

KILM 2. Razón empleo-población

Introducción

La razón empleo-población¹ se define como la proporción de la fuerza de trabajo ocupada de un país. Un índice alto indica que un porcentaje alto de la población está en la ocupación, mientras que un índice bajo indica que gran parte de la población no participa directamente en actividades relacionadas con el mercado laboral, ya sea por estar desocupadas (lo más probable), o por estar fuera de la fuerza de trabajo.

En teoría, prácticamente todos los países que recopilan información sobre la situación en el mercado de trabajo deberían publicar los datos requeridos para poder calcular la razón empleo-población, concretamente, datos sobre la población en edad de trabajar y sobre el total de empleo. Sin embargo, no siempre se publican ambos componentes, y no siempre es posible obtener el desglose de la población por edad, en cuyo caso, solo se obtienen los datos sobre empleo sin el correspondiente índice. El cuadro 2 de los KILM muestra la razón empleo-población de 215 economías, desglosada según el sexo y el grupo de edad (total, jóvenes y adultos), cuando es posible.

El KILM 2 también contiene estimaciones de la razón empleo-población elaboradas por la OIT, que pueden ser de utilidad como complemento de las observaciones faltantes. La serie (cuadro 2a) ha sido armonizada teniendo en cuenta las diferencias entre los datos y el alcance de la cobertura de los países, la metodología de recolección y tabulación y otros factores específicos de los países, como el requisito del servicio militar². Incluye tanto los datos declarados por los países como los datos imputados, y estimaciones de nivel nacional exclusivamente, gracias a lo cual la cobertura carece de limitaciones geográficas. Esta serie de estimaciones armonizadas constituye la base de los agregados mundiales y regionales elaborados por la OIT de la razón empleo-población publicada en la serie *Tendencias Mundiales del Empleo*, y expuesta en el programa

¹ En este texto, en ocasiones se utiliza el término “índice(s) de principios fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social en la formulación de políticas y programas ocupación”.

² Para mayor información sobre la metodología utilizada para armonizar las estimaciones, véase el anexo 4, “Nota sobre las estimaciones mundiales y regionales”, en OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo 2011* (Ginebra, 2011); http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_150442.pdf.

informático de la 9.^a edición de los KILM como cuadro R2. El cuadro 2b se basa en las estimaciones nacionales disponibles sobre la razón empleo-población.

Utilización del indicador

La razón empleo-población proporciona información sobre la capacidad de una economía para generar empleo; en el caso de muchos países, el indicador es más esclarecedor que la tasa de desocupación. Pese a que tiende a interpretarse que un índice global elevado es positivo, el indicador solo no basta para evaluar el nivel de trabajo decente o los déficits de trabajo decente³. Para poder evaluar cuestiones tales como los ingresos, las horas de trabajo, el empleo en el sector informal, la subocupación y las condiciones de trabajo, se necesitan más indicadores. De hecho, el índice podría ser elevado por causas no necesariamente positivas –por ejemplo, cuando las posibilidades de educación son limitadas, los jóvenes tienden a tomar cualquier trabajo disponible, en lugar de seguir estudiando para construir su capital humano. Por ello, en toda evaluación de las políticas del mercado laboral de un país en concreto, se recomienda con firmeza revisar varios indicadores en conjunto.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se recoge claramente la idea de que el empleo, (y en concreto, el acceso a un trabajo decente), es crucial para reducir la pobreza, pues en el objetivo de reducir a la mitad la población mundial que vive en pobreza extrema se incluye una meta relativa al empleo. Uno de los cuatro indicadores adoptados para medir el avance hacia la meta 1b consistente en “alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes” es la razón empleo-población⁴. Como el plazo para los ODM termina a

³ Desde la publicación de la OIT: *Trabajo Decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.^a reunión, 1999 (Ginebra, 1999), el objetivo del “trabajo decente” representa el mandato central de la OIT, y comprende las normas y principios fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social en la formulación de políticas y programas para los parados y las mujeres del mundo entero”. Para más información, véase: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.

⁴ El primer Objetivo de Desarrollo del Milenio consta de tres

finales de 2015, el papel crucial del trabajo decente en la reducción de la pobreza fue reforzado en la iniciativa subsiguiente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De hecho, en el octavo ODS se establece el objetivo de “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”⁵.

La razón empleo-población está utilizándose cada vez más como base para las comparaciones del mercado de trabajo entre países o grupos de países. Las cifras sobre empleo por sí solas no bastan para realizar comparaciones, a menos que se expresen como porcentaje de la población que podría estar trabajando. Cabría presumir que un país que emplea a 30 millones de personas está en mejores condiciones que uno que emplea a 3 millones, pero si se añade el componente de la población en edad de trabajar, el panorama sería otro; si en el País A hay 3 millones de personas ocupadas sobre una cantidad posible de 5 millones de personas (razón empleo-población del 60 por ciento), y en el País B hay 30 millones de personas ocupadas sobre una cantidad posible de 70 millones (razón empleo-población del 43 por ciento), la capacidad de generar empleo es superior en el País A que en el País B. El uso de un índice ayuda a determinar qué porcentaje de la población de un país –o grupo de países– está contribuyendo a la producción de bienes y servicios.

El interés particular de desglosar los índices de empleo-población por sexo radica en que, al haber un índice femenino y uno masculino, se puede obtener información sobre las diferencias por razones de género en la actividad del mercado laboral de un país determinado. Cabe subrayar que este indicador tiene un sesgo de género, pues se tiende a subregistrar a las mujeres que no consideran su trabajo como un “empleo” o a aquellas que no se considera “trabajando”. A menudo, las mujeres son las principales responsables de cuidar a los hijos o de diversas tareas en el hogar; ello puede impedirles buscar un empleo remunerado, en particular si no hay pautas socioculturales y/o las políticas y programas que las respaldan, o si no existen políticas

y programas favorables a la familia y que les permitan conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares.

Definiciones y fuentes

La razón empleo-población es la proporción ocupada de población en edad de trabajar de un país. La razón empleo-población juvenil y empleo-población adulta es la proporción de población joven y de población adulta –por lo general personas en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, y de 25 años o mayores, respectivamente– en la ocupación.

En la resolución adoptada por la 19.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), las personas en la ocupación, o personas ocupadas, se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar que, durante un período de referencia corto, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios (es decir, que trabajaron en un puesto de trabajo por lo menos una hora) o que no trabajan debido a una ausencia temporal del puesto de trabajo o debido a disposiciones sobre el ordenamiento del tiempo de trabajo⁶ (véase el recuadro 2).

En la mayoría de los países, se define como población en edad de trabajar al conjunto de personas de 15 años de edad o mayores, si bien el límite etario puede variar de un país a otro. Para muchos, esta edad se corresponde directamente con las normas en vigor respecto a la escolaridad y la idoneidad para trabajar. Sin embargo, algunos países, en particular los países en desarrollo, suelen incluir a los trabajadores jóvenes, pues la “edad de trabajar” puede ser, y suele ser, más temprana. Algunos países en esta situación utilizan un límite oficial inferior, e incluyen a los jóvenes en la medición. Asimismo, los hay que fijan un límite superior de idoneidad para trabajar, como los 65 o los 70 años, si bien este límite no es habitual. Las variaciones de los límites de edad también inciden en las cohortes de jóvenes y de adultos.

Además de estas cuestiones en relación con la edad, entre los países también puede variar la población de referencia para establecer el índice de

metas y nueve indicadores, véase la lista oficial en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml>. Los demás indicadores de la meta sobre trabajo decente son: la tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada (esto es, crecimiento de la productividad laboral; KILM 17), trabajadores pobres (KILM 18) y tasa de empleo vulnerable (KILM 3).

⁵ Puede consultarse la lista oficial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus correspondientes metas (incluidas las del Objetivo 8) en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

⁶ Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, adoptada por la 19.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, octubre de 2013, Ginebra, 2013; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf.

ocupación. En la mayoría de los casos, se utiliza la población institucional residente en edad de trabajar que vive en hogares privados, excluyendo a los miembros de las fuerzas armadas y las personas que residen en instituciones de salud mental, penitenciarias o de otro tipo. No obstante, en la población de referencia para establecer los índices de ocupación, muchos países incluyen a las fuerzas armadas, incluso si no lo hacen en las cifras del empleo. En general, la información correspondiente a este indicador proviene de encuestas de hogares, incluidas las encuestas de fuerza de trabajo. Algunos países utilizan las “estimaciones oficiales” o censos de población como fuente de sus cifras sobre el empleo.

Limitaciones para la comparabilidad

Las variaciones de las definiciones utilizadas para las cifras sobre empleo y población afectan significativamente la comparabilidad de los índices de ocupación. Tal vez, las diferencias más importantes resultan de la cobertura de edad, como los límites inferior y superior para participar en la fuerza de trabajo. Las estimaciones del empleo y de la población también pueden variar en función de la inclusión o no de las fuerzas armadas.

Otro aspecto determinante de las diferencias en la medición es el tratamiento que se da a los grupos de trabajadores en cada país. La definición internacional incluye a todas las personas que, durante un período de referencia corto, trabajaron una hora por lo menos⁷. Puede tratarse de un trabajador con un empleo remunerado o un trabajador independiente, incluidas modalidades laborales menos convencionales, algunas de las cuales se abordan pormenorizadamente en la resolución, como el trabajo familiar no remunerado, el aprendizaje o la producción no comercial. La mayoría de las excepciones para la cobertura de

todas las personas ocupadas en una encuesta de fuerza de trabajo tienen que ver con leves variaciones nacionales respecto de la recomendación internacional aplicable a las situaciones de empleo alternativas. Por ejemplo, algunos países solo incluyen en la medición a los asalariados, y otros, a todas las personas participantes en el mercado laboral, es decir, ocupados que perciben una remuneración, más los propietarios que trabajan y que perciben una remuneración o beneficios en función de los dividendos de la empresa. Entre otras variaciones de las “normas” que rigen la medición del empleo total cabe citar los límites de horas (superiores a una hora) fijados para los trabajadores familiares auxiliares antes de la inclusión⁸.

En la mayoría de los casos, se utilizan encuestas de hogares sobre la fuerza de trabajo, de las que se obtienen estimaciones conformes con las normas de la OIT sobre definiciones y recolección. Un número reducido de países utiliza otras fuentes, como censos de población, estimaciones oficiales, o encuestas especializadas sobre el nivel de vida, lo que puede causar problemas de comparabilidad a nivel internacional.

Otro elemento que complica las comparaciones es la gran variación en la frecuencia de recolección de datos, que en un año puede oscilar entre uno y 12 meses. Como indudablemente en todos los países hay diversos tipos de estacionalidad, solo por esta causa, los índices de ocupación pueden variar. Además, en un mismo año pueden producirse variaciones del nivel de empleo que pueden no percibirse cuando la periodicidad de las observaciones es menor. Cabe prever que el índice de aquellos países cuya razón empleo-población se basa en encuestas que no cubren un año completo de observaciones mes a mes no será comparable directamente. Por ejemplo, es probable que un promedio anual basado en 12 observaciones mensuales, siendo iguales los demás factores, sea diferente de un promedio anual basado en cuatro observaciones (u observaciones trimestrales).

⁷ La aplicación del límite de por lo menos una hora en un puesto para clasificar el empleo como porcentaje de la fuerza de trabajo internacional no está exenta de detractores. El principal argumento es que, clasificar como ocupados a quienes han trabajado una hora semanal junto con quienes trabajan 50 horas semanales resulta en una sobreestimación de la utilidad laboral. El lector interesado en obtener más información sobre la medición de la subutilización de la fuerza de trabajo puede consultar la referencia de la OIT: “Beyond unemployment: Measurement of other forms of labour underutilization”, Documento de Sala 13, 18.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Grupo de Trabajo sobre Subutilización de la fuerza de trabajo, Ginebra, 24 de noviembre de noviembre a 5 de diciembre de 2008; http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_100652/lang-es/index.htm.

⁸ Estas excepciones se señalan en la sección “Límites de la cobertura” de todos los cuadros de los KILM sobre el empleo. El mínimo de horas más elevado utilizado en relación con los trabajadores familiares auxiliares se corresponde con una norma internacional más antigua adoptada por la Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo en 1954, según la cual, para clasificarse como en el empleo, estos trabajadores debían haber trabajado al menos una tercera parte de las horas de trabajo habituales. El tratamiento especial quedó sin efecto en la CIET de 1982.

Recuadro 2 Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, adoptada por la 19.a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, octubre de 2013 [párrafos pertinentes]

Conceptos y definiciones

Ocupación (párrs. 27 a 31)

27. Las personas en la ocupación, o personas ocupadas, se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar que, durante un período de referencia corto, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios. Se clasifican en esta categoría:

- a) las personas ocupadas y “trabajando”, es decir, que trabajaron en un puesto de trabajo por lo menos una hora, y
- b) las personas ocupadas pero “sin trabajar” debido a una ausencia temporal del puesto de trabajo o debido a disposiciones sobre el ordenamiento del tiempo de trabajo (como trabajo en turnos, horarios flexibles y licencias compensatorias por horas extraordinarias).

28. La expresión “a cambio de remuneración o beneficios” se refiere al trabajo realizado en el contexto de una transacción a cambio de ingresos a ser pagados en forma de sueldos o salarios por el tiempo trabajado o el trabajo efectuado, o en forma de beneficios derivados de los bienes producidos y servicios prestados a través de transacciones de mercado, de acuerdo con las normas estadísticas internacionales más recientes sobre los ingresos relacionados con la ocupación.

- a) Incluye la remuneración en efectivo o en especie, ya sea efectivamente recibida o no, y también puede incluir componentes adicionales de ingresos en efectivo o en especie.
- b) La remuneración puede ser pagada directamente a la persona que realiza el trabajo o indirectamente a un miembro del hogar o de la familia.

29. Las personas ocupadas “ausentes temporalmente” durante el período de referencia corto son aquellas que, habiendo trabajado en su puesto de trabajo actual, se encontraban “sin trabajar” durante un período corto pero que durante su ausencia mantenían un vínculo con el puesto de trabajo. En tales casos:

- a) el “vínculo con el puesto de trabajo” se establece teniendo en cuenta el motivo de la ausencia y, para ciertos motivos, la percepción ininterrumpida de un ingreso y/o la duración total de la ausencia, sobre la base de la autodeclaración o de su registro, según cuál sea la fuente estadística;
- b) los motivos de ausencia, que por su naturaleza son habitualmente de corta duración, durante la cual se mantiene el “vínculo con el puesto de trabajo”, incluyen aquéllos, tales como: las licencias por enfermedad o accidentes (incluidas las lesiones profesionales), los días festivos, las vacaciones o licencias anuales, y los períodos de las licencias de maternidad o de paternidad especificados en la legislación;
- c) los motivos de ausencia en los que el “vínculo con el puesto de trabajo” requiere pruebas adicionales, incluyen entre otros: las licencias parentales, las licencias de formación, la prestación de cuidados a terceros, otras ausencias por motivos personales, las huelgas y cierres patronales, la reducción de la actividad económica (por ejemplo, la suspensión temporal del trabajador y la escasez de trabajo), la desorganización o suspensión del trabajo (por razones tales como el mal tiempo; las averías mecánicas, eléctricas, o en las comunicaciones; problemas con las tecnologías de la información y la comunicación; la escasez de materias primas o combustibles, etc.):
 - i) para estos motivos, se debería comprobar la existencia de una remuneración o beneficio y/o utilizar un umbral de duración. Por regla general, el umbral recomendado no debería ser superior a tres meses, tomando en cuenta la duración de las licencias legales especificadas en la legislación o la práctica habitual y/o la

duración de la temporada de trabajo a fin de facilitar el seguimiento de las pautas de trabajo estacionales. En aquellos casos en que el regreso a la ocupación en la misma unidad económica está garantizado, el umbral puede ser mayor a tres meses;

ii) por razones operativas, cuando se desconoce la duración total que tendrá la ausencia, debería utilizarse el tiempo de ausencia ya transcurrido.

30. Las personas ocupadas incluyen:

a) las personas que trabajan a cambio de remuneración o beneficios mientras participan en actividades de formación o de perfeccionamiento por exigencia de su puesto de trabajo o para otro puesto de trabajo en la misma unidad económica; estas personas se clasifican como personas ocupadas y “trabajando”, en conformidad con las normas estadísticas internacionales sobre el tiempo de trabajo;

b) los pasantes, aprendices y personas en formación que trabajan a cambio de una remuneración en efectivo o en especie;

c) las personas que trabajan a cambio de una remuneración o beneficios a través de programas de promoción del empleo;

d) las personas que trabajan en sus propias unidades económicas para producir bienes destinados principalmente a la venta o el trueque, aun cuando parte de la producción se destine al consumo del hogar o la familia;

e) las personas con puestos de trabajo estacionales y que durante la temporada baja continúan desempeñando algunas de las tareas y obligaciones de sus puestos de trabajo, a excepción de las obligaciones legales o administrativas (por ejemplo, el pago de impuestos), independientemente de si perciben una remuneración o beneficios;

f) las personas que trabajan a cambio de remuneración o beneficios pagaderos al hogar o familia:

i) en unidades de mercado dirigidas por un miembro de la familia que vive en el mismo o en otro hogar; o

ii) realizando las tareas u obligaciones de un puesto de trabajo asalariado desempeñado por un miembro de la familia que vive en el mismo o en otro hogar;

g) los miembros permanentes de las fuerzas armadas, las personas que realizan el servicio militar y las personas en el servicio civil alternativo que realizan este trabajo a cambio de remuneración en efectivo o en especie.

31. Las personas ocupadas excluyen:

a) los pasantes, aprendices y personas en formación que trabajan sin recibir remuneración, en dinero o especie;

b) los participantes en programas de formación o de actualización de competencias en el marco de programas de promoción del empleo, cuando no participan en el proceso de producción de la unidad económica;

c) las personas que deben trabajar como condición para seguir recibiendo un beneficio social del gobierno como por ejemplo el seguro de desocupación;

d) las personas que reciben transferencias, en efectivo o en especie, las cuales no están relacionadas con el trabajo en la ocupación;

e) las personas con puestos de trabajo estacionales durante la temporada baja, si dejan de desempeñar sus tareas y obligaciones;

f) las personas que tienen derecho a reintegrarse en la misma unidad económica pero que estuvieron ausentes por los motivos indicados en el párrafo 29, c), si la duración total de la ausencia sobrepasa el umbral especificado y/o si no se comprueba la existencia de una remuneración o beneficio. Por razones analíticas, puede ser útil recolectar información sobre la duración total de la ausencia, los motivos de la ausencia, las prestaciones otorgadas, etc., y

g) las personas que han sido suspendidas por tiempo indefinido sin ninguna garantía de regreso a la ocupación en la misma unidad económica.