

**Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, adoptada por la decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (octubre de 1998)**

La decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo,

.....

Habiendo examinado los textos pertinentes de la resolución núm. III sobre la medición y análisis del subempleo y la utilización insuficiente de los recursos de la mano de obra adoptada por la undécima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1966), y de la resolución núm. I sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1982),

Habiendo reconocido que la resolución núm. I adoptada por la decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo proporciona el marco en el que se integra la formulación de esta resolución,

Reconociendo la necesidad de revisar las normas existentes en materia de medición del subempleo, ampliándolas para que incluyan también situaciones de empleo inadecuado, con el fin de incrementar la utilidad de las normas para que sirvan como directrices técnicas destinadas a los países y mejorar la comparabilidad internacional de las estadísticas,

Admitiendo que la importancia del subempleo y de las situaciones de empleo inadecuado depende, en un país determinado, de la naturaleza de sus mercados laborales, y que en consecuencia la decisión de medir uno o ambos se ha de tomar en función de las circunstancias nacionales;

Adopta, con fecha quince de octubre de 1998 la siguiente resolución, que viene a sustituir la resolución núm. III de la undécima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo y los párrafos 14 a 20 y el apartado 5) del párrafo 21 de la resolución núm. I de la decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

**Objetivos**

1. El principal objetivo que se persigue con la medición del subempleo y de las situaciones de empleo inadecuado es perfeccionar el análisis de los problemas del empleo y contribuir a la elaboración y evaluación de políticas y medidas de corto y largo plazo, destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, como se especifica en el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y en las Recomendaciones correspondientes (núms. 122 y 169) que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964 y 1984. En este contexto, las estadísticas sobre el subempleo y los indicadores de situaciones de empleo inadecuado deberían utilizarse para complementar las estadísticas sobre el empleo, el desempleo y la inactividad, y las circunstancias de la población económicamente activa en un país.

2. La medición del subempleo debería considerarse como parte integrante del marco para la medición de la fuerza de trabajo, según se establece en las normas internacionales vigentes en materia de estadísticas sobre la población económicamente activa; y los indicadores de situaciones de empleo inadecuado deberían, en la medida de lo posible, ser compatibles con este marco.

## **Alcance y conceptos**

3. En conformidad con el marco para la medición de la fuerza de trabajo, la definición del subempleo y de los indicadores de empleo inadecuado debería basarse principalmente en las capacidades actuales y en la situación de trabajo descrita por esos trabajadores. El concepto de subempleo basado en modelos teóricos sobre las capacidades y los deseos potenciales de las personas en edad de trabajar, queda fuera del alcance de esta resolución.

4. El subempleo refleja la subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada, incluyendo el que es causado por un sistema económico nacional o local deficiente. Se relaciona con una situación alternativa de empleo que la persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo. En esta resolución las recomendaciones concernientes a la medición del subempleo se limitan al subempleo por insuficiencia de horas, tal como se define en el subpárrafo 8, 1).

5. Los indicadores de las situaciones de empleo inadecuado, que afectan a las aptitudes y al bienestar de los trabajadores, y que pueden variar según las condiciones nacionales, se relacionan con ciertas características de la situación laboral, como el uso de las competencias profesionales, el grado y la naturaleza de los riesgos económicos, el régimen horario del trabajo, el desplazamiento al lugar de trabajo, la seguridad y salud de los trabajadores y las condiciones generales del trabajo. En gran medida, los conceptos estadísticos que describen esas situaciones no han sido desarrollados suficientemente.

6. Las personas ocupadas pueden encontrarse simultáneamente en el subempleo y en situaciones de empleo inadecuado.

## **Mediciones del subempleo por insuficiencia de horas**

7. El subempleo por insuficiencia de horas existe cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo.

8. 1) Son personas en subempleo por insuficiencia de horas todas aquellas con un empleo, según se define en las normas internacionales vigentes sobre estadísticas del empleo, que reúnan los tres criterios siguientes durante el período de referencia utilizado para definir el empleo:

- a) «desear trabajar más horas», es decir, tener otro empleo (o empleos) además de su empleo(s) actual(es) a fin de aumentar el total de sus horas de trabajo; reemplazar cualquiera de sus empleos actuales por otro empleo (o empleos) con más horas de trabajo; aumentar las horas de trabajo en cualquiera de sus empleos actuales; o combinar estas posibilidades. Para mostrar cómo el «deseo de trabajar más horas» se expresa en términos de acción, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, aquéllos que han buscado activamente trabajar horas adicionales se deben distinguir de los que no lo hicieron. Buscar activamente trabajar horas adicionales se debe definir en conformidad con los criterios de la definición de búsqueda de empleo utilizados en la medición de la población económicamente activa, teniendo en cuenta las actividades necesarias para aumentar las horas de trabajo en el empleo actual;

- b) «estar disponibles para trabajar más horas», es decir, poder efectivamente hacerlo durante un período posterior especificado, en función de las oportunidades de trabajo adicional que se presenten. El período posterior que ha de ser especificado para determinar la disponibilidad de los trabajadores para trabajar más horas debería elegirse de acuerdo con la situación nacional y de manera que abarque el período que generalmente necesitan los trabajadores para dejar un empleo y empezar a trabajar en otro;
- c) «haber trabajado menos de un límite de horas determinado», es decir, las personas cuyo «número de horas efectivamente trabajadas» en todos los empleos durante el período de referencia, tal como se define en las directrices internacionales vigentes sobre estadísticas del tiempo de trabajo, era inferior a un límite definido en función de circunstancias nacionales. Este límite puede definirse, por ejemplo, en función de la frontera entre empleo a tiempo completo y empleo a tiempo parcial, valores medianos, promedios, horario laboral establecido en la legislación correspondiente, convenios colectivos, acuerdos sobre jornada de trabajo o prácticas laborales nacionales.

2) A fin de dar flexibilidad a la formulación y evaluación de políticas, así como para fines de comparabilidad internacional, los países deberían procurar identificar a todos los trabajadores que, durante el período de referencia, deseaban y estaban disponibles para trabajar más horas, independientemente de las horas efectivamente trabajadas durante el período de referencia.

#### *Grupos analíticos dentro del subempleo por insuficiencia de horas*

9. 1) Entre las personas en subempleo por insuficiencia de horas, los países tal vez estimen oportuno identificar separadamente los dos grupos siguientes:

- a) personas que trabajan habitualmente a tiempo parcial y desean trabajar más horas;
- b) personas que, durante el período de referencia, han efectuado menos horas que sus horas normales de trabajo.

2) Los países tal vez estimen oportuno estudiar la relación entre el tamaño y la composición de estos grupos de trabajadores y la población activa en distintos momentos del tiempo.

#### *Volumen de subempleo por insuficiencia de horas*

10. El volumen de subempleo por insuficiencia de horas se refiere al tiempo adicional que las personas en situación de subempleo por insuficiencia de horas deseaban y estaban disponibles a trabajar durante el período de referencia especificado hasta alcanzar el límite indicado tal como se describe en el apartado c) del párrafo 8, 1). Puede calcularse en jornadas, medias jornadas u horas de trabajo, de acuerdo con lo que convenga a la situación de cada país. Además, los países tal vez estimen oportuno evaluar el volumen del subempleo por insuficiencia de horas sumando el número de jornadas, medias jornadas u horas que la persona en situación de subempleo por insuficiencia de horas desea y está disponible para trabajar, sin hacer referencia a un límite, además de las horas efectivamente trabajadas durante el período de referencia.

#### *Indicadores analíticos relacionados con el subempleo por insuficiencia de horas*

11. A partir de los conceptos y definiciones que se recogen en los párrafos 7 a 10, se pueden elaborar diversos indicadores, por ejemplo:

- a) puede calcularse una tasa de subempleo por insuficiencia de horas estableciendo una relación entre la población en subempleo por insuficiencia de horas y la población ocupada. De ser útil, también puede calcularse una relación entre la población en subempleo por insuficiencia de horas y la población económicamente activa;
- b) puede obtenerse una tasa del volumen de subempleo por insuficiencia de horas estableciendo una relación entre el volumen de subempleo por insuficiencia de horas y el tiempo potencial de trabajo de las personas con un empleo, calculado este tiempo potencial como la suma de las «horas efectivamente trabajadas» por la población ocupada y el volumen del subempleo por insuficiencia de horas.

### *Temas relacionados con el subempleo por insuficiencia de horas*

12. pueden obtener datos estadísticos sobre la «duración del subempleo por insuficiencia de horas», es decir, el número de días, semanas, meses o años que las personas subempleadas han permanecido en esa situación, es decir deseando y estando disponibles para trabajar horas adicionales y trabajando menos que el límite establecido. Puede ser asimismo interesante obtener información acerca del número de días o semanas en los que un trabajador está ocupado, desempleado o en subempleo por insuficiencia de horas a lo largo del año.

13. En los países en los que es común tener varios empleos, puede ser útil obtener datos estadísticos sobre las razones por las cuales se tiene más de un empleo, abarcando a todas las personas en situación de pluriempleo.

### *Clasificaciones del subempleo por insuficiencia de horas*

14. a) La población en subempleo por insuficiencia de horas debería clasificarse por características demográficas, sociales y económicas relevantes. También deberían realizarse clasificaciones cruzando estas características teniendo en cuenta las exigencias de confidencialidad y significación estadística.

b) El número de personas en subempleo por insuficiencia de horas, y las tasas que se proponen en el párrafo 11, deberían clasificarse por sexo con respecto a grupos de edad y niveles de educación determinados, así como también por rama de actividad económica, grupo ocupacional, sector institucional (incluyendo como categoría el sector informal, cuando proceda) y situación en el empleo. Asimismo, sería útil establecer una clasificación que tenga en cuenta la presencia en el hogar de niños y de adultos que requieran atención especial.

c) La clasificación de las personas en subempleo por insuficiencia de horas en función de la rama de actividad económica, la ocupación, el sector institucional y la situación en el empleo, se debe hacer respecto a su empleo principal. Se entiende por empleo principal aquel en el que el trabajador ha trabajado más horas o el que le ha proporcionado los ingresos más elevados durante dicho período, o que el que le proporcionará los ingresos más elevados durante tal período, en caso de que la retribución se pague en el futuro.

d) Para dar flexibilidad al análisis es importante clasificar a las personas, en la medida de lo posible, de acuerdo con los grupos que componen el subempleo por insuficiencia de horas, es decir, de acuerdo con el deseo de trabajar horas adicionales, la búsqueda activa, la disponibilidad para trabajar más horas y según las horas efectivamente trabajadas durante el período de referencia.

### **Situaciones de empleo inadecuado**

15. Los indicadores de las situaciones de empleo inadecuado describen situaciones laborales que limitan las capacidades y el bienestar de los trabajadores, respecto a una situación de empleo alternativa. En gran medida, las definiciones y los métodos estadísticos necesarios para describir estas situaciones necesitan todavía desarrollarse más.

16. Los países pueden querer considerar como personas en situación de empleo inadecuado a todas aquellas con empleo que durante el período de referencia deseaban cambiar su situación laboral actual o (particularmente para los trabajadores independientes) cambiar sus actividades y/o el entorno de trabajo, por alguna razón de entre un conjunto de ellas seleccionadas de acuerdo con las circunstancias nacionales. Tales razones podrían incluir, por ejemplo: utilización inadecuada o insuficiente de las competencias profesionales; ingresos inadecuados en el(los) empleo(s) actual(es); horas de trabajo excesivas; trabajo precario; herramientas, equipo o formación inadecuadas para las tareas asignadas; servicios

sociales inadecuados; dificultades de traslado al lugar de trabajo; horarios de trabajo variables, arbitrarios o inconvenientes; interrupciones de trabajo frecuentes debido a deficiencias en la entrega de materias primas o en el suministro de energía; interrupción prolongada en el pago de salarios; atrasos en los pagos de los clientes, etc. Nótese que estas situaciones de empleo inadecuado no son exhaustivas ni mutuamente excluyentes. La disponibilidad del trabajador para cambiar su situación de trabajo actual y la búsqueda activa, tal como se define en el concepto de subempleo por insuficiencia de horas, también se puede aplicar.

### *Tipos particulares de situaciones de empleo inadecuado*

17. Los países podrán desear considerar, entre los distintos tipos de situaciones de empleo inadecuado, si es importante obtener indicadores diferentes para:

- a) *el empleo inadecuado en relación con las competencias*, caracterizado por la utilización inadecuada e insuficiente de las competencias profesionales, es decir, una subutilización del capital humano. Esta categoría de empleo inadecuado puede incluir todas las personas que trabajan y que durante el período de referencia, desean o buscan cambiar su situación de empleo actual para utilizar mejor sus competencias profesionales y están disponibles para ello;
- b) *el empleo inadecuado relacionado con los ingresos*, resultado de la insuficiente organización del trabajo o de la baja productividad, de herramientas, de equipamiento o de formación insuficientes, o de infraestructura deficiente. Esta categoría de empleo inadecuado puede incluir todas las personas ocupadas que, durante el período de referencia, deseaban o buscaban cambiar su situación actual de empleo, con objeto de mejorar sus ingresos limitados por factores como los arriba mencionados y que estaban disponibles para ello. Los países podrán desear determinar un límite, escogido en función de circunstancias nacionales, por encima del cual las personas no se han de incluir;
- c) *el empleo inadecuado en relación con horarios de trabajo excesivos*, puede definirse en relación con una situación en la que las personas con empleo desean o buscan trabajar menos horas que las que trabajaban durante el período de referencia, ya sea en otro empleo o en el mismo empleo, con una reducción consiguiente de los ingresos. Los países pueden desear aplicar un límite de horas por debajo del cual las personas no se han de incluir en esta definición.

### *Indicadores analíticos relativos a las situaciones de empleo inadecuado*

18. Para las personas en las diferentes situaciones de empleo inadecuado identificadas de acuerdo con las circunstancias nacionales, los países quizás deseen obtener indicadores analíticos tales como:

- a) personas en cada tipo de empleo inadecuado seleccionado, expresadas como porcentaje de la población ocupada;
- b) personas simultáneamente en dos o más situaciones de empleo inadecuado, expresadas como porcentaje de la población ocupada.

### *Clasificaciones para las situaciones de empleo inadecuado*

19. El análisis de las diversas situaciones de empleo inadecuado puede incluir su desglose por características demográficas, sociales y económicas relevantes, así como clasificaciones que combinen dos o más características, teniendo en cuenta las exigencias de confidencialidad y significación estadística.

## **Obtención y transmisión de datos a nivel internacional**

20. Las encuestas de hogares, y en particular las encuestas por muestreo específicas sobre fuerza de trabajo, tienen ventajas para obtener estadísticas del subempleo por insuficiencia de horas e indicadores de las situaciones de empleo inadecuado. Otras fuentes, tales como las basadas en registros administrativos, también pueden ofrecer una base adecuada para dichas estadísticas. Cuando en un país existe una encuesta de hogares, sus resultados pueden utilizarse para calibrar los resultados de las otras fuentes.

21. Se recomienda que los países, para mejorar la comparabilidad internacional, en tanto les sea posible, elaboren sus propios procedimientos de obtención y tratamiento de datos a fin de estar en condiciones de proporcionar:
- a) estimaciones de la población en subempleo por insuficiencia de horas, tal como se define en el subpárrafo 8, 1), que deseaban trabajar más horas, independientemente de si buscaron o no hacerlo;
  - b) estimaciones del subgrupo de la población en subempleo por insuficiencia de horas, tal como se define en el subpárrafo 8, 1), que buscaban trabajar más horas;
  - c) información acerca de la manera en que se determina el límite escogido, mencionado en el subpárrafo 8, 1), c);
  - d) donde sea posible, información acerca de los trabajadores que durante la semana de referencia satisfacían los criterios mencionados en los subpárrafos 8, 1), a) y b), sin hacer referencia al límite escogido, esto es, el criterio 8, 1), c).

### **Acciones futuras**

22. Según la disponibilidad de recursos económicos, debería llevarse a cabo un programa de trabajo patrocinado por la OIT para refinar la medición del subempleo por insuficiencia de horas y para desarrollar más los conceptos y definiciones para las situaciones de empleo inadecuado. La OIT también debería patrocinar el trabajo relacionado con la medición y presentación de tales estadísticas, en países en desarrollo, en transición e industrializados. Los resultados de este programa deberían ser evaluados y difundidos.

23. En la medida de lo posible, la OIT debería cooperar con los países para que éstos apliquen la definición del subempleo por insuficiencia de horas y desarrollar y aplicar los métodos para describir los indicadores de las situaciones de empleo inadecuado, tal como se recomienda en esta resolución, en sus encuestas de hogares, y debería difundir la información relativa a las experiencias adquiridas en este ámbito.

