

2. Las normas internacionales

Las normas internacionales sobre estadísticas del trabajo contienen directrices formuladas en consulta con expertos nacionales y representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores con el objeto de contribuir a la elaboración de estadísticas pertinentes y lograr que sean comparables en el ámbito internacional.

Dichas normas se basan en las resoluciones adoptadas en las diferentes reuniones de la Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo bajo la supervisión de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Los temas abordados en esas reuniones incluyen numerosas disposiciones relativas a conceptos y definiciones, métodos de medición y de recolección de la información, clasificación, análisis y difusión de los principales ítems (OIT 1988).

La mayoría de las definiciones utilizadas en nuestro país se inspiran en la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada en 1982 (13º reunión). Por otra parte, la mayoría de los países han adoptado el Convenio Internacional del Trabajo sobre Estadísticas del Trabajo N° 160. Veamos brevemente su contenido así como las recomendaciones de las citadas conferencias.

2.1. La población económicamente activa

“La población económicamente activa abarca a todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, definidos según los sistemas de cuentas nacionales y de balances de las Naciones Unidas, durante un período de referencia especificado” (OIT 1988). Esas personas pueden estar empleadas o desempleadas.

2.2. La población no económicamente activa (o inactiva)

Según la OIT esta categoría de personas que no están incluidas en la fuerza de trabajo “abarca a todas las personas que no pertenecían a las categorías con empleo o desempleadas en el período breve de referencia y, por lo tanto, **no eran corrientemente activas**, en razón de: a) asistencia a institutos de educación; b) dedicación a trabajos en el hogar; c) jubilación o vejez; d) u otras razones como enfermedad o incapacidad, que pueden especificarse” (OIT 1988).

Por otra parte, según la definición de las Naciones Unidas en *Principios y recomendaciones para los censos de población y habitación* (1980), no forman parte de la población económicamente activa ciertas categorías funcionales, como por ejemplo:

1. estudiantes que no ejercen una actividad laboral;
2. trabajadores del hogar, si no perciben una remuneración por tal concepto;
3. personas que perciben transferencias (jubilados, pensionados, rentistas, etc.);
4. personas que participan en servicios comunitarios y forman parte de grupos de voluntarios no remunerados;
5. otras personas que se dedican a actividades marginales que quedan fuera de los límites de la actividad económica o que perciben una ayuda pública o privada que les permite subsistir, y
6. los niños o jóvenes que ya no asisten a la escuela.

Entonces, normalmente, poseer un trabajo no remunerado no significa automáticamente ser activo o estar empleado. Como excepción, en el caso argentino, se consideran activas a las personas que, sin percibir remuneraciones, trabajen un mínimo de 15 horas en la semana de referencia.

2.3. La significación de estar empleado

Para la OIT, se considerará con empleo “a todas las personas que tengan más de una cierta edad especificada y que durante un breve periodo de referencia, tal como una semana o un día, estuvieran en cualquiera de las siguientes categorías: con un empleo asalariado o con un empleo

independiente” (OIT, 1988). Veamos a continuación cómo se especifican cada una de ellas según dichas Recomendaciones de la OIT.

“1. personas con **empleo asalariado**:

- a. trabajando durante el período de referencia por un sueldo o salario en metálico o en especie;
- b. con empleo, pero sin trabajar durante el periodo de referencia y que mantienen un vínculo formal con su empleo, según los siguientes criterios:
 - pago ininterrumpido de sueldos o salarios;
 - garantía de reintegración en el empleo al término de la contingencia o un acuerdo respecto de la fecha de reintegración;
 - durante la ausencia del trabajo, un periodo en el cual los trabajadores pueden percibir una remuneración social sin obligación de aceptar otros trabajos;
- c. las personas ausentes de su trabajo temporariamente (por causa de enfermedad o accidente, días festivos o vacaciones, huelga, paro de empleadores, licencia de estudios o de formación profesional, licencia por maternidad o paternidad, suspensión por coyuntura económica difícil, desorganización o suspensión temporal del trabajo por razones tales como el mal tiempo, averías mecánicas o eléctricas, escasez de materias primas o combustibles), pero siempre que tuvieran un vínculo formal con su empleo;
- d. los aprendices que hayan recibido una retribución en metálico o en especie, pueden clasificarse como “trabajando” o “con empleo pero sin trabajar”, al igual que las demás personas con empleo asalariado;
- e. los miembros de las fuerzas armadas, incluyendo a los miembros permanentes y temporales”.

“2. personas con **empleo independiente**:

- a. “trabajando” durante el periodo de referencia, y realizando algún trabajo (o sea una hora de trabajo por lo menos) para obtener beneficios o ganancia familiar, en metálico o en especie;

- b. “con una empresa pero sin trabajar”, porque están temporariamente ausentes del trabajo durante el periodo de referencia por cualquier razón específica;
- c. los trabajadores familiares no remunerados que están trabajando al menos 15 horas durante el periodo de referencia;
- d. las personas ocupadas en la producción de bienes y servicios económicos, para consumo propio o del hogar, si dicha producción constituye una aportación importante al consumo total del hogar;
- e. los empleadores, trabajadores por cuenta propia y miembros de cooperativas de producción también pueden clasificarse como trabajando o con empleo pero sin trabajar.

En las *Recomendaciones internacionales de actualidad en estadísticas del trabajo* (edición 2000) se dice: “Debería considerarse como personas con empleo independiente a los trabajadores familiares no remunerados que estén trabajando sin consideración al número de horas trabajadas durante el período de referencia. Los países que, por razones particulares, prefieren introducir un criterio de tiempo mínimo de trabajo como condición para incluir a los trabajadores familiares no remunerados entre las personas con empleo, deberían identificar y clasificar aparte a los que trabajan menos del tiempo prescrito”. Como se desprende del texto no todos los países lo aplican. En el caso de la EPH puntual nunca se eliminó el criterio de las 15 horas no remuneradas para el trabajador sin pago.

Según las clasificaciones de las actividades que forman parte de la población económicamente activa, puede subestimarse o sobreestimarse el número de los empleados.

En muchos casos tiende a **subestimarse** el número de trabajadores empleados (generalmente cuando se trata de mujeres y niños), por varias causas:

1. debido principalmente a las actividades que están comprendidas de manera explícita en la definición de empleo (porque se excluyen de la misma las actividades destinadas al uso o consumo propio, salvo que hagan un aporte importante al consumo total del hogar, como sería el caso de la auto-construcción),

2. las edades límite (mínima y máxima) para trabajar, fijadas por la legislación,
3. la calidad de las estadísticas (pues es difícil reunir estadísticas sobre el trabajo de menores),
4. cuando se interrumpen las actividades laborales durante cierto tiempo como consecuencia de crisis económicas exógenas,
5. y/o por el periodo de referencia escogido (cuando éste es la semana anterior a la encuesta puede llegar a excluirse a trabajadores de temporada u ocasionales).

En otros casos, debido al instrumento utilizado para captar información, tiende a **sobrestimarse** la cantidad de personas empleadas, aunque no se trate de empleos genuinos. Cuando el periodo de referencia es más largo (puede ser en algunos casos de hasta un año), se considera ocupados a aquellos que estuvieron económicamente activos la mayor parte del periodo considerado y que acreditan mayor número de días con empleo que sin él. En cambio, si el periodo de referencia es corto (un día, una semana), se incluyen como empleados sólo a aquellas personas que están trabajando o las que aún estando sin trabajar (por enfermedad temporal, vacaciones, huelgas, lock-out, suspensión del trabajo, etc.) mantienen todavía un vínculo formal con su empleo. La definición de empleo, propuesta por las Conferencias de los Estadígrafos de Trabajo mencionadas anteriormente, abarca una multiplicidad de tipos de empleos, y puede dar lugar a una sobreestimación del número de personas ocupadas debido a que **la duración mínima requerida para ser considerado empleado es de una hora remunerada durante el periodo de referencia.**

El uso de estas definiciones determina de hecho que, al hacer el relevamiento, se le dé sistemáticamente más importancia al tiempo pasado en el empleo que en el desempleo o en la inactividad, ya que por ejemplo, un estudiante que la mayor parte de su tiempo lo dedica al estudio y trabaja solo unas pocas horas durante el periodo de referencia en que se lleva a cabo la encuesta es considerado ocupado; lo mismo ocurre con un trabajador sin ocupación estable que durante un largo tiempo busca de manera intensa pero infructuosa un empleo, pero que durante el periodo de referencia previo al relevamiento sólo realiza durante unas pocas horas una “changa”, que acepta para poder subsistir.

La concepción sobre la población económicamente activa (PEA) que surgió de dichas Conferencias suponía implícitamente que la población en edad de

trabajar está dividida claramente en tres categorías: empleados, desempleados e inactivos y que cualquier persona podía clasificarse sin equívocos en una sola de estas tres categorías, dando prioridad a las actividades en empleo sobre las de búsqueda de empleo y a estas últimas respecto de cualquier actividad no remunerada. En efecto, se clasifica como empleado a quien trabaja y busca otro empleo a la vez, mientras que se clasifica como desempleado a un estudiante que al mismo tiempo que prosigue sus estudios trata de conseguir un empleo.

Sin embargo, pronto se manifestó la insuficiencia de esa noción de desempleo para los países “con economías en vías de desarrollo”, donde el seguro de desempleo y los programas estatales de asistencia a los desempleados simplemente no existían o involucraban a un número muy reducido de personas lo cual obligaba a los trabajadores a tratar de conseguir empleo en una actividad económica, por insignificante o inadecuada que resulte, para asegurar su sobrevivencia.

2.4. El subempleo

El fenómeno de subempleo, considerado por mucho tiempo como algo propio de los países “con economías en vías de desarrollo”, también comenzó a emerger en las economías centrales a partir de mediados de los años 70, pues a la situación tradicional de subempleo horario, comienzan a agregarse los programas de fomento del empleo, que generaron varias formas de empleo precario o a tiempo parcial, que podrían de alguna manera asimilarse al subempleo.

La 9a. Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo de 1966, definió el subempleo distinguiendo dos categorías:

1. El subempleo visible: *“abarca a todas las personas con empleo asalariado o empleo independiente, trabajando, o con empleo pero sin trabajar, que durante el periodo de referencia trabajan involuntariamente menos que la duración normal del trabajo para la actividad correspondiente, y que buscaban o estaban disponibles para un trabajo adicional”* (OIT 1988: 60). Es el caso de los trabajadores cuya jornada de trabajo es inferior a la duración normal y están disponibles para trabajar más horas o asumir un trabajo adicional.

2. El subempleo invisible: *“es ante todo un concepto analítico que refleja una mala distribución de la mano de obra o un desequilibrio fundamental*

entre la mano de obra y los otros factores de producción. Sus síntomas característicos podrían ser el bajo nivel de los ingresos, el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones y la baja productividad” (OIT 1988:60).

En la mayoría de los países solo se mide el subempleo visible, pero en los casos en que se realizaron ambas mediciones, se observa que el subempleo invisible así definido, comprende muchos más trabajadores que el visible (OIT 1995).

2.5. ¿Quiénes son los desempleados?

La desocupación es una categoría estadística cuya formulación data de una época relativamente reciente, que se ha construido socialmente en los países desarrollados, pues no existía en los primeros censos nacionales de población ni en los censos nacionales económicos hasta finales del siglo pasado.

Sólo se vinculaba explícitamente la noción de desocupación con las categorías de la fuerza de trabajo que antes de ese registro eran asalariadas (Salais, Bavarez, Reynaud-Cressent 1986; Topalov 1994). No era este el caso de quienes sin ser asalariados trabajaban en las empresas familiares, o en sus domicilios, pues cuando se interrumpían esas actividades y por consiguiente dejaban de percibir ingresos, dado que no cobraban salarios, no se los consideraba desempleados. Mientras se esperaba en esas actividades una nueva fase expansiva del ciclo, en las familias se procedía internamente al reparto de los recursos acumulados anteriormente y disponibles, sin que se requiriera efectuar un trabajo equivalente en contrapartida.

Una definición relevante acerca del desempleo se adoptó en la Conferencia de Estadígrafos del Trabajo de 1954 (que luego será precisada en 1982). La misma establece una síntesis de las condiciones que debe reunir un trabajador (que tenga más de una cierta edad especificada), para estar desocupado durante el periodo de referencia:

- encontrarse sin empleo, es decir que no tengan un empleo asalariado o un empleo independiente, tal como se los definiera anteriormente;
- estar disponible para trabajar en una de las dos modalidades (asalariado o independiente);

- estar buscando un empleo asalariado o un empleo independiente en un periodo reciente especificado.

La búsqueda puede hacerse de diversas maneras: de tipo asalariado en las agencias del Servicio Público de Empleo, en agencias privadas, estableciendo una relación directa con los empleadores, poniendo avisos o respondiendo a las ofertas que aparecen, buscando ayuda entre sus amigos y familiares), o de tipo independiente o como empresario (buscando terrenos, edificios y bienes de producción para montar su propia empresa, haciendo gestiones para solicitar créditos o para obtener patentes, licencias o permisos, etc.) (OIT 1988).

La OIT por su parte definió en el documento citado, como “desempleadas a todas las personas que tengan más de cierta edad especificada y que, en un día especificado, o en una semana especificada se hallen en las siguientes categorías:

1. Los trabajadores disponibles para el empleo cuyo contrato de trabajo haya expirado o esté suspendido temporalmente, que estén sin empleo y busquen trabajo remunerado;
2. Las personas disponibles para trabajar (salvo caso de enfermedad benigna) durante el periodo especificado y en busca de trabajo remunerado, que nunca hayan estado empleadas o cuya última situación en la ocupación no haya sido la de asalariada, (es decir ex-empleadores, etc.) o las que hayan estado retiradas de la vida activa;
3. Las personas sin empleo que en el momento de que se trate, estén disponibles para trabajar y hayan logrado un nuevo empleo que deba empezar en una fecha subsiguiente al periodo especificado;
4. Las personas que hayan sido suspendidas temporal o indefinidamente sin goce de remuneración”.

Según la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, tampoco se considerará desempleadas (ni ocupadas) a las personas comprendidas en las categorías siguientes:

1. Las que tengan el propósito de establecer por su cuenta un negocio de explotación agrícola, pero que todavía no lo hayan hecho y que no estén buscando trabajo remunerado;
2. los antiguos trabajadores familiares no remunerados que no estén trabajando ni buscando trabajo remunerado.

En los países desarrollados, durante la década de los años 50, el desempleo aparecía como un fenómeno coyuntural, sin carácter masivo, y se consideraba que sería fácil de resolver en el corto plazo recurriendo a las políticas macroeconómicas de inspiración keynesiana que estimulaban la demanda. El desempleo era entonces una categoría residual, poco significativa, que dependía por una parte del comportamiento demográfico, de la dinámica de la población económicamente activa y, por otra parte, de la dinámica productiva (el crecimiento del PBI), de las necesidades de las empresas y organizaciones y de las políticas de selección y de reclutamiento llevadas a cabo por las empresas.

Estas condiciones plantean ciertas ambigüedades en la definición de quiénes son efectivamente los trabajadores que se encuentran desempleados.

La primera ambigüedad se origina en la definición de quiénes son los trabajadores “empleados”. Como se analizó anteriormente, estar empleado significa tener un trabajo dedicado a la producción de bienes y servicios definidos en el Sistema de Cuentas Nacionales y que sea remunerado o que, a pesar de no dar lugar a remuneración, se trate de una actividad cuyos productos tengan un valor en el mercado.

En segundo lugar, la disponibilidad para trabajar plantea la ambigüedad de si significa simplemente la voluntad de trabajar, la posibilidad objetiva de realizar una tarea y tener aptitud para el trabajo (y en consecuencia solo se excluirían aquellas personas que esten imposibilitadas de manera duradera), o se trata efectivamente de una disponibilidad inmediata para el trabajo (entonces se excluirían también a aquellos trabajadores que en el momento del relevamiento se hallen realizando estudios o que estén temporariamente enfermos).

También es ambigua la condición de estar en la búsqueda de empleo, ya que puede simplemente creerse lo que manifiesta el encuestado o, por el contrario, tratar de controlar efectivamente las gestiones que hizo o está realizando para conseguirlo.

Las situaciones institucionales pueden influir también en el comportamiento de búsqueda, así como la forma en que se toman en cuenta las estadísticas para estos trabajadores. Por ejemplo, en Francia, se considera que la inscripción en la Agencia Nacional para el Empleo (ANPE) es una gestión suficiente como para probar la voluntad del desocupado de buscar un empleo; mientras que en otros países con menor infraestructura en materia de Servicio Público de Empleo, los desocupados pueden desalentarse con

mayor rapidez y al no buscar empleo, son de hecho excluidos de la PEA (Cornilleau 1998).

2.6. El sector informal

Veamos algunas características del llamado Sector Informal, una parte de cuyos integrantes están empleados pero no están registrados y otra parte se sitúa dentro del empleo no asalariado.

El PREALC de la OIT definió inicialmente al mercado informal como aquel que “agrupa a todas las actividades de bajo nivel de productividad, a los trabajadores independientes (con excepción de los profesionales), a las empresas muy pequeñas o no organizadas”, lo cual justifica que se lo asocie al subempleo urbano (PREALC 1978).

Los estudios de la OIT y del PREALC han puesto de relieve las características que sirven mejor para definir el Sector Informal: lo componen unidades de producción muy heterogéneas, existe facilidad de entrada al sector, los mercados en que operan son competitivos pero no están reglamentados, predomina la utilización de recursos y factores de producción de origen local, tienen dificultades para acceder a créditos institucionales, los bienes de producción son propiedad de personas físicas y de sus familiares, las actividades son de pequeña escala y predominan las de carácter inestables o ambulantes, la producción se destina al mercado local, se usan tecnologías poco productivas e intensivas en el uso de la fuerza de trabajo, las calificaciones profesionales han sido adquiridas fuera del sistema escolar formal, en cada unidad de producción trabaja un número pequeño de personas y predominan las formas de empleo no asalariado y los trabajadores familiares no remunerados.

Recientemente Víctor Tokman (ex-director del PREALC), definió la informalidad en una doble perspectiva. Primero desde la óptica de la **sobrevivencia**, donde el sector informal es el resultado de la presión del excedente de oferta de mano de obra para acceder al empleo, cuando los buenos empleos en el sector urbano son insuficientes. En los países donde no existe un verdadero seguro de desempleo o este es insuficiente, la gente busca sus propias soluciones, y la solución es producir o vender algo para ganarse el sustento de sobrevivencia. Una segunda lógica, que apareció recientemente, sería la **descentralización productiva** para reducir costos operativos fijos y variables, especialmente los laborales, procesos que son incluso promocionados por reformas laborales, o que se originan

simplemente para evadir la legislación en cuanto autorizaciones de funcionamiento, el pago de los impuestos y de las contribuciones al sistema de seguridad social (Tokman 1999).

Otros enfoques desde la teoría del valor-trabajo, han señalado la funcionalidad del sector informal para la existencia y desarrollo de las empresas capitalistas, porque constituirían reservas de fuerza de trabajo de donde se extraería mano de obra en caso de necesitarse, o adonde se “depositaría” la fuerza de trabajo excedente o que ya no tuviera mucha utilidad. Los bajos costos de producción en las empresas de dicho sector contribuirían a reducir el costo de reproducción de la fuerza de trabajo y por consiguiente, presionarían hacia abajo la tasa de salarios del sector formal.

Desde otra perspectiva, el sector informal sería sinónimo de subempleo o de desempleo disfrazado.

Pero lo cierto es que, si se parte de la definición propuesta por la OIT y según como se lo mida, su número e importancia relativa dentro de la PEA se va incrementando en la mayoría de los países (por ejemplo en aquellos con menor grado de desarrollo económico de América Latina) y explicaría buena parte del aumento de las tasas de empleo, cuando se produce.

Se trata de un sector donde predomina la heterogeneidad. Por otra parte, no siempre los salarios de los trabajadores del sector informal son más bajos que los salarios mínimos legales o de los que predominan en las pequeñas empresas del sector formal. También se constata que muchos jóvenes trabajadores portadores de diplomas se insertan en el sector informal asumiendo los riesgos de la inseguridad e inestabilidad en el empleo, para realizar actividades que les brindan mayor satisfacción, les permiten disponer de más tiempo libre o para proseguir mientras tanto estudios superiores, incrementando la duración de la jornada si fuera necesario. A veces los trabajadores informales se desempeñan en varios empleos a la vez, son pluriactivos, y por esas causas se dificulta su clasificación por ramas de actividad. Finalmente, desde el punto de vista de la duración de la jornada, no se trata propiamente de subempleados, porque tienen una prolongada presencia física en sus puestos de trabajo, aún cuando la productividad sea reducida y la jornada se caracterice por una elevada “porosidad” (OIT, PREALC 1978).

Para Charmes (1992) las actividades del sector informal son esencialmente las que, siendo al mismo tiempo lícitas pero ilegales, se desarrollan en unidades económicas urbanas no-agrícolas, no registradas por los censos y

encuestas, o en actividades registradas pero que pueden asimilarse debido a factores tales como la organización de la producción, comercialización (inexistencia de balances, de registros de facturación, de contribuciones al sistema impositivo y al de seguridad social), la pequeña escala y tamaño (medido según el número de trabajadores), y el bajo nivel tecnológico (estimado según el consumo de energía por trabajador y las calificaciones profesionales del personal ocupado).

Se trata de una noción que comenzó a utilizarse con mayor frecuencia en la década de los años 70, para explicar la realidad de los países con “economías subdesarrolladas”, -atendiendo especialmente al fenómeno de las migraciones rural-urbanas- y al predominio de trabajo no asalariado. Uno de los aspectos más frecuentemente cuestionados de ese concepto está centrado en el hecho de que esa noción no se refiere preferentemente a las características del individuo, sino que toma principalmente en cuenta las que son propias de la actividad ejercida y que no puede asimilarse propiamente al subempleo. Pero se trata de un conjunto de actividades que se caracteriza por una fuerte heterogeneidad y donde coexisten situaciones muy contrastadas. Cuando se está frente a este fenómeno, para tener una idea más realista de la situación, la utilización de las encuestas a los hogares podría complementarse con censos a los establecimientos donde esas actividades se desarrollan, y encuestas a las personas que allí trabajan, lo cual permite además captar a trabajadores ocupados, pero ocultos dentro de la población económicamente inactiva (Charmes 1992).