo.

### **2.3. Cobertura**

29. La Sra. Benes explicó que el proyecto de resolución contenía directrices sobre la cobertura de la población y los límites de edad en lo que respecta a las estadísticas del trabajo. Explicó los motivos por los que se utilizaba una «población residente» en las estadísticas sobre la fuerza de trabajo y otras estadísticas del trabajo, y una «población que trabaja dentro del territorio nacional», que podría incluir a residentes de otros territorios, para su utilización en las estadísticas nacionales sobre la producción. Se propuso un límite de edad mínima basado en la edad mínima de admisión al empleo o de finalización de la escolaridad obligatoria, en función de cuál fuera menor, con el fin de asegurar la cobertura de los grupos de edad en el curso de su transición de la escuela al empleo. También era necesario establecer este límite en relación con el programa nacional de estadísticas del trabajo infantil, si lo hubiere. No se propuso un límite de edad máxima con el fin de asegurar la cobertura de los grupos de edad en su transición del empleo a la jubilación o a otras actividades productivas.
30. En general, los empleadores expresaron su acuerdo con la distinción establecida entre poblaciones residentes y no residentes con diversos fines, y señalaron que las estadísticas sobre las primeras se recopilarían fundamentalmente a través de encuestas de hogares, y que las encuestas de establecimientos no podrían identificar por separado, en general, a los trabajadores que residían fuera del territorio nacional. Se subrayó que las personas desocupadas que buscaban un empleo fuera de su país de residencia deberían contabilizarse como desocupados en el territorio de residencia, pero que en algunas circunstancias sería útil proporcionar información adicional sobre los integrantes de este grupo, como sus motivos para buscar empleo en el extranjero.
31. Los trabajadores que residían habitualmente en un territorio y tenían un empleo en otro territorio planteaban especiales problemas de medición, ya que era probable que quedaran excluidos de la cobertura, y de darse su inclusión, a menudo no era posible recoger información pormenorizada por terceras personas sobre las características de su empleo

---

fuera del territorio, como las condiciones de trabajo. La representatividad de las estadísticas sobre la fuerza de trabajo podía verse afectada por esos problemas, especialmente cuando estas personas representaban un porcentaje considerable de la población residente, o de la población empleada en un territorio particular. Con el fin de captar a algunos de esos grupos, se necesitaban unos mecanismos especiales de recopilación de datos, adaptados para ajustarse a diversas circunstancias nacionales.

32. Hubo un amplio acuerdo con la propuesta relativa al límite de edad mínima, y se reconoció que no era posible establecer un límite de edad específico para las circunstancias nacionales debido a las variaciones de la ley nacional sobre la edad mínima de admisión al empleo y de finalización de la escolaridad obligatoria. Sin embargo, se consideró necesario mencionar específicamente la legislación sobre el trabajo infantil, y hacer más coherente la conexión con las recomendaciones sobre las estadísticas del trabajo infantil. Algunos expertos subrayaron que la edad mínima elegida no debería ser superior a los 15 años, tal como se recomendaba para la presentación de estadísticas a nivel internacional, con el fin de promover la comparabilidad internacional, y reconocieron al mismo tiempo que en algunos países la edad mínima legal de admisión al empleo podía ser superior a ésta.
33. Los expertos no recomendaron la producción de estadísticas sobre la subutilización de la fuerza de trabajo para aquellos que no habían alcanzado la edad mínima de admisión al empleo o de finalización de la escolarización obligatoria. Si bien los expertos apoyaban la propuesta de no imponer un límite de edad máxima, algunos expertos dudaban de la utilidad de las estadísticas sobre la subutilización de la fuerza de trabajo para aquellos que habían superado la edad normal de jubilación. En general, se consideraba que estos problemas podrían abordarse mediante el fortalecimiento de las recomendaciones sobre el desglose por edad en la sección del informe en la que se examinaban las medidas derivadas, los indicadores, las tabulaciones y las clasificaciones.
34. Se necesitaba más orientación sobre el tratamiento de grupos de población específicos, incluidos los empleados de organizaciones internacionales y miembros de las fuerzas armadas. Muchos de los expertos estimaban que los miembros de las fuerzas armadas deberían incluirse, dado que recibían un salario por prestar servicios de defensa y contribuían considerablemente a la producción nacional. Sin embargo, a algunos expertos les preocupaban las dificultades prácticas que conllevaba medir este grupo en encuestas de hogares, particularmente en vista de los problemas de recopilación de datos. En opinión de un experto, las fuerzas armadas no estaban sujetas a los mecanismos del mercado laboral, por lo que podían ocasionar distorsiones en la tasa de desempleo, por ejemplo, al incluirse las fuerzas armadas destacadas en el extranjero.
35. También era necesario que en el proyecto de resolución se mencionara la necesidad de verificar periódicamente los niveles de cobertura de grupos de la población específicos, y de publicar esta información junto con los resultados de las encuestas. La Sra. Benes propuso que esto se incorporara en la sección sobre la evaluación.

## **2.4. Empleo**

36. Al describir las principales cuestiones relativas a la definición propuesta de empleo, la Sra. Benes proporcionó algunas aclaraciones relativas al criterio de «una hora» y a su aplicación como base para la medición del empleo y, de hecho, de cada una de las otras formas de trabajo, dentro del marco general. Este umbral de «una hora» era necesario para captar todas las contribuciones a la actividad productiva, con el fin de calcular el insumo de trabajo, incluido no sólo el proveniente de las situaciones de empleo más características, sino también de todas las actividades a corto plazo, ocasionales y esporádicas que realizaban las personas. Por lo referente al empleo, explicó que el porcentaje de personas que notificaban menos de diez horas solía ser pequeño en los países examinados, y que

---

esto había tenido unos efectos limitados en las tasas de desempleo de la mayoría de los países aumentando la tasa de desempleo en menos de un punto porcentual. El criterio de «una hora» también era particularmente útil con el fin de asegurar la medición apropiada del trabajo de producción para el autoconsumo y del trabajo voluntario, porque muchas personas sólo realizaban este trabajo unas pocas horas durante un corto período de referencia. Para mostrar estos resultados, las estadísticas sobre el empleo y otras formas de trabajo deberían clasificarse de conformidad con intervalos de horas cortos. La idea era que la propuesta examinara esta cuestión de la clasificación de conformidad con los intervalos de horas específicos en la sección sobre tabulaciones y clasificaciones.

37. A continuación describió las características del concepto propuesto y su definición operativa. Explicó que la definición propuesta se centraba en el trabajo, cuya finalidad principal era generar ingresos y no dependía de categorías de la situación en el empleo. Conservó la referencia a las personas ocupadas «trabajando», y a las personas ocupadas pero «sin trabajar» durante el período de referencia. Para este último grupo, se proporcionaron directrices simplificadas con el fin de evaluar la ausencia temporal basada en razones específicas de la ausencia de corta duración (por lo general, inferior a tres meses). Las razones específicas de la ausencia temporal propuestas como prueba válida para su inclusión en el empleo, independientemente de la duración, hacían referencia a: propia enfermedad o accidente, días festivos, vacaciones o licencia anual, licencia de maternidad o licencia de paternidad (establecida por ley). Para cualquier otro motivo, se propuso utilizar un límite de duración, generalmente inferior a tres meses, partiendo de la duración acumulada (es decir, desde el inicio de la ausencia hasta el período de referencia de la medición). La propuesta no conservó la utilización del pago como condición del «vínculo formal con el empleo», ya que no era aplicable en todos los contextos, en particular en los casos en que el empleo informal era habitual. Este tratamiento de las personas ausentes del empleo respondió al llamamiento realizado por los países para que se simplificara el conjunto de criterios necesario para su aplicación.
38. La propuesta excluía a las personas ausentes durante un tiempo superior a la duración de tres meses recomendada por motivos distintos de los indicados más arriba dado que el empleo se concebía como una medida actual para un corto período de referencia. Esto podría referirse a personas que no trabajaban debido a un despido indefinido, o durante el período de inactividad. No obstante, los países podrían identificar a las personas sobre la base de dichas ausencias prolongadas, por tipo de motivo, de acuerdo con el contexto nacional, aunque estas no deberían tratarse dentro del empleo.
39. La Sra. Benes explicó asimismo que la resolución ponía de relieve la inclusión de grupos específicos de trabajadores considerados problemáticos en normas internacionales anteriores y para quienes se exigía un tratamiento específico. Entre dichos grupos figuraban los trabajadores familiares auxiliares que trabajaban al menos una hora, los trabajadores familiares que prestan asistencia (es decir, que ayudaban a los miembros del hogar a realizar sus actividades remuneradas); las personas que participaban en programas de promoción del empleo (salvo que participaran en programas de mejora de las calificaciones/de formación); las personas que participaban en programas de formación exigidos por sus empleos, y las personas con empleo pero sin trabajar debido a la ordenación del tiempo de trabajo.
40. En la discusión que tuvo lugar a continuación, el criterio de «una hora» fue apoyado firmemente por la mayoría de los expertos, ya que se consideraba objetivo, tenía una sólida base conceptual que permitía el cálculo de medidas de productividad coherentes, y facilitaba la comparabilidad internacional, en particular de las tasas de desempleo entre los países. Todo otro criterio era arbitrario. Podría aplicarse a todas las formas de trabajo, aunque otras formas de trabajo distintas del empleo tal vez requirieran un período de referencia de las mediciones más corto. Por lo tanto, la Sra. Benes señaló que la resolución podría prever unas unidades de tiempo más cortas en relación con diferentes fuentes y

---

períodos de referencia. Era asimismo importante captar a aquellos que trabajaban pocas horas, aun cuando no fueran muy numerosos entre los ocupados, con el fin de poder estudiar si querían trabajar más horas o buscaban otro empleo. Otros expertos, en cambio, consideraron que el criterio de «una hora» no bastaba para describir la situación del mercado laboral tal como la concebía el público, y siguieron desafiando su capacidad para describir mercados laborales, el subempleo por insuficiencia de horas y la situaciones de subutilización de fuerza de trabajo. Por lo tanto, si se mantenía, la resolución tendría que exigir explícitamente tabulaciones que utilizaran intervalos de cinco horas, para permitir vislumbrar la incidencia de las condiciones de empleo extremas, siempre y cuando la información fuera fiable.

41. Algunos expertos expresaron su preocupación acerca de si el criterio de «una hora de trabajo» debería tener prioridad en relación con la finalidad principal de la actividad, en el sentido de que una hora de actividad remunerada siempre contaría como empleo, incluso en el marco de otra forma de trabajo, por ejemplo, trabajo de subsistencia o de formación. En efecto, sobre la base de la finalidad principal de la generación de ingresos, el empleo debería abarcar todas las actividades que tenían lugar a tal efecto. Por lo tanto, el tratamiento de las personas que realizaban un trabajo de producción para el autoconsumo y el trabajo de personas en formación que también generaba ingresos parecían contradictorios en la propuesta. Se propuso que tal vez se podría resolver esta contradicción estableciendo una distinción entre los ingresos como resultado del empleo y los ingresos simbólicos.
42. En cuanto a las personas sin trabajar, muchos expertos expresaron su apoyo a la propuesta, que suprimía el pago como condición para la inclusión en el empleo, porque no se aplicaba a todos, por ejemplo, a los trabajadores del sector informal. Sin embargo, suscitaba cierta inquietud que si la finalidad principal del empleo era generar ingresos, parecía contradictorio no emplear la remuneración como criterio definitorio de una vinculación formal al empleo.
43. En lo tocante a las razones específicas de las ausencias, los expertos señalaron que los accidentes de trabajo deberían tratarse de un modo similar a la enfermedad y el accidente propios. Algunos expertos pensaban en cambio que aunque se tratara de estos motivos también había que comprobarla duración, ya que las ausencias conexas podían tener una duración superior a tres meses, mientras que a otros les parecía que había que tratarlas directamente como ausencias a corto plazo, sin aplicar un límite de duración. También se señaló que algunos tipos de ausencia, por ejemplo, las que obedecían a la reducción de la actividad económica, a la falta de clientes, al déficit en la oferta de trabajo, a los despidos temporales, a la desorganización o a la suspensión temporal del trabajo, no se trataban como motivos válidos de la ausencia del empleo en algunos países, aun cuando se aplicara un límite de la duración de la ausencia, mientras que en otros países se consideraban pertinentes.
44. Los expertos estuvieron de acuerdo en que, a nivel conceptual, el mejor criterio que debía utilizarse para la duración de la ausencia sería la duración total. Sin embargo, en muchas circunstancias, especialmente entre las personas en el empleo informal, no era posible conocerla o estimarla. Por este motivo, estaba aceptado que la duración acumulada o transcurrida de la ausencia, entendida como la duración de la ausencia desde el principio y hasta el período de referencia, podía utilizarse para la definición operativa.
45. Algunos expertos consideraron que no deberían utilizarse criterios de duración para considerar algo como empleo ya que había personas ausentes durante largos períodos que mantenían una seguridad de regreso al trabajo. Este era el caso de los docentes durante el período de vacaciones, las personas que gozaban de licencia de maternidad, las personas con una licencia sabática, las personas con licencia de paternidad remunerada, con una larga licencia de servicio e incluso con programas de reducción del tiempo de trabajo. Por

---

ello era necesario establecer una distinción entre la expectativa de regreso al trabajo y la seguridad de regreso al trabajo. Otros expertos consideraron que la cuestión estaba relacionada más bien con el hecho de que las personas se hubieran retirado del mercado laboral, o no, y acogieron con agrado una limitación basada en períodos establecidos. Por lo tanto, la duración transcurrida dependería de las circunstancias nacionales para cada motivo de ausencia por separado.

46. Se propuso introducir una mejora en la jerarquía del filtro, para todos los demás motivos de ausencia que no se hubieran identificado como motivos que implicaban una garantía de regreso al trabajo, de tal modo que se exigiera el pago y, si no, la duración transcurrida de la ausencia del trabajo.
47. Además, algunos expertos solicitaron que en las normas revisadas se introdujeran orientaciones más detalladas sobre la manera de tratar los nuevos ordenamientos del tiempo de trabajo que podían traducirse en una ausencia prolongada del empleo, como las cuentas de horas acumuladas y el ahorro de horas a largo plazo.
48. Se identificó una incoherencia en lo que respecta al diferente trato dispensado a los trabajadores estacionales en temporada baja. Según la propuesta, se considerarían personas sin trabajar, aun cuando estuvieran ausentes del trabajo tan sólo un día, en lugar de ser tratados como cualquier persona ausente de su trabajo, que podría estar ausente durante un período de hasta tres meses.
49. La Sra. Benes señaló la necesidad de revisar la lista de motivos proporcionada en la propuesta, la terminología empleada (por ejemplo, la ausencia temporal frente a la ausencia de corto plazo y el retorno previsto o garantizado al trabajo), así como el trato incoherente de determinados grupos de trabajadores (como los trabajadores estacionales). En lo que respecta a los criterios de pago para la inclusión en el empleo, recordó a la Reunión que la finalidad principal del empleo era generar ingresos, lo cual no exigía necesariamente la percepción de un pago concreto durante el período de referencia.
50. Algunos expertos opinaban que los trabajadores que estaban sujetos a programas para la promoción del empleo, incluidos aquellos para la formación, no deberían clasificarse como ocupados, porque para ser considerado para dichos programas era preciso estar desocupado. Otros expertos pensaban que deberían incluirse en el empleo, debido a su participación en la producción y el pago de sueldos, y porque dichos programas ayudaban a las personas a integrarse en el mercado laboral a la postre. También era importante permitir la evaluación de la eficiencia de dichos programas (en diferentes sectores) con el fin de crear empleo. Sin embargo, se cuestionó si a las personas a las que se obligaba a trabajar para seguir recibiendo prestaciones sociales se las debería incluir en el empleo, o en otra forma de trabajo, por ejemplo, el trabajo impuesto por el Estado. Si se define el empleo como una forma de trabajo con la finalidad principal de generar ingresos, algunos expertos estimaron que tal vez sería necesario que la resolución distinguiera entre los ingresos directamente devengados del empleo, como los ingresos recibidos de un empleador, o los beneficios obtenidos en un negocio, con respecto a los ingresos recibidos directamente (o indirectamente) en forma de una transferencia del Estado.
51. Con respecto a la cuestión de los trabajadores familiares auxiliares, la mayoría de los expertos estuvieron de acuerdo en que deberían conservarse como ocupados si trabajaban durante el período de referencia al menos una hora; si no trabajaban, entonces no estaban ocupados. La importancia relativa de este grupo podría considerarse una función del marco nacional y/o de los algoritmos de medición. Con independencia de dichas diferencias, en muchos países su contribución a la producción era considerable y en tiempos de crisis se había observado que habían aumentado. Se propuso que, al definir este grupo, la resolución hiciera referencia a las normas internacionales existentes (por ejemplo, la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo). Sin embargo, la Sra. Benes

---

señaló que se hacía la referencia correspondiente en el preámbulo de la resolución propuesta y que probablemente también se revisaría.

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

52. Al presentar las propuestas relativas al trabajo de producción para el autoconsumo, la Sra. Benes insistió en la importancia de distinguir entre quienes producen bienes principalmente para su propio consumo y los que producen bienes principalmente para generar ingresos, de modo que pudieran diseñarse políticas para cada forma de trabajo. Esta distinción facilitaría la identificación de los hogares de subsistencia y los trabajadores de subsistencia y permitiría evaluar el aporte del trabajo de producción para el autoconsumo a las condiciones materiales de vida, los ingresos y el bienestar de los hogares. A continuación la oradora dio una definición operativa del trabajo de producción para el autoconsumo y explicó las fronteras entre la producción de bienes y servicios para el mercado (para generar ingresos) y la producción de bienes y servicios para el autoconsumo. Destacó que en la propuesta se hacía la distinción entre la producción de bienes para el autoconsumo (que entra dentro de la frontera de la producción del SCN) y la producción de servicios para el autoconsumo. Explicó igualmente que ambas tenían la misma importancia y describió sus componentes y su alcance. Por último, presentó las directrices operativas para la medición de esta forma de trabajo y pidió a la Reunión su opinión sobre las propuestas planteadas.
53. Los expertos señalaron que había que precisar los criterios que se emplearían para distinguir entre la producción para consumo propio y la producción para el mercado, especialmente en lo referente a la producción de bienes. Algunos indicaron que en la mayor parte de los casos de trabajo de producción para el autoconsumo, si no en todos, al menos parte de la producción estaba orientada al mercado y que cabía entender que incluso la producción para el autoconsumo generaba ingresos en especie. La definición de trabajo de producción de servicios para el autoconsumo era tan amplia que prácticamente cualquiera podía realizar esta forma de trabajo durante parte de su tiempo. Había también que aclarar la interpretación de la «finalidad principal de la producción» y si convenía medirla en función del tiempo de trabajo o en función de la utilización prevista. También era necesario hacer constar expresamente que, una vez se determinaba que una actividad productiva estaba orientada principalmente al autoconsumo, no podía clasificarse como empleo, aun cabiendo la posibilidad de que algunos de los bienes producidos se acabaran vendiendo en el mercado.
54. El concepto de «un empleo» (puesto de trabajo ocupado) en esta forma de trabajo (y en todas las demás formas de trabajo) era el de un conjunto de tareas relacionadas entre sí; no se trataba de que una sola tarea o condición se empleara para caracterizarlo y determinar por tanto su clasificación como una u otra forma de trabajo. Por ello, por ejemplo, un pago simbólico en el marco de un empleo voluntario o el trueque de algunos de los bienes obtenidos en un empleo de producción para el autoconsumo no haría necesaria una reclasificación de la categoría de trabajo voluntario o trabajo de producción para el autoconsumo a la del empleo.
55. Varios de los participantes insistieron en la importancia de establecer estadísticas separadas para el trabajo de producción para el autoconsumo y el empleo. En los países en los que gran parte de la población dependía de la agricultura de subsistencia para sobrevivir, las estadísticas obtenidas al contabilizar esta forma de trabajo como empleo, según lo previsto en las normas vigentes, no servían para llevar un seguimiento de los programas de creación de empleo ni para desarrollar estrategias de erradicación de la pobreza. En muchos países de bajos ingresos, este planteamiento se tradujo en unas tasas de desempleo muy bajas, inmutables ante los cambios en las condiciones económicas, pese a haber muy pocas oportunidades de empleo generador de ingresos. Varios participantes

---

señalaron que sería útil recopilar información sobre el tiempo de trabajo en la producción para el autoconsumo, como medida de la producción y la productividad nacionales.

56. La experiencia en varios países en desarrollo demostraba que los integrantes de un hogar podían decir con fiabilidad si su finalidad principal era la producción de bienes para el autoconsumo, incluso si hubiera un excedente que se llevara de manera regular al mercado. De ahí la conclusión de que debía usarse la percepción del productor de la finalidad prevista de la producción de bienes como criterio para diferenciar la producción de bienes para el autoconsumo del empleo. Hubo consenso en cuanto a la necesidad de mejorar la claridad de las definiciones y las directrices operativas, especialmente con respecto a la frontera entre la producción orientada y la no orientada al mercado.
57. Dado que la mayor parte del trabajo de producción para el autoconsumo tenía lugar a nivel de los hogares, donde los miembros del hogar eran los que participaban en la producción, harían falta unas directrices que permitieran identificar a los que se dedican a la producción orientada al mercado y a los que se dedican a la producción para el uso propio. Resultaban particularmente difíciles los casos en que una parte de la finca del hogar se dedicaba a la producción orientada al mercado (como una plantación bananera) y otra parte se dedicaba a la producción de bienes para el autoconsumo (como frijoles o judías), ya que la mayor parte de los miembros del hogar trabajarían en ambos tipos de producción. Era por tanto necesaria una mayor precisión conceptual y metodológica para gestionar esos casos y para establecer unas directrices en relación con la unidad económica por si se dieran a la vez la producción orientada al mercado y la producción para el autoconsumo.
58. También se formularon propuestas de mejora de la terminología. Dado que hay productos que no pueden consumirse, se propuso sustituir «producción para el autoconsumo» por «producción para el propio uso», por ejemplo. Además, el término en inglés para la «producción para el autoconsumo» (esto es, «own production») también podía llevar a error y quizá fuese preferible utilizar «producción para el propio uso» (esto es, «own-use production») por tratarse de un término que describe de manera concisa esta forma de trabajo. De manera más general, se propuso distinguir entre las diferentes formas de trabajo en cuestión en primer lugar mediante la «principal finalidad» de la actividad, para separar la producción para el autoconsumo del empleo generador de ingresos, y luego el «pago» para distinguir entre el empleo y otras formas de trabajo.
59. La Sra. Benes respondió diciendo que era cierto que había que mejorar la claridad de la aplicación del criterio de una hora en el caso del trabajo de producción para el autoconsumo y que también había que elaborar más directrices operativas a partir de las experiencias nacionales. Un objetivo clave era reflejar a las personas que no estuvieran integradas en una actividad de mercado. También hacían falta unas directrices más claras en relación con las personas que realicen más de una forma de trabajo durante el período de referencia.

## **2.6. El trabajo voluntario y otras formas de trabajo**

60. La Sra. Benes explicó que las propuestas relativas al trabajo voluntario se habían elaborado a partir de un trabajo de la OIT presentado y aceptado por la 18.<sup>a</sup> CIET. El trabajo en cuestión carecía no obstante del estatuto de norma internacional adoptada mediante una resolución de la CIET. Fue publicado en el documento *Manual de medición del trabajo voluntario de la OIT* publicado en 2011. A efectos de la medición, el trabajo voluntario se definía por las siguientes características: 1) no remunerado, si bien los participantes podían recibir un reembolso de los gastos de bolsillo, un estipendio para cubrir los costos de manutención o una compensación en especie como comidas, transporte o regalos simbólicos; 2) no obligatorio, sin mediar ninguna obligación legal o de otra índole; 3) implicaba una hora al menos de trabajo en el período de referencia, y 4) tenía la

---

finalidad principal de beneficiar a otras unidades, en particular a la comunidad o la asociación del propio trabajador. También se había propuesto crear una categoría para el trabajo impuesto por un Estado. En ella podían incluirse los servicios a la comunidad impuestos por ley, los trabajos en prisión, establecidos previa sentencia y sin remuneración, así como el trabajo impuesto por el Estado para seguir recibiendo prestaciones sociales. La oradora preguntó si había otras formas de trabajo que no se hubieran incluido aún en el marco, así como si era necesario definir el trabajo impuesto por un Estado y otras formas de trabajo dentro del marco.

61. El trabajo voluntario podía ser realizado mediante o para empresas orientadas o no orientadas al mercado, o directamente para hogares productores de bienes y servicios para el autoconsumo. Excluía las actividades realizadas únicamente para el propio hogar, los servicios prestados a la comunidad por decisión judicial, el trabajo obligatorio previsto en una pena de prisión, el servicio civil en sustitución del servicio militar y los servicios no remunerados requeridos como parte de la educación o de los programas de formación profesional.
62. A algunos expertos les parecía que el alcance del trabajo voluntario presentado en la propuesta era demasiado amplio, ya que abarcaba actividades que podían interpretarse sencillamente como buen trato entre vecinos, y que la medición de esta forma de trabajo debía restringirse al que se llevaba a cabo para o por conducto de organizaciones. De esa manera, las estadísticas obtenidas serían más fiables y estarían en consonancia con la percepción pública del voluntariado y las políticas públicas sobre la cuestión. Otros expertos señalaron que, en muchos países, el voluntariado a través de organizaciones no se daba apenas, mientras que el trabajo voluntario en forma de asistencia directa a los vecinos y a la comunidad era muy importante. Según ellos, al excluir el trabajo informal no remunerado de esta índole del trabajo voluntario para incluirlo, por ejemplo, en una categoría residual, no se estaría haciendo justicia a su importancia para la sociedad ni a su aportación a la producción nacional. También había que mantener una clara separación entre el trabajo voluntario y el trabajo impuesto por el Estado u otras formas de servicios obligatorios a la comunidad.
63. Se propuso crear subcategorías dentro del marco para posibilitar la diferenciación del trabajo voluntario por conducto de las organizaciones del trabajo voluntario directo (o informal). En función de las circunstancias nacionales, cabía la posibilidad de que las estadísticas de cada subcategoría se recopilaran con una frecuencia distinta y posiblemente de diferentes fuentes de datos.
64. Había diversas prácticas nacionales con respecto a la frecuencia de la recopilación y las fuentes de datos empleadas para la elaboración de las estadísticas sobre el trabajo voluntario y otras formas de trabajo. En un país, la encuesta de mano de obra había sido modificada de modo que las estadísticas sobre el empleo y el trabajo de las personas en formación se elaboraban trimestralmente y las estadísticas sobre la producción para el autoconsumo, el trabajo voluntario, el cuidado de mayores y los servicios en el hogar, anualmente. En algunos países se incluía un módulo de trabajo voluntario con carácter periódico en la encuesta de mano de obra, mientras que en otros la principal fuente era la encuesta sobre la utilización del tiempo. Las encuestas de establecimientos, en ese momento, no constituían una buena fuente para la realización de estadísticas sobre el trabajo voluntario, ya que muchas instituciones que contrataban a voluntarios no llevaban un libro de pagos ni otros registros al respecto. Sin embargo, podían llegar a serlo, de haber interés por llevar un registro de los trabajadores voluntarios.
65. A veces no se sabía a ciencia cierta hasta dónde iba la no obligatoriedad del trabajo voluntario, por ejemplo, en las ocasiones en que la realización de un trabajo voluntario era necesario para titularse a efectos de una institución educativa. La Sra. Benes estimó que si

---

la actividad se llevaba a cabo para cumplir un requisito a efectos de una titulación, había que tratarla como trabajo de personas en formación dentro del marco propuesto.

66. Se cuestionó el motivo de la diferenciación entre el trabajo voluntario realizado directamente para hogares productores de bienes para el autoconsumo y para hogares productores de servicios para el autoconsumo. La Sra. Benes explicó que se había hecho esa distinción para posibilitar la producción de estadísticas sobre el voluntariado tanto dentro como más allá de la frontera de la producción del Sistema de Cuentas Nacionales. Algunos expertos indicaron asimismo que los términos empleados por las cuentas nacionales para describir estos dos componentes del trabajo voluntario resultaban confusos y propusieron sustituirlos por expresiones más compatibles con las estadísticas del trabajo.
67. Varios expertos encontraban inapropiado e incoherente emplear el término «empleo (puesto de trabajo ocupado)» para referirse al trabajo voluntario, teniendo en cuenta el uso normal de ese término, especialmente en relación con la provisión de una asistencia voluntaria informal a la comunidad o a vecinos. Otros expertos indicaron en cambio que las personas que desarrollaban únicamente una labor de voluntariado hablaban de ese tipo de actividad como un empleo voluntario, por lo que, en esos casos, parecía apropiado usar el término «un empleo». La Sra. Benes reconoció que había que volver a estudiar las opciones para la terminología empleada para aludir a la unidad de observación del trabajo voluntario y a otras formas de trabajo.
68. Había que aclarar que los trabajadores familiares auxiliares no debían incluirse en el trabajo voluntario y que el trabajo voluntario podía llevarse a cabo por conducto o para beneficio de organizaciones religiosas.
69. Varios expertos indicaron que las directrices debían aclarar la frontera entre el empleo y el trabajo voluntario para poder gestionar los casos en que, por ejemplo, los participantes recibían el reembolso de costos y se beneficiaban de prestaciones de salud, estipendios y una indemnización en caso de accidente. La Sra. Benes convino en que hacía falta aclarar ese aspecto y observó que los voluntarios pueden recibir ciertos tipos de compensación bajo una forma distinta a la salarial o a un pago único, con la intención más bien de cubrir costos. Quienes trabajaban para Voluntarios ONU, por ejemplo, recibieron un estipendio o una suma a tanto alzado que se consideró una remuneración y fueron contabilizados como personas ocupadas, aunque la actividad se denominara voluntariado.
70. Los expertos insistieron en la necesidad de evitar las confusiones en los casos en los que los trabajadores desarrollaban tanto una actividad de empleo como un trabajo voluntario mediante la misma organización. Les preocupaba fundamentalmente que se estableciera una frontera clara entre el trabajo voluntario y las horas extraordinarias no remuneradas. La Sra. Benes dijo que efectivamente las horas extraordinarias que no eran remuneradas no debían contabilizarse como trabajo voluntario, pero indicó que podía darse un auténtico voluntariado en el sector privado, por ejemplo, en los casos en los que una agencia del sector privado distribuía teléfonos móviles en una emergencia civil, muchos de los voluntarios también podían ser asalariados de la agencia. Si un asalariado es remunerado por la compañía para realizar una labor de emergencia, su trabajo se contabilizará como empleo, pero si es totalmente voluntario, deberá contabilizarse como voluntariado.
71. Con respecto al trabajo impuesto por el Estado y otras formas de trabajo que todavía no se han precisado con claridad, se propuso crear una única categoría residual en la que se incluirían las diversas formas de trabajo impuesto por el Estado, el trabajo exigido para la continuidad en la recepción de prestaciones sociales y otras actividades definidas como trabajo pero que no están incluidas en ninguna de las demás formas de trabajo.

---

## 2.7. Trabajo de personas en formación

72. La Sra. Benes explicó algunos de los motivos por los que la Oficina proponía medir el trabajo de personas en formación como una forma de trabajo aparte. En los países más desarrollados la sólida colaboración entre el sistema educativo, el Estado y los empleadores se había traducido en programas de aprendizaje que, aunque menos remunerados en comparación con los salarios profesionales, estaban muy formalizados. En cambio, en los países menos desarrollados las actividades o formas de trabajo del estilo cuya finalidad era la formación, y que permitían a las personas adquirir las competencias necesarias para aprender e integrarse en la fuerza de trabajo en el futuro, eran mucho menos formales, de escasa remuneración, ya fuera en metálico o en especie, y podía incluso llegar a cobrarse por el aprendizaje. Existían sin embargo otros tipos de experiencia en el lugar de trabajo, como las pasantías no remuneradas y algunas formaciones, que no estaban tan estructuradas ni tan orientadas a unas condiciones de trabajo formales, y que quizá estuvieran expandiéndose por todo el mundo. También era de señalar que en algunos países la obtención de la titulación que permitía practicar algunas profesiones muy calificadas (como la de médico o profesor) sin supervisión pasaba por la realización de largos períodos de formación o pasantías no remuneradas. Podía observarse que las prácticas nacionales en cuanto al trato que se daba al trabajo de personas en formación eran diversas y no resultaba fácil acceder a estadísticas al respecto.
73. Según un estudio del Sector de Empleo de la OIT realizado en dos distritos de la República Unida de Tanzania, aproximadamente en el 50 por ciento de los casos los aprendizajes informales no estaban remunerados o sólo conllevaban una ayuda en especie, mientras que en torno al 70 por ciento de los aprendices pagaban de algún modo para poder realizar un trabajo de aprendiz. Los empleos de este tipo suscitaban inquietud igualmente en la Unión Europea, donde también existían programas de trabajo en formación remunerados y no remunerados de diversa duración, y los estadísticos estaban buscando la manera de recopilar información mediante encuestas para luego estudiarlos como un grupo analítico.
74. En el marco propuesto, el trabajo de personas en formación se refería al trabajo llevado a cabo por aprendices, personas en formación, pasantes y similares con la finalidad principal de adquirir competencias. Ello permitía identificar a las personas en transición del mundo académico al mercado laboral y determinar su repercusión en las dinámicas de los mercados laborales. No era que otras formas de trabajo, como el trabajo voluntario y el trabajo de producción para el autoconsumo, no afectaran a los mercados laborales; se trataba más bien de que el trabajo de las personas en formación era una forma de trabajo mediante la cual los gobiernos ayudaban a mejorar la fuerza de trabajo futura, a través de medidas y políticas específicas. Dentro del trabajo de personas en formación entraban los programas de formación y reciclaje en el puesto de trabajo cuando también se realizaba la producción de bienes y servicios. Quedaban excluidas las actividades de formación en el lugar de trabajo dentro de un empleo continuado, los períodos de prueba al empezar un empleo y la formación de los trabajadores familiares auxiliares, incluso si adquirieran competencias en el transcurso de su contribución a la producción. Del mismo modo, el trabajo de personas en formación no abarcaba el aprendizaje de competencias por los voluntarios durante el voluntariado.
75. A continuación la Sra. Benes procedió a explicar dos opciones para la clasificación de las personas en formación en las normas revisadas. La primera consistía en incluir como ocupadas únicamente a las personas en formación remuneradas. Esta posibilidad haría necesaria una norma de prioridad para situar la generación de ingresos por encima de otras finalidades principales. Se necesitarían directrices para distinguir correctamente los trabajos de personas en formación no remunerados de los pagados. La contradicción que conllevaba la inclusión de los trabajadores familiares auxiliares sin una generación directa de ingresos como personas ocupadas se haría más evidente y tendría que resolverse. Con esta opción se estarían tratando de manera diferente actividades de formación parecidas, en

---

función del contexto nacional, lo que aumentaría la falta de comparabilidad entre países. Un análisis estadístico sobre el trabajo de las personas en formación que versara únicamente sobre la remuneración dificultaría la creación de políticas globales para subgrupos poblacionales diferentes. Además, esta opción haría preciso definir lo que se considera remuneración, determinando si incluía pagos distintos de los pagos de los empleadores, los estipendios, las remuneraciones simbólicas y los pagos en especie, y cómo establecer una distinción. Esta alternativa también podía repercutir en la definición de otras formas de trabajo que pueden generar ingresos, como el trabajo voluntario compensado en metálico o en especie, y el trabajo de producción de bienes para el autoconsumo con alguna venta en el mercado.

76. La segunda opción consistía en incluir todos los trabajos de formación, tanto los remunerados y los no remunerados como los que requerían el pago de una cuota por recibir la formación, en el empleo. Habría que justificar la formación como forma de remuneración, según se señala en la Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93), adoptada por la 15.<sup>a</sup> CIET. Además cabría sugerir la necesidad de distinguir nuevas categorías de situación en el empleo para la formación remunerada y no remunerada y revisar las normas vigentes sobre los ingresos relacionados con el empleo para contemplar situaciones de pago en servicios como la formación. Este planteamiento no concordaba con lo dispuesto en el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), según el cual los pagos en especie no debían representar la totalidad de los salarios percibidos.
77. La Reunión en general reconoció la existencia del trabajo voluntario como forma particular de trabajo y la necesidad de contar con estadísticas sobre este grupo de trabajadores para fundamentar las políticas. No obstante un tema controvertido fue la conveniencia de colocar dentro o fuera del empleo a este grupo de trabajadores en su conjunto o sólo a algunos subgrupos del mismo.
78. Algunos expertos opinaban que el trabajo de personas en formación remunerado tenía características que lo acercaban al empleo. En los países con sistemas formales establecidos, los aprendices y las personas en formación percibían un salario que por lo general era inferior al de un asalariado plenamente calificado, pero igual al de un asalariado con un puesto básico. Contaban con un contrato en que figuraban sus condiciones de trabajo y las prestaciones a las que tenían derecho, de seguridad social etc.. Lo que más los diferenciaba de los asalariados remunerados era el hecho de que mientras trabajaban para la empresa, los aprendices también estaban completando una calificación. Del mismo modo, en determinados contextos los médicos calificados que realizaban además una formación posterior a la básica de especialización por lo general hacían lo propio dentro de su empleo remunerado. Dado que las políticas de los mercados laborales iban dirigidas a las personas ocupadas, carecería de sentido no incluir estos tipos de situaciones en el empleo. Asimismo, las políticas que facilitaban la transición del mundo académico al profesional tenían por objeto combinar la formación con la experiencia en el empleo. Por eso no sería coherente con las políticas tratarlos al margen del empleo.
79. Los expertos partidarios de incluir el trabajo de personas en formación remunerado dentro del empleo dijeron también que era deseable que hubiera una continuidad histórica en las series del empleo, el desempleo y la fuerza de trabajo, ya que estos seguían siendo los indicadores fundamentales para la descripción del mercado laboral. Señalaron que la articulación práctica de la distinción entre las formas de trabajo en función de la existencia o la ausencia de una remuneración resultaba más sencilla. Era completamente coherente con la definición operativa del empleo de la propuesta, ya que incluía a las personas en formación con ingresos y a las personas que realizaban cualquier otra forma de trabajo que generaban ingresos al menos durante una hora. Muchas personas en formación remuneradas integradas dentro del mundo de la empresa no sólo percibían un salario, sino que además disfrutaban de las prestaciones correspondientes a la mano de obra y tenían

---

representación sindical; su exclusión del empleo introduciría una discriminación. Otra posibilidad que se había propuesto era la de establecer un conjunto de normas para dar prioridad a la producción de bienes para el autoconsumo, en función del destino previsto de la producción, por encima de la percepción de una remuneración, y a esta por encima de la formación o el voluntariado. De ese modo, cada empleo o actividad productiva podría contabilizarse sólo una vez en el marco; así pues, primero se identificarían las actividades que se han de tratar como trabajo de producción para el autoconsumo, en segundo lugar las que se han de tratar como empleo, en tercer lugar las que se han de tratar como trabajo de personas en formación, y por último las que se han de tratar como trabajo voluntario.

- 80.** Además, las encuestas sobre la fuerza de trabajo podían investigar la incidencia del trabajo de personas en formación no remunerado, como una forma de trabajo aparte, con una frecuencia menor. En este contexto estaba claro que habría que dejar la distinción entre la remuneración simbólica y los ingresos relacionados con el empleo en manos de los países para que determinaran esta cuestión en función de las circunstancias nacionales. Algunos expertos dijeron también que a las personas en formación remuneradas debían pagarles sus empleadores y no un programa de la seguridad social para poder incluirlas en el empleo.
- 81.** Otros expertos criticaron la utilización de una distinción basada en el pago. Resultaba muy difícil establecer la diferencia entre el trabajo de personas en formación remunerado y no remunerado en los países en que los pagos no estaban regulados o podían darse exclusivamente en especie o percibirse como una aportación o una ayuda y ser de carácter únicamente esporádico. Identificar a los trabajadores en formación únicamente por el pago llevaría a clasificar erróneamente como ocupada a la típica persona en formación que recibe una remuneración pero todavía no ha empezado a producir bienes ni servicios porque aún está aprendiendo. Unos expertos pensaban más bien que la propuesta de distinguir a todos los trabajadores en formación aparte del empleo mediante un planteamiento modular posibilitaba un trato más integral de esta forma de trabajo en su conjunto y además permitía agruparlos para mantener la comparabilidad con el pasado. Podía garantizar un trato comparable a nivel internacional, independientemente del tipo de programa de formación y el contexto de que se tratase.
- 82.** Los partidarios de incluir todos los tipos de trabajo de personas en formación dentro del empleo adujeron que todos los trabajadores en formación, tanto los remunerados como los no remunerados, ejercen presión en el mercado laboral. Además, las personas en formación no remuneradas abundaban en muchos países y si se les daba un trato distinto al de las personas en formación remuneradas quizás no se las tuviera en cuenta en las políticas. Los programas de formación remunerada solían inclinarse a favor de las profesiones calificadas del sector formal, pero los gobiernos tenían que atender igualmente a las poblaciones en programas informales, para encontrar actividades generadoras de ingresos para ellas. Debido a este sesgo se perpetuaba una falta de apoyo para quienes más lo necesitaban.
- 83.** En la Reunión se propusieron además otras opciones. Una de ellas era independiente del criterio de pago y partía de las transacciones en el mercado laboral que implicaba cada forma de trabajo. Ni el trabajo de producción para el autoconsumo ni el trabajo voluntario implicaban transacciones en el mercado laboral, mientras que los trabajos de personas en formación que sí lo hacían tendrían que incluirse en el empleo. Otra opción utilizaba dos marcos en paralelo: uno basado en la finalidad principal de la propuesta, y el otro basado en el concepto de empleo como trabajo remunerado, es decir, algo supeditado a la remuneración y al criterio de una hora.
- 84.** Se señaló una incoherencia del informe en relación con la capacidad de las encuestas de establecimientos de brindar información sobre los trabajadores en formación; se aclaró que si la empresa consideraba a ese tipo de trabajadores como tales, era posible identificarlos mediante la encuesta.

- 
85. Varios expertos cuestionaron la diferenciación del trato y la posibilidad misma de distinguir entre las actividades de formación llevadas a cabo por personas en empresas pertenecientes a un miembro del hogar (en la propuesta, los trabajadores familiares auxiliares) y las actividades de formación de los trabajadores en empresas pertenecientes a personas ajenas al hogar (en la propuesta, trabajadores en formación). Les parecía que debían considerarse personas en formación ambos tipos de trabajador. La Sra. Benes explicó que ese trato venía dado por la idea de que en todos los empleos hay un elemento de formación, mientras que la principal finalidad de los empleos de los familiares auxiliares consistía en generar ingresos para la empresa, más que en adquirir competencias.
86. Como resultaba evidente por el amplio debate suscitado por este complejo tema, la Sra. Benes dijo a modo de conclusión que la distinción entre el trabajo remunerado y no remunerado de las personas en formación no era sencilla y que la clasificación de las personas en formación en el empleo partiendo de ello tendría repercusiones para otras formas de trabajo. Observó que, puesto que el objetivo de la propuesta no era alinearse con el SCN, quizá pudiera avanzarse dando una mayor preponderancia al trabajo de mercado laboral con respecto a la medida tradicional de la fuerza de trabajo, acompañándolo de indicadores adicionales adecuados de la subutilización de la fuerza de trabajo ad hoc.

## **2.8. La subutilización de la fuerza de trabajo: el subempleo por insuficiencia de horas**

87. Al presentar esta sesión, la Sra. Benes puso de relieve la necesidad de complementar la tasa de desempleo con otras medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo que pudieran proporcionar más información a efectos del seguimiento del mercado laboral y con el fin de evaluar la presión ejercida sobre el mismo. Proporcionó información básica sobre la labor realizada, incluida la resolución adoptada por la 18.<sup>a</sup> CIET con el fin de elaborar medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo como parte de la medición del trabajo decente, centrándose en la inadecuación entre la oferta y demanda de trabajo, incluidos los componentes del déficit en la oferta de trabajo, los ingresos bajos y la subutilización de las competencias. También hizo referencia al taller técnico de seguimiento que había tenido lugar en 2009 y a la reunión del Grupo de Trabajo para el avance de las estadísticas sobre el empleo y el desempleo celebrada en 2011.
88. La oradora señaló que el taller técnico de la OIT sobre la subutilización de la fuerza de trabajo, celebrado en 2009, había recomendado reducir el alcance de las medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo, con el fin de centrarse en los problemas de cantidad, y no de calidad, del empleo, y evitar el solapamiento con los marcos de indicadores de trabajo decente y de la calidad del empleo. El déficit en la oferta de trabajo se consideraba dentro del alcance del trabajo. Se consideraba que la subutilización de las competencias planteaba grandes problemas de medición e interpretación, y esta se estaba desarrollando como parte de la labor realizada sobre la calidad de los indicadores de empleo (porcentaje de personas ocupadas que tienen un mayor nivel de educación de lo que se requiere habitualmente en su ocupación). Se estimaba que unos ingresos bajos no era tanto una cuestión de subutilización, sino de fuerza de trabajo infravalorada, y esta cuestión se estaba abordando como parte de la elaboración de indicadores de trabajo decente para unos ingresos adecuados (tasa de remuneración baja). Por ello se había llegado a la conclusión de que las medidas de la subutilización de las competencias y los ingresos bajos propuestas planteaban problemas de medición considerables y por tanto no eran útiles como herramientas para la elaboración de políticas fundamentadas o para el seguimiento. La subutilización de las competencias se basaba en niveles generales de competencia, por lo que reflejaba ante todo grandes inadecuaciones entre los trabajadores calificados, y los ingresos bajos solían afectar a una pequeña proporción de la totalidad de los trabajadores.

- 
- 89.** Una mayor evaluación de las limitaciones de la tasa de desempleo como medida de los resultados globales del mercado laboral también había evidenciado la necesidad de revisar el concepto de empleo, el cual, según su definición en relación con la frontera de la producción del SCN, abarcaba a un grupo de trabajadores más amplio que el de los destinatarios de las políticas en materia de empleo y políticas conexas del mercado laboral. Así pues, con el nuevo marco para las estadísticas del trabajo propuesto y su concepto más definido del empleo generador de ingresos se perseguía asimismo mejorar la pertinencia a la tasa de desempleo como indicador de los resultados globales del mercado laboral.
- 90.** Así pues, la propuesta contenida en el proyecto de resolución se centraba en el componente de la subutilización de la fuerza de trabajo (déficit en la oferta de trabajo) por insuficiencia de horas solicitado por la 18.<sup>a</sup> CIET. Se propuso definir el alcance de la subutilización de la fuerza de trabajo para contemplar a las personas en subempleo por insuficiencia de horas, a las personas desocupadas y a las personas que tenían un vínculo marginal con la fuerza de trabajo. Otras medidas que cabía plantearse dentro del ámbito de la subutilización de la fuerza de trabajo eran: una medida sobre los independientes con niveles escasos de actividad orientada al mercado, ya que se trataba de trabajadores que no reducían su tiempo de trabajo durante épocas de poco trabajo; una medida de las personas ocupadas que buscaban otro empleo, ya que ejercían presión en el mercado laboral, pero no necesariamente debido a un tiempo de trabajo reducido (lo cual se contempla en las medidas de situaciones de empleo inadecuado adoptadas por la 16.<sup>a</sup> CIET); y medidas que versaban sobre otras dimensiones, como los trabajadores en empleos poco productivos, los trabajadores que se iban a trabajar al extranjero y medidas relacionadas con formas de trabajo particulares, como las de los productores de bienes y servicios para el autoconsumo de subsistencia y las personas en formaciones no remuneradas y de pago.
- 91.** La oradora subrayó que las directrices para la medición del subempleo por insuficiencia de horas se basaban en las recomendaciones contenidas en la resolución de la 16.<sup>a</sup> CIET sobre este tema, y que la única finalidad de los cambios propuestos era mejorar la claridad de las recomendaciones. Se propuso incluir este indicador como uno de los indicadores principales relacionados con el mercado laboral.
- 92.** Se pidió asesoramiento a la Reunión sobre las siguientes cuestiones:
- terminología («subutilización de la fuerza de trabajo» frente a «necesidad de empleo insatisfecha»);
  - claridad de las directrices revisadas sobre el subempleo por insuficiencia de horas;
  - la necesidad de un valor umbral de horas para definir el subempleo por insuficiencia de horas, y
  - la necesidad de medidas adicionales de presión general sobre el mercado laboral (por ejemplo, para las personas ocupadas que buscan otro empleo/un empleo adicional).
- 93.** Antes de analizar las cuestiones relacionadas con el subempleo por insuficiencia de horas, se propuso y acordó examinar cuestiones más generales sobre el alcance de las medidas de la subutilización de la fuerza de trabajo, con el fin de proponerlas a la 19.<sup>a</sup> CIET. Se subrayó que una medida de subutilización que no contemplara la subutilización de las competencias y/o a las personas con bajos ingresos no proporcionaría una visión completa de las inadecuaciones entre oferta y demanda, ni proporcionaría el grado de detalle necesario para evaluar la eficacia de las políticas llevadas a cabo. La labor de elaboración de conjuntos de indicadores no se consideraba un sustituto de la labor detallada de medición de estos conceptos con miras a su examen y adopción por la CIET. Era necesario, al menos, que el informe sometido a la 19.<sup>a</sup> CIET describiera la labor de medición de la subutilización de las competencias y los bajos ingresos llevada a cabo.

- 
- 94.** Algunos expertos también consideraron que, con el fin de ser coherentes con la definición de empleo como «actividad generadora de ingresos» en la propuesta de un proyecto de resolución, era esencial que las personas que registraban una tasa de remuneración baja, en particular las que tuvieran un horario de trabajo excesivo, estuvieran contempladas en el alcance de la subutilización de la fuerza de trabajo. Muchos expertos destacaron que la tasa de desempleo no era lo suficientemente robusta como para mostrar los cambios operados en el mercado laboral, en particular en los países menos desarrollados, en los cuales la tasa de desempleo no cambiaba en respuesta a la contracción de la actividad económica, pero en los que había cambios en el tiempo de trabajo o en los que se cambiaba de una forma de trabajo a otra. Esto significaba que la tasa de desempleo tenía una pertinencia limitada como principal indicador del mercado laboral y como indicador del bienestar económico. Se subrayó la necesidad de indicadores adicionales que reflejaran la realidad del mercado laboral.
- 95.** Algunos expertos pusieron de relieve los problemas de medición que habían experimentado al tratar de elaborar medidas de la inadecuación de las competencias en sus países. Otros señalaron que una tasa de remuneración baja sólo podía medirse efectivamente en el caso de los trabajadores asalariados. En muchos países en desarrollo esto significaría excluir a una parte importante de la fuerza de trabajo. Los participantes en la Reunión coincidieron en que el déficit en la oferta de trabajo podría medirse sin grandes problemas.
- 96.** Un experto indicó que la medición del subempleo por insuficiencia de horas era tan sólo un primer paso para medir la necesidad insatisfecha de empleo que podría ampliarse gradualmente a otros tipos de subutilización de la fuerza de trabajo. No obstante, este enfoque hacía necesario elaborar unos indicadores adicionales y, por tanto, mutuamente excluyentes.
- 97.** Algunos expertos subrayaron que era preciso seguir realizando esfuerzos con el fin de elaborar una metodología para la medición de los ingresos bajos y de la inadecuación de las competencias antes de la 19.<sup>a</sup> CIET, y que dichos esfuerzos podrían basarse en la labor ya realizada en el contexto de los indicadores de trabajo decente y de la calidad del empleo. La Sra. Benes expresó su acuerdo en que era necesario que la Oficina notificara a la CIET las dificultades encontradas al tratar de elaborar medidas de la inadecuación de las competencias y de remuneración baja. También se consideró necesario que la resolución identificara de manera específica qué indicadores de trabajo decente podrían servir para aclarar estas cuestiones.
- 98.** Con el fin de mitigar algunos problemas de medición asociados con los diversos conceptos de subutilización de la fuerza de trabajo al recopilar los datos, se propuso que se proporcionaran directrices sobre cómo complementar la información cuantitativa con algunas preguntas cualitativas o subjetivas (por ejemplo, «¿Está usted satisfecho con el nivel de actividad en su trabajo?») que pudieran ayudar a identificar a los trabajadores subutilizados.
- 99.** Algunos expertos hablaron de su experiencia en la identificación, entre las personas ocupadas, de quienes estaban buscando otro empleo, según sus motivos para buscar empleo. En sus países este era un indicador importante, junto al subempleo por insuficiencia de horas, por ser muy sensible a los ciclos económicos, lo que resultaba especialmente importante en países en los que los niveles de desempleo no cambiaban en épocas de crisis.
- 100.** A pesar de la preocupación que suscitaba la necesidad de abordar mejor la medición de la inadecuación de las competencias y la tasa de remuneración baja, los expertos apoyaron firmemente la elaboración de medidas innovadoras de los aspectos cuantitativos de la subutilización de la fuerza de trabajo que se presentaban en las propuestas.

- 
- 101.** También se subrayó la necesidad de abordar la cuestión de los trabajadores que realizaban un trabajo de producción para el autoconsumo como trabajadores subutilizados. Si bien algunos de estos trabajadores podrían contabilizarse como desocupados o marginalmente vinculados de conformidad con las propuestas, en los países en que esta forma de trabajo proporcionaba los principales medios de subsistencia para grandes sectores de la población, tal vez no contemplaran la posibilidad de buscar un empleo generador de ingresos o de estar disponibles para un empleo generador de ingresos. En estos casos, las opciones podrían ser contabilizarlos todos como subutilizados como otra medida complementaria, o formular preguntas específicas en las encuestas sobre si querían un empleo generador de ingresos si este estuviera disponible.
- 102.** También se consideró que tal vez sería útil proporcionar una medida de aquellas personas que se encontraban en una situación de subutilización «extrema». Por ejemplo, podrían proporcionarse directrices sobre una medida para aquellos que trabajaban menos de un valor umbral mínimo especificado, pero que querían un empleo a tiempo completo así como sobre una medida para reflejar el volumen de horas adicionales de trabajo deseadas. También se podría hacer referencia a la utilidad de recoger información sobre el volumen de subempleo por insuficiencia de horas en tramos estrechos de horas trabajadas (por ejemplo de cinco horas).
- 103.** Con respecto al subempleo por insuficiencia de horas, se consideró que había una incoherencia entre la definición del concepto y la utilización de un valor umbral de horas especificado para su medición. Cabía la posibilidad de prescindir del umbral, como en Filipinas, donde las estadísticas recogían a las personas que trabajaban más y menos de 40 horas semanales y que deseaban trabajar horas adicionales. Se señaló que se acogería con satisfacción una explicación del motivo por el que se utilizaba un valor umbral. También se cuestionó la aplicabilidad del concepto del valor umbral de horas a los trabajadores independientes.
- 104.** En lo tocante al valor umbral de horas, se señaló que, si bien la 16.<sup>a</sup> CIET concedía cierta flexibilidad a los países a la hora de determinar el valor umbral de horas a efectos de comparabilidad internacional, tal vez sería útil un límite común. Algunos expertos indicaron que se precisaban más orientaciones sobre el establecimiento de valores umbral con el fin de adaptarse a las circunstancias nacionales y de reflejar consideraciones específicas para determinados grupos o tipos de trabajo, en particular por lo que se refería a las mujeres y al empleo en la agricultura. Por ejemplo, en las actividades que requerían trabajo de alta intensidad, como algunos tipos de trabajo agrícola, tal vez no fuera posible trabajar largas jornadas laborales, por lo que tal vez fuera necesario establecer valores umbral más bajos. Sin embargo, no había sido posible llegar a un límite común consensuado. En su lugar pudieron introducirse orientaciones generales para fomentar el establecimiento de diferentes umbrales a partir de pruebas llevadas a cabo a nivel nacional para grupos e industrias particulares.
- 105.** En lo que respecta a los criterios para definir el subempleo por insuficiencia de horas, se observó que una medida basada en las horas efectivamente trabajadas podría proporcionar información útil sobre las tendencias a corto plazo en el subempleo cuando se sabía que los motivos por los que se trabajan jornadas laborales más cortas estaban relacionados con el mercado laboral. En cambio, para evaluar situaciones estructurales de subempleo por insuficiencia de horas, resultaba más apropiada una medida basada en las horas habitualmente trabajadas. Si bien ambas medidas eran pertinentes a efectos de seguimiento, algunos expertos señalaron que la medición del subempleo por insuficiencia de horas a partir de las horas efectivamente trabajadas daba problemas. No obstante, otros proporcionaron ejemplos que podrían facilitar la medición de conformidad con las horas habitualmente así como las efectivamente trabajadas.

- 
- 106.** Preocupaba en cierta medida la necesidad de unas directrices sobre el tratamiento concedido a los aprendices y personas en formación al medir el subempleo por insuficiencia de horas si estos debían contarse como personas ocupadas. También se indicó la necesidad de flexibilidad al definir el período de referencia de la medición de la disponibilidad para trabajar horas adicionales, en particular en situaciones en las que un retraso prolongado tal vez fuera necesario para cambiar de un trabajo a tiempo parcial a un trabajo a tiempo completo con un nuevo empleador. La Sra. Benes tomó nota de todos los comentarios y subrayó que la Oficina se comprometía a abordarlos, en la medida de lo posible, en el proyecto de resolución que se sometería a la 19.<sup>a</sup> CIET para su examen.

## **2.9. La subutilización de la fuerza de trabajo: el desempleo**

- 107.** La Sra. Benes dijo cuáles eran las principales modificaciones que se habían introducido en el proyecto de resolución en relación con la medición del desempleo. En particular habló de los cambios practicados en relación con el concepto y la definición operativa de desempleo, los períodos de referencia de las medidas, los criterios de medición relativos a la búsqueda y la disponibilidad para el empleo, y el trato de grupos específicos. Entre los cambios principales estaba la especificación de períodos de referencia más concretos para las mediciones a fin de aumentar la comparabilidad entre países, así como la eliminación de la opción de una aplicación menos estricta del criterio de la búsqueda de empleo, dado que se había introducido una nueva medida de «vínculo marginal» a la fuerza de trabajo, y modificaciones realizadas en la lista de métodos para buscar empleo. En el proyecto de resolución se introducía asimismo el concepto de desempleo de larga duración como el de personas desocupadas que llevaban a cabo actividades para buscar empleo durante un período de referencia prolongado, de entre seis meses y un año, por ejemplo, en función de las circunstancias nacionales, y el concepto asociado de la duración del desempleo.
- 108.** En relación con la propuesta de ampliar el período de referencia con respecto a la disponibilidad para comenzar el empleo, para así eliminar el efecto diferenciador en ciertas poblaciones, algunos de los expertos dijeron que cualquier desviación de la semana de referencia para las mediciones limitaría la utilidad de la tasa de desempleo como medida vigente de la presión en el mercado laboral. Un experto cuestionó la pertinencia del criterio de la disponibilidad porque suponía una complicación añadida innecesaria y apenas influía en la medición del desempleo. Desde un punto de vista conceptual también era incoherente ya que introducía un desequilibrio entre el enfoque empleado para identificar a las personas ocupadas, que podían ausentarse de manera temporal durante el período de referencia de la medición, y el enfoque más estricto empleado para identificar a los desocupados que tenían que estar disponibles durante el mismo período de referencia. Varios expertos se manifestaron a favor de ampliar la duración del criterio de disponibilidad de una a dos semanas después de la semana de referencia, ya que el resultado podía ser más justo y realista para las personas con terceros a su cargo (situación que afectaba especialmente a las mujeres). El objetivo era dar con una medida vigente que se pudiera aplicar de manera uniforme a todos los subgrupos de la población. También se sugirió hacer referencia al momento actual para evitar referirse a una situación en el pasado.
- 109.** Varios expertos dijeron que al eliminar la opción de una aplicación menos estricta del criterio de la búsqueda de empleo, las series cronológicas se verían muy afectadas al disminuir la tasa de desempleo, especialmente en países en los que hubiera pocas o ninguna oportunidad o medios para buscar empleo. Un cambio de ese tipo también podía tener repercusiones políticas, dado que la tasa de desempleo era una medida que estaba en el punto de mira del público, los medios y los responsables de la formulación de políticas. La Sra. Benes dijo que quienes quedaran excluidos del desempleo con motivo de ese cambio entrarían dentro del vínculo marginal, así como en la tasa de la subutilización de la fuerza de trabajo propuesta. Si en un país la tasa de desempleo era baja pero el vínculo marginal era elevado, esto ponía de manifiesto que faltaban oportunidades para buscar trabajo. La

---

dificultad residía en comunicar la naturaleza del cambio y dar a conocer a todos los usuarios la importancia de las nuevas medidas de la subutilización. También podía planificarse la publicación de series paralelas durante un tiempo para ayudar a los usuarios a entender las repercusiones de las interrupciones de las series.

- 110. En relación con la medición de la búsqueda de empleo, si se interpretaba que las preguntas de las encuestas empleadas para identificar a las personas en busca de empleo afectaban únicamente a los empleos asalariados remunerados, sería preciso modificarlas para que abarcasen también los empleos del sector informal y el empleo independiente.
- 111. Podría ser útil definir en la resolución el concepto de la duración del desempleo, antes de definir el desempleo de larga duración, que dependía del anterior. También cabía poner de relieve las limitaciones de la medición de la duración del desempleo, ya que resultaba difícil evaluar la búsqueda activa de empleo y la disponibilidad a lo largo de un período de tiempo prolongado.
- 112. Se acordó que los tipos de empleo incluidos dentro de la búsqueda de empleo tendrían que ampliarse para incluir así a las personas en busca de un trabajo en formación remunerado, si ese tipo de trabajo fuera a contabilizarse como empleo.

## **2.10. Subutilización de la fuerza de trabajo: vínculo marginal**

- 113. La Sra. Benes presentó el nuevo concepto del vínculo marginal explicando que se trataba de un nuevo grupo en el que entraban las personas fuera de la fuerza de trabajo que, pese a no estar buscando empleo o no estar disponibles para un empleo, ejercían presión en el mercado laboral. Según lo demostrado por algunos estudios, estas personas se acercaban más a las personas desocupadas que a otras personas fuera de la fuerza de trabajo. La oradora observó que la existencia de un subgrupo de personas con un vínculo marginal entraba dentro de la definición «ampliada» del desempleo de la 13.<sup>a</sup> CIET. Las personas con un vínculo marginal se dividían en dos grupos: las personas en busca de empleo pero que no estaban disponibles para un empleo (que eran muy pocas en la mayoría de los países) y las personas disponibles para un empleo pero que no estaban en busca de empleo, las cuales constituían el grueso de las personas con un vínculo marginal. Luego dentro de este último grupo estaba el subgrupo de los «buscadores desalentados», cuyos motivos para no buscar empleo tenían que ver con insuficiencias del mercado laboral, como la imposibilidad de encontrar un empleo adecuado, la falta de experiencia o calificaciones, la inexistencia de empleos en la zona o de empleos con las competencias adecuadas, la pérdida reciente del empleo o el hecho de ser considerado demasiado joven o demasiado mayor por potenciales empleadores. La propuesta no establecía como requisito una actividad de búsqueda de empleo anterior, dado que de incluir ese criterio adicional se estaría excluyendo a los trabajadores de zonas en las que el mercado laboral era limitado o inadecuado.
- 114. La oradora también habló de la posibilidad de añadir un nuevo grupo además del de las personas con un vínculo marginal para identificar a las personas que no buscaban empleo ni estaban disponibles para un empleo, pero que expresaban su deseo de trabajar. La creación de este grupo tenía especial sentido en las regiones en las que escaseaban las oportunidades de empleo, como ocurría en las zonas rurales, donde las personas ya trabajaban a tiempo completo en otras actividades productivas, como era el caso de quienes se dedicaban a la producción de bienes o servicios para el autoconsumo, o tenían que superar barreras sociales para acceder al mercado laboral, como sucedía a menudo con las mujeres.
- 115. Muchos expertos celebraron la inclusión de una definición para las personas con un vínculo marginal, aunque a algunos les parecía mejor centrarla en grupos más

---

significativos a nivel analítico. En la propuesta vigente se agrupaba a un conjunto de personas heterogéneas como por ejemplo estudiantes en busca de empleo pero que no estarían disponibles hasta más adelante. Por lo visto, el comportamiento longitudinal de los diversos subgrupos de personas con un vínculo marginal era más inestable de lo previsto, de modo que era preciso formular minuciosamente las preguntas destinadas a capturar información sobre estos grupos. Otros expertos dijeron haber producido medidas similares con carácter regular y manifestaron su confianza en los resultados. El contenido del grupo fue objeto de varias preguntas, entre otras si se iba a incluir a las personas que habían dejado de buscar empleo porque todos los empleos disponibles estaban demasiado mal pagados, o a las personas que percibían una pensión de invalidez que cumplieran los criterios necesarios para su inclusión (esto es, que estuvieran en busca de empleo o disponibles para un empleo). Asimismo, era preciso explicar que en la medición de las personas con un vínculo marginal debían utilizarse los mismos períodos de referencia que los utilizados para identificar a los desocupados, para evitar problemas de comparabilidad o mala clasificación.

- 116.** Varios expertos dijeron que una subcategoría de las personas con vínculo marginal, si no todas ellas, ya se medían regularmente en sus países dentro de la medición del desempleo vigente. Las condiciones que justificaban una ampliación de la definición de desempleo según lo dispuesto en las normas vigentes (13.<sup>a</sup> CIET) no sólo existían en la actualidad, sino que habían empeorado. Los expertos criticaron que este grupo no se considerara parte de la fuerza de trabajo. Preferían seguir produciendo un único indicador del desempleo que agrupara a las personas desocupadas y a las personas con un vínculo marginal, aunque admitieron que esta opción suponía una mayor falta de comparabilidad con los países que produjeran estadísticas únicamente sobre el desempleo. Se propuso no dejar de medir el desempleo ampliado y medir además el desempleo estricto.
- 117.** A juzgar por la experiencia en países que medían el vínculo marginal aparte de la desocupación, era mejor agrupar ambos indicadores, no para usarlos como indicador principal o único, sino como una medida complementaria de la tasa de desempleo. En la propuesta relativa a las medidas principales, la oradora coincidió en que no convenía recomendar un número excesivo de indicadores, sino dar prioridad a dos o tres sobre los que se presentarían datos de manera conjunta y periódica, de fácil comprensión para el público. Varios expertos insistieron en la importancia de que la OIT aprovechara esta oportunidad para prestar servicio a los países menos desarrollados afirmando enérgicamente en las nuevas normas que sería preciso que estos nuevos indicadores de tipo complementario se produjeran en paralelo a los indicadores tradicionales sobre la fuerza de trabajo, que les resultaban menos útiles en la elaboración de políticas
- 118.** Algunos expertos dijeron que la condición de haber buscado empleo con anterioridad les parecía imprescindible para identificar a los buscadores desalentados y para garantizar que los trabajadores hubieran participado plenamente en el mercado laboral en algún momento, así como para restar volatilidad a la medida de los buscadores desalentados.
- 119.** La expresión «vínculo marginal» tenía una connotación negativa e incluso podía llevar a relativizar la necesidad de unas personas que en realidad podían estar más necesitadas, si cabe, por la falta de trabajo. Quizás pudieran emplearse otras expresiones como «vínculo condicional» o «fuerza de trabajo potencial». En francés, la expresión «lien faible avec le marché de travail» («vínculo débil con el mercado laboral») daba la impresión de que las personas en cuestión se habían visto apartadas del mercado laboral, cuando de hecho se quería decir lo contrario, de modo que «lien lâché» («vínculo relajado», literalmente) parecía mejor opción. La Sra. Benes reiteró que todavía había términos insatisfactorios en los tres idiomas oficiales de la Reunión (inglés, francés y español), y que la Oficina recibiría con gusto cualquier propuesta que se le sometiera. También se formularon propuestas para mejorar aspectos concretos de la formulación del proyecto de resolución, a fin de aclarar, por ejemplo, que el período de referencia de la disponibilidad para trabajar

---

utilizado para definir los grupos de componentes partía del mismo período de referencia utilizado en la definición del desempleo.

- 120.** Muchos expertos celebraron la propuesta de incluir a las personas con «deseo de trabajar» aunque no estuvieran buscando empleo ni estuvieran disponibles para un empleo. Era un grupo que ya se utilizaba en varios países para llevar un seguimiento de las personas que estaban fuera de la fuerza de trabajo. En muchos países se trataba de jóvenes, personas con discapacidad y personas sujetas a la autoridad paterna, y sobre todo de las mujeres, que tenían que superar muchas barreras sociales para acceder al empleo. No sólo necesitaban el permiso de sus maridos u otros familiares varones para poder trabajar, sino que los potenciales empleadores ni se planteaban contratarlas cuando estaban embarazadas. Además, en las zonas rurales los pocos empleos que había solían ser exigentes físicamente, por lo que las oportunidades de empleo quedaban vedadas para las mujeres. En consecuencia, las mujeres no figuraban como personas desocupadas y la única manera de reflejar sus circunstancias en el mercado laboral era a través de la medida propuesta. Esta medida permitía a los países identificar a las personas en mercados laborales limitados y a quienes debían superar importantes barreras sociales para trabajar.
- 121.** No obstante, algunos expertos opinaban que las personas que no buscaban empleo ni estaban disponibles para un empleo, pero deseaban trabajar, no ejercían presión alguna en el mercado laboral, o si acaso, ejercían presión pero no tanta como las personas con un vínculo marginal. Por ello, si bien cabía identificarlas como un grupo pertinente a efectos de seguimiento, no debían estar en el mismo grupo que las personas con un vínculo marginal, sino en otro distinto. Se planteó la cuestión del significado del «deseo» de trabajar, cuando no iba acompañado de una acción objetiva, y si podía interpretarse como una «necesidad» de trabajar. Por otra parte, a fin de complementar este grupo, también se propuso incluir una medida de todas las personas que no deseaban trabajo alguno, de carácter informativo.
- 122.** La Reunión expuso la necesidad de obtener mayor información sobre las barreras sociales que afrontaban diferentes grupos de personas, no sólo el grupo de quienes sentían el «deseo de trabajar», sino también el de las personas con un vínculo marginal. La Sra. Benes explicó que esta cuestión se había abordado al comienzo del proceso de revisión y que luego se había introducido como clasificaciones distintas basadas en la información obtenida mediante las consultas regionales. Indicó que había que estrechar la relación entre la definición de las personas con un vínculo marginal y las clasificaciones propuestas para las personas fuera de la fuerza de trabajo, pero que con gusto se procedería a su reincorporación, en vista de su importancia para varias cuestiones sociales y de género.

## **2.11. Medidas derivadas e indicadores**

- 123.** La Sra. Benes presentó las propuestas relativas a las medidas derivadas y los indicadores, que contemplaban una combinación de medidas e indicadores en un mínimo de tres esferas, a saber el seguimiento de los mercados laborales, otras formas de trabajo y los insumos de trabajo para la producción dentro del SCN. Las propuestas también contenían recomendaciones sobre los tipos de desglose para la presentación de informes estadísticos, por ejemplo, por sexo, edad, región, etc.
- 124.** Las medidas derivadas propuestas para el seguimiento de los mercados laborales versaban sobre la fuerza de trabajo, las personas fuera de la fuerza de trabajo, la fuerza de trabajo ampliada, el desempleo ampliado y la subutilización de la fuerza de trabajo. En cuanto a la fuerza de trabajo, seguía siendo la suma de la población ocupada y la población desocupada. Sin embargo, la Sra. Benes recordó a la Reunión que, si bien los términos no habían cambiado, la fuerza de trabajo ya no se definía como la población que aporta su

---

mano de obra a la producción contemplada en el SCN, sino como la población que aporta su mano de obra para empleos generadores de ingresos, y que por lo tanto quizá hiciese falta una medida de los «trabajadores contribuyendo a la producción dentro del SCN». Las personas fuera de la fuerza de trabajo abarcaban a las personas en edad de trabajar (esto es, a partir de una edad determinada) que no estaban ni ocupadas ni desocupadas. La oradora recordó a la Reunión que el término de la población «inactiva» dejaría de usarse, ya que las personas a las que se refería quizá también realizaran al menos otra forma de trabajo. Preguntó si, dados los problemas que podía acarrear la producción de estimaciones sobre la población total, no sería aconsejable eliminar el límite de edad para las personas fuera de la fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo ampliada era la suma de las personas ocupadas, las personas desocupadas y las personas con un vínculo marginal; el desempleo ampliado era la suma de las personas desocupadas y las personas con un vínculo marginal, y la subutilización de la fuerza de trabajo era la suma de las personas en situación de subempleo por insuficiencia de horas, las personas desocupadas y las personas con un vínculo marginal. Esta era la medida que indicaba de manera resumida el nivel general de subutilización de la fuerza de trabajo en un país.

125. Las medidas derivadas para el seguimiento de los niveles de participación en las diversas formas de trabajo distintas del empleo se remitían a sencillas tasas sobre la producción de bienes para el autoconsumo, el trabajo voluntario, etc., como porcentajes de la población en edad de trabajar. Las medidas derivadas de los insumos de trabajo para la elaboración de las estadísticas de producción del SCN se regían por normas estadísticas internacionales sobre el tiempo de trabajo, adoptadas por la 18.<sup>a</sup> CIET.
126. La Sra. Benes también presentó los principales indicadores para el seguimiento de los mercados laborales, muchos de los cuales ya figuraban en la resolución vigente, adoptada por la 13.<sup>a</sup> CIET (como la razón empleo-población, la tasa de participación de la fuerza de trabajo y la tasa de desempleo) y otros indicadores nuevos (la tasa de desempleo de larga duración y el conjunto de tasas de la subutilización de la fuerza de trabajo). En relación con este último grupo de indicadores, el objetivo de las propuestas era brindar una flexibilidad versatilizadora, de modo que se propusieron varios indicadores para cada uno de los componentes de la subutilización de la fuerza de trabajo (subempleo por insuficiencia de horas, desempleo y vínculo marginal) y medidas agregadas que integraban varios componentes para crear grupos de personas en situación de subutilización cada vez más amplios.
127. La cuestión fundamental en cuanto a estos indicadores era si debía usarse un mismo denominador común para todos los componentes, como la fuerza de trabajo o la fuerza de trabajo ampliada, o denominadores diferentes para cada uno (esto es, la fuerza de trabajo en el caso del subempleo por insuficiencia de horas y las personas desocupadas y la fuerza de trabajo ampliada en el caso de las personas con un vínculo marginal). Si se usaba la fuerza de trabajo, el indicador de las personas con un vínculo marginal sería una razón cuyo denominador no contendría al numerador; si se usaba la fuerza de trabajo ampliada, los indicadores no serían estrictamente comparables con la tasa de desempleo. La elección no era sencilla, dado que cada alternativa tenía sus ventajas y sus desventajas. En cuanto a los indicadores agregados, la oradora observó que, si bien aportaban información sobre los niveles de subutilización de grupos cada vez más amplios, no aportaban información alguna sobre el tamaño relativo de cada componente ni sobre su reacción ante los cambios en el mercado laboral.
128. La elección de un denominador para los indicadores de la subutilización de la fuerza de trabajo fue objeto de un acalorado debate y no se alcanzó un acuerdo claro. Algunos expertos opinaban que la utilización de la fuerza de trabajo como el denominador de las personas con un vínculo marginal no tenía sentido, ya que el indicador podría ser más amplio que uno. Por lo tanto, sería mejor utilizar un denominador que contuviera el numerador, es decir, la fuerza de trabajo ampliada. Otros expertos consideraron que la

---

fuerza de trabajo sería un mejor denominador porque permitía la utilización de la tasa de desempleo como dato de referencia, con el cual se podrían comparar los demás componentes. Algunos expertos opinaban que deberían utilizarse diferentes denominadores para diferentes componentes específicos. Aún así, otros propiciaban la utilización de la población en edad de trabajar, aunque era sensible a la estructura de edad de la población y, por tanto, las tendencias del indicador podrían verse impulsadas por cuestiones no relacionadas con el mercado laboral. No obstante, tenía la virtud de la simplicidad y de ser utilizado como el denominador de la tasa de participación en la fuerza de trabajo. La utilización de un denominador común posibilitaría un análisis conjunto de los indicadores agregados del mercado laboral, en particular de los diversos indicadores de la subutilización de la fuerza de trabajo.

129. Entre las propuestas para mejorar el proyecto de resolución figuraban, por ejemplo, la necesidad de proporcionar definiciones de las personas que buscaban trabajo por primera vez y de las personas que habían perdido su empleo, mencionada entre los indicadores. También era necesario incluir el trabajo de formación como una medida derivada, y el volumen de trabajo en lo que respecta a otras formas de trabajo distintas del empleo o, al menos, en lo que respecta a la producción de servicios para el autoconsumo. Del mismo modo, era necesario considerar el nivel de educación y el «origen étnico o racial» como un desglose recomendado para la presentación de estadísticas, junto con el sexo y el grupo de edad. En lo tocante a este último punto, la Sra. Benes coincidió con una serie de expertos en que, si bien el origen étnico o racial era importante como variable de clasificación, se trataba de información políticamente delicada en un número considerable de países. Sin embargo, podría mencionarse como característica que debía utilizarse de conformidad con las circunstancias nacionales. Por lo referente a la terminología, algunos expertos no estaban satisfechos con la expresión «desempleo ampliado» para hacer referencia a las personas desocupadas y a las personas con un vínculo marginal. El término «desempleo» ya estaba establecido, y su utilización como parte del término para un indicador diferente podría crear confusión. Otros expertos subrayaron que un término de este tipo sería necesario para promover su utilización como indicador principal.
130. La mayoría de los expertos estuvieron de acuerdo en que, idealmente, no debería haber muchos indicadores relativos a la subutilización de la fuerza de trabajo, ya que sería difícil proporcionar explicaciones a los usuarios, que solían preferir uno o dos. Por lo tanto, la resolución debería proporcionar directrices sobre el indicador o los indicadores principales para los usuarios generales, incluidos los responsables de la formulación de políticas, y sobre un conjunto más amplio de indicadores para otros usuarios más especializados. A este respecto, parecía haber un acuerdo acerca de que los principales indicadores deberían extraerse de la tasa de desempleo, la tasa de desempleo ampliado y la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo, de conformidad con las circunstancias nacionales. La tasa de subutilización general sería importante para la presentación y comparación de estadísticas a escala internacional.
131. También era necesario proporcionar directrices sobre la aplicación de los nuevos conceptos e indicadores. Se planteó que quizás su medición hiciera necesario introducir preguntas adicionales en los cuestionarios de encuesta de la fuerza de trabajo, así como nuevos procedimientos para calcular los indicadores deseados, y no estaba clara la dificultad que conllevaría llevar a cabo esta tarea. Si bien los nuevos indicadores eran importantes para la fundamentación de las políticas, se debía mantener un equilibrio a fin de que su medición no supusiera una sobrecarga para los encuestados ni para los sistemas estadísticos nacionales.
132. La mayoría de los expertos coincidieron en que no era necesario incluir una medida derivada de los trabajadores del SCN. Sin embargo, se mencionó que sería importante producir la medida derivada del insumo de trabajo para las estadísticas del SCN, ya que, en

---

caso contrario, sería deducida por los contables nacionales, lo cual podría traducirse en unas estimaciones de peor calidad.

## **2.12. Tabulaciones y clasificaciones**

- 133.** Al presentar este tema, la Sra. Benes subrayó la importancia que revestía elaborar planes generales de tabulación de estadísticas del trabajo a nivel nacional para las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo en consulta con los usuarios, con el fin de orientar las políticas y programas sociales y económicos. Presentó el proyecto de directrices relativas a las unidades de medición (personas y empleos) y a las poblaciones de referencia (población que trabaja en el territorio nacional y población residente), y puso de relieve las principales características para la clasificación cruzada que debían utilizarse sistemáticamente al tabular las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo. También presentó tres clasificaciones alternativas de las personas que estaban fuera de la fuerza de trabajo, basadas en: i) el grado de vinculación al mercado laboral; ii) motivos por los que no se busca un empleo o por los que no se está disponible para comenzar un empleo y iii) la situación en la actividad principal (según la percepción de dichas personas). También se habían introducido tabulaciones básicas para las personas que estaban en formas de trabajo distintas del empleo, así como tabulaciones básicas para el análisis de los hogares.
- 134.** Los expertos subrayaron la importancia que revestía difundir todos los datos pertinentes, y proporcionaron una serie de propuestas y recomendaciones para completar la lista de tabulaciones básicas contenida en el proyecto de resolución. En particular, para las personas desocupadas, se necesitaban tabulaciones por nivel de educación, industria de la búsqueda de empleo y motivos para la pérdida del empleo. Estas se consideraban importantes y pertinentes para orientar las políticas, incluidas las relativas a la inadecuación de las competencias laborales y la creación de empleo.
- 135.** Las tabulaciones sobre la población fuera de la fuerza de trabajo por diferentes clasificaciones se consideraron muy importantes para abordar diversas cuestiones relacionadas con el mercado laboral, incluida la subutilización de la fuerza de trabajo. En lo que respecta a la clasificación «personas fuera de la fuerza de trabajo según las razones por las que no se busca empleo, ni se está disponible para comenzar», se señaló que problemas como la falta de infraestructura o de instalaciones para el cuidado de los niños no podrían considerarse motivos del mercado laboral para no buscar un empleo, sino más bien para no estar disponible para trabajar. Se indicó que los motivos para no buscar empleo o para no estar disponible serían distintos. Varios expertos consideraron que lo mejor sería proporcionar clasificaciones independientes o listas de motivos, para buscar empleo y para estar disponible, al menos a efectos de recopilación de datos. Permitir cierta flexibilidad en la lista también era importante, ya que los motivos podían variar de un país a otro.
- 136.** La clasificación de personas fuera de la fuerza de trabajo por situación principal en la actividad se consideraba muy importante, pero algunos expertos estimaron que era necesario incluir una categoría para los «jubilados». Un experto indicó que, en su país, las personas jubiladas, los estudiantes, y las personas dedicadas a las labores del hogar representaban cerca del 90 por ciento de la población que estaba fuera de la fuerza de trabajo.
- 137.** La Sra. Benes explicó que las clasificaciones propuestas tenían por objeto servir como categorías para el análisis, y no necesariamente para la recopilación de datos. En particular, la clasificación establecida sobre la base de los motivos para no buscar un empleo o no estar disponible para ejercerlo estaba concebida con el fin de proporcionar directrices generales para crear categorías similares de diferentes obstáculos para el empleo, con miras a orientar la formulación de políticas. Era necesario aclarar esto en el proyecto de resolución, y reconsiderar la clasificación propuesta por situación principal en la actividad.

- 
- 138.** Algunos expertos también recordaron la importancia que revestía producir tabulaciones por edad y horas trabajadas. En particular, a efectos de comparación internacional, era necesario incluir tabulaciones para la población perteneciente al principal grupo de edad (15-64 años). Dichas tabulaciones también ayudarían a evaluar la transición del empleo a la jubilación. Del mismo modo, las tabulaciones sobre el volumen de trabajo (en términos de equivalentes a tiempo completo) y sobre el empleo por horas trabajadas en tramos de cinco horas eran particularmente útiles.
- 139.** Los expertos acogieron con agrado las directrices para preparar tabulaciones referidas a los hogares, ya que estas eran muy útiles en particular para comprender mejor la dimensión social de la dinámica del mercado laboral, y con respecto al análisis de las cuestiones de género (por ejemplo, la división del trabajo entre los cónyuges, la presencia de niños) y a la pobreza. Eran particularmente importantes las tabulaciones de los hogares según las características de la fuerza de trabajo de todos los miembros del hogar, así como las tabulaciones de los hogares encabezados por mujeres. Con el fin de orientar el análisis de la pobreza, se precisaban tabulaciones de hogares según indicadores del nivel de vida (por ejemplo, ingresos o gastos del hogar o per cápita, hogares con/sin miembros ocupados; posesión de tierras en particular para los países que cuentan con una extensa población rural/agrícola, fuente de ingresos de los hogares cuyos miembros no están ocupados, etc.). Sin embargo, algunos participantes señalaron que los problemas que planteaba la calidad de los datos sobre los ingresos recopilados por medio de encuestas de la fuerza de trabajo podrían limitar las opciones para producir ese tipo de tabulaciones. Con el fin de superar este problema, se formularon diversas propuestas sobre la inclusión de medidas relativas de pobreza basadas en autoevaluaciones espontáneas, la inclusión de algunas preguntas sobre los ingresos de los hogares en las encuestas sobre la fuerza de trabajo, la utilización de muestras que se solapan en las encuestas de la fuerza de trabajo y en las encuestas sobre los ingresos y gastos de los hogares, u otras encuestas similares. También se subrayó la necesidad de utilizar ponderaciones apropiadas al nivel de los hogares al preparar dichas tabulaciones.
- 140.** Se formularon igualmente una serie de propuestas para mejorar la terminología. En particular, la expresión «hogares cuyos miembros no están ocupados» podría cambiarse por la expresión «hogares donde nadie está ocupado».
- 141.** La Sra. Benes acogió con satisfacción las propuestas formuladas y señaló que servirían para mejorar la sección correspondiente del proyecto de resolución. Indicó que no se incluían directrices específicas para las tabulaciones del volumen de trabajo porque estas estaban cubiertas por la Resolución concerniente a la medición del tiempo de trabajo. Sin embargo, debía hacerse mayor referencia a dichas recomendaciones en el proyecto de resolución. Del mismo modo, era necesario introducir recomendaciones para las tabulaciones por medidas de los niveles de vida, teniendo en cuenta la labor realizada en el contexto de la elaboración de indicadores de trabajo decente y de la calidad del empleo.

### **2.13. Programas de recopilación de datos**

- 142.** Al presentar la discusión sobre los programas de recopilación de datos, la Sra. Benes explicó que la sección pertinente del proyecto de resolución proporcionaba orientación, en primer lugar, sobre la periodicidad de la presentación de diferentes tipos de estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo, en vista de sus diversos usos. A continuación proporcionaba asesoramiento sobre la determinación de las fuentes de datos que podrían utilizarse, y luego describía los períodos de referencia y la periodicidad de la recopilación de datos que podría ser adecuada para diferentes tipos de estadísticas. Presentó a grandes rasgos los tipos de estadísticas que se recopilan preferiblemente sobre una base inferior a un año, con el fin de reflejar los ciclos del mercado laboral a corto plazo; sobre una base anual en el caso de los análisis estructurales, y sobre una base menos frecuente con el fin

---

de realizar análisis detenidos y evaluaciones comparativas. Subrayó la importancia que revestían las encuestas de hogares concebidas específicamente para recopilar estadísticas precisas y detalladas de la fuerza de trabajo (tales como encuestas de la fuerza de trabajo), como principal fuente de estadísticas sobre el empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo. Otras fuentes, tales como encuestas especializadas de hogares, otras encuestas de hogares, censos de la población, censos y encuestas de establecimientos, y registros administrativos, también proporcionaban datos valiosos más detallados o complementarios.

143. En lo que respecta a la periodicidad, los expertos reconocieron que la recopilación y presentación de informes inferior a un año era el enfoque preferido para las estadísticas actuales, y subrayaron la importancia que revestía la recopilación continua de datos con el fin de producir estadísticas de gran calidad. Sin embargo, algunos países sólo podían llevar a cabo una encuesta especializada de la fuerza de trabajo sobre una base anual o con menos frecuencia, debido a la limitación de recursos. Era necesario proporcionar más orientación en este ámbito. La experiencia había mostrado que la utilización de un enfoque modular para incluir preguntas sobre la fuerza de trabajo en una encuesta para fines generales o en una encuesta sobre los niveles de vida también producía datos de calidad aceptable. Se señaló que, dependiendo de las circunstancias y prioridades nacionales, tal vez fuera necesario recopilar información con más frecuencia sobre algunos de los temas recomendados para su investigación sobre una base inferior a la anual, como el trabajo infantil. La Sra. Benes reconoció estas preocupaciones y señaló que el proyecto de resolución podría ser de utilidad al proporcionar más información sobre la utilización de un enfoque modular y sobre la recopilación de datos sobre la fuerza de trabajo en encuestas realizadas con una frecuencia inferior a un año.
144. Se consideró útil incluir periódicamente módulos adjuntos a una encuesta de la fuerza de trabajo sobre la participación en otras formas de trabajo. Dichos módulos podrían utilizar diferentes períodos de referencia que fueran adecuados para cada forma de trabajo en el contexto nacional. Si bien se recomendaban siete días para el empleo, un período de cuatro semanas para el trabajo voluntario y de un día para la propia producción de servicios había demostrado ser satisfactorio en un país.
145. Varios expertos observaron que, si bien la recopilación de datos sobre el mercado laboral utilizando diversas fuentes con un tema diferente podría contribuir enormemente a la riqueza y el valor de los datos disponibles para el análisis, lograr la coherencia entre los datos recopilados de diferentes fuentes era un desafío. Era necesario asegurar que se utilizaban como mínimo los mismos conceptos y definiciones en las diversas fuentes, aunque en muchos casos no sería posible recopilar estadísticas del mercado laboral con el mismo grado de detalle y precisión que en una encuesta de la fuerza de trabajo. Se señaló que, aunque se utilizaran las mismas preguntas en las encuestas con un enfoque diferente, el efecto del contexto podría conducir a estadísticas diferentes.
146. Se destacó la importancia de los censos de la población para proporcionar datos con miras a las evaluaciones comparativas y para producir estimaciones sobre las zonas pequeñas y los grupos de población pequeños. Sin embargo, planteaba problemas particulares recopilar datos detallados y de gran calidad sobre el mercado laboral a partir del censo. Había una tendencia, por ejemplo, a que los datos del censo sobreestimarán el desempleo cuando no se formulaban preguntas sobre la búsqueda de empleo y la disponibilidad para trabajar. La Sra. Benes advirtió que habría una oportunidad para actualizar las recomendaciones sobre la recopilación de características económicas y del mercado laboral en el censo, a la luz de las normas actualizadas para las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo, como parte de los preparativos de la serie de censos de 2020.
147. Algunos expertos citaron casos en los que la armonización o integración de datos provenientes de diferentes fuentes, como datos administrativos y de las encuestas, podrían

---

aclarar la relación entre la fuerza de trabajo y las características del trabajo, por una parte, y los ingresos, los gastos y la pobreza, por otra. Señalaron que era difícil recabar datos detallados y de gran calidad sobre todos estos temas en una única encuesta. Se reconoció que la utilización de datos provenientes de fuentes administrativas, directamente o a través de la vinculación con datos procedentes de encuestas y de otras fuentes, tenía limitaciones, ya que los datos administrativos no se recopilaban principalmente con fines estadísticos. La Sra. Benes consideró que había margen para fortalecer las recomendaciones en relación tanto con la riqueza de las fuentes de datos como con las ventajas y limitaciones de las fuentes de datos administrativos.

- 148.** Los expertos apoyaron la recomendación contenida en el proyecto de resolución que los países que contaban con programas de recopilación de datos anuales deberían proponerse llevar a cabo con el fin de poner en práctica mecanismos para la medición de los flujos brutos del mercado laboral. Algunos expertos señalaron el valor que tiene utilizar los datos sobre los flujos para las personas con un vínculo marginal. Sin embargo, también subrayaron algunas de las limitaciones de los datos brutos sobre los flujos, en la medida en que no aclaraban en general los motivos por los que surgen las transiciones de una categoría de la fuerza de trabajo a otra. También se discutió la utilización de preguntas retrospectivas sobre los cambios en la situación de la fuerza de trabajo, como un método alternativo de recopilación de datos sobre la dinámica del mercado laboral. Sin embargo, suscitaba inquietud la calidad de los datos recopilados utilizando este enfoque, debido a los efectos que tiene depender de la capacidad de recuerdo de los encuestados y de la percepción que tienen del significado de estas preguntas.

## **2.14. Evaluación, tabulación y presentación de datos**

- 149.** La Sra. Benes presentó este punto del orden del día resumiendo los elementos principales de las secciones del proyecto de resolución sobre la evaluación, la comunicación y la difusión y sobre la presentación de datos a nivel internacional. Señaló que el proceso de elaboración de un programa estadístico pasaba por la utilización de una metodología estadística sólida y por una evaluación de datos de calidad en todas sus etapas. Era preciso contar con una estrategia de comunicación pública que permitiera alertar y educar al público, en particular a las autoridades encargadas de la elaboración de políticas y a los medios de comunicación, sobre las repercusiones de las revisiones, las series cronológicas y los indicadores nuevos, así como sobre los cambios en las series históricas con suficiente antelación con respecto a la publicación de las estadísticas. Era imprescindible difundir las estadísticas de manera imparcial a todos los usuarios y en múltiples formatos, inclusive en archivos de uso público, sin por ello descuidar la provisión de metadatos adecuados ni la confidencialidad. La puntualidad en la publicación de las estadísticas era fundamental para lograr una buena formulación de políticas y podía articularse mediante la publicación de datos por etapas a través de informes preliminares de rápida elaboración sobre los principales agregados.
- 150.** En la sección sobre la presentación de datos estadísticos a nivel internacional se proponía una presentación sistemática de las estadísticas relativas al trabajo y a la fuerza de trabajo, en particular sobre la subutilización de la fuerza de trabajo, con relación a la población total clasificada por sexo, edad, nivel general de educación y una diferencia urbana-rural. En cuanto a los grupos de edad, se había propuesto el desglose clásico en intervalos de edad de cinco años (de 15-19 años hasta 75+ años). En caso de existir dudas sobre la calidad de los datos debido a cuestiones muestrales, se sugirió emplear tramos más amplios. La Sra. Benes pidió opiniones concretas sobre la idoneidad de los tramos de edad propuestos. Agregó que los datos también debían presentarse clasificados por actividad económica, rama de actividad, situación en el empleo y educación, con vistas a la compatibilidad con las últimas versiones de las clasificaciones de las normas internacionales más recientes al respecto. Debían presentarse metadatos para informar en

---

particular sobre las diferencias que pudiera haber con respecto a las normas internacionales.

151. Los expertos observaron que, en general, la documentación prevista en la resolución era lógica y completa. Únicamente había que ampliar las recomendaciones en unos pocos aspectos. La referencia a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de las Naciones Unidas fue bien acogida y se sugirió darle más importancia situándola más cerca del principio de la sección del proyecto de resolución relativo a la evaluación, la comunicación y la difusión.
152. Varios expertos observaron que la comunicación con los usuarios requería grandes esfuerzos, especialmente por lo que se refería a la diferenciación de cuándo las variaciones de las cifras eran estadísticamente significativas y cuándo se derivaban del muestreo y otros efectos estadísticos. La educación de los medios sobre este tipo de cuestiones revestía especial importancia, si bien estos, aún entendiéndolo, no solían reflejar la importancia de los cambios en las series. Además de los errores muestrales, era preciso informar sobre los errores de medición no muestrales. En caso de interrupción de las series, convenía publicar las dos series durante un período específico, sin por ello dejar de indicar claramente cuándo se interrumpiría la antigua. Se subrayó igualmente la importancia de las consultas con los usuarios dentro del proceso de planificación de los cambios en las series.
153. En la resolución debía hacerse constar la necesidad de facilitar información metodológica sobre las series ajustadas por temporadas, señalando asimismo que los ajustes por temporadas debían realizarse cuando las series de datos reflejaran tendencias por temporadas.
154. En el proyecto de resolución también debía figurar una visión de la necesidad que podía darse en el futuro de difundir series e indicadores nuevos sobre el trabajo decente y la calidad del empleo en consonancia con las nuevas necesidades en materia de políticas.
155. Los tramos de edad por su parte debían ser flexibles para reflejar los cambios que cabía esperar que se produjeran durante la vigencia de las normas en temas como la edad inicial de los jóvenes, la edad de jubilación para los mayores y el impacto de la introducción de las prestaciones de jubilación en una gama más amplia de países. Por tanto, la provisión de datos sobre estos tramos de edad de transición revestía particular importancia. Además, la difusión por tramos de edad estrechos podía resultar viable para los datos agregados a nivel nacional, pero no siempre sería el caso a nivel regional, con grupos poblacionales pequeños, y para la elaboración de tabulaciones cruzadas detalladas. En los casos en que las estimaciones regionales o las estadísticas relativas a grupos poblacionales pequeños eran requisitos importantes, estos requisitos debían reflejarse en el diseño muestral. También había que informar a los usuarios de los tipos de estimaciones que no eran viables dentro de las limitaciones de un diseño muestral determinado. Quizá hicieran falta fondos adicionales para potenciar las muestras en las regiones de alta prioridad.
156. Se subrayó la importancia que revestía poner a disposición una buena documentación técnica, y documentar lo que no funcionaba, para que los usuarios estuvieran plenamente informados de los problemas de calidad de datos.
157. Se subrayó que había un equilibrio entre la puntualidad y la calidad, y que las revisiones de los datos deberían reducirse al mínimo en la medida de lo posible. Dar a conocer las fechas de publicación con mucho tiempo de antelación y, tal vez, anualmente, era una buena forma de promover tanto la puntualidad como la confianza del público en los datos.
158. Se secundaron de forma general las propuestas para la presentación de estadísticas a nivel internacional, al tiempo que se señaló que la presentación de estadísticas era onerosa para los organismos nacionales y que debería simplificarse cuando fuera factible. En lo que

---

respecta a la presentación de estadísticas de conformidad con la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE), sería útil señalar en la resolución que la adopción de la resolución daría lugar a que muchos aspectos de la CISE quedaran obsoletos, por lo que sería necesario revisarlos.

159. La Sra. Benes indicó que la Oficina tenía en cuenta las observaciones y comentarios formulados, de suma utilidad, que ayudarían enormemente a fortalecer estas secciones del proyecto de resolución para su examen por la CIET.

### **3. Aprobación del informe y clausura de la Reunión**

160. La Reunión examinó y discutió un proyecto de informe de la Reunión preparado por la Oficina que esta proporcionó a los participantes antes de la última sesión. Los expertos propusieron y acordaron varias mejoras y correcciones. El Presidente observó que la Oficina incorporaría las observaciones y las sugerencias formuladas y que el Informe de la Reunión había quedado adoptado por los participantes.
161. Llegados a la clausura de la Reunión, el Sr. Diez agradeció al Presidente su eficacia en la moderación de la discusión. Felicitó a los expertos por el positivo espíritu de colaboración de que habían hecho gala a lo largo de la semana y les agradeció sus constructivas aportaciones, que serían sumamente útiles para que la Oficina pusiera a punto el proyecto de resolución que se sometería a la 19.<sup>a</sup> CIET. El orador observó que la Reunión de expertos constituía una oportunidad excepcional para la colaboración de los estadísticos gubernamentales con expertos designados por los grupos de los trabajadores y de los empleadores. Confiaba en que los vínculos y los contactos que se habían creado durante los preparativos para la CIET persistieran más allá de la conferencia. Esperaba en particular que el Grupo de Trabajo para el avance de las estadísticas de empleo y desempleo establecido para ayudar a la OIT en los preparativos en cuestión seguiría activo y abordaría nuevas tareas.
162. El Sr. Diez reconoció que el mandato emanado de la 18.<sup>a</sup> CIET era más amplio que el orden del día presentado para su discusión en la Reunión de expertos, e indicó que ello se explicaría y discutiría en la 19.<sup>a</sup> CIET. Observó que el orden del día de la CIET estaría repleto, y que en él figurarían varios elementos a efectos de información y discusión, además del proyecto de resolución sobre las estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo. De la CIET se esperaba mucho, ya que era primordial que la resolución final brindara orientaciones para facilitar a todos la tarea de sobrellevar mejor los desafíos derivados de los cambios que se estaban operando en el mundo del trabajo.
163. Por último agradeció al equipo de la OIT la sólida propuesta que había elaborado para su examen por la Reunión, señalando las largas horas de trabajo empeñadas tanto para preparar la Reunión como en el transcurso de ésta. También dio las gracias al personal auxiliar, intérpretes y traductores, cuyos esfuerzos habían contribuido enormemente a la buena marcha de la Reunión.

---

**List of participants**  
**Liste des participants**  
**Lista de participantes**

---

Members representing Governments  
Membres représentant les gouvernements  
Miembros representantes de los gobiernos

**AUSTRALIA AUSTRALIE**

Ms Kirsty Leslie, Director, Labour Market Statistics, Australian Bureau of Statistics, Canberra

**BRAZIL BRÉSIL BRASIL**

Ms Marcia Quintslr, Director of Surveys, Brazilian Institute of Geography and Statistics, Rio de Janeiro

**FRANCE FRANCIA**

M. Olivier Marchand, chargé de mission auprès du Directeur des statistiques démographiques et sociales, Institut national de la statistique et des études, Paris

**INDIA INDE**

Mr Gurucharan Manna, Deputy Director-General, National Accounts Division, Central Statistics Office, New Delhi

**IRELAND IRLANDE IRLANDA**

Mr Kieran Walsh, Senior Statistician, Labour Market and Household Survey Development, Central Statistics Office, Cork

**MOROCCO MAROC MARRUECOS**

M. Jamal Guennouni, Chef du service à la Division des enquêtes sur l'emploi, Direction de la statistique, Rabat

**MEXICO MEXIQUE MÉXICO**

Mr Rodrigo Negrete Prieto, Director de Generación de Estadísticas, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México D.F.

**PHILIPPINES FILIPINAS**

Mr Manuel L. Laopao, Chief, Employment and Labor Office and Head, Employment Manpower Statistics Division of the Bureau of Labor and Employment Statistics (BLES), Manila

**SOUTH AFRICA AFRIQUE DU SUD SUDÁFRICA**

Mr Abrahams Mutedi, Director, Labour Market Information Systems, Department of Labor, Pretoria

*Adviser/Conseiller technique/Consejero técnico:*

Mr Peter Buwembo, Manager, Labour Statistics, Statistics South Africa, Pretoria

---

**SWITZERLAND SUISSE SUIZA**

M. Alain Vuille, Chef de section travail et vie active, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel

**UGANDA OUGANDA**

Mr Fred Vincent Ssennono, Principal Statistician, Uganda Bureau of Statistics, Kampala

**UNITED STATES ETATS-UNIS ESTADOS UNIDOS**

Ms Anne Polivka, Supervisory Economist, Employment Research Staff, Office of Employment and Unemployment Statistics, US Bureau of Labor Statistics, Washington DC

Members representing the Employers  
Membres représentant les employeurs  
Miembros representantes de los empleadores

**AUSTRALIA AUSTRALIE**

Mr Greg Evans, Chief Economist, Australian Chamber of Commerce and Industry, Canberra

**BRAZIL BRÉSIL BRASIL**

Mr Rafael Ernesto Kieckbusch, Confederação Nacional da Indústria, Brasília – DF

**CANADA CANADÁ**

Mr Ken Peacock, Chief Economist and Vice-President, Business Council of British Columbia, Vancouver

**GERMANY ALLEMAGNE ALEMANIA**

Mr Hans-Jürgen Völz, Confederation of German Employers (BDA), Berlin

**POLAND POLOGNE POLONIA**

Ms Monika Gladoch, Employers of Poland, Warsaw

**SOUTH AFRICA AFRIQUE DU SUD SUDÁFRICA**

Mr David Andreas Maree, Senior Economist, Agri SA, Pretoria

---

Members representing the Workers  
Membres représentant les travailleurs  
Miembros representantes de los trabajadores

**AUSTRALIA AUSTRALIE**

Mr Grant Douglas Belchamber, International Officer, Australian Council of Trade Unions (ACTU), Melbourne

**BOTSWANA**

Mr Austin Muneku, Southern Africa Trade Union Coordinating Council (SATUCC), Gaborone

**BRAZIL BRÉSIL BRASIL**

Ms Ana Yara Lopes, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), São Paulo.

**CANADA CANADÁ**

Mr Sylvain Schetagne, National Director, Social and Economic Policy, and Chief Economist, Canadian Labour Congress (CLC-CTC), Ottawa

**GERMANY ALLEMAGNE ALEMANIA**

Mr Hartmut Seifert, Confederation of German Trade Unions (DGB), Dusseldorf

**ROMANIA ROUMANIE RUMANIA**

Ms Silvia Cecilia Gostin, National Trade Union Confederation Cartel Alfa, Bucharest

Representatives of the United Nations, specialized agencies and  
other official international organizations  
Représentants des Nations Unies, des institutions spécialisées  
et d'autres organisations internationales officielles  
Representantes de las Naciones Unidas, de los organismos especializados  
y de otras organizaciones internacionales oficiales

**African Development Bank  
Banque africaine de développement  
Banco Africano de Desarrollo**

Mr Besa Muwele, Senior Regional Statistician, Pretoria

Mr Sylvester Young, Consultant, Geneva

Mr Ralf Hussmanns, Consultant, Prévessin-Moëns

**International Monetary Fund  
Fonds monétaire international  
Fondo Monetario Internacional**

Ms Margaret Fitzgibbon, Senior Economist, Statistics Department, Washington, DC

---

**Sub-Saharan Economic and Statistical Observatory  
Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne  
Observatorio Económico y Estadístico del África Subsahariana**

M. Ousman Koriko, expert en enquêtes auprès des ménages, Bamako

**Organization for Economic Cooperation and Development  
Organisation de coopération et de développement économiques  
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**

M<sup>me</sup> Anne Saint-Martin, économiste, Household Statistics and Measuring Progress Division, Paris

**United Nations Economic Commission for Europe  
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe  
Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa**

Mr Carsten Boldsen, Chief, Economic Statistics Section, Geneva

**The World Bank  
Banque mondiale  
El Banco Mundial**

Ms Oksana Pidufala, Policy Officer, Geneva

**Representatives of non-governmental organizations  
Représentants d'organisations internationales non gouvernementales  
Representantes de organizaciones no gubernamentales**

Ms Janet L. Asherson, International Organisation of Employers (IOE)

Ms Raquel González, International Trade Union Confederation (ITUC)

Ms Esther Busser, International Trade Union Confederation (ITUC)

**International Labour Office  
Bureau international du Travail  
Oficina Internacional del Trabajo**

**Department of STATISTICS  
Département de statistique  
Departamento de ESTADÍSTICA**

Mr Rafael Diez de Medina, Director

Ms Elisa Benes, Representative of the Office

Mr David Hunter, Senior Statistician

Ms Sophia Lawrence, Senior Statistician

Ms Adriana Mata-Greenwood, Senior Statistician

Mr Mustafa Hakki Ozel, Head, Standards and Surveys Unit

Ms Valentina Stoevska, Senior Statistician

---

*Regional advisers*

Mr David Glejberman, Regional Labour Statistician, ILO Santiago

Mr Tite Habiyakare, Regional Labour Statistician, ILO Bangkok

Mr Coffi Agossou, Specialist on Labour Statistics, ILO Pretoria

Mr Honoré Djerma, Specialist on Labour Statistics, ILO Dakar

*Management and support*

Ms Dagmar Walter, Head, Management Support Unit

Ms Michelle de Chaumont, Senior Secretary

Mr Thierry Grange, Computer and Information Technology Assistant

Ms María Ibarz López, Administrative and Finance Assistant

Ms Agnes Kalinga, Secretary

Ms Virginie Woest, Secretary

**Bureau for Employers' Activities**  
**Bureau des activités pour les employeurs**  
**Oficina de Actividades para los Empleadores**

Mr Roy Chacko, Principal Officer

**Bureau for Workers' Activities**  
**Bureau des activités pour les travailleurs**  
**Oficina de Actividades para los Trabajadores**

Mr Frank Hoffer, Coordinator

Mr Andreas Bodemer, Associate Expert

**Office of the Legal Adviser**  
**Bureau du Conseiller juridique**  
**Oficina del Consejero Jurídico**

Mr Jordi Agusti-Panareda, Legal Officer