

77

MEJORA DEL PROBLEMA

DEL EMPLEO



APARTADO 6330
PANAMA 5, P.A.



PROGRAMA DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA EL DESARROLLO



ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL
TRABAJO

Medición del Problema del Empleo



PROGRAMA DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA EL DESARROLLO

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL
TRABAJO



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.

Esta publicación corresponde a la serie del Área de Capacitación del PREALC. La misma está compuesta por ocho extractos de publicaciones del PREALC que son reproducidos como material docente para las actividades de capacitación y entrenamiento del proyecto RLA/86/034 PREALC - Centroamérica.

PRESENTACION

El objetivo de esta publicación es reunir en un sólo documento un conjunto de materiales sobre la medición del empleo que están contenidos en diversas publicaciones del PREALC como libros, documentos de trabajo, series de investigación, y materiales del area de capacitación.

Se pretende con ello proveer de un manual metodológico de fácil referencia a profesionales y técnicos del sector público, de organizaciones privadas, y de instituciones de investigación y docencia que se ocupen del problema del empleo ya sea preparando diagnósticos sobre la situación ocupacional, diseñando estrategias, políticas, programas o proyectos de empleo. Particularmente a los alumnos de los cursos subregionales del PREALC para Centro América y Panamá, a los participantes de la especialidad en empleo de la Maestría sobre Política Económica de la Universidad Nacional de Heredia de Costa Rica, y a participantes en Pasantías de corta duración del PREALC en Panamá.

Para los lectores interesados en los textos completos originales se ha señalado, en cada caso, el título completo de la publicación original, su año de publicación y el número de las páginas respectivas.

*Proyecto RLA/86/034 PREALC- Centroamérica
Ciudad de Panamá, marzo de 1990*

INDICE

I. La medición de la subutilización de la fuerza de trabajo	1
A. Distintas formas de subutilización de la fuerza de trabajo	2
1. Las medidas tradicionales de la subutilización	2
2. La noción de subempleo	6
B. La cuantificación del subempleo	8
1. El subempleo visible	8
2. El subempleo invisible	9
3. El desempleo equivalente	14
C. Subutilización y disponibilidad efectiva de mano de obra	16
1. La importancia de la distinción	16
2. Metodologías complementarias	18
Resumen y conclusiones	23
II. Características del subempleo y segmentación del mercado de trabajo	27
A. Características personales y familiares de los individuos subempleados	28
1. Características sociodemográficas	28
2. Forma de inserción en el mercado de trabajo	29
3. Los niveles de ingreso	30
B. Características de los establecimientos donde existe subutilización	31
1. Uso de la mano de obra	32
2. Recursos económicos y tecnológicos	32
3. Generación de ingresos	33
4. Interrelaciones entre sectores	33
C. Metodologías para la segmentación del mercado de trabajo	34

La medición del problema del empleo

1. El sector informal urbano	35
2. El sector rural tradicional	39
Resumen y conclusiones	41

III. Los determinantes de la disponibilidad global de mano de obra 43

A. La dinámica demográfica	44
1. El modelo demográfico básico	44
2. Los períodos demográficos	46
3. Las interrelaciones entre población y desarrollo	50
B. Las tasas de participación	53
1. La definición del concepto	53
2. Los factores determinantes	55
3. Las regularidades observadas	58
C. Metodologías para la proyección de las tasas de participación	60
Resumen y conclusiones	62

IV. La medición del empleo e ingresos 67

A. Censos de población	67
1. Recomendaciones de las Naciones Unidas	67
2. La experiencia recogida en los censos de población realizados en países de la región	71
B. Encuestas de hogares	80
C. Censos y encuestas de establecimientos	91
1. Recomendaciones de las Naciones Unidas	91
2. Experiencia recogida en los censos y encuestas de establecimientos realizadas en los países de la región	95

V. La medición del empleo, los ingresos y los gastos familiares en el sector agropecuario 101

A. Introducción	101
B. Las principales características del proceso productivo agropecuario	102

1. La estacionalidad de la producción agropecuaria	102
2. El proceso de trabajo agropecuario	104
3. Los niveles tecnológicos en la agricultura	106
C. La oferta y la demanda laboral agropecuaria	108
1. Importancia de la medición de la oferta y la demanda laboral agropecuaria	108
2. La oferta laboral agropecuaria	112
3. La demanda laboral agropecuaria	115
4. El excedente de mano de obra y el salario agropecuario	119
D. Los ingresos y gastos de la familia campesina	125
1. La estructura y las fuentes de ingreso	125
2. La estructura y el destino de los gastos	127
3. Ingresos y gastos por niveles tecnológicos	128
4. El ingreso y los gastos de la familia y de la Unidad de Producción	130
E. El mercado laboral agropecuario y la política agraria	130
VI. Indicadores para informes de corto plazo	133
VII. Manual para el análisis de las encuestas de hogares	141
A. Introducción	141
1. El diagnóstico	141
2. Importancia y características de las encuestas de hogares	142
B. Conceptos básicos y técnicas de medición	144
1. Conceptos básicos	144
2. Procedimientos para la medición	151
C. Lineamientos para el análisis de las encuestas de hogares	156
D. Estructura	158
VIII. Laboratorio de empleo urbano	165
A. Información general	165

B. Preguntas	166
C. Solución al laboratorio sobre empleo urbano	167
IX. Laboratorio de empleo e ingresos rurales: Requerimientos y disponibilidad de mano de obra agropecuaria	173
A. Consideraciones previas	173
B. Cálculo del requerimiento de mano de obra	174
C. Cálculo de la disponibilidad de mano de obra	175
D. Utilizando la información proporcionada en los acápites anteriores calcule:	175
E. Solución	176
X. Sistema integrado de estadísticas sobre empleo y salarios	183
A. Introducción	183
B. Fuentes mínimas de información estadística para el establecimiento de un sistema integrado de estadísticas sobre empleo y salarios	183
1. Censos de población	184
2. Censos económicos	184
3. Encuestas de hogares por muestreo	185
4. Encuestas de establecimientos	187
5. Registros del sistema de seguridad social	187
6. Registros sobre la situación socioeconómica y laboral de los trabajadores	188
C. Propuesta de un sistema integrado de estadísticas sobre el empleo y salarios para América Central	189
1. Objetivos	189
2. Marco Institucional	189
3. Contenido	189
4. Periodicidad de la información del SIEES	190
XI. Banco de datos del PREALC sobre el mercado de trabajo	191

CAPITULO I

LA MEDICION DE LA SUBUTILIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO*

La disponibilidad de adecuada información estadística constituye obviamente un prerequisite para la elaboración de un diagnóstico satisfactorio de la situación y perspectivas en cualquier área de la actividad económica. A su vez, el diagnóstico proporciona la base para el diseño e implementación de políticas con miras a la consecución de los objetivos y metas perseguidos. Este comentario general adquiere particular interés en el campo de la planificación del empleo en la Región. En las últimas décadas, los análisis especializados y las experiencias concretas de política económica han recurrido a un cierto número de conceptos básicos cuya consideración explícita se estima actualmente que reviste una importancia fundamental. Estos conceptos en relación con la situación de empleo son en buena medida novedosos y ello explica, en parte, que la información estadística disponible resulte a menudo insuficiente y en general poco adecuada a los fines de la elaboración de políticas económicas y la planificación del empleo. De ahí que la consideración de los problemas que se presentan en el campo de la medición del empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo, así como las diversas técnicas que se utilizan, constituya un área de interés genuino que debe ser cuidadosamente considerada.

En este capítulo y en el siguiente se consideran los principales problemas que se presentan en el campo mencionado. La perspectiva adoptada enfatiza los aspectos conceptuales así como el tipo de requerimiento de información que sería deseable disponer para la planificación del empleo. Algunos otros aspectos del mismo tema, que están referidos a las características de hecho de los datos sobre empleo disponible en la Región, son tratados en el anexo A.

En particular, en el primer capítulo se considera el problema de la subutilización de la fuerza de trabajo disponible mientras que el capítulo siguiente discute las características asociadas con la subutilización y la cuestión de la segmentación del mercado de

Este capítulo fue preparado por Emilio Klein, experto del PREALC.
Extractado de PREALC 1982 *Planificación del empleo*, (Santiago, PREALC),
páginas 3 a 22.

trabajo. En general, el enfoque se refiere a la planificación de mediano y largo plazo. Para algunos elementos del análisis de corto plazo véase el anexo B.

El presente capítulo consta de tres secciones que cubren, respectivamente, una discusión sobre la adecuación de distintas medidas de la subutilización, los aspectos más operativos involucrados en la medición del subempleo y la distinción entre subutilización y disponibilidad efectiva de mano de obra.

A. DISTINTAS FORMAS DE SUBUTILIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO

1. Las medidas tradicionales de la subutilización

a) La cuantificación de la población económicamente activa

Como se sabe, a los efectos de conocer la parte de la población de una economía que participa en el mercado de trabajo, la primera gran división discrimina entre la población en edad activa y la población fuera de la edad activa. La determinación de la edad activa es el primero de varios campos en los que no existe uniformidad internacional sino que se siguen distintas convenciones nacionales o aun regionales. El límite de la edad activa se define en relación a las características peculiares del mercado laboral de cada país o región y oscila entre los 7-8 años en las áreas rurales y los 14-15 años en zonas urbanas.

Básicamente, la edad a la que un individuo ingresa a la fuerza de trabajo varía en función del nivel de ingreso y de la extensión del sistema educativo. Por otra parte, la edad de retiro se vincula primordialmente con la cobertura de los sistemas de seguridad social. Como en América Latina y el Caribe es raro que éstos cubran a toda la población -aun en las áreas urbanas-, las estadísticas de empleo de la Región suelen tener únicamente un límite inferior. Podría arguirse que estos hechos introducen heterogeneidad en las diversas mediciones dentro de y entre distintos países e invalidan las comparaciones de las tasas económico demográficas resultantes. Sin embargo, parece válido afirmar que, en la medida en que los límites numéricamente distintos para la edad activa estén definidos en forma adecuada, ellos simplemente reflejan una forma homogénea de medir realidades que son en sí mismas diferentes.

Una vez determinada la población en edad activa, se distingue dentro de ella a la población económicamente activa de la inactiva. La primera se define convencionalmente como el conjunto de personas en edad de trabajar que trabajan o buscan trabajo activamente. En otras palabras, se trata del total

de los ocupados más los desocupados. Los ocupados, por su parte, comprenden las personas que están trabajando y perciben un ingreso, las que no están trabajando pero tienen empleo y se hallan temporariamente ausentes (por enfermedad, vacaciones, etc.) y los familiares no remunerados que trabajan más de un tercio del tiempo normal de trabajo¹.

La delimitación precisa de la población económicamente activa es de importancia fundamental por cuanto constituye la base sobre la que se calculan posteriormente las tasas de ocupación, desempleo y subempleo. La pregunta usual para detectar la situación de ocupado o desocupado en los censos y encuestas de hogares se refiere a la actividad que desarrolló el individuo en el período (generalmente semanal) anterior al relevamiento de la información, o bien se inquiriere expresamente si trabajó durante dicho período². Esta forma de pregunta parece adecuada para conocer la población económicamente activa vinculada con los sectores modernos pero no ocurre lo mismo con aquellas personas que están insertas en los sectores no modernos. En efecto, para los primeros, ya sea en áreas urbanas o rurales, la distinción entre ocupación e inactividad es usualmente clara mientras que para los que trabajan en sectores no modernos -especialmente en el agrícola tradicional- el concepto mismo de empleo resulta menos preciso. Ello es el resultado de dos razones principales.

Por una parte, el hogar es a la vez unidad de producción y de consumo, por lo que muchas labores propias del mismo son a la vez productivas y desde este punto de vista deberían incluirse como empleo. El caso típico es el de las esposas de minifundistas que cuidan la huerta o el de los niños que se ocupan de atender el ganado menor y las aves. Se trata en ambos casos de una actividad definidamente productiva pero, de ser consultadas, dichas personas responderían negativamente por cuanto se trata de un trabajo no remunerado y constituye un

-
- 1 Para una explicación detallada de los conceptos de empleo y desempleo es útil consultar, la "Resolución sobre estadísticas de la fuerza de trabajo, del empleo y desempleo adoptada por la Octava Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo" en OIT *Recomendaciones internacionales sobre estadísticas del trabajo*, 1975 (Ginebra, OIT), págs. 28-37.
 - 2 El período de referencia puede variar. En muchos censos de población se pregunta por el día anterior al censo; en cambio, en la mayoría de las encuestas de hogares se usa el período de una semana. Esta variación dificulta la comparabilidad de las cifras y puede ser la causa de diferencias apreciables en cuanto al volumen de la población económicamente activa entre distintas fuentes de información.

quehacer propio de la división de roles dentro de la familia. El mismo tipo de problema puede encontrarse también en unidades de producción urbanas en las que el establecimiento está ubicado en el hogar (como ser, el pequeño comercio, la confección artesanal, etc.).

Por otra parte, en particular en el área rural, la distinción entre las actividades productivas y las que no lo son puede ser difícil. Así, caminar al trabajo, recolectar agua y leña, viajar con fines de comercialización, vender en ferias, etc., constituyen actividades que tienden a no ser consideradas en forma unánime como productivas o no, lo que introduce distorsiones en el levantamiento de la información y en las comparaciones que se efectúan.

En particular, la situación planteada puede reflejarse en una subestimación importante de la fuerza de trabajo agrícola. Una de las formas de solucionar este problema consiste en introducir correcciones más o menos arbitrarias pero en la dirección que corresponde en la información disponible. Así, en muchas investigaciones sobre la agricultura tradicional se ha encontrado que en la pequeña propiedad las mujeres y los niños realizan trabajo productivo, si bien en forma a menudo intermitente, y que ello no está adecuadamente recogido por la información estadística. Se sugiere entonces, por ejemplo, agregar a los datos disponibles una persona activa más en todas las propiedades menores de cinco hectáreas. Naturalmente, estas personas activas agregadas a los datos censales presentan restricciones en cuanto a su movilidad por lo que, con la excepción del trabajo que pueden realizar durante la cosecha, no venderán usualmente fuerza de trabajo fuera de su predio.

b) Desempleo abierto, desempleo estacional y desempleo oculto

De todos modos, una vez establecido el volumen de la población económicamente activa interesa medir la parte de la misma que está subutilizada. Las principales medidas tradicionales de la subutilización se consideran en este literal y constituyen variantes de la noción de desempleo, esto, se refieren al caso de personas en edad activa que no están ocupadas pero intentan estarlo en forma más o menos activa³. Existe consenso sobre que estas medidas reflejan con relativa precisión la

3 Por razones de espacio, se excluye la consideración de las nociones de desempleo friccional y tecnológico también empleadas en la medición de la subutilización de la fuerza de trabajo.

magnitud de la subutilización de la mano de obra en las economías desarrolladas pero que, por las razones que se mencionan más abajo, ello no es válido para las economías en desarrollo; en particular, en relación con los sectores productivos no modernos.

Dentro de estas medidas tradicionales, la variante más comúnmente utilizada es el desempleo abierto, definido como el conjunto de personas que no tienen trabajo y lo buscan en forma activa. La tasa de desempleo abierto está dada en consecuencia por el cociente entre el desempleo abierto y la población económicamente activa. Esta definición involucra un aspecto problemático que conviene discutir. El tener o no trabajo puede ser fácilmente identificado en el caso de los empleadores y los asalariados, los que se encuentran en general vinculados al sector moderno. Pero la misma distinción no parece ser tan fácilmente aplicable en el caso de los trabajadores por cuenta propia. Por ejemplo, ¿cómo considerar el caso de un artesano que destina una parte importante de su tiempo a esperar recibir alguna orden para efectuar un trabajo? En la encuesta o en el censo el mismo aparecerá como ocupado pero no parece que ello midiera adecuadamente la subutilización de su fuerza de trabajo. Fenómenos similares se presentan frecuentemente en numerosas ocupaciones de los sectores no modernos, en particular en el sector agrícola.

Las consideraciones anteriores sobre la inadecuación de la noción de desempleo abierto para medir la subutilización de la fuerza de trabajo en las economías menos desarrolladas se refuerzan si se atiende a la estacionalidad de los requerimientos de mano de obra, sobre todo la generada por el ciclo biológico de la actividad agrícola, que hará variar fuertemente la tasa de desempleo según la época del año en la que se efectúe la medición. Además, debido a la estacionalidad, el propio concepto de "buscar trabajo en forma activa" puede perder sentido en los períodos de baja actividad estacional ya que sería absurdo hacerlo aun cuando el individuo formara parte sin duda alguna de la población económicamente activa.

Para solucionar en parte este último problema se introduce el concepto de desempleo estacional, el que intenta medir dentro del conjunto de los que están desocupados en un cierto momento aquellos que no están trabajando debido a la variación estacionaria de la actividad productiva pero que normalmente lo estarían si el relevamiento de la información hubiera sido hecho en otro período. Si bien es cierto que el concepto de desempleo estacional complementa y mejora la noción de

desempleo abierto, especialmente para el área rural, su identificación enfrenta algunas dificultades y en todo caso no resuelve todos los problemas asociados con una medición adecuada de la subutilización, algunos de los cuales ya fueron mencionados previamente.

Un tercer tipo de desempleo que suele a veces considerarse es el llamado oculto, que se define como aquellas personas que no buscan trabajo porque no creen posible encontrarlo pero que sí lo harían de tener una percepción más positiva de sus perspectivas de inserción en la actividad productiva. Normalmente, se intenta detectar al desempleo oculto a través de preguntas del tipo de "¿aceptaría un trabajo si se lo ofrecieran?". Este tipo de pregunta no parece ser totalmente adecuado para medir el desempleo oculto y suele dar lugar a distorsiones del concepto y de su magnitud ya que connota la idea de que el mercado laboral se dirigiría a la persona en lugar de lo inverso, que es, lógicamente, el mecanismo habitual. En forma similar, dicho tipo de pregunta tiende a sugerir que lo que se ofrecería sería un cargo mejor remunerado, más prestigioso, etc., de lo que la persona puede normalmente esperar⁴.

En resumen, los indicadores tradicionales sobre la subutilización de la fuerza de trabajo no parecen ser completamente adecuados para medir el fenómeno en toda su magnitud en las economías menos desarrolladas, si bien ellos proporcionan información importante aunque incompleta que necesita ser complementada con otras medidas del mismo fenómeno.

2. La noción de subempleo

Las situaciones de desempleo abierto descritas en la sección anterior se presentan como el extremo opuesto a la ocupación plena, siendo ésta una característica que se registra usualmente

4 El PREALC realizó en Asunción del Paraguay, una encuesta *Situación y perspectivas del empleo en Paraguay, 1975* (Santiago, PREALC) donde, a efectos de probar dicha hipótesis, se hizo un escalonamiento de preguntas destinadas a ilustrar el caso. La pregunta inicial detectó que el 28% de los inactivos "aceptarían un trabajo si se lo ofrecieran". Sin embargo 2/3 de los mismos eran amas de casa o estudiantes que declararon ante preguntas posteriores que sólo podían trabajar a tiempo parcial durante un número mínimo de horas diarias. Por otra parte, sólo el 2% de las personas que contestaron en forma afirmativa habían buscado efectivamente trabajo en los últimos 3 meses. Por último, sólo 3 de cada 5 personas dentro del 28% mencionado habían trabajado alguna vez durante los 5 años anteriores a la encuesta. De este modo, la pregunta clásica había mostrado en principio un desempleo oculto del orden de un 11% de la población en edad activa, en circunstancias que la magnitud real del fenómeno alcanzó, una vez depurado, a apenas un 0,6%.

en los mercados de trabajo que funcionan de manera adecuada, generalmente en países desarrollados. Por el contrario, en economías como las de América Latina y el Caribe es más frecuente encontrar situaciones ocupacionales que se ubican entre ambos extremos y cuya caracterización y posterior medición resultan difíciles de efectuar. Estas zonas grises son las que se denominan usualmente condiciones de subempleo y se abordan de muy distintas maneras, como se ve más adelante. Sin entrar a una discusión de las distintas acepciones de la condición de subempleo -lo que se considera en la sección siguiente- nos concentraremos en el denominado subempleo invisible. De acuerdo a las convenciones estadísticas usuales el mismo implica la realización de trabajos que generan insuficiente productividad, insuficientes ingresos y/o aprovechan en forma inadecuada la capacidad de los trabajadores.

El origen de la noción de subempleo se remonta en la literatura al análisis neo keynesiano de la crisis de los años treinta cuando la contracción de la demanda efectiva se manifestó no sólo en un aumento considerable de las tasas de desempleo abierto, sino también en la aparición de numerosas ocupaciones de baja productividad (por ejemplo, la proliferación de vendedores ambulantes). A partir de esa discusión, se generalizó en los países en desarrollo el uso del concepto de subempleo sin analizarse en profundidad si las causas que originan tal situación son asimilables a las que le dieron origen en la discusión económica de los países desarrollados. Sin embargo, los estudios efectuados por el PREALC permiten afirmar que la presencia en la Región de situaciones ocupacionales que registran subempleo se concentra, por lo general, en actividades en alguna medida similares a las detectadas en los países desarrollados con motivo de la crisis de los años treinta pero reflejan condiciones que difieren de las de una contracción de demanda efectiva. Por el contrario, el análisis de los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe permite concluir que la organización de la producción, la composición de la misma y otras características del sistema económico son las que en definitiva definen situaciones de subempleo estructural. Estas condiciones generan como resultado un número insuficiente de puestos de trabajo que impliquen ocupación plena, debiendo por lo tanto el resto de la fuerza de trabajo desempeñar actividades productivas de baja productividad y generalmente con ingresos insuficientes.

En esta situación, la condición de subempleo obedece fundamentalmente a características de la unidad productiva más que a atributos de las personas que se desempeñan en las mismas. Se trata de actividades que generan productividad e ingresos insufi-

cientes dada su carencia de recursos complementarios a la mano de obra, lo que se origina tanto por una insuficiencia global, típica de las economías en desarrollo, como también por problemas de distribución de los mismos. Por ello, en ese contexto la característica de subempleo se liga fundamentalmente con el problema del desarrollo económico social, del cual constituye una manifestación particular.

B. LA CUANTIFICACION DEL SUBEMPLEO

1. *El subempleo visible*

En el nivel operativo, se define a los subempleados visibles como aquellas personas que estando ocupadas trabajan menos tiempo que lo normal pero desearían trabajar más. Como se desprende de la definición es necesario establecer una norma por debajo de la cual se considera que una persona está subempleada. En el caso del subempleo visible, la norma se refiere a un número mínimo (diario, semanal, etc.) de horas de trabajo. Por lo tanto, la estimación que se haga del subempleo visible dependerá de la norma o normas particulares que se elijan. Es obvio que el valor que se fije para estas últimas no puede tener aplicabilidad universal sino que debe estar en relación con las particularidades de la realidad a la cual se refiere la medición.

Las normas generalmente utilizadas para definir el subempleo visible varían entre 35 y 48 horas semanales. Siempre que sea posible, conviene desagregar los datos según grupos ya que la desagregación permite considerar diferencias reales entre grupos. Por ejemplo, es posible que los empleados de comercio trabajen normalmente 44 horas semanales mientras que lo normal sea que se trabaje 40 horas en la industria y 35, en actividades de oficina. En tal caso, se efectúan cuatro cálculos separados-para los tres grupos identificados y el resto, utilizándose para este último alguna norma promedio-y los resultados parciales así obtenidos se suman.

En todo caso, en las mediciones realizadas se ha encontrado generalmente que la tasa de subempleo visible rara vez excede un cinco por ciento de la población económicamente activa. Claro está que, como se mencionó en el numeral anterior, la noción de subempleo visible puede involucrar en alguna medida situaciones en las que la persona ocupada desarrolla una jornada de trabajo de duración normal pero se presente un problema de baja intensidad relativa de trabajo. Este tipo de situación plantea serias dificultades de medición y en general no es posible identificarlas y medirlas adecuadamente, si bien puede considerarse que la

menor intensidad relativa de trabajo se refleja en la productividad (o el ingreso) y resulta en consecuencia recogida en el subempleo invisible (véase el numeral siguiente).

2. *El subempleo invisible*

Para la estimación del subempleo invisible se recurre en la práctica a uno o más de los criterios siguientes: productividad, ingreso, categoría ocupacional y grado de adecuación entre la ocupación y la calificación del ocupado. En los dos primeros casos, se establece una norma o conjunto de normas, como se discute en detalle más abajo. En cuanto a la inadecuación de calificaciones, se trata de un criterio sin duda interesante pero difícil de operacionalizar. En efecto, más allá de los casos extremos pero puntuales -como el de un médico o abogado que trabaje como oficinista- no se sabe de estimaciones basadas en este criterio en el nivel de toda una población. Para hacerlo, se requeriría contar con una tabla de doble entrada con niveles de calificación en un eje y ocupaciones en el otro, así como con criterios para definir cuáles casilleros de la tabla corresponden a subempleo.

a) *El criterio de productividad*

El criterio basado en una norma de productividad parece particularmente atractivo por las razones que fueron mencionadas en el segundo numeral de la sección anterior pero plantea serias dificultades de interpretación y medición. En primer lugar, no es operacionalizable en forma directa sino a través de investigaciones de establecimientos productivos. En una encuesta de hogares, por ejemplo, es virtualmente imposible medir con buena aproximación el nivel de productividad de un establecimiento u oficio. Se plantea además el problema teórico de que la noción de productividad tiene la naturaleza de un promedio asociado a (el conjunto de las personas ocupadas en) una unidad productiva y, en consecuencia, no es susceptible de ser cuantificada para trabajadores específicos tomados en forma aislada, lo que puede plantear serios problemas operativos cuando las cifras de ocupación disponibles son de origen censal.

En segundo lugar, la norma adoptada tiene necesariamente un significado relativo a algún otro valor que se tome como referencia. Una primera solución en este aspecto consiste en tomar como norma el valor modal (u otro estadígrafo) de la distribución de frecuencias de la productividad dentro de la rama que se considere. Todos aquellos ocupados (o, eventualmente, establecimientos) cuya productividad caiga por debajo de la norma así fijada se considerarían subempleados. El problema que se plantea es que con un criterio operacional de

este tipo se detectarían porcentajes significativos -e incluso similares- de subempleo tanto en economías en desarrollo como en economías industriales avanzadas, lo que evidentemente constituye una importante limitación del criterio.

Alternativamente, podría relativizarse la norma de productividad haciéndola relativa a la dotación de recursos que dispone la unidad productiva (o el trabajador) analizada. En este enfoque, se consideraría como subempleo a aquellos casos en los cuales, o bien la productividad es relativamente baja en comparación a los recursos disponibles, o bien estos últimos son tan escasos que resultan fuertemente determinantes de una baja productividad. Este último sería, por ejemplo, el caso muchas veces analizado del pequeño propietario agrícola, que teniendo poca tierra de mala calidad, escaso capital y acceso al crédito, etc., logra trabajar eficientemente su explotación y aún así obtiene bajos ingresos, no porque su productividad relativa sea baja sino porque los recursos que tiene son insuficientes. No necesita indicarse que si bien un enfoque de este tipo puede ser aplicable en análisis microeconómicos o de escasa agregación, el mismo resulta poco viable en el nivel macroeconómico, a partir del tipo de información censal usualmente disponible.

Por último en cuanto a la productividad, ésta se mide normalmente en términos monetarios y en consecuencia refleja no sólo un aspecto físico de índole tecnológica estricta sino que además dicho rendimiento físico aparece mediado por el precio del producto. En situaciones en que el mismo sea anormalmente bajo -al estar, por ejemplo, distorsionado por situaciones de mercado monopsónico- la productividad (monetaria) puede aparecer como relativamente baja sin que ello refleje necesariamente ni un reducido nivel tecnológico ni una dotación relativamente escasa de recursos.

b) El criterio de ingreso

En cuanto al criterio de ingreso, debe indicarse de partida que éste es el más comúnmente usado en la práctica. Sin embargo, tiene la limitación de que se corre el riesgo de identificar el concepto de subempleo con el de pobreza. Desde un punto de vista analítico estricto, el bajo nivel de vida debería considerarse un atributo del subempleo -definido éste en forma independiente del primero- y en consecuencia el uso del nivel de ingreso como norma es metodológicamente objetable, como se discute más abajo.

Previamente, debe indicarse que cuando se usa el criterio ingreso para medir al subempleo se recurre a distintas normas

que pueden ser agrupadas en dos tipos, según sean endógenas o exógenas a la distribución del ingreso. Las normas exógenas más comunes son el salario mínimo legal y el costo de una canasta básica de consumo. Ambas tienen ciertos inconvenientes, algunos de los cuales se revisan a continuación.

En primer lugar, el salario mínimo no es normalmente único. Esta situación puede resolverse mediante una desagregación en grupos de la población activa, de tal forma que para todos los ocupados en un sector o rama se utilice el salario correspondiente, aun en el caso de los trabajadores independientes que no están legalmente cubiertos por el mínimo. Además, debe adoptarse algún criterio para aquellos sectores para los cuales no se haya establecido un salario mínimo legal. En segundo lugar, en la fijación de los salarios mínimos intervienen no sólo criterios económicos sino también elementos de tipo socioinstitucional, como la capacidad de negociación de las empresas y los sindicatos y la política del gobierno. Cabe preguntarse por qué un cambio en la fuerza negociadora de dichos grupos, o en la política de ingresos, debería reflejarse en la cuantificación del nivel de subempleo. Por último, los salarios mínimos frecuentemente se ven erosionados por la inflación. El nivel estimado de subempleo en un momento dado puede depender críticamente de si el salario mínimo que se utilice tiene poco o mucho tiempo de vigencia. Las series históricas de subempleo pueden presentar en este caso saltos bruscos que reflejan exclusivamente la modificación periódica del salario mínimo (monetario) tendiente a restituirle su poder adquisitivo real.

Por otra parte, la utilización como norma del costo de una canasta de consumo básico presenta, al menos, los dos problemas siguientes. El primero, de carácter práctico, reside en la seria dificultad de disponer de un indicador confiable de ese costo. Con todo, el creciente interés en el problema de las necesidades esenciales ha resultado, entre otras cosas, en la aparición de cálculos interesantes al respecto⁵. El segundo problema consiste en que si se utiliza el costo de la canasta básica para analizar la evolución del subempleo a lo largo del tiempo, será necesario cambiar su composición y por cierto también el costo de la misma. En efecto, la canasta que satisface necesidades básicas es variable en términos históricos ya que

5 Véase, por ejemplo, O. Almitir *La dimensión de la pobreza en América Latina*, 1978 (Santiago, CEPAL).

se considera que debe establecerse en forma relativa a las condiciones económicas generales del país. Adicionalmente, su composición varía, como es evidente, según se trate de áreas urbanas o rurales; ponderación que tiende a modificarse en forma importante durante procesos de rápida urbanización. En consecuencia, de no realizarse este tipo de ajustes en la composición de la canasta se tendería a subestimar sistemáticamente el subempleo en forma creciente.

En cuanto a las normas endógenas a la distribución de frecuencias, las más utilizadas son la media (o una proporción de la misma) y alguna combinación de la media y la desviación estándar⁶. El principal problema específico de este tipo de norma es que en la práctica, dada la forma frecuentemente unimodal de la distribución, variaciones relativamente pequeñas en la norma introducen cambios significativos en la magnitud estimada del subempleo porque cualquier valor razonable de la norma de ingreso tenderá a ubicarse cerca de la moda⁷. Aun así, este problema se reduce cuando se trata de generar series históricas ya que en tal caso cualquier norma razonable que se aplique en forma consistente permitirá obtener mediciones confiables del cambio porcentual del subempleo, aun cuando el nivel estimado para el mismo pudiera ser controvertible.

Por último, debe hacerse referencia a algunos problemas conceptuales de tipo más general que están involucrados en el uso de un criterio de ingreso y que se vinculan incluso con otros criterios. En el caso de los asalariados, es posible encontrar situaciones en las cuales los trabajadores perciben un salario bajo que no es atribuible a una baja productividad sino más bien a un problema estricto de subremuneración. Este tipo de situación hace explícito el hecho que no siempre existe una correlación directa entre la productividad y el salario debido a la influencia de otras variables intervinientes que se expresan en diferenciales de los márgenes de utilidad e incluso de la propia tasa de ganancia. Ejemplos que ilustran esta situación son aquellos casos en los que la existencia de un volumen

6 En general, puede utilizarse cualquier parámetro de la distribución que se considere razonable, con excepción de la mediana, en cuyo caso se estaría predeterminando que la mitad de la población resulte subempleada.

7 Este problema, en rigor, puede presentarse también en el caso de aplicar un criterio de productividad pero en la práctica él parece manifestarse en forma más aguda en el criterio de ingreso, en parte por el mayor nivel de agregación utilizado en este caso.

elevado y crónico de desempleo y subempleo ejerce presiones bajistas sobre el salario, o bien cuando no existe una legislación laboral suficientemente desarrollada o aplicada. En este tipo de situaciones, el criterio de ingreso introducirá fuertes distorsiones hacia arriba en la estimación del subempleo.

De modo análogo, en el caso de los trabajadores por cuenta propia también se presentan dificultades para asociar mecánicamente las mismas variables. Así, algunas ocupaciones tienen una productividad que puede estimarse como relativamente alta y, sin embargo, el ingreso que percibe la persona que ejerce la ocupación es bajo porque existen mecanismos de apropiación del excedente, principalmente en el circuito financiero y comercial, que rompen la correlación entre productividad e ingreso. Nuevamente, es cuestionable que situaciones del tipo planteado se interpreten como subempleo.

c) El criterio de categoría ocupacional

Como se indicó, los criterios de productividad y de adecuación de calificaciones son conceptualmente de sumo interés pero su operacionalización para el conjunto de una economía enfrenta dificultades a veces insalvables para el tipo de información generalmente disponible en la Región. Como resultado, el criterio de ingreso ha sido el más extensivamente utilizado pero el mismo está sujeto a serias reservas. Por todo ello, recientemente puede detectarse una tendencia a apelar a un criterio de categoría ocupacional. Dadas las aperturas ocupacionales habitualmente disponibles, se identifican con el subempleo las categorías de trabajador por cuenta propia y de familiar no remunerado, excluyéndose las de asalariados y de empresarios que se consideran en su totalidad como plenamente ocupados.

El tipo de información que se requiere para aplicar este criterio está generalmente disponible en los censos y encuestas, lo que constituye uno de sus principales atractivos. De modo análogo, este criterio privilegia un aspecto de índole estructural en cuanto a la forma de organización productiva, al asociar la idea de subempleo con la de ciertas formas particulares de inserción en la producción -un aspecto que, como se indicó en la sección A.2, reviste una importancia conceptual decisiva.

Sin embargo, el criterio de categoría ocupacional presenta dos limitaciones básicas ya que en un sentido tiende a subestimar y, en otro, a sobreestimar el subempleo. Con respecto a lo primero, nótese que la totalidad de los asalariados y empresarios se excluye por definición del conjunto de los subutilizados cuando en las economías de la Región suelen presentarse formas empresarias de organización, de pequeño tamaño, en

las que es posible identificar situaciones típicas de subempleo atendiendo a su nivel organizativo y tecnológico, forma de inserción en el sistema global, ingresos generados, etc. Esta limitación puede corregirse realizando un análisis ad hoc de las pequeñas empresas (pluripersonales) para identificar aquellas que presenten subempleo pero ello, lamentablemente, introduce requerimientos adicionales de información y procesamiento.

Por el otro lado, el criterio de categoría ocupacional puede hacer que se definan como subempleados a trabajadores por cuenta propia de alto nivel educacional e ingresos que, en rigor desde un punto de vista analítico, constituyen empresas unipersonales cuya forma de funcionamiento e inserción en el sistema productivo en ningún caso avala que sean consideradas como manifestaciones del subempleo. Esta limitación puede resolverse, con un costo relativo menor que en el caso anterior, cruzando las variables categoría ocupacional y nivel educativo (o ingreso), para lo cual se requiere un tipo de información relativamente fácil de obtener. Así, por ejemplo, se excluiría del subempleo a los trabajadores por cuenta propia que tienen educación universitaria.

Finalmente, debe indicarse un problema adicional que surge, no en la identificación del número de ocupados que están subempleados, sino en la medición del grado o intensidad de la subutilización de los mismos. En efecto, como se discute en el numeral siguiente es virtualmente imposible medir con este criterio el grado o intensidad del subempleo contenido en un cierto número de subocupados. Esto constituye una seria limitación que, sin embargo, no invalida los méritos que pueden atribuirse a este criterio en la identificación del número de subempleados de una economía en desarrollo en un momento dado.

3. *El desempleo equivalente*

Hasta ahora, se ha discutido la identificación de las personas que estando dentro de la población económicamente activa presentan situaciones de subutilización de la fuerza de trabajo, ya sea por estar desocupadas o ya sea por las características de la ocupación en el caso de los subempleados. La agregación simple de ambos grupos es evidentemente objetable. Para calcular la subutilización de la mano de obra que corresponde al desempleo y al subempleo se requiere introducir la noción de desempleo equivalente (contenido en el subempleo). Esta noción constituye una ficción teórica que suele definirse de las dos maneras alternativas siguientes:

- i) Como el número de personas ocupadas que quedarían cesantes si la demanda de trabajo existente se distribuyera de

forma tal que todos quienes trabajen estén plenamente ocupados; o

- ii) Como el número de puestos de trabajo plenos que sería necesario crear para absorber totalmente el subempleo.

En un ejemplo sencillo para el caso del subempleo visible, supongamos dos personas que trabajan cuatro horas diarias cada una, si bien ambas desearían trabajar una jornada normal de ocho horas. Dicha situación involucra dos personas subempleadas pero sólo una unidad de desempleo equivalente ya que: i) si se reasignan las labores puede tenerse a una de ellas trabajando a tiempo completo, en cuyo caso la otra queda cesante; o ii) si se crea un empleo adicional -es decir, otras ocho horas de trabajo- pueden reasignarse las ocho horas iniciales en favor de uno de los trabajadores y queda el otro en posesión del nuevo puesto, eliminándose así el subempleo.

La aplicación del razonamiento anterior al caso del subempleo invisible plantea algunas complejidades conceptuales cuyos detalles no se consideran aquí. En la práctica, el desempleo equivalente contenido en el subempleo invisible se calcula en forma análoga al caso recién discutido, pero referido a la norma de ingreso o, eventualmente, de productividad. Como es evidente, es virtualmente imposible medir la intensidad del subempleo mediante los criterios de adecuación de calificaciones o de categoría ocupacional, salvo apelando a ciertos coeficientes arbitrarios.

En consecuencia, en la práctica se calcula el porcentaje que representa la diferencia entre el ingreso medio de las personas identificadas como subocupadas y la norma adoptada, con respecto a esta última, y dicho porcentaje se aplica al número de subocupados para obtener el (número de puestos plenos de trabajo que corresponde al) desempleo equivalente. Por ejemplo, si en una economía o sector productivo se detectan 200 personas subocupadas utilizando una norma de ingreso igual a 40 y el ingreso medio de las mismas es igual a 30, el porcentaje mencionado alcanza a $(40-30)/40 = 25\%$ y el desempleo equivalente se estima en $(200 \times 0.25 =) 50$ personas.

Tanto en el caso del subempleo visible como invisible, el desempleo equivalente se interpreta como un número que indica puestos plenos de trabajo, referidos a los totales de horas de trabajo e ingresos del trabajo que sería necesario generar en una dada economía para absorber el subempleo existente. La suma del desempleo equivalente contenido en el subempleo visible y en el subempleo invisible, más el número de desocupados, proporciona el número equivalente de subutilizados dentro de la fuerza de

trabajo. Dicho número dividido por la población económicamente activa proporciona un porcentaje que se conoce como la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo.

C. SUBUTILIZACION Y DISPONIBILIDAD EFECTIVA DE MANO DE OBRA

1. La importancia de la distinción

A pesar del avance analítico y metodológico que representa la cuantificación del subempleo en vez de únicamente el desempleo abierto, es preciso mencionar que subsisten aspectos de cierta complejidad en los que parece conveniente que se realicen mayores progresos en el futuro. Ello se debe a que algunos de los supuestos sobre los cuales se basa el cálculo del subempleo son discutibles, en particular en relación a los sectores tradicionales⁸. En efecto, desde el momento que siempre es necesario fijar una norma, ya sea de días u horas trabajados, nivel de ingreso, esfuerzo en el trabajo, etc., se supone implícitamente que existe una subutilización involuntaria de la fuerza de trabajo y que si se presentara la oportunidad adecuada las personas subutilizadas harían uso de ella. Esta línea de razonamiento sugiere, a su vez, que las personas tienen una actitud racional frente al trabajo, donde la racionalidad se define en forma exógena. De hecho, se ocultan ciertos factores institucionales y culturales, así como los asociados a la constitución de clases, que sería necesario tomar en cuenta. De forma análoga, en el caso de los sectores tradicionales es necesario distinguir entre la disponibilidad para trabajar en el mercado y la que puede existir al interior del hogar cuando éste es a la vez una unidad productiva.

La importancia de la cuantificación del desempleo y del subempleo proviene de la necesidad de planificar un pleno aprovechamiento de los recursos humanos. De esto se desprende que, en términos de planificación del empleo y del desarrollo económico social en general, debe evitarse el riesgo de identificar a la reserva de mano de obra con la fuerza de trabajo inmediatamente disponible, siendo que, por los factores arriba mencionados, la segunda puede ser inferior a la primera. Así, un aumento de la demanda agregada puede inducir la plena utilización de la mano de obra inmediatamente disponible pero no llegar a afectar la

8 Véase, por ejemplo, P. Streeten "An institutional critique of development y concerts", en *European Journal of Sociology* (London, Cambridge University Press), 1970, págs. 68-80.

totalidad de la reserva de mano de obra ya que esta última se incorporará plenamente al mercado del trabajo sólo una vez que se implementen políticas más amplias dirigidas a levantar los obstáculos institucionales, económicos y culturales que pueden estar impidiendo una mayor utilización de los recursos humanos.

Otro riesgo que es conveniente evitar se refiere al hecho de que el concepto de subempleo suele ser de hecho interpretado con un carácter estático por cuanto a veces se supone implícitamente que es posible retirar una parte de la mano de obra subocupada sin alterar el nivel de producción al mismo tiempo que se mantienen las variables restantes (tecnología, capital, etc.) constantes. De hecho, se efectúa en esos casos la estimación de una diferencia entre dos situaciones atemporales⁹.

Finalmente, como se desprende de la operacionalización habitual del concepto de subempleo invisible (basada en un criterio de ingreso), lo que en realidad se está midiendo es pobreza y no estrictamente subutilización de mano de obra. Tal enfoque puede adquirir por lo tanto un interés especial cuando se desea estudiar el subempleo en el contexto de un problema social pero su utilidad es menor si se quiere hacer referencia al problema de la disponibilidad de mano de obra.

Como una forma de solucionar los problemas planteados, se ha recurrido a algunas metodologías complementarias alternativas. El uso que pueden tener estas metodologías alternativas es que ellas contribuyan a distinguir entre la subutilización y la mano de obra inmediatamente disponible. En primer lugar, en la medida en que los índices de subutilización son agregados estadísticos, es preciso insistir que ciertas tasas de subutilización que se detectan no representan estrictamente volúmenes similares de mano de obra disponible. En segundo lugar, debe agregarse que, debido a la naturaleza del trabajo en los sectores tradicionales, es muy posible concebir que existe mano de obra que está subutilizada y al mismo tiempo no disponible para ingresar al mercado de trabajo. Por esta razón, los análisis que se efectúan para conocer el volumen y el grado de utilización de los recursos humanos deberán centrarse no sólo en el estudio de la subutilización sino también en el de la disponibilidad de mano de obra en diferentes puntos a lo largo del tiempo. Nótese que la impor-

⁹ Véase, al respecto, la discusión en G. Myrdal *Asian Drama* (Nueva York, Pantheon, 1968), vol. II, cap. 21.

tancia de este último aspecto reside, en parte, en que también puede lograrse incrementar el ingreso de las personas aumentando su disponibilidad de tiempo para ingresar al mercado del trabajo y/o aumentando sus posibilidades de ejecutar labores productivas¹⁰.

A continuación, se resumen algunas de las metodologías complementarias mencionadas.

2. *Las metodologías complementarias*

a) *Análisis del uso del tiempo*

Una de las metodologías complementarias que se ha propuesto recientemente para cuantificar la magnitud del subempleo y estudiar sus principales características se orienta a estudiar el uso del tiempo y su distribución dentro de la familia. Esta metodología surge a partir de la crítica al concepto de excedente de mano de obra como suele aplicarse en los sectores tradicionales¹¹. En efecto, el excedente se define como la diferencia entre la mano de obra disponible y su uso actual medido en unidades estandarizadas de tiempo de trabajo. Además, el concepto de mano de obra disponible no siempre resulta claro, a no ser que se suponga que todas las personas de cierto grupo de edad están física y culturalmente capaces, así como deseosas, de ser incluidas en la fuerza de trabajo. En ausencia de mercados de trabajo organizados y ante la imposibilidad de distinguir el ocio voluntario, este tipo de ejercicio suele adquirir un fuerte carácter teórico.

La metodología mencionada pretende conocer la distribución del uso del tiempo de los distintos miembros de la familia con el objetivo de desentrañar la lógica de funcionamiento de la familia como unidad de producción y de consumo. Con este propósito, se confecciona una matriz en la cual en un eje se clasifica a las personas según la edad y el sexo y, en el otro, se mide el tiempo dedicado a las distintas tareas; por ejemplo, preparación de comidas, recolección de leña y agua, reparaciones, comercialización, cuidado de animales, cultivo en el predio y fuera de él, otras ventas de trabajo, artesanía, cuidado de los niños, enfermedad, visitas sociales, etc.

10 E. Klein *Condiciones de la subutilización y disponibilidad de mano de obra*, serie Monografías sobre empleo/17, (Santiago, PREALC, 1981).

11 B. Dasgupta y otros *Village society and labour use* (Delhi, Oxford University Press, 1977). J. Connell y M. Lipton: *Assessing village situations in developing countries* (Delhi, Oxford University Press).

El listado de las tareas puede ser agrupado o desagregado, según sea el propósito de la investigación, pero en todo caso los estudios que se han realizado -principalmente en Asia y Africa- sugieren que existe una división de labores por edad y sexo que es de importancia determinar para comprender la participación de los individuos en el mercado del trabajo. Al mismo tiempo, es posible investigar en mayor detalle la dicotomía trabajo-no trabajo. En particular, esta metodología es útil si se está interesado en indagar el volumen y la naturaleza de la reserva de mano de obra¹².

Los principales resultados de estos estudios muestran una participación femenina muy importante en el trabajo directamente productivo; que la participación productiva de los niños, particularmente del sexo masculino, puede llegar a ser de hasta tres horas diarias; que en el trabajo directamente productivo se ocupa alrededor de la mitad del tiempo de un día de ocho horas y que el resto se usa en actividades que, si bien es cierto que no pueden considerarse como empleo en sentido estricto, son necesarias para el funcionamiento de la familia y la unidad de producción. Finalmente, entre otros resultados de interés se encuentra que las enfermedades constituyen un factor de peso en la no utilización de la mano de obra. En síntesis, estos estudios entregan valiosa información sobre la división de labores dentro de la familia, sobre la participación de sus miembros en la actividad productiva y sobre la disponibilidad real de la mano de obra.

b) *La identidad del bienestar*

Como una forma de estudiar el nivel promedio de bienestar material de una sociedad, que incluye aspectos de utilización de la mano de obra, Lipton desarrolló una identidad que puede servir como marco de referencia para una nueva teoría aún no explicitada¹³. El propósito de la identidad es descomponer los factores de los cuales depende, en forma inmediata, el ingreso per cápita. Estos factores son cuatro; a saber: la proporción de personas en edad de trabajar dentro de la población total, que

12 En la actualidad (Octubre 1981) el PREALC está realizando un estudio sobre uso del tiempo en hogares rurales en Chile, cuyos resultados se espera publicar el año próximo.

13 M. Lipton: "Population, land and decreasing returns to agricultural labour", en *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics* (Oxford, Oxford University), mayo de 1966. También en G. Myrdal *Asian Drama...* op.cit. P. Streeten "An institutional critique..." op.cit.; J. Connell y M. Lipton, *Assessing village labour...* op.cit.

es una tasa demográfica y depende básicamente de la estructura de edades; la proporción de estas personas que efectivamente trabajan, lo que se vincula con las tasas de participación y depende de las actitudes hacia el trabajo, de la clase social, de la educación, de las facilidades de transporte, del ingreso del jefe de familia (en el caso de las mujeres), de la ayuda complementaria en el hogar, etc.; el promedio de horas trabajadas por las personas ocupadas, que depende de factores organizacionales, institucionales, climáticos, de movilidad, etc.; y, finalmente, la producción por hora trabajada es decir, la productividad, que a su vez depende de variables tales como la tecnología, el acceso a otros recursos productivos complementarios, la capacitación, educación y salud. Formalmente, la identidad se expresa como:

$$\frac{\text{Ingreso}}{\text{Población}} = \frac{\text{Población en edad de trabajar}}{\text{Población}} \cdot \frac{\text{Fuerza de trabajo}}{\text{Población en edad de trabajar}} \cdot \frac{\text{Horas trabajadas}}{\text{Fuerza de trabajo}} \cdot \frac{\text{Producción}}{\text{Horas trabajadas}}$$

Desde el punto de vista metodológico, el principal problema de este enfoque consiste en que la distinción entre trabajo y no trabajo (i.e., entre participación y no participación) aparece en él como mucho más clara de lo que lo es en la realidad. De ahí que sea aconsejable que esta identidad sea usada en forma complementaria a los estudios sobre uso del tiempo. Con todo, su utilidad es apreciable por cuanto, aun cuando su propósito es el análisis del bienestar, desagrega los componentes de los cuales depende la subutilización de la mano de obra y permite ordenar la recolección de la información y la formulación de políticas hacia cada una de las distintas variables involucradas.

c) La desagregación de los subutilizados

Otra de las metodologías que ha sido usada recientemente intenta descomponer el grupo de aquellos que no están plenamente ocupados¹⁴. Esta metodología está también dirigida a estudiar en mayor profundidad la oferta de mano de obra. En

14 I. Ahmed "Unemployment and underemployment in Bangladesh agriculture", en *World Development* (Elmsford, N.Y., World Development Publishers Ltd.) noviembre-diciembre de 1978, págs. 1 281-1 296.

problemas de oferta. De acuerdo a Rosenstein-Rodan¹⁵, el método presenta tres variantes, a saber:

- i) La diferencia entre la población económicamente activa agrícola y la que se requiere para un nivel de producción dado, constituye el monto del excedente. Este método se aplica mediante el uso, por un lado, de coeficientes técnicos de uso de mano de obra por cultivos y nivel tecnológico y, por el otro, del número de hectáreas sembradas que entregan los centros agrícolas. Este método ha sido usado frecuentemente por el PREALC¹⁶ y estima exclusivamente el trabajo agrícola necesario dado ciertos supuestos sobre productividad de la mano de obra;
- ii) la diferencia entre la densidad de población actual y la densidad de población estimada como adecuada para el nivel de producción real constituye el excedente;
- iii) si se elige como norma el número de hectáreas que bajo cierto tipo de cultivos proporcionaría un ingreso adecuado a una familia agrícola, a partir del número total de hectáreas disponibles puede obtenerse el nivel de empleo total compatible con la norma y si esta cifra se resta de la población económicamente activa agrícola se obtiene el excedente neto¹⁷.

15 P.N. Rosenstein-Rodan: "Disguised unemployment and underemployment in agriculture", en *Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics* (Roma, FAO), julio-agosto de 1957, págs. 1-7.

16 Para un mayor detalle en cuanto al método véase PREALC: *Medición del empleo y subempleo en el sector rural*, en IPEA: *Sistemas de informação para políticas de emprego* (Brasilia, IPEA, 1975). El método ha sido aplicado, entre otros en PREALC *Situación y perspectivas del empleo en Panamá* (Ginebra, OIT, 1974); PREALC *Situación y perspectivas del empleo en El Salvador* (Santiago, PREALC, 1977).

17 Este excedente neto, al igual que en las dos variantes anteriores, representa el desempleo abierto y el subempleo, también llamado a veces desempleo disfrazado "disguised unemployment". Este concepto, originalmente acuñado por Robinson, ha ido variando en su acepción y ha sido objeto de una vasta discusión tanto empírica como teórica. Véase por ejemplo: C.H.C. Kao, K.R. Anshel y C. Eicher: "Disguised unemployment in agriculture: A survey", en Eicher y Witt (Publicado bajo la dirección de) *Agriculture in economic development* (Nueva York, McGraw Hill Books Co., 1964). El punto central de la discusión se refiere a si la productividad marginal del trabajo puede o no ser cero y, a la vez, si lo primero es una condición necesaria y/o suficiente para la existencia de desempleo disfrazado. Véase A. Sen *Employment, technology and development* (Oxford, Clarendon Press, 1975).

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Muchos conceptos básicos de uso creciente en el estudio del problema del empleo en la Región han sido introducidos en el análisis económico sólo recientemente y la información estadística habitualmente disponible -en general concentrada en los sectores urbanos y modernos- no presta debida atención a este hecho. Se requiere entonces desarrollar una acción intensa y sistemática para clasificar algunos aspectos básicos involucrados en la medición del empleo y el subempleo así como para alcanzar un diseño más satisfactorio de los sistemas estadísticos. Al respecto, debe recordarse que la planificación y elaboración de información estadística constituyen dos procesos distintos que interactúan fuertemente entre sí y ello demanda una distribución balanceada de los recursos entre una y otra actividad. En otras palabras, dada la cantidad y calidad de la información empírica disponible en la mayoría de los países de la Región, la planificación del empleo corre el riesgo de agotarse prematuramente si no se realiza un esfuerzo decidido para mejorar los sistemas estadísticos existentes. Pero, al mismo tiempo, dada la magnitud de los problemas que plantea la situación ocupacional, no es posible dejar su planificación pendiente hasta tanto se mejore la cantidad y calidad de la información disponible.

Dentro del marco contable usual de las estadísticas de empleo, una primera complicación básica surge en relación con la definición de la noción de actividad productiva. En particular, en el sector rural tradicional puede ser complejo decidir si una dada actividad es o no productiva y lo mismo sucede en algunas actividades del sector informal urbano. Estas complicaciones, en su mayor parte inexistentes en los sectores productivos modernos, introducen cierta ambigüedad en la cuantificación de la población económicamente activa, con respecto a la cual se computan las tasas de utilización y de subutilización de la fuerza de trabajo.

Las medidas tradicionales de esta última descansan en distintas variantes de la noción de desempleo y se estiman en general adecuadas para el caso de economías industriales avanzadas. Ellas son el desempleo abierto, el desempleo estacional y el desempleo oculto. Sin embargo, en las economías de la Región las mismas medidas proporcionan una apreciación sumamente incompleta del fenómeno de la subutilización de la fuerza de trabajo.

En este campo, la noción central la proporciona sin duda la idea de subempleo. Ella se vincula con la noción de desempleo disfrazado introducida en los análisis de las economías desarrolladas

durante la crisis de los años treinta pero difiere en su significado. En el caso de las condiciones de subempleo se interpreta que las características de baja productividad e ingreso y/o inadecuación de calificación provienen de la insuficiencia de recursos a los que tiene acceso la unidad productiva y no de una contracción de la demanda efectiva. Se trata en consecuencia de ciertos aspectos estructurales básicos de funcionamiento que se presentan en las economías en desarrollo.

En cuanto a las formas operativas de estimación del subempleo, debe distinguirse entre el visible y el invisible. Para el primero, de importancia relativamente menor en la práctica de los países de la Región, su medición se basa en la introducción de un estándar o conjunto de estándares sobre la duración normal de la jornada de trabajo. En cuanto al subempleo invisible, se ha apelado a cuatro criterios diferentes.

En primer lugar, una norma de productividad, que reviste indudable interés analítico pero resulta difícil de operacionalizar para el conjunto de la población; en particular, porque teóricamente la productividad constituye más bien una característica promedio del conjunto de los trabajadores de una unidad productiva que un atributo asociable a trabajadores individuales específicos.

De forma análoga, la norma de productividad debe establecerse en forma relativa a las características de la economía o del sector que se considera, o bien tomar en cuenta la dotación de recursos a los que tiene acceso el trabajador. Por último, la productividad se mide normalmente en términos no físicos sino monetarios y ello involucra el precio del producto. Estas complicaciones dificultan seriamente la aplicación del criterio en la práctica, por lo menos en estudios de amplia cobertura y agregación.

En segundo lugar, la solución más usual consiste en utilizar una norma de ingreso, ya sea exógena o endógena a la distribución de frecuencias correspondiente. Entre las primeras, las más usuales son el salario mínimo legal y el costo de una canasta básica de consumo. Entre las endógenas, la media, una proporción de ella y una combinación de la media y la desviación estándar. Estas distintas normas plantean ciertas ventajas así como dificultades propias de cada una pero la reserva principal que merecen todas ellas es que su uso equivale de hecho a identificar al subempleo con la pobreza, lo que es analíticamente objetable porque confunde un criterio metodológico de definición del concepto de subempleo con un atributo verificable del mismo concepto.

En forma similar, las relaciones entre productividad, ingreso y subempleo son complejas y ello de hecho se pasa por alto al recurrir al criterio de ingreso. En efecto, la medición y el análisis

del subempleo deberían considerar en forma no ambigua situaciones en las cuales la productividad puede estimarse como relativamente alta pero no así el ingreso, ya sea por presentarse subremuneración del trabajo, bajos precios del producto debidos a distorsiones del mercado, filtración del excedente hacia los circuitos comercial y financiero, etc. En general, estas situaciones no son debidamente identificadas cuando se utiliza una norma de ingreso.

En tercer lugar, recientemente se observa una tendencia a identificar al subempleo por medio de un criterio de categoría ocupacional, limitándolo a los trabajadores por cuenta propia y a los familiares no remunerados. Este criterio es fácilmente operable en la práctica y recoge adecuadamente algunos aspectos de tipo estructural que se coincide son característicos de la idea de subempleo. Sus limitaciones, por otro lado, provienen de que es necesario excluir a los trabajadores por cuenta propia de mayor nivel educativo y de ingreso e incluir al mismo tiempo aquellos asalariados y empresarios de pequeñas empresas que se consideren presentan situaciones de subempleo.

En cuarto lugar, otro criterio para identificar al subempleo apela al grado de adecuación entre la capacitación de un ocupado y las tareas que realice. Aunque de evidente interés, su operacionalización en el nivel de toda la población es virtualmente inviable desde un punto de vista práctico.

Por otra parte, una vez identificados los trabajadores que están subocupados debe estimarse la intensidad de la subocupación. Para ello se introduce el concepto de desempleo equivalente contenido en un cierto volumen de subempleo, el cual, sumado al desempleo, permite medir la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo.

Un aspecto crucial de la medición del subempleo se relaciona con el riesgo de identificar erróneamente la subutilización de la fuerza de trabajo con la mano de obra inmediatamente disponible y ésta, a su vez, con la reserva de fuerza de trabajo. En rigor, en la relación de estos tres conceptos tienen intervención los cambios estructurales en ciertos factores institucionales, culturales y de la propia constitución social. Influye también en la disponibilidad efectiva de mano de obra los cambios en la tecnología, dotación de recursos, organización económica, etc. que pueden hacer más o menos factible la posibilidad de utilizar efectivamente el volumen de población económicamente activa subutilizado que haya sido estimado en un momento dado.

Para contribuir a un mejor análisis del problema que acaba de plantearse, se han segerido varias metodologías complementa-

rias a la medición del subempleo; como ser, el análisis del uso del tiempo en las familias que funcionan además como unidades de producción; la identidad del bienestar que desagrega los determinantes inmediatos del ingreso per cápita, incluyendo aspectos de la utilización de la mano de obra; la desagregación de la subutilización según ella sea sensible a medidas de incremento de la demanda, o bien sólo a cambios de tipo institucional cultural, etc.; y el denominado criterio de productividad que compara el uso efectivo de mano de obra agrícola con el que resultaría teóricamente de la aplicación de ciertos estándares de trabajo y productividad.

De todos modos, dado el hecho de que la disponibilidad de información estadística satisfactoria constituye un requisito fundamental de la planificación del empleo, tanto las discusiones recientes sobre la medición de la subutilización de la fuerza de trabajo como la definida vocación política manifestada en este campo por numerosos gobiernos de la Región deben considerarse altamente positivas y ellas permiten esperar que se alcance mejoras sustantivas en la cantidad y calidad de la información empírica en un futuro inmediato.

CAPITULO II

CARACTERISTICAS DEL SUBEMPLEO Y SEGMENTACION DEL MERCADO DE TRABAJO*

La medición de la subutilización de la fuerza de trabajo, en particular del subempleo, requiere que se consideren cuatro niveles diferentes y complementarios. Los dos primeros se refieren a la identificación, tanto desde un punto de vista conceptual como operativo, de la parte de la población ocupada que lo está en condiciones de subempleo y a la medición del grado o intensidad de dicho fenómeno. Ambos niveles fueron considerados en el capítulo anterior.

Para completar el análisis del fenómeno de la subutilización se requiere tomar en cuenta otros dos niveles que se cubren en este capítulo. En primer lugar, es necesario efectuar un análisis de las características o atributos que se presentan en conexión con el subempleo, ya sea en cuanto a los en los que existe subempleo. Estos aspectos se discuten, respectivamente, en las primeras dos secciones de este capítulo.

En segundo lugar, se considera en la última sección un nivel de discusión adicional: el de la segmentación del mercado de trabajo. En efecto, se mencionan en teoría distintos factores que el limitar la movilización de la mano de obra definen un conjunto de segmentos, por oposición a un mercado único de trabajo. La diferencia de los distintos segmentos se caracteriza no sólo por las restricciones a la movilización apuntadas sino también porque los mecanismos de determinación de las distintas variables pueden ser esencialmente que los diferentes en cada caso y, además, porque estas similitudes no impiden que los diferentes segmentos se articulen entre sí en forma estrecha dentro del funcionamiento global del sistema económico.

El estudio de la segmentación del mercado de trabajo retoma algunos de los aspectos considerados en el capítulo y secciones anteriores desde un ángulo diferente que permite obtener una identificación más precisa de las dos grandes áreas en las que se concentra el subempleo en la Región: el sector rural tradicional y

Este capítulo fue preparado por Emilio Klein, experto del PREALC.

Extractado de PREALC 1982 *Planificación del empleo*, (Santiago, PREALC),

páginas 23 a 35.

el sector informal urbano. Además, el conocimiento empírico de la estructura y características de los mercados segmentados proporciona la base para el estudio de una serie de aspectos que son cruciales para la planificación del empleo.

A. CARACTERÍSTICAS PERSONALES Y FAMILIARES DE LOS INDIVIDUOS SUBEMPLEADOS

Para el diseño de las políticas dirigidas a reducir los niveles de subutilización de la mano de obra es preciso contar, por lo menos, con información sobre las siguientes características sociodemográficas y económicas.

1. Características sociodemográficas

Este tipo de información está disponible prácticamente en todas las encuestas de hogares; al menos, en lo que se refiere a sexo, edad, composición de la familia y educación. Estas variables se utilizan cuando se diseñan políticas de planificación de los recursos humanos y, en especial, si se desea implementar programas de capacitación. Como es evidente, no necesita exagerarse la utilidad de esta información ya que será muy diferente programar cursos para dueñas de casa con educación secundaria e hijos menores que para hombres jóvenes, solteros y analfabetos. Asimismo, la condición de ser o no jefe del hogar dará alguna idea sobre la disponibilidad de tiempo de los potenciales candidatos. Este tipo de información se recoge a menudo en las encuestas mencionadas pero usualmente no la usa en forma explícita en la elaboración de políticas y la planificación del empleo.

La condición migratoria de los ocupados que estén subutilizados es también de importancia al aportar información sobre una de las causas que generan subutilización de la mano de obra en el sector urbano a través de un proceso de transferencia desde las áreas rurales. De ser cierto como algunas investigaciones lo sostienen que una parte importante de las personas subutilizadas son migrantes, la aplicación de políticas que generan empleo productivo en el área puede resultar uno de los mecanismos más eficaces para disminuir la subutilización en el sector urbano en casos específicos. Desde este punto de vista, es importante definir adecuadamente lo que se entiende por migrante y en este sentido parece útil no referir la definición a un plazo mayor de diez años. Como es obvio, si se considera como migrante a toda persona nacida en el área rural, la mayor parte de la población de América Latina y el Caribe caerá en esta categoría, con lo cual la variable deja de discriminar en el sentido que interesa y la información obtenida pierde utilidad.

2. Forma de inserción en el mercado de trabajo.

La categoría ocupacional y la rama de actividad en la cual participan constituye una información básica para identificar las características de los individuos subocupados. La ubicación de una persona en una categoría ocupacional y en una rama de actividad resulta a veces un problema más complejo de lo que puede parecer a primera vista. En primer lugar, debido a la doble ocupación que puede tener el mismo tiempo algunas personas. Por ejemplo, un individuo puede tener un empleo estable como asalariado urbano y trabajar los fines de semana por cuenta propia en otra ocupación.

En segundo lugar, un mismo individuo puede tener ocupaciones diferentes a lo largo del año, como es el caso de los campesinos que siendo pequeños propietarios venden además su fuerza de trabajo durante la cosecha. En este tipo de situaciones existe una dificultad objetiva para determinar cuál es la ocupación principal y suele apelarse a algunos de los tres criterios siguientes, basándose la elección del criterio en la finalidad de la investigación y sin que sea posible recomendar a priori en particular.

- i) Aquella ocupación que genere mayor ingreso dentro del total anual (criterio ingreso);
- ii) aquella ocupación en la que se más días al año (criterio tiempo);
y
- iii) aquella ocupación que la persona considere como principal (autoclasificación).

La ubicación de la persona en una rama de actividad presenta problemas adicional. La clasificación CIIU que se utilizan comúnmente no incluye algunas ocupaciones que son frecuentes en la realidad regional y a ello se debe que en muchas fuentes de información aparezcan excesivamente abultadas las denominaciones "actividades no bien especificadas" dentro de la rama de servicios. Usualmente, el grueso de estas actividades corresponde a ocupaciones típicas del sector informal urbano. Si se quisiera estudiar este segmento del mercado del trabajo, parece útil no ceñirse estrictamente a la clasificación antes mencionada sino efectuar tabulaciones ad hoc que tomen en cuenta las ocupaciones tal como son señaladas por los entrevistados.

Otra variable que es de interés considerar se refiere a la movilidad ocupacional. Este es un aspecto que no se incluye normalmente en las encuestas y que, sin embargo, reviste gran utilidad para diseñar políticas que pretendan disminuir los niveles de subutilización. Como algunas de las políticas que pueden adoptarse implican reubicar a las personas en actividades de mayor nivel de

productividad, el conocimiento del grado de movilidad ocupacional existente -y, si es posible, de historia ocupacionales- es importante¹⁸. Adicionalmente, este tipo de información permite estudiar ciertas características sobre los efectos de la educación. En resumen, la variable movilidad ocupacional cruzada con variables sociodemográficas que se mencionaron antes aporta datos significativos sobre la forma de inserción de la mano de obra en el mercado de trabajo desde una perspectiva dinámica.

3. Los niveles de ingreso

El uso de información sobre ingresos se da en dos planos diferentes pero interrelacionados: en primer lugar, como indicador de subutilización y, en segundo, como indicador de bienestar social¹⁹.

En el primer caso, se trata de la investigación del subempleo invisible en el cual se postula implícitamente que los bajos ingresos son el resultado de la baja productividad de ciertas ocupaciones y, en general, de características diversas de funcionamiento e inserción. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, el problema principal de este enfoque es que no siempre resulta fácil distinguir cuándo el ingreso es bajo debido simplemente a la baja remuneración de un trabajador cuya capacidad productiva se aprovecha en forma completa.

Desde el punto de vista del bienestar, el conocimiento de las características de ingreso permite identificar y relacionar el subempleo con la pobreza y a partir de ello diseñar políticas destinadas a mejorar los niveles de ingreso a través de un mejoramiento de la situación de empleo. En efecto, el uso de información sobre ingresos en el contexto de las variables mencionadas anteriormente (rama de actividad y categoría ocupacional, entre otras) permite desagregar el análisis y obtener una mejor identificación de las áreas en las que se concentra la pobreza.

18 Véase por ejemplo, PREALC: "Políticas hacia el sector informal", en V. E. Tokman y E. Klein (Publicado bajo la dirección de): El subempleo en América Latina (Buenos Aires, Editorial El Cid, 1979).

19 Un excelente tratamiento del tema se encuentra en CEPAL: La medición del empleo y de los ingresos en áreas urbanas a través de encuestas de hogares, informe final Grupo de Trabajo sobre la Medición del empleo y de los ingresos en Áreas Urbanas a través de Encuestas de Hogares (Santiago, CEPAL-IASI, 1979).

Sin embargo, el estudio de la variable ingreso no es tarea fácil desde el punto de vista metodológico. Aparte de la normal resistencia de las personas a responder en forma fidedigna a preguntas relacionadas con este tema, es relativamente más fácil conseguir información sobre ingresos provenientes del trabajo que de otras fuentes. Aun así, el ingreso proveniente del trabajo es difícil de obtener en aquellas ocasiones en que una parte del mismo no es monetario, como en el caso agrícola, o fuertemente variable a lo largo del período, como en el caso de los trabajadores por cuenta propia²⁰. Por estas razones, si se desea obtener información confiable y válida sobre ingresos, es recomendable efectuar encuestas que persiguen otros propósitos.

Los distintos objetivos para los cuales se recoge información sobre los ingresos determinan si la información debe referirse al ingreso personal o al ingreso familiar. Si lo que se desea investigar son aspectos vinculados con la relación entre empleo e ingreso, entonces el ingreso personal resulta el dato relevante. Si, por el contrario, se desea información sobre el bienestar, resulta más conveniente indagar sobre el ingreso familiar. Por supuesto, también pueden estudiarse ambos, sobre todo porque es posible que una familia obtenga ingresos por encima de una determinada línea de pobreza pero que cada uno de sus miembros activos obtengan ingresos inferiores a, por ejemplo, el mínimo legal. En este caso, el hecho de que la familia se ubique por encima de la línea de pobreza se debe a una alta tasa de participación de sus miembros en el mercado de trabajo.

B. CARACTERISTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DONDE EXISTE SUBUTILIZACION

La información disponible para establecimientos modernos, ya sea en la industria, comercio o servicios, que se considera en el anexo A proporciona normalmente los datos adecuados para la planificación del empleo en ese tipo de actividades. Tal vez las únicas excepciones a ello sean los datos relacionados entre el sector formal y el informal que en la actualidad no suelen recopilarse en las estadísticas convencionales. En esta actualidad no suelen recopilarse en las estadísticas convencionales. En esta sección, por el contrario, se centra el interés en el tipo de

20 Para una forma de medir este ingreso usando períodos diferentes, véase E. Kritz y J. Ramos: "Medición del subempleo urbano (Informe sobre tres encuestas experimentales)", en Revista Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT), enero-febrero de 1976.

información que sería deseable disponer sobre los establecimientos en los cuales se concentran la subutilización de la mano de obra, con propósitos de planificación del empleo.

1. *Uso de la mano de obra*

La mayor parte de la mano de obra subutilizada en la Región corresponde a trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. La información sobre la estructura ocupacional de la mano de obra en las unidades productivas es de vital importancia para el diseño de políticas; en particular, de aquellas que se relacionan con el ingreso. En efecto, si la mayor parte de la mano de obra que está subutilizada y que percibe bajos ingresos no es asalariada, es evidente que la legislación sobre salarios mínimos - instrumento importante de los Ministerios de Trabajo - no tienen efecto directo algunos sobre este grupo. En función de ello, deberá buscarse otros tipos de políticas que sí tengan asegurado un impacto sobre el grupo objetivo.

La información sobre uso de mano de obra es también útil para definir políticas relacionadas con la capacidad de los recursos humanos particularmente en cuanto a la modalidad operativa de eventuales cursos de capacitación y de formación profesional. Para la persona que trabaja por su cuenta, distraer tiempo de su actividad económica implica directamente una disminución de su ingreso, lo que no sucede en el caso del obrero ocupado en una empresa del sector moderno. Por lo tanto, las políticas de recursos humanos hacia los sectores informales o tradicionales deberán compensar la parte del ingreso perdido para asegurar la participación de los subocupados.

2. *Recursos económicos y tecnológicos*

Esta información está orientada principalmente a diagnosticar la situación con respecto a capital, tecnología, crédito y condiciones de comercialización y puede englobarse en el aspecto común del acceso a los recursos productivos. Su propósito es detectar los principales obstáculos que desde este punto de vista encuentran las empresas del sector informal para su crecimiento y, en función de ello, diseñar políticas dirigidas a levantar dichos obstáculos. Por ejemplo, si se desea investigar acceso y condiciones del crédito se puede incluir un conjunto de preguntas específicas que sirvan a este propósito²¹.

21 Para el detalle de las preguntas, véase por ejemplo la encuesta del PREALC preparada para Kingston, Jamaica, en PREALC: Sector informal: Funcionamiento y políticas (Santiago, PREAL, 1978), cap.II

En general, el propósito de las investigaciones sobre variables de censos a recursos es realizar un diagnóstico, apreciar la forma cómo operan en sus mecanismos específicas y conocer su evolución a través del tiempo. Con esta información, el diseño de políticas en esta área puede basarse en aspectos relevantes que aseguren una implementación más adecuada.

3. *Generación de ingresos*

En este aspecto se presentan dificultades similares a las ya mencionadas para el caso del ingreso de las personas pero, adicionalmente, se tiene el hecho de que normalmente en las unidades del sector informal urbano o tradicional agrícola no es fácil conseguir información sobre stocks y autoconsumo. Particular importancia reviste la investigación sobre la forma y el monto de la remuneración a la mano de obra y, como medida de estandarización de los resultados obtenidos, es preciso estudiar adicionalmente horas diarias así como días promedio trabajos en la semana. Naturalmente, en las empresas del sector informal urbano y del sector rural tradicional ésta información es difícil de obtener ya que muchas veces la remuneración -si es que existe como tal- se paga en parte en especie, las horas y días de trabajo no son continuos y, como ya mencionó anteriormente, hay numerosas actividades para las cuales no está claro si son o no productivas. En todo caso, lo importante es adoptar definiciones precisas con respecto a estas variables de modo de evitar ambigüedades que resten consistencia y confiabilidad a la información obtenida.

4. *Interrelaciones entre sectores*

Desde el punto de vista de la planificación del empleo, por razones obvias es crucial conocer cuál es la posición de los sectores tradicionales vis a vis los sectores modernos: funcionalidad o disfuncionalidad, grado de integración, etc. Si se trata de conjuntos autónomos habrá que definir políticas específicas para el sector informal sin preocuparse del resto de la economía. Si, por el contrario, uno y otro tipo de sectores están integrados, el marco adecuado está dado por el diseño de políticas globales y comprensivas.

Independientemente de las distintas corrientes teóricas que se han desarrollado al respecto²², este asunto puede ser investigado

22 Para una discusión sobre las corrientes teóricas en el tema, véase V.E. Tokman: "Interrelaciones entre el sector formal e informal", en PREALC: Sector informal: Funcio...op.cit.; también en CEPAL: Revista de la CEPAL(Santiago, CEPAL, 1978).

empíricamente. Un primer camino, en el nivel macroeconómico, tiene su punto de partida en el análisis de las cuentas nacionales. Las metodologías seguidas consisten en desagregar las cuentas nacionales para calcular por separado las cuentas de productos e ingreso del sector informal y del formal y a partir de ello llegar a establecer la balanza de pagos entre ambos²³.

Otro camino consiste en utilizar las encuestas de establecimientos para indagar directamente sobre las interrelaciones entre los sectores en cuanto a compra de insumos y venta de productos. Adicionalmente, si el sector informal actúa como reserva de mano de obra del sector moderno urbano o si el sector rural tradicional provee efectivamente mano de obra para la cosecha del sector moderno agrícola. Si ello fuera así, por ejemplo, la planificación de los salarios de cosecha en la propiedad moderna afectará directamente al nivel de los campesinos del sector tradicional.

C. METODOLOGIAS PARA LA SEGMENTACION DEL MERCADO DE TRABAJO

Uno de los aspectos principales involucrados en el diseño e implementación de las políticas orientadas a reducir, o eventualmente eliminar, la subutilización de la mano de obra se vincula con las modalidades de inserción de las personas subocupadas en el mercado de trabajo. Adicionalmente, si uno de los objetivos prioritarios de la planificación del desarrollo social es la eliminación de la pobreza, la identificación de las áreas en las que se concentra la subutilización de la mano de obra pasa a ser de importancia fundamental. Ello es así porque las investigaciones que se han realizado sobre la materia sugieren que existe una alta correlación entre los pobres y su ubicación en el mercado del trabajo²⁴.

Dentro de este contexto, se ha desarrollado un esquema de análisis basado en la segmentación de los mercados de trabajo que divide al sector urbano en formal e informal y al rural, en moderno y tradicional. No se presentará aquí la fundamentación de este esquema conceptual ya que ella puede encontrarse en

23 El detalle de la metodología se encuentra en V.E. Tokman: "Interrelaciones...op.cit.

24 V.E. Tokman: *Pobreza urbana y empleo en América Latina: Líneas de acción, serie Trabajos ocasionales/17 Rev. 2* (Santiago, PREALC, 1979).

otra parte²⁵. En su lugar, se analizarán las metodologías que se han propuesto para segmentar el mercado de trabajo, ya sea usando la información disponible o bien generando nuevos instrumentos que permitan estudiar con mayor detalle las áreas en las que se concentra la subutilización de mano de obra.

1. El sector informal urbano

Para identificar al sector informal urbano (SIU) se han usado al menos tres metodologías diferentes; a saber, la que se basa en la categoría ocupacional, en el ingreso (ambas referidas a datos secundarios) o en una combinación de varias variables a partir de encuestas específicas.

Cuando se usa la categoría ocupacional, normalmente el método se basa en el análisis de censos de población o de población o de encuestas de hogares. Se distingue a los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los ocupados en el servicio doméstico. Cuando ha sido posible, las dos primeras categorías se han cruzado con educación de modo de excluir del SIU a las personas ocupadas que tienen más de 12 años de educación formal²⁶. El problema de esta metodología es que excluye del SIU a la totalidad de los asalariados, limitación que se origina fundamentalmente en que ni los censos de población ni las encuestas de hogares contienen información sobre el tamaño de los establecimientos productivos. De este modo se subestima la magnitud de la subocupación.

Esta limitación puede ser solucionada si se cuenta con censos de establecimientos para el mismo año en que se realizó el censo de población y/o la encuesta de hogares que se esté utilizando. Por ejemplo, en el caso del censo de industrias, usualmente el universo de éste coincide con el sector moderno ya que por lo general se excluye a los establecimientos pequeños (con menos de diez o cinco personas ocupadas). Por lo tanto, si se tiene la ocupación del sector moderno según el censo industrial y, por otra parte, el total de la ocupación en la industria basado en el censo de población, puede obtenerse por residuo la ocupación en el SIU²⁷.

25 En particular, en el documento presentado a la Conferencia Regional Preparatoria a la Conferencia Mundial del Empleo que se llevó a cabo en Cartagena, Colombia en 1976. Véase PREALC: El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas (Santiago, PREALC, 1976).

26 Véase PREALC: Sector informal: Funcionamiento... op. cit., parte II.

27 Esta metodología se aplicó en Ecuador. Véase JUANAPLA-PREAL: Bases para la planificación de los recursos humanos en Ecuador, serie Documentos de trabajo/187 (Santiago, PREALC, 1980).

Otro aspecto de esta metodología que conviene discutir es la inclusión de los empleados domésticos en el SIU. En general, la característica de informalidad se refiere a los establecimientos y no a las personas. Por ejemplo, un trabajador por cuenta propia se incluye en el SIU no por sus atributos personales sino porque trabaja en una empresa que tiene sólo un ocupado y se supone presenta ciertas características particulares en cuanto a capital, tecnología, escala de producción, etc. En el caso de un empleado doméstico, lo que correspondería identificar es la naturaleza de la empresa en la cual trabaja. En ese sentido, se ha sostenido que la familia no puede ser considerada como una empresa y desde este punto de vista surgiría una dificultad para interpretar el carácter informal de la actividad e incluirlos en el SIU. En otras palabras, al segmentar el mercado de trabajo en formal e informal, se encontraría que una parte de los ocupados no cabe dentro del esquema²⁸. Aún así, el porcentaje de población ocupada en el servicio doméstico puede ser importante y su carácter no formal es evidente si bien existen marcadas diferencias entre, por ejemplo, un artesano y una empleada doméstica. De ahí que a menudo, si bien los empleados domésticos se mantienen dentro de SIU, se prefiere una presentación y análisis desagregados de las personas que caen en esa categoría ocupacional.

Un segundo método para identificar al SIU consiste en usar un criterio de ingreso: por ejemplo, incluir en el SIU a todos los ocupados en actividades no agropecuarias que declaren un ingreso mensual inferior a un cierto mínimo²⁹. Este criterio tiende a sobreestimar el tamaño de SIU pues incluye a obreros que trabajan en el sector moderno pero obtienen una remuneración inferior a la norma adoptada. Al mismo tiempo, la metodología subestima el tamaño del sector al excluir a personas que ganan por encima del mínimo pero que por las características ocupacionales y de la actividad existe relativo acuerdo en que deberían ser incluidas (por ejemplo, los taxistas).

28 En el estudio del PREALC en el Salvador se distinguió entre SIU "doméstico" y SIU "no doméstico". Véase PREALC: *Situación y... El Salvador*, op. cit. También véase D. Raczynski: *Características del empleo informal urbano en Chile*, serie Estudios CIEPLAN, núm. 23 (Santiago, CIEPLAN, 1978). En este estudio se distingue entre SIU "autónomo" y "doméstico" y se aprecian diferencias significativas entre uno y otro.

29 Generalmente, el salario mínimo legal. Esta definición fue una de las que se usó en un estudio para Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Véase México, Secretaría de Trabajo y Previsión Social; PREALC; PNUD: *Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano en México* (México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1976).

El problema general de este criterio -ya mencionado- es que identifica pobreza con informalidad, por lo que no es posible establecer conclusiones con respecto a las relaciones entre ambas variables sin hacer un raciocinio tautológico y se pierde así de vista el propósito inicial de la división del mercado del trabajo en segmentos. No se trata por lo tanto de un criterio recomendable, sobre todo si se considera que en un país en el que se disponga de información sobre ingresos es probable que exista otro tipo de datos que permita seguir una metodología alternativa.

El tercer método para identificar al SIU consiste en realizar encuestas específicas. Desde luego, el mejor método para obtener información sobre el SIU es la encuesta de establecimiento. Sin embargo, el principal problema que se presenta en este campo es la ausencia de un marco muestral. A diferencia de lo que ocurre con el sector formal, no se dispone habitualmente de ningún registro de "empresas" del SIU.

En la práctica, suele recurrirse a encuestas de tipo mixto. A partir de una encuesta de hogares, se identifican preliminarmente a los trabajadores de unidades del SIU y por esa vía se llega a investigar las características de los establecimientos en los que están insertos. Con respecto a este último paso, se plantean dos posibilidades:

- i) Utilizar la encuesta de hogares para obtener de los trabajadores informales un listado de "empresas" del SIU y sus direcciones, a las cuales posteriormente se dirige una encuesta de establecimiento;
- ii) utilizar la encuesta de hogares para identificar a los trabajadores del SIU y dirigir a ellos mismos una encuesta con preguntas sobre el establecimiento en el que trabajan.

La segunda posibilidad tiene el inconveniente de que el trabajador puede conocer imperfectamente las características que interesa averiguar³⁰. Sin embargo, como por definición se trata de unidades económicas pequeñas donde la especialización de funciones y la separación entre capital y trabajo es escasa, este riesgo no parece ser demasiado grande a menos que se desee obtener información sumamente específica. Por otra parte, el riesgo es inexistente cuando se entrevista a un trabajador por cuenta propia. La primera posibilidad, por su parte, recibe las objeciones prácticas de mayor costo y del riesgo de que el marco muestral

30 Obviamente, en este caso cada trabajador informal debe ser entrevistado personalmente ya que de lo contrario la imprecisión de las respuestas puede llegar a ser muy grande.

pueda haberse modificado en medida importante si pasa algún tiempo entre ambos relevamientos.

En cualquiera de los dos casos, la encuesta mixta tiene el inconveniente de que la estructura de establecimientos informales que surge a través de una encuesta de hogares no representa adecuadamente la estructura real del sector porque está sesgada hacia los establecimientos de mayor tamaño. Es obvio que una unidad económica informal de cinco personas tiene mayor probabilidad de ser detectada, vía la encuesta de hogares, que una de sólo tres y a fortiori, que la que está constituida por un único trabajador independiente. Dicho sesgo puede extenderse asimismo a otras características de las empresas informales que están asociadas a tamaño; por ejemplo, es concebible que en el caso de los talleres informales se asocie mayor tamaño relativo con, entre otros mayor nivel de actividad industrial, obtención de ingresos superiores al límite de pobreza y una tenencia de bienes de capital superior al promedio. Así, resultarían sesgados la estructura de los establecimientos según ramas de actividades económicas y los niveles medios de ingresos y capitalización.

De la misma forma, es posible que las empresas informales más grandes tengan distinta forma de vinculación con el sector formal que las más pequeñas. Parece razonable pensar, por ejemplo que estas últimas sufran en grado más agudo la falta de acceso a los mecanismos de promoción de la política económica. En algunos casos este tipo de sesgo puede atenuarse mediante el procedimiento de corregir los estimadores dando una ponderación mayor, de significado compensatorio, a aquellos valores de los estimadores que proviniendo de empresas de menor tamaño tuvieron una menor probabilidad de estimación. Sin embargo, es preciso reconocer que como por hipótesis so se tiene siquiera una aproximación de la estructura del universo que se está encuestando, dichos ajustes pueden ser de validez controvertible. De todos modos, la encuesta a establecimientos del sector informal constituye el medio más recomendable para identificar al SIU en la medida en que permite obtener más y mejor información sobre aspectos tales como las formas de vinculación entre unidades formales e informales, los obstáculos a la expansión de estas últimas, el ingreso de la unidad económica y su distribución entre los diversos agentes que la componen, etc.

Por último, también pueden utilizarse directamente las encuestas de hogares para identificar y estudiar el SIU, a partir de la información que ellas proveen en forma directa. En general, en las encuestas de hogares parece recomendable identificar a la

ocupados en el SIU por la rama de actividad, el tamaño de la empresa y la educación del propietario³¹.

Una vez identificado el SIU mediante algunas de las metodologías presentadas y otra alternativa, con seguridad se encontrará en el mismo a la presentadas u otra alternativa, con seguridad se encontrará en el mismo a la mayor parte de la población urbana que se considera subutilizada. De ahí que -se reitera- una correcta identificación y caracterización del SIU reducir el grado de subutilización en las áreas urbanas.

2. El sector rural tradicional

El proceso de modernización agrícola que se ha llevado a cabo durante las últimas décadas en América Latina y el Caribe ha tendido a concentrarse en las propiedades de mayor tamaño de modo que se ha producido una lenta pero constante transformación del latifundio en empresas agrícolas. Desde el punto de vista del empleo, éstas se caracterizan por ocupar un número reducido de trabajadores permanentes con contrataciones de mano de obra temporal para las cosechas. La información disponible para la región sugiere que los salarios reales para ambos tipos de trabajadores han estado subiendo al punto que ya en muchos lugares se igualan a los mínimos urbanos³². En cambio, la pequeña propiedad ha quedado al margen del proceso de modernización y constituye más bien un sector de refugio de la mano de obra que no emigra y que no encuentra trabajo en el sector moderno de la agricultura³³. Es dentro de este sector rural tradicional (SRT) donde se concentra la subutilización de mano de obra en el área rural y se trata por lo tanto de buscar criterios para identificar los establecimientos que lo componen así como sus características y modalidades de funcionamiento.

La metodología que se sigue normalmente consiste en separar los establecimientos agrícolas según el tamaño a partir de censos

- 31 El PREALC realizó un estudio para El Salvador a través de una encuesta de hogares que tuvo como propósito estudiar a los ocupados en el SIU -y no a los establecimientos. Se definió el SIU como integrado por los ocupados en el servicio doméstico, por los trabajadores ocasionales y los por cuenta propia con menos de 13 años de educación, y por los ocupados (ya sea patrones, empleados, obreros y trabajadores familiares) en empresas de hasta 4 personas. La variable educación se introdujo para excluir situaciones como las de profesionales liberales, propietarios de pequeñas tiendas de lujo, etc.
- 32 PREALC: *Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina*, serie Investigaciones sobre empleo/18 (Santiago, PREALC, 1980).
- 33 E. Klein: *Diferenciación social: Tendencias del empleo y los ingresos agrícolas*, serie Trabajos ocasionales/28 (Santiago, PREALC, 1980).

agrícolas. La variable crítica es por lo tanto la cantidad de tierra de que dispone la empresa. Normalmente, se usa el límite de cinco a diez hectáreas y este límite se aplica en forma indiscriminada con la mayor desagregación regional que permita la división del censo. El principal problema que plantea este criterio es que no considera la calidad de la tierra. Es muy distinto el caso de una empresa que explota dos hectáreas regadas con suelo de buena calidad que la misma superficie en la ladera de un cerro erosionado. A partir de esta consideración básica, es preciso usar alguna medida que estandarice la superficie de cada empresa agrícola de acuerdo a la calidad de los suelos.

Un esfuerzo en esa dirección se realizó, por ejemplo, para definir el tamaño mínimo "viable" de empresas agrícolas en el Nordeste del Brasil³⁴. El Ministerio de Agricultura había definido unidades familiares (módulos) como el volumen de tierra que proporciona a una familia un retorno del 15 por ciento sobre las inversiones de capital, con una remuneración a la mano de obra igual al salario mínimo legal y considerando que la fuerza de trabajo familiar estuviera compuesta por cuatro hombres-año. Cálculos de esta naturaleza se pueden efectuar por lo tanto en países en los cuales las hectáreas físicas estén estandarizadas de acuerdo a una norma común³⁵.

Una vez que se tienen identificados los establecimientos que constituyen el SRT y, particularmente, su distribución regional, dos variables adicionales permiten especificar con más detalle sus características básicas. La primera se refiere a la tenencia de la tierra. Los pequeños arrendamientos y la tenencias precarias (ocupantes) probablemente tendrán un grado de subutilización mayor precisamente porque la inestabilidad en cuanto al acceso a la tierra implica una modalidad de explotación que no involucre riesgo. En tal caso, no se realizan inversiones que carezcan de una rentabilidad inmediata (dentro del ciclo agrícola anual) ni se introducen innovaciones tecnológicas que permitan aumentar la productividad.

34 PREALC: Estructura agraria y empleo en el Nordeste de Brasil, serie Documentos de trabajo/146 (Santiago, PREALC, 1978), 2 vol.

35 Este enfoque fue usado originalmente en los estudios del CIDA en 7 países de América Latina, en términos del tamaño necesario para generar distintos niveles de empleo. Véase S. Barraclough y J.C. Collarte: El hombre y la tierra en América Latina (Santiago, Editorial Universitaria, 1971). El estudio realizado en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú, divide las explotaciones en subfamiliares, familiares, multifamiliares medianas y multifamiliares grandes, según el volumen de empleo permanente que genera.

La segunda variable que es habitual considerar en el análisis del SRT es la composición de la mano de obra dentro de la pequeña propiedad, poniendo especial énfasis en la mano de obra familiar no remunerada que en definitiva constituye aquella fuerza de trabajo que no ha emigrado y que eventualmente vende trabajo en forma temporal en el sector moderno. Así, se mantienen constantes el volumen de tierra disponible en la pequeña propiedad y la productividad, al aumentar el número de los familiares no remunerados se puede sustentar la hipótesis de que los cambios intercensales en esta dirección apuntan hacia un aumento en el grado de subutilización de la mano de obra rural.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En general, las estadísticas disponibles en la Región ponen el énfasis en los sectores productivos modernos. El conocimiento empírico de las características y forma de funcionamiento de los segmentos informales es mucho menor. Ante una situación de este tipo, debe recordarse que los problemas mayores en materia de empleo se concentran en los sectores productivos tradicionales. Los menores niveles de ingreso --que llegan incluso a niveles de pobreza extrema- así como la notoria situación de subutilización que se presenta en las ocupaciones de estos sectores imponen la necesidad de alcanzar un conocimiento satisfactorio de sus características estructurales y de su forma de funcionamiento. Al mismo tiempo, desde el punto de vista del sistema económico global, el problema se plantea en términos de variadas interrelaciones entre los sectores modernos y los tradicionales. Es entonces evidente que el análisis de las características de las personas subocupadas y de las unidades productivas correspondientes así como la situación de segmentación del mercado de trabajo constituyen áreas neurálgicas de acción en materia de planificación del empleo. El estado de las metodologías conocidas para analizar estos aspectos dista mucho aún de ser satisfactorio en la Región: Sin embargo, pueden señalarse algunos caminos que sería conveniente recorrer en la investigación empírica, a los que se ha hecho referencia en este capítulo.

En primer lugar, debería alcanzarse un conocimiento mucho mayor que el actualmente disponible sobre las características sociodemográficas, de inserción en el mercado y de ingreso de las personas y familias que presentan subutilización de su fuerza de trabajo. De forma análoga, es de importancia crucial investigar las formas de uso de la mano de obra en las unidades productivas informales, su capacidad de acceso a recursos y de generación

de ingreso y las interrelaciones que se verifican entre los segmentos informales y formal de la economía.

El conjunto de estos variados aspectos es susceptible de ser reexaminado desde el ángulo de la segmentación del mercado de trabajo. Por lo menos, debe distinguirse entre el área rural y la urbana por las pronunciadas diferencias en sus características económicas y sociales, así como entre el carácter formal o informal de las actividades. Esta doble división permite identificar dos segmentos del mercado de trabajo en los que se concentra el subempleo en América Latina y el Caribe; a saber, el sector rural tradicional y el sector informal urbano. Ellos revelan modalidades propias de funcionamiento que incluso implican mecanismos distintos de determinación para el empleo e ingresos con respecto a los segmentos formales del mercado de trabajo. Sin embargo las interrelaciones entre unos y otros son numerosas e importantes, lo que refuerza la observación ya efectuada sobre la necesidad de desarrollar un enfoque integral y comprensivo en la planificación del empleo.

En particular, para la identificación del sector informal urbano se ha apelado a tres metodologías diferentes basadas, respectivamente, en la categoría ocupacional, el nivel de ingreso y una combinación de varias variables mediante encuestas específicas. En lo que respecta al sector rural tradicional, la metodología habitual se basa en el tamaño de la explotación agrícola que requiere, obviamente, la introducción de criterios para estandarizar el tamaño en función de la calidad productiva de la tierra. Adicionalmente, se considera la forma de tenencia y la proporción de trabajadores familiares no remunerados.

Las distintas metodologías mencionadas plantean dificultades conceptuales y empíricas en su aplicación. Aún así, en las últimas décadas se han realizado varias experiencias que han permitido avanzar en la dirección de una mayor consistencia y confiabilidad en la información obtenida.

En síntesis, se requiere un esfuerzo sostenido para incrementar la cantidad de la información estadística disponible así como para mejorar su calidad -en relación con el análisis del problema ocupacional- y corregir el sesgo anotado hacia los sectores modernos. Afortunadamente, en las últimas décadas se han introducido algunas categorías de análisis aparentemente promisorias y se ha desarrollado un volumen apreciable de trabajo empírico en la dirección indicada por dichos nuevos conceptos.

CAPITULO III

LOS DETERMINANTES DE LA DISPONIBILIDAD GLOBAL DE MANO DE OBRA*

Desde un punto de vista analítico, la planificación del empleo debe comenzar por el examen de los factores que determinan la disponibilidad de fuerza de trabajo en una economía. Ello engloba un conjunto de temas de primera importancia -designados habitualmente como aspectos de la oferta de trabajo- que, sin embargo, no parecen recibir en general la atención que los mismos merecen. Nótese que la apreciación del desempeño de una economía en materia de empleo resultará necesariamente incompleta si ella no incluye una consideración explícita de las características y evolución de su disponibilidad de mano de obra ya que esta última proporciona un referente básico para apreciar los logros obtenidos en materia de generación de empleos. En forma similar, debe tenerse presente que los determinantes de la oferta de trabajo se vinculan en parte importante con variables y efectos que desempeñan un papel clave en el desarrollo económico social y que, a su vez, este último está directamente afectado por las primeras. Esto hace que el estudio de las interrelaciones entre el desarrollo y la disponibilidad de mano de obra se constituya en una tarea fundamental dentro de la planificación del empleo.

La relativa desatención que ha recibido este tipo de aspectos parece responder en parte importante a dos factores diferentes. Por un lado, el estudio y la proyección de la disponibilidad de fuerza de trabajo involucra un conjunto de variables y efectos que caen fuera del campo convencional de la actividad económica. No obstante los avances efectuados tanto en reconocer la importancia como en implementar el trabajo multidisciplinario en el campo del desarrollo económico social, los organismos de planificación encuentran en la práctica dificultades más o menos serias para alcanzar esta integración. Por otro lado, si se exceptúa el tema específico de la formación de los recursos humanos que ha sido objeto de un mayor desarrollo en la Región, los problemas que se enfrentan al planificar la oferta de trabajo presentan

* Este capítulo fue preparado por Andras Uthoff.

Extractado de PREALC 1982 *Planificación del empleo*, (Santiago, PREALC), páginas 39 a 57.

dificultades de importancia con respecto a cuya solución no existe siempre suficiente consenso. La experiencia y el conocimiento acumulados en este campo -tanto teóricos como empíricos- parece todavía insuficiente. De allí la necesidad y conveniencia de que se efectúe alguna concentración de los recursos de planificación disponibles en esa dirección.

En este capítulo y en los dos siguientes se incluye una revisión relativamente comprensiva de los aspectos técnicos involucrados en la planificación de la disponibilidad de la mano de obra. En primer lugar, en el presente capítulo se enfoca el problema desde una perspectiva global o agregada mientras que en los siguientes se discuten las implicaciones que surgen respectivamente, a distinguir distintas calificaciones en la fuerza de trabajo y a introducir la cuestión de la movilidad laboral, tanto espacial como ocupacional.

En lo que hace a la planificación de la disponibilidad global de mano de obra, se consideran en lo que sigue sus dos principales determinantes el aspecto básicamente demográfico del volumen de población en edad de trabajar y la cuestión relativamente compleja del grado de participación en la actividad productiva de distintos grupos de edad, sexo y localización geográfica³⁶. Por último, se discuten las ventajas y limitaciones de algunos métodos utilizados para la proyección global de la fuerza de trabajo en la Región.

A. LA DINAMICA DEMOGRAFICA

1. *El modelo demográfico básico*

El volumen estructura y crecimiento de la población entre 15 y 64 años³⁷ está determinado por un modelo demográfico contablemente sencillo si bien sus parámetros obedecen a formas de determinación complejas que son objeto de estudio en varias disciplinas. Por empezar, el volumen de la población actual se conoce y la proyección de la población en edad activa para los próximos 10

36 Un tercer factor, del que en general se hace abstracción en este capítulo con el número de horas de trabajo que están dispuestas a realizar las personas de edad activa. Estrictamente, este factor constituye un elemento de importancia al pasar de la población en edad de trabajar a la oferta de trabajo, cuando se intenta una medición precisa de esta última.

37 Para simplificar la exposición, en este capítulo los límites para la edad activa supone que son de 15 y 64 años. Estos límites son por supuesto variables en diferentes países.

años depende sólo de supuestos sobre el comportamiento durante este período de la mortalidad y de las migraciones para las cohortes de edad que hoy representan la población entre 0 y 64 años. Por el contrario, la proyección con un horizonte mayor de 15 años requerirá adicionalmente que se efectúen supuestos sobre la fecundidad.

La importancia de los supuestos sobre migraciones será tanto mayor cuando más pequeña sea la unidad geográfica considerada. En el nivel nacional, es necesario sólo proyectar la migración internacional pero en niveles subnacionales es preciso también efectuar supuestos sobre las migraciones internas. En cuanto a la fecundidad, sus repercusiones son sin duda importantes pero ellas afectan contemporáneamente sólo a la base de la pirámide etaria mientras que la mortalidad, en cambio, afecta a la totalidad de la misma, si bien en forma diferencial.

Una vez supuesto el comportamiento en el tiempo de la fecundidad, mortalidad y migraciones, el volumen de población queda inmediatamente determinado por un modelo demográfico sencillo que se expresa con la siguiente relación:

$$P_t = P_{t-1} + N_{t-1} - M_{t-1} + I_{t-1} - E_{t-1}$$

donde

P_t es la población al inicio del período t ;

N_{t-1} es el número de nacidos en el período $t-1$

M_{t-1} es el número de muertos en el período $t-1$

I_{t-1} es el número de inmigrantes en el período $t-1$; y

E_{t-1} es el número de emigrantes en el período $t-1$.

El aumento porcentual de la población de un período con respecto al anterior se obtiene en forma inmediata como:

$$\frac{P_t - P_{t-1}}{P_{t-1}} = \frac{N_{t-1}}{P_{t-1}} - \frac{M_{t-1}}{P_{t-1}} + \frac{I_{t-1}}{P_{t-1}} - \frac{E_{t-1}}{P_{t-1}}$$

donde la tasa de crecimiento de la población (r_{pt}) parece expresada en términos de dos componentes:

$$r_{pt} = (n_t - m_t) + (i_t - e_t),$$

esto es, como la diferencia entre la tasa de aumento natural de la población (tasa de natalidad n_t menos tasa de mortalidad m_t) y la tasa de migración neta (tasa de inmigración i_t menos tasa de emigración e_t).

Con algunas modificaciones en la definición de las tasas de natalidad, mortalidad y migraciones para referirlas a edades específicas, la misma fórmula se aplica en la proyección de la población por grupos de edad y se halla implícita en las estima-

ciones de las razones de sobrevivencia por grupos etarios durante un período intercensal, a partir de las cuales se proyecta la población.

2. Los períodos demográficos

Si se hace abstracción de los cambios en el comportamiento de migración neta y se consideran cambios en el componente de crecimiento natural por efecto de distintos supuestos con respecto a la fecundidad, es posible identificar tres períodos demográficos con efectos e implicaciones diferenciales importantes sobre la población en edad de trabajar. Ellos son:

- i) El corto plazo, que corresponde aproximadamente a los primeros 25 años a partir del año base de la proyección;
- ii) el plazo intermedio, que cubre un período de entre 25 y 70 años a partir del año base; y
- iii) el largo plazo, que corresponde a 70 y más años a partir del año base de la proyección.

El cuadro 1 presenta la proyección para un lapso de 150 años de una población inicial de un millón de personas con una estructura de edades y tasas de mortalidad y fecundidad típicas de un país de América Latina) y el Caribe³⁸. La tasa de natalidad inicial es de 44 por 1000 y la tasa de mortalidad es de 14 por 1000, de modo que la población está creciendo en un comienzo a la tasa vegetativa de tres por ciento anual. La esperanza de vida al nacer es inicialmente de 53 años y el número medio de hijos por mujer a la edad de 45 años, levemente superior a seis.

Por otra parte, se supone que la esperanza de vida al nacer aumenta hasta aproximadamente 70 años en los primeros 30 años de la proyección de modo que la probabilidad de morir en cada edad se aproximará entonces a la que se observa actualmente en los países más industrializados. Una vez alcanzado ese nivel, no se suponen reducciones adicionales de la mortalidad. Frente a este supuesto sobre el comportamiento en el tiempo de la mortalidad, se confrontan dos comportamientos alternativos con respecto a la trayectoria futura de la fecundidad. En una primera proyección (A), se supone que las tasas específicas iniciales de fecundidad por edad se mantienen constantes. En la otra

38 Esta proyección tiene exclusivamente fines ilustrativos y fue tomada de A. Coale: "Population and economic development", en Ph. M. Hauser (Publicado bajo la dirección de): The population dilemma (Nueva York, Prentice-Hall, 1963), 2a. edición.

(B), se supone que dichas tasas se reducen en un dos por ciento anual de un valor inicial durante 25 años, de modo que transcurrido ese lapso la reducción de la fecundidad es de un 50 por ciento. Después de los primeros 25 años, la fecundidad se mantiene en el 50 por ciento de su nivel inicial.

Tanto el cuadro 1 como el gráfico 1 ilustran claramente a partir de este ejemplo los tres períodos demográficos mencionados con anterioridad, al destacar las diferencias que se producen entre ambas proyecciones. El efecto más importante se verifica sobre la estructura de edades durante el corto plazo, sobre la tasa de crecimiento de la población en edad activa durante el plazo intermedio y sobre el volumen de la población en edad activa durante el largo plazo. En efecto, durante los primeros 25 ó 30 años, la principal diferencia entre ambas proyecciones se manifiesta en la estructura etaria. Ello se refleja en la razón de dependencia³⁹, la cual difiere entre ambas proyecciones en forma creciente durante la primera generación para luego estabilizarse en un nivel constante (véase el gráfico 1).

Por otra parte, a partir de los 15 años se presenta primero una leve y luego creciente diferencia en la tasa de crecimiento de la población entre 15 y 64 años. Esta diferencia alcanza un valor máximo -que luego se mantiene- alrededor de los 70 años a partir del año base o, lo que es equivalente, alrededor de 45 años después de la nivelación de la tasa de fecundidad. Este período, en el que se acrecienta la diferencia en las tasas de crecimiento de la población en edad activa, puede considerarse como el período intermedio.

39 La razón de dependencia se define como la relación entre la población total y la población entre 15 y 64 años.

Cuadro 1: PROYECCION EN UN PAIS HIPOTETICO (MILES)

	Edades	Años							
		0	10	20	30	40	50	60	150
Proyección A	0-14	434	616	870	1 261	1 840	2 655	3 848	110 700
	15-64	534	718	996	1 406	2 003	2 901	4 204	120 800
	65 +	32	43	65	90	132	180	245	14 000
	Total	<u>1 000</u>	<u>1 377</u>	<u>1 931</u>	<u>2 757</u>	<u>3 975</u>	<u>5 736</u>	<u>8 297</u>	<u>245 500</u>
Proyección B	0-14	434	567	637	676	783	901	994	3 014
	15-64	534	718	985	1 287	1 573	1 869	2 181	6 613
	65 +	32	43	65	90	132	180	245	850
	Total	<u>1 000</u>	<u>1 328</u>	<u>1 687</u>	<u>2 053</u>	<u>2 488</u>	<u>2 950</u>	<u>3 420</u>	<u>10 477</u>

Fuente: Véase texto.

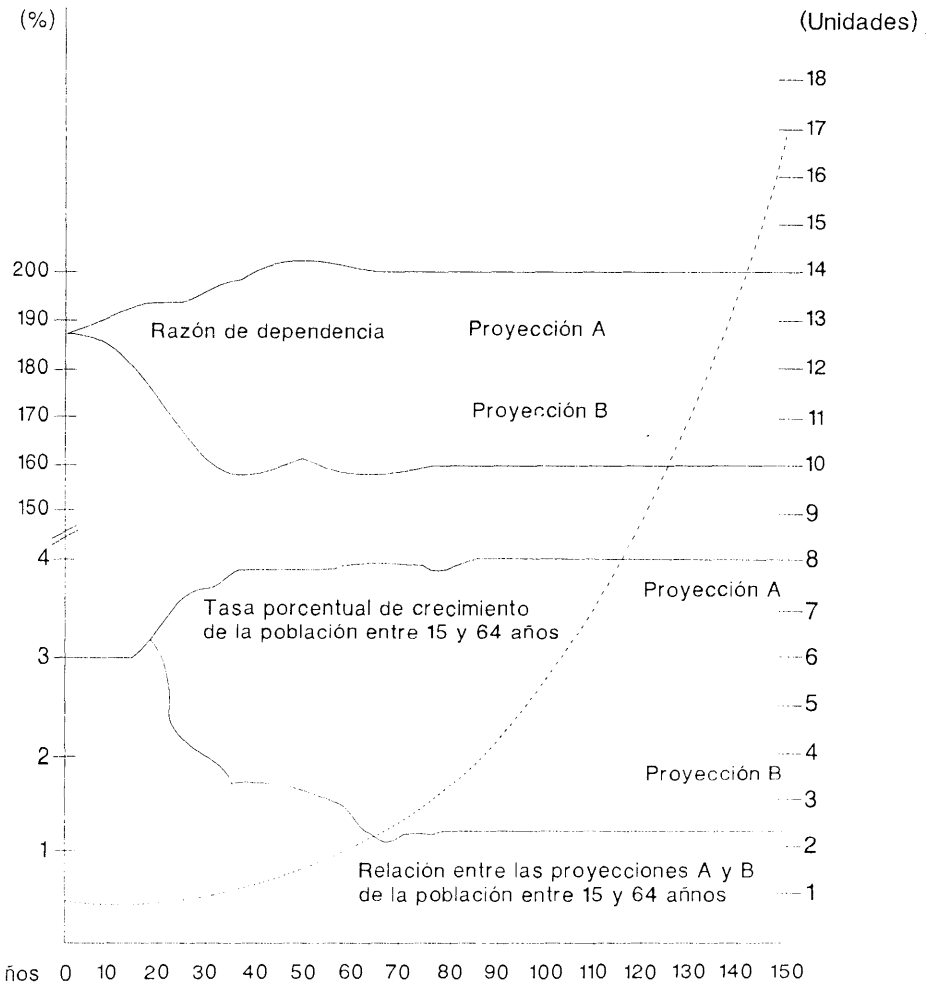
Datos iniciales: Población: 1 000 000. Tasa de natalidad: 44/1 000. Tasa de mortalidad: 14/1 000. Esperanza de vida al nacer: 53 años.

Proyección: La fecundidad no cambia. La mortalidad se reduce de modo que en 30 años la esperanza de vida al nacer es de 70 años.

Proyección B: La fecundidad se reduce 50% en forma lineal durante 25 años y luego permanece inalterada. La mortalidad se reduce de modo que en 30 años la esperanza de vida al nacer es de 70 años.

GRAFICO 1

PROYECCION DE ALGUNAS TASAS Y RAZONES DEMOGRAFICAS EN UN PAIS HIPOTETICO



Fuente: Cuadro 1

En consecuencia, después de 70 años las dos proyecciones muestran diferencias constantes en su composición por edad y en el crecimiento de la población en edad activa. Sin embargo, ya durante el plazo intermedio se insinúa una diferencia en el volumen de la población en edad de trabajar y, por ende, en la densidad de la misma con respecto a los recursos agotables. En efecto, si bien al final de los primeros 25 años, cuando la fecundidad se ha reducido en 50 por ciento en una de las proyecciones, la población entre 15 y 64 años es sólo un cuarto por ciento mayor en la proyección de alta fecundidad, al cabo de 62 años la población con alta fecundidad exhibe un número doble de personas en edad de trabajar. Más aún, después de 150 años la proyección de alta fecundidad muestra un volumen de personas en edad activa que es 18 veces mayor que en el otro caso.

3. *Las interrelaciones entre población y desarrollo*

Aun cuando hipotético, el ejemplo de la sección anterior ilustra la importancia que pueden llegar a tener los cambios en las tasas de mortalidad y de fecundidad en la planificación de la oferta de trabajo; especialmente, a través de la determinación del volumen y la estructura etaria de la población. Ahora bien, una vez supuestas las trayectorias para las tasas de fecundidad y mortalidad, la proyección de una población no plantea mayores dificultades. El aspecto crítico reside, en cambio, en lograr que los supuestos adoptados al respecto anticipen correctamente las trayectorias reales que experimentarán tales tasas en el futuro.

La evidencia empírica disponible muestra que la mayoría de los países experimentan una evolución en la natalidad y mortalidad caracterizada por tres fases bien definidas. En la primera fase ambas tasas son elevadas, mientras que en la segunda, como producto de la modernización, políticas de salud pública, mejores ingresos y dietas, se reduce en forma sostenida la tasa de mortalidad pero no la de natalidad. Por último, en la tercera fase, con el advenimiento de un mayor grado de desarrollo y de ingresos todavía superiores, se reduce también la tasa de natalidad.

Esta pauta de evolución de la natalidad y la mortalidad se conoce como el proceso de transición demográfica y se espera que todos los países lo experimenten en forma similar. Subsisten, sin embargo, varios interrogantes importantes al respecto. Ellos se refieren básicamente al momento preciso en que se producirá la transición entre las fases mencionadas y a la medida que es posible apresurar o retardar dicho proceso. Estos interrogantes se consideran fundamentales no sólo para la planificación de la oferta de trabajo sino incluso para la planificación del desarrollo económico social en su conjunto.

En el cuadro 2 aparecen algunos indicadores demográficos básicos para América Latina y el Caribe. La mayoría de los países de la Región tenderían a ubicarse en la segunda fase de transición demográfica si bien pueden también identificarse algunos otros en las dos fases restantes. De ahí que las preguntas recién mencionadas resulten particularmente pertinentes y para darles respuesta se requiere llegar a conocer en forma adecuada las relaciones que existen entre el desarrollo y el crecimiento de la población.

Por un lado, debe desagregarse la tasa de crecimiento poblacional en sus componentes puesto que una misma tasa de crecimiento demográfico puede resultar de distintas combinaciones de tasas de fecundidad y mortalidad, con diferentes consecuencias económicas en cada caso. Por el otro, también es necesario efectuar desagregaciones para tomar en cuenta diferencias entre áreas rurales y urbanas, sector formal e informal, estratos altos y bajos de ingreso, distintos niveles de educación, etc. Estas diferencias son cruciales para comprender los efectos del crecimiento demográfico sobre la expansión económica y viceversa⁴⁰. Constituye ésta una primera tarea fundamental para el análisis y la planificación de la oferta de trabajo, que se complica aún más cuando se trata de una unidad geográfica subnacional en donde las migraciones asumen un papel importante.

Merece subrayarse que la opinión de que toda política demográfica es innecesaria ya que el desarrollo económico resolvería en forma automática los problemas de población parece ser tan objetable como el argumento contrario que sostiene que el crecimiento poblacional es el obstáculo principal -e incluso insuperable- del desarrollo económico. En síntesis, no es posible las cuestiones demográficas de la planificación de la oferta de trabajo y de la planificación económico social en general. El análisis y las proyecciones de población deben convertirse en parte integral del análisis y las proyecciones de las variables del desarrollo económico social, de modo que las políticas de población pasen a constituir una parte integrante de los planes de desarrollo.

40 Véase R. Anker; G.M. Farooq: "Población y desarrollo socioeconómico. Una nueva perspectiva", en Revista Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT), abril-junio de 1978.

Cuadro 2: América Latina y el Caribe: Indicadores demográficos básicos.

	Tasa anual de crecimiento neto (por 1 000)			Tasa anual media de natalidad (por 1 000)			Tasa anual media de mortalidad (por 1 000)			Tasa bruta de reproducción			Tasa anual de crecimiento población urbana (por 100)	Nivel de urbanización (porcentaje de población urbana)		
	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1960-1970	1960	1970	1975
América del Sur																
Grupo Andino																
Bolivia	23.1	23.7	24.7	44.8	43.9	43.7	20.4	19.0	18.0	3.00	3.00	3.00	3.91	22.9	27.2	29.4
Colombia	31.9	27.9	22.9	45.1	39.5	34.1	12.9	10.3	9.0	3.28	2.90	2.33	4.05	36.6 (64)	46.2 (73)	47.8
Chile	23.0	19.2	18.0	35.7	30.0	27.9	11.9	10.0	9.2	2.43	1.98	1.78	3.54	50.6	69.6	66.1
Ecuador	29.8	29.7	29.0	46.1	44.2	42.2	15.8	13.8	12.1	3.41	3.32	3.17	4.62	27.9 (62)	35.3 (74)	35.9
Perú	28.5	28.8	29.4	46.6	44.7	43.4	18.2	15.9	14.0	3.48	3.36	3.22	5.80	28. (61)	40.3 (72)	44.6
Venezuela	35.1	29.6	29.1	44.6	39.6	36.1	9.5	7.9	7.0	3.27	2.95	2.58	4.93	47.0 (61)	59.4 (71)	63.7
América del Sur																
Grupo Atlántico																
Argentina	14.7	13.7	13.3	23.0	22.0	21.8	8.6	8.6	88.8	1.51	1.46	1.45	2.44	59.0	66.3	69.8
Brasil	28.6	28.5	28.4	38.8	38.8	37.1	10.2	9.5	8.8	2.69	2.62	2.51	5.36	28.1	39.5	45.0
Paraguay	25.6	26.4	28.0	42.2	41.4	39.8	11.7	9.9	8.9	3.23	3.23	3.02	4.27	15.9 (62)	21.5 (72)	23.2
Uruguay	12.4	9.5	1.3	22.0	21.3	21.1	9.1	9.4	9.9	1.43	1.43	1.46	0.81	61.4 (63)	64.7 (75)	64.7
América Central																
Costa Rica	35.6	30.0	27.6	44.9	37.3	33.4	9.2	7.3	5.9	3.36	2.74	2.27	3.31	24.4 (63)	27.0 (73)	27.6
El Salvador	31.2	34.7	31.1	48.0	44.2	42.2	15.5	13.0	11.1	3.40	3.20	3.02	4.14	17.7 (61)	20.5 (71)	21.6
Guatemala	27.8	28.1	28.5	45.6	43.6	42.1	17.8	15.5	13.6	3.16	3.03	2.89	2.25	15.5 (64)	16.1 (73)	16.3
Honduras	32.8	28.9	34.7	51.8	51.1	49.3	20.7	17.5	14.6	3.65	3.65	3.55	5.79	11.5 (61)	20.2 (74)	21.1
Nicaragua	28.9	29.3	32.5	50.0	48.6	48.3	17.8	15.7	13.9	3.58	3.46	3.38	5.65	23.1 (63)	31.0 (71)	35.2
Caribe y resto																
Cuba	21.1	18.7	20.3	34.8	31.4	29.1	8.3	6.6	6.6	2.30	2.08	1.97	3.01	38.9	43.4	45.5
Haití	22.4	24.2	24.8	44.8	44.6	42.0	21.7	19.7	17.2	3.00	3.00	2.84	5.94	7.5	12.7 (71)	14.5
México	32.8	32.0	32.5	44.7	42.8	42.0	10.6	9.7	8.6	3.36	3.25	3.15	4.61	28.9	35.2	38.7
Panamá	30.4	29.0	27.9	41.2	38.3	36.1	9.4	8.1	7.1	2.88	2.67	2.47	4.56	33.1	39.4	42.9
República Dominicana																
Dominicana	31.6	31.8	32.8	47.4	46.4	45.8	14.1	12.3	12.	11.0	3.48	3.38	6.25	18.7	30.2	36.9

FUENTE: Extractado de CELADE, "La Política de población en América Latina", en Cuadernos del CELADE (Santiago, CELADE), febrero de 1979, donde pueden consultarse. Las fuentes específicas de los datos del cuadro.

B. LAS TASAS DE PARTICIPACION

Las tasas de participación específicas por edad, sexo y localización geográfica están influidas por numerosos factores socioeconómicos y culturales, tales como los salarios, las posibilidades de empleo, la organización de la producción, el nivel educativo, la urbanización, etc. Como ya se ha indicado, hay que tener presente la existencia de importantes influencias recíprocas entre estas variables. Por ejemplo, en el caso de la mujeres la fecundidad y la participación en la actividad económica están fuertemente interrelacionadas. De esto análogo, un rápido crecimiento demográfico junto con los altos niveles de desempleo y subempleo parece tender a reducir significativamente las tasas de participación de algunos grupos de la población. Las migraciones del campo a la ciudad pueden intensificar la falta de oportunidades de empleo y desalentar a los trabajadores jóvenes potenciales de las zonas urbanas. Por otra parte, el descenso de los niveles de ingreso, familiar a causa del desempleo y el subempleo o bien las bajas tasas de participación de los hombres lleva a muchas mujeres a ingresar al mercado de trabajo.

Estas interrelaciones hacen que el estudio y proyección de las tasas de participación constituya una tarea de dimensiones que se ve dificultada, además, por diferencias en las definiciones y formas de medir el concepto que se siguen en distintos países y a lo largo del tiempo. No obstante, se han podido detectar ciertas irregularidades que pueden utilizarse al efectuar las proyecciones correspondientes.

1. *La definición del concepto*

El segundo determinante de la oferta de mano de obra refleja la disposición de la población en edad de trabajar por dedicar parte de su tiempo a la actividad productiva. Una de las primeras dificultades que se encuentran al intentar medir este concepto reside en la definición misma de la noción de población económicamente activa. Estos problemas de definición ya han sido considerados en otra parte de este documento y se omite aquí su discusión⁴¹.

Es necesario también establecer una distinción entre el concepto de oferta de trabajo y el de población económicamente activa.

41 Véase capítulo I, sección A.

Estrictamente la oferta de trabajo involucra diversos aspectos del comportamiento en el trabajo que incluyen no sólo el número de trabajadores sino también el número de horas trabajadas, la intensidad del esfuerzo en el trabajo, la distinción entre horas brutas y horas netas (u horas totales y efectivas) y empleo⁴². Es por lo tanto necesario aclarar qué se entiende por oferta de trabajo y reconocer que un aspecto particular de la oferta (por ejemplo el número de personas activas) puede no ser una proxy adecuada para referirse a otros aspectos o para medir la oferta de trabajo en un sentido general.

La diferencia más clara al respecto podría señalarse con el ejemplo de una persona que estando ocupada (esto es, formando parte de la fuerza de trabajo) está dispuesta a ofrecer más horas de trabajo, lo que refleja su condición de subutilización y hace que la oferta no coincida en este caso con la situación de actividad de la persona. Lamentablemente, en estos aspectos no se ha impuesto un criterio uniforme y es posible que las opciones adoptadas varíen especialmente según la fuente (censos, encuestas, etc.) y se dificulte así la comparación de información proveniente de distintas fuentes dentro de un mismo país o bien la comparación entre países donde se han seguido criterios diferentes.

Por otra parte, no puede quedar claro el concepto de oferta de trabajo mientras no se haga referencia explícita al tiempo, a las aspiraciones y expectativas de las personas y al grado de intensidad con que se dedican a satisfacer las mismas. Cualquier variación en torno a la forma de considerar estas variables puede conducir a resultados distintos en la medición de la oferta de trabajo. Por ejemplo, en muchos estudios empíricos sobre las tasas de participación de participación la variable dependiente se define en una forma docotómica sobre la base de alguna noción de *status* de actividad, o bien se apela a alguna variable continua como horas trabajadas. No obstante, ni el *status* de actividad ni el número de horas trabajadas proporciona una buena medición de la oferta de trabajo. Para construir un índice satisfactorio de la oferta de trabajo es imprescindible conocer las preferencias de los individuos y disponer de alguna indicación sobre la intensidad y realismo de dichas preferencias o, al menos, estar en condiciones de hacer algunos supuestos razonables sobre los mismos.

42 G. Standing: Labour force participation and development (Ginebra, OIT, 1978), pág. 51.

2. Los factores determinantes

Al margen de las dificultades mencionadas en relación con la definición del propio concepto de oferta de trabajo y otras categorías afines, los distintos factores determinantes de las tasas específicas de participación económica se acostumbra agruparlos en dos grandes conjuntos. Ellos se designan, respectivamente, como determinantes personales o "micro" y determinantes estructurales o "macro". En ambos casos, hay que tener presente que la unidad de análisis puede ser el individuo o, alternativamente, el grupo familiar. Existe relativo acuerdo que, sobre todo en el caso de los determinantes "micro", la segunda unidad de análisis parece ser más adecuada que la primera.

a) *Determinantes personales*

En los últimos años se ha prestado mayor atención a los factores "micro", privilegiándose el análisis de las características personales y del hogar de los individuos y grupos bajo estudio. Como producto de este tipo de análisis, ha sido posible identificar y formalizar algunos aspectos claves aun cuando subsisten desacuerdos respecto a su significación relativa y a las relaciones causales que podrían estar implícitas en las correlaciones que se observan.

En general, este primer conjunto de determinantes se incorpora en el análisis de las tasas de participación de la forma siguiente. Se adopta un esquema de asignación de uso del tiempo entre el mercado de trabajo y fuera de éste (hogar, descanso, etc.) y se clasifican los determinantes según afecten el costo de uso del tiempo en actividades fuera del mercado de trabajo. Este costo se considera como la pérdida en la que se incurre al no participar en la actividad económica y está relacionado con diversos factores económicos y sociales. En consecuencia, se supone que la decisión de participar en la actividad económica es la resultante de las presiones ejercidas por los factores anotados.

Entre los factores personales, suele distinguirse⁴³:

- i) Aquellos que afectarían la actitud hacia el trabajo a través de su efecto sobre las oportunidades e incentivos asociados con la participación productiva;

43 La discusión sobre los determinantes se ha tomado de G. Rodgers y otros: Comparative analysis of women's labour force participation with the world fertility survey: Some preliminary views (Ginebra, OIT, 1980; borrador preliminar).

- ii) aquellos que determinan el grado de necesidad que se percibe por el ingreso o producto ligado a la participación económica; y
- iii) aquellos que imponen restricciones de hecho sobre la participación. Indudablemente, estos tres tipos de factores se superponen en alguna medida pero al visualizarlos de esta forma permite una conceptualización más fácil y sistemática de los diversos determinantes mencionados.

En cuanto al primero, el incentivo para participar en la actividad productiva está en gran medida representado por el salario o ingreso que se obtiene. Este, a su vez, está influido por la educación, el entrenamiento y la capacidad de acceso a los medios de producción. Un efecto particularmente importante y relativamente poco estudiado en este campo es el proveniente de la experiencia adquirida por haber participado previamente en la fuerza de trabajo.

En segundo término, el grado de necesidad percibido por el ingreso se mide comúnmente mediante algún índice de ingreso del hogar proveniente de otras fuentes. Se postula implícitamente que cuando mayor sea dicho ingreso, menor será la necesidad que siente un miembro del hogar por ingresos adicionales. Subsisten todavía en este caso varios problemas no resueltos; como ser, si el ingreso absoluto es la medida apropiada o debe considerarse más bien el ingreso actual relativo al ingreso pasado. En general, el tipo de medidas *proxy* que se utiliza para analizar este segundo factor de tipo personal son el ingreso del hogar, el nivel de ahorros y activos, la situación ocupacional del resto de los miembros de la familia y el estado civil de las mujeres. De todos modos, cualquiera sea la definición específica de ingreso que se adopte, ella debe ajustarse para tomar en cuenta el número de personas que lo comparten y en ese contexto varios estudios han construido índices para medir la noción "otros ingresos por adulto equivalente".

Por último, las restricciones mencionadas en tercer término más arriba también presentan dificultades de medición. Generalmente, se consideran la necesidad de dedicar parte del tiempo al cuidado de los niños y la capacidad física para participar en la fuerza de trabajo. Varios analistas han argumentado, sin embargo, que la fecundidad y la actividad económica de la mujer se determinan en forma simultánea o, eventualmente, que ambas son determinadas por un tercer conjunto de factores. Si este último fuera el caso, los índices de fecundidad no deberían ser incluidos en las funciones econométricas en su forma reducida por cuanto no constituirán un factor causal inmediato que influen-

cie la oferta de trabajo. Sobre este tema particular existe en la actualidad bastante controversia, tanto respecto a la naturaleza -e incluso existencia- de la relación entre fecundidad y participación económica como también sobre la dirección de esa relación causal para diferentes estratos socioeconómicos.

b) *Determinantes estructurales*

El segundo conjunto de determinantes de la tasa de participación en la fuerza de trabajo se manifiesta fuera del hogar y suelen ser agrupados en tres categorías que se corresponden con las mencionadas más arriba para los factores de comportamiento "micro". Los factores que determinan el ingreso de oportunidad se consideran los más importantes, en el sentido de que la estructura del mercado de trabajo es la que determina en definitiva las oportunidades de ocupación y condiciona las influencias provenientes de los factores personales o "micro". El tipo de variables que se estiman relevantes en este caso son el nivel de los ingresos medios en el área de residencia, el grado de desempleo (o algún índice más apropiado del excedente de mano de obra), el volumen de los trabajadores rurales sin tierra y proporción de ocupaciones que son compatibles con el cuidado y crianza de los niños.

En segundo término, los factores de necesidad tienden a ser los opuestos a los de oportunidad, recién mencionados. Por ejemplo, si los ingresos medios son bajos en el área, las mujeres que bajo otras circunstancias no habrían participado de la fuerza de trabajo se encuentran con una mayor propensión a ingresar a la misma para compensar los bajos o irregulares ingresos de su grupo familiar. Nótese que este efecto es poco probable que sea capturado por variables "micro", tales como la situación de empleo del marido u otros miembros del hogar, debido a que la situación personal de un individuo en un momento determinado puede reflejar muy imperfectamente el grado de inseguridad o irregularidad de la misma.

Por último, las restricciones culturales a la participación femenina ha sido suficientemente enfatizadas en la literatura aun cuando la incidencia independientes de variables culturales constituye todavía un tema de controversia. Aun así, parece aconsejable incluir en el análisis índices de rasgos culturales, religiosos y étnicos al discutir la participación femenina en la fuerza de trabajo, lo que no excluye la posibilidad de considerar el grado en el cual tales barreras culturales son influenciadas por factores económicos y sociales. Para este propósito, se ha recurrido a investigaciones de corte transversal.

En el anexo C se resumen los principales resultados de varios estudios realizados en América Latina que han abordado las relaciones entre la decisión de la mujer por participar en la fuerza de trabajo y los factores socioeconómicos y culturales considerados en este numeral.

3. Las regularidades observadas

Al margen de las discusiones tanto teóricas como aplicada sobre los factores determinantes de las tasas de participación económica, en la información estadística ha sido posible detectar algunas regularidades en el comportamiento histórico de las mismas. En este numeral se efectúan una somera revisión de esas regularidades.

En primer lugar, las tasas de participación de hombres y mujeres de menos de 25 años tienden a disminuir con el tiempo y ello se atribuye al acceso cada vez más difundido a la educación superior.

En segundo lugar, se ha observado que las tasas de participación de mayores de 60 años, tanto de varones como de mujeres, tienden a decrecer debido aparentemente a la cobertura cada vez mayor de los sistemas de previsión y, en algunos casos, a la reducción de la edad de retiro.

En tercer lugar, las tasas de participación masculina de grupos entre 25 y 55 años de edad presentan una evolución declinante con el curso del proceso de desarrollo. Sin embargo, este fenómeno es poco intenso y, en todo caso, se expresa en términos de una evolución regular.

En cuarto lugar, no sucede lo anterior con las tasas de participación femenina en los mismos grupos de edad⁴⁴. Estas varían sustancialmente por grandes regiones geográficas e incluso entre países de una misma región, apareciendo como sus determinantes más sobresalientes la tradición cultural en relación con el papel de la mujer, la composición sectorial de la producción agrícola y, en particular, el tipo de tecnología asociado a la producción agrícola. Naturalmente, estas tasas de participación se ven también muy afectadas por el comportamiento de la fecundidad y la propia coyuntura económica.

En particular, la tradición cultural parece explicar en medida importante los diferenciales por región geográfica de la partici-

44 G. Standing: *Labour force participation...*op.cit., pág. 12.

pación femenina y se observa que estos diferenciales pueden asociarse a menudo con el grado de desintegración del patrón cultural tradicional y su eventual reemplazo⁴⁵.

En cuanto a la composición sectorial de la producción, el predominio de ciertas actividades en las cuales se da de hecho una alta participación femenina -como ser algunas agrícolas de tipo tradicional- afecta naturalmente la tasa de participación para el conjunto de las mujeres en edad activa. Se observa que esta situación se modifica tanto por los procesos de urbanización como por la introducción de tecnologías no tradicionales.

En general, los procesos de urbanización están asociados a una reducción de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo, por lo menos en una etapa inicial. Pero también se ha observado que los procesos de desarrollo aparecen asociados a fenómenos como la reducción del número promedio de hijos, la extensión de los sistemas de educación pre primaria y el surgimiento de instituciones de apoyo a las madres que trabajan, los que tienden a inducir una elevación de la tasa de participación femenina.

Debe también mencionarse que las políticas que estimulan la ocupación plena de los recursos inducen a incorporarse en torno a las actividades de servicios-, entre los cuales hay un elevado número de mujeres. Paradójicamente, lo mismo puede ocurrir ante fuertes caídas en el ingreso familiar y períodos prolongados de desocupación masiva.

Por último, en los estudios de tipo "micro" sobre los factores que afectan la participación femenina se han observado otras regularidades tales como que las mujeres responden en forma activa a los incentivos del mercado, que las esposas de familias de alto nivel de ingreso tienden a no trabajar y que, en general, la participación de la mujer es sensible a cambios en el salario femenino pagado en relación al ingreso familiar. También se observa que la presión social por conservar determinando status disminuye el efecto del ingreso del marido y del ingreso familiar sobre la decisión de participar⁴⁶.

Por estos motivos, y no obstante haberse detectado algunas en ciertos casos, cabe esperar fluctuaciones pronunciadas en las tasas de participación femenina, resultado particularmente difícil establecer supuestos sobre su comportamiento futuro cuando se proceda a planificar la oferta de trabajo.

45 Ibid., págs 14 y 55.

46 Ibid., pág. 81.

C. METODOLOGIAS PARA LA PROYECCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION

Dada la complejidad de los factores determinantes de las tasas de participación y, adicionalmente, las limitaciones existentes en la disponibilidad de información estadística, los estudios empíricos con los que se cuenta para Región son relativamente amplio de incertidumbre. A ello debe agregarse el hecho conocido de que en los países en desarrollo la evolución gradual de las tasas de participación puede verse interrumpida por cambios bruscos en la intensidad y en el estilo del desarrollo económico social.

Es común entonces encontrar diversas alternativas entre los organismos de planificación encargados de proyectar las tasas de participación para estimar la oferta de trabajo, las que puedan agruparse en cuatro tipos básicos. De ellos, sólo uno efectúa las proyecciones sobre la base de anticipar el comportamiento futuro de ciertos factores determinantes y, a continuación, cuantifica el efecto de estos últimos sobre las tasas mencionadas. En las tres alternativas restantes, la metodología que se sigue tiene un menor contenido analítico y un carácter pragmático más pronunciado. Ellos son: (i) mantener constantes las tasas de participación específicas en sus valores del año base de planificación; (ii) extrapolarlas de acuerdo a la tendencia histórica; y (iii) suponer que las tasas de participación por edad y sexo alcanzarán niveles similares a las de países más desarrolladas dentro del país.

Existen dos organismos internacionales que realizan proyecciones de población económicamente activa para América Latina y el Caribe: el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Los métodos utilizados para la proyección de las tasas de participación difieren entre ambas.

La metodología utilizada por el CELADE consiste en la primera de las tres alternativas anotadas en segundo término pero distingue entre zonas urbanas y zonas rurales⁴⁷. Las tasas de participación por sexo y grupo de edad se mantienen constantes durante todo el período de la proyección, tanto en el sector urbano como rural. La información necesaria se obtiene del último censo de población disponible y es objeto de alguna elaboración antes de ser aplicada. De esa forma, los cambios en las tasas de participación por sexo y grupo de edad en el nivel del país varían sólo como

47 Véase CELADE: Boletín demográfico (Santiago, CELADE), julio de 1979.

consecuencia de los cambios en la composición urbano-rural que están implícitos en las proyecciones de población. Estos cambios, a su vez, obedecen a diferentes comportamientos de la mortalidad y la fecundidad para cada una de las dos áreas así como también a los supuestos efectuados sobre migraciones internas.

La OIT utiliza una metodología que constituye una combinación de la tercera de las tres alternativas mencionadas en segundo término más arriba y aspectos del primer enfoque que consiste en proyectar ciertos factores determinantes para el período de planificación y cuantificar su incidencia sobre las tasas de participación⁴⁸. Así se relacionan los cambios en las tasas de participación por edad y sexo con diferentes grados de desarrollo. Se utiliza un estudio de corte transversal de la mayoría de los países y territorios del mundo, los que se ordenan de menor a mayor grado de desarrollo a partir de un indicador dado por el porcentaje de la fuerza de trabajo masculina ocupada en la agricultura.

A partir de este estudio, las regularidades que se detectan se complementan con ciertas hipótesis, de tipo diferente para hombres y mujeres. En el primer caso, se supone que:

- i) los niveles de las tasas de participación de cada grupo de edad disminuyen en el curso de períodos decenales;
- ii) la magnitud de la disminución de la tasa de participación es una función de la importancia relativa de la fuerza de trabajo masculina agrícola y también de la disminución que se produjo en el decenio inmediatamente anterior en países con las tasas de actividad y proporciones de la fuerza de trabajo masculina similares.

Para el caso de la población femenina, también se encontró una asociación significativa entre las tasas de participación y la proporción de la fuerza de trabajo masculina en la agricultura. Se distinguen, además, dos subcasos. Por un lado, aquellos países en que la relación entre mujeres y hombres activos es superior a un 30 por ciento. Por otro lado, aquellos países en que dicha relación es igual o inferior al 30 por ciento.

Tanto en el caso de las tasas de participación femenina como masculinas, de los análisis anteriormente indicados se obtiene un conjunto de ecuaciones, una por cada sexo y grupo de edad, sobre cuya base se proyectan las tasas de actividad para el período de planificación.

48 OIT: 1950-2000 Fuerza de trabajo: Estimaciones 1950-1970 Proyecciones 1975-2000, vol. VI Suplemento metodológico (Ginebra, OIT, 1977), pág. 83.

Como se observa, tanto el método de la OIT como el de CELADE no consideran explícitamente los determinantes discutidos en la sección anterior, si bien ambas alternativas contienen implícitas algunas hipótesis al respecto. En general, el método de CELADE considera que cualquiera sea el papel de estos determinantes, ellos manifiestan en términos de diferencias entre áreas rurales y urbanas más que dentro de cada una de ellas con el transcurso del tiempo. En cuanto al método de la OIT, se supone de hecho que el efecto de estos determinantes es regular y evoluciona paralelamente con el grado de desarrollo de un país medido por la proporción de la fuerza de trabajo masculina en la agricultura.

En los cuadros 3 y 4 se presentan, respectivamente, tres proyecciones de la tasa global de participación y de la población económicamente activa por país en el período 1970-2000. La primera proyección resulta de aplicar la metodología del CELADE para las tasas de participación específicas; PREALC- resulta de aplicar la metodología de la OIT pero a la proyección de la población total efectuada por el CELADE. En general, no se observan diferencias significativas entre las distintas proyecciones.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

El primer nivel de análisis y planificación de la oferta de trabajo corresponde a la disponibilidad global o agregada de mano de obra. En este nivel, se identifican como los principales determinantes inmediatos el volumen de la población en edad de trabajar y a las correspondientes tasas de participación económica.

El primer determinante -de carácter básicamente demográfico- puede resolverse mediante un modelo demográfico contable sencillo, una vez que se han establecido ciertos supuestos sobre las tasas de crecimiento cultural (natalidad y mortalidad) y de migración neta. El principal aspecto que debe destacarse en esta materia es que el tipo de efecto demográfico más importante que se produce a partir de ciertos cambios en datos iniciales varía radicalmente según sea el horizonte de planificación adoptado. Así el corto plazo puede asociarse con la cuestión de la estructura de edad sin que se produzca efectos de mayor significación sobre la población en edad de trabajar. En el mediano plazo, en cambio, es la tasa de crecimiento de ésta última la que resulta más directamente afectada. Por último, en el largo plazo la estructura por edad tiende a estabilizarse y lo mismo sucede con la tasa de crecimiento de la población en edad activa, pero el volumen de la misma muestra una alta sensibilidad a los cambios en los datos iniciales.

Cuadro 3: América Latina y el Caribe: Proyección de tasas globales de participación económica (porcentajes)

	CELADE				OIT				PREALC			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
Bolivia	31.93	31.59	31.32	31.53	33.19	32.65	32.58	33.48	33.16	31.97	31.69	31.78
Colombia	26.08	29.04	30.63	32.14	29.72	29.82	31.04	33.47	29.88	31.85	31.75	32.14
Chile	31.30	33.91	35.49	36.49	30.79	33.08	34.88	36.68	30.80	33.57	35.64	36.86
Ecuador	29.42	29.90	30.24	31.57	31.70	31.83	32.88	34.76	32.19	31.32	31.97	33.37
Perú	28.53	29.59	30.43	30.96	29.07	29.44	30.71	32.67	29.10	29.92	30.88	31.79
Venezuela	27.62	29.89	31.17	33.26	28.36	30.51	32.28	34.61	28.88	30.88	32.65	34.46
Argentina	39.40	39.30	39.22	39.87	38.81	38.22	38.18	39.12	38.81	38.44	38.20	38.77
Brasil	31.47	32.89	34.25	35.20	31.56	31.46	31.99	33.00	31.70	32.73	34.15	35.58
Paraguay	31.74	33.74	35.17	37.07	31.65	32.16	33.01	34.98	31.83	33.16	34.29	36.24
Uruguay	39.70	38.92	38.76	39.21	38.60	38.52	39.20	40.20	38.77	38.30	38.22	38.72
Costa Rica	31.81	36.38	38.62	39.74	30.70	33.52	35.07	36.72	30.48	34.21	36.60	37.99
El Salvador	33.28	33.75	34.92	36.66	30.74	31.17	31.49	32.71	31.27	31.06	31.66	32.99
Guatemala	29.87	30.80	32.12	36.47	30.60	30.39	30.36	30.98	30.45	30.24	30.56	30.71
Honduras	29.50	29.40	30.83	32.32	30.56	29.46	29.59	29.92	29.94	29.04	29.60	30.37
Nicaragua	27.21	27.66	28.67	30.23	30.00	29.69	30.26	31.89	30.00	29.67	30.25	31.90
Panamá	34.49	36.81	40.03	42.22	33.97	33.69	33.64	34.62	34.29	34.81	36.62	38.22
Cuba	30.90	32.59	36.18	38.64	30.46	30.53	32.27	33.89	30.69	32.31	36.25	37.18
Haití	50.90	49.96	49.35	49.02	50.64	49.95	48.16	48.68	49.62	47.13	45.07	43.28
México	26.73	27.45	28.06	29.53	28.80	28.82	29.03	30.46	28.80	28.82	29.03	30.46
República Dominicana	31.82	34.08	37.17	39.29	26.81	26.29	26.33	27.11	26.38	27.79	30.13	31.82

FUENTE: Véase texto

Cuadro 4: América Latina y el Caribe: Proyecciones de la población económicamente activa (miles)

	CELADE				OIT				PREALC			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
Bolivia	1,381	1,759	2,291	3,066	1,587	2,012	2,598	3,438	1,434	1,781	2,318	3,090
Colombia	5,545	7,809	10,507	13,642	6,561	9,010	12,515	17,226	6,532	8,565	10,889	13,641
Chile	2,932	3,765	4,635	5,449	2,884	3,716	4,666	5,633	2,885	3,728	4,655	5,504
Ecuador	1,753	2,398	3,311	4,608	1,912	2,642	3,699	5,135	1,918	2,512	3,500	4,871
Perú	3,841	5,215	7,106	9,506	3,851	5,214	7,210	9,983	3,917	5,274	7,213	9,762
Venezuela	2,958	4,463	6,299	8,549	2,994	4,312	6,038	8,150	3,098	4,611	6,598	8,859
Argentina	9,356	10,626	11,874	13,246	9,216	10,342	11,525	12,855	9,216	10,393	11,566	12,881
Brasil	29,997	40,230	52,455	65,993	30,043	39,758	53,032	71,239	30,216	40,035	52,304	66,716
Paraguay	727	1,014	1,400	1,886	728	985	1,345	1,845	729	996	1,365	1,844
Uruguay	1,121	1,138	1,227	1,352	1,141	1,257	1,404	1,552	1,095	1,120	1,210	1,335
Costa Rica	551	805	1,072	1,342	533	766	1,036	1,357	528	757	1,016	1,283
El Salvador	1,192	1,619	2,264	3,192	1,081	1,500	2,077	2,879	1,120	1,490	2,053	2,873
Guatemala	1,599	2,237	3,108	4,246	1,621	2,158	2,872	3,834	1,630	2,196	2,957	3,912
Honduras	780	1,085	1,574	2,255	780	1,059	1,479	2,059	790	1,072	1,511	2,119
Nicaragua	536	756	1,083	1,558	591	811	1,143	1,644	591	811	1,143	1,644
Panamá	505	698	939	1,192	495	650	852	1,118	502	660	859	1,079
Cuba	2,649	3,249	4,116	4,685	2,609	3,215	4,148	5,174	2,631	3,221	4,124	4,728
Haití	2,344	2,902	3,706	4,833	2,145	2,475	2,880	3,429	2,285	2,738	3,384	4,267
México	13,447	19,204	27,381	39,047	14,489	20,167	28,326	40,281	14,489	20,167	28,326	40,281
República Dominicana	1,439	2,025	2,799	3,667	1,164	1,591	2,236	3,189	1,193	1,651	2,269	2,970

FUENTE: Véase texto

Sin duda, el mayor problema para la proyección de la población en edad activa reside en efectuar una proyección adecuada de las tasas demográficas involucradas, lo que requiere a su vez un conocimiento satisfactorio de sus factores determinantes o, eventualmente, de la experiencia de otras economías con un grado similar de desarrollo.

Aún así, las dificultades son todavía mayores cuando se trata de proyectar las tasas de participación económica; en particular, para algunos grupos de edad y para el sexo femenino. Por empezar, la propia definición del concepto presenta serias complicaciones en tanto remite a la noción de actividad productiva y se carece en general de soluciones prácticas satisfactorias.

Se sabe también que las tasas de participación económica son la resultante de un conjunto variado de efectos demográficos, sociales y económicos. Para su análisis, acostumbra distinguirse entre factores personales (micro) y estructurales (macro), los que suelen clasificarse en incentivos, de necesidad y restrictivos. En la actualidad, se detecta en los estudios aplicados para la Región un cierto sesgo, no siempre debidamente fundamentado, hacia el primer tipo de factores cuando los aspectos globales de estructura en cuyo contexto operan los factores personales parecen ser sin embargo de una importancia decisiva.

Dado el cúmulo de dificultades planteadas, el énfasis se ha desplazado a menudo del análisis de los factores determinantes a la identificación de regularidades estadísticas (ya sea temporales o de corte transversal). Si bien ambos aspectos no son necesariamente excluyentes sino más bien complementarios, el cambio de énfasis es de utilidad práctica a los fines de la planificación de la oferta de trabajo y sin que ello asegure de por sí pleno éxito en la obtención de predicciones confiables. En particular para el sexo masculino, cuyas tasas de participación por grupo de edad muestran comportamientos más regulares, puede mejorarse de este modo la calidad de las predicciones. Por el contrario, las tasas correspondientes al sexo femenino exhiben regularidades de comportamiento menores o, en todo caso, menos confiables dadas la diversidad y complejidad de los determinantes involucrados (como ser, el cambio natural, la urbanización, la tecnología rural, etc.).

De ahí que para la proyección de la disponibilidad de mano de obra se apele a diversas técnicas, algunas de carácter híbrido y con contenidos analíticos por cierto muy variables. La solución del problema es frecuentemente de carácter pragmático. Sin duda, el aspecto crítico pasa por una proyección adecuada de las tasas demográficas y de participación, para las cuales, tanto el conoci-

miento teórico como la información empírica no son totalmente satisfactorios en la Región. Se encuentra entonces aquí una línea de acción particularmente promisoría en el campo de las técnicas de planificación, la que parece estar todavía poco desarrollada en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Por último, debe reiterarse el principio de que las variables aludidas responden a interacciones sociales complejas, que están vinculadas de una manera directa pero complicada con el propio patrón de desarrollo económico social. Se concluye que la planificación del desarrollo no puede realizarse independientemente de la planificación de la oferta de mano de obra y que la asignación de esfuerzos para la elucidación de los aspectos técnicos -tanto metodológicos como aplicados- vinculados con la disponibilidad de mano de obra no debe perder de vista el principio indicado.

CAPITULO IV

LA MEDICION DEL EMPLEO E INGRESOS*

En este capítulo se presenta un resumen de las recomendaciones establecidas por las Naciones Unidas para la recopilación de información sobre el empleo y los ingresos así como de los métodos utilizados actualmente en los países de la región para medir el volumen de la ocupación y otros aspectos que le están vinculados. Los instrumentos comúnmente utilizados para recoger esa información son los censos de población, las encuestas de hogar y los censos y encuestas de establecimiento. Adicionalmente, puede también apelarse a diversos registros de las oficinas públicas, por ejemplo, del sistema de seguridad social.

En este anexo, se consideran los tres primeros instrumentos en ese orden. El enfoque se concentra en las definiciones de las variables, tanto las recomendadas por las Naciones Unidas⁴⁹ como las que son utilizadas de hecho en los países de la región.

A. CENSOS DE POBLACION

1. Recomendaciones de las Naciones Unidas

a) Tipo de actividad

El tipo de actividad es la relación que existe entre cada persona y la actividad económica corriente. Para las tabulaciones de las características económicas, se averiguará para cada persona que tenga la edad mínima fijada o más años si es persona económicamente activa o no.

El límite mínimo de edad adoptado deberá establecerse según las condiciones que prevalezcan en cada país pero nunca sobrepasará los 15 años. Los países en que gran parte de la fuerza de

49 Estas recomendaciones son en general similares a las del IASI (COTA 1970).

* Este capítulo fue preparado por Oscar Goutman. En el mismo se resumen las recomendaciones de las Naciones Unidas y la experiencia de los países de América Latina y El Caribe.
Extractado de PREALC 1982 *Planificación del empleo*, (Santiago, PREALC), páginas 241 a 267.

trabajo se dedica a la agricultura -tipo de actividad en que suelen participar muchos niños- deberán establecer una edad mínima inferior a la de los países más industrializados, donde es poco frecuente el empleo de mano de obra infantil. Para permitir las comparaciones entre países, conviene que al tabular los datos se adopte una clasificación por edad que establezca una distinción entre las personas económicamente activas menores de 15 años (en los países en que se utilice un límite de edad más bajo) y las que tienen 15 años y más.

Para medir el concepto de población económicamente activa, es imprescindible adoptar un período específico de referencia al que se vincularán los datos censales sobre las características económicas de la población. Se aconseja que el período de referencia no sea superior a una semana. Cuando se crea que la clasificación a partir de la actividad corriente en un período tan breve no refleja las actividades desarrolladas en el conjunto del año, sobre todo en los casos en que el empleo exhibe un marcado patrón estacional y no se realizan encuestas periódicas dentro del año, también pueden reunirse datos complementarios sobre las características económicas "habituales" con referencia a un período más prolongado. Estos datos complementarios pueden resultar útiles para hacer comparaciones entre los resultados obtenidos cuando se aplica el período más breve de referencia y cuando se aplica un período más prolongado, a fin de determinar las diferencias entre uno y otro.

b) *Población económicamente activa*

La población económicamente activa abarca a todas las personas que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos durante el período de referencia elegido para la medición. Este grupo incluye la fuerza de trabajo civil y los efectivos de las fuerzas armadas. Al compilar los datos, puede mantenerse una categoría separada de "miembros de las fuerzas armadas", de modo que ella pueda deducirse de la fuerza de trabajo total cuando así se desee. La fuerza de trabajo civil abarca a las personas que están ocupadas y a las que están desocupadas durante el período de referencia.

c) *Ocupados*

Personas ocupadas: personas ocupadas son todas aquellas -incluidos los trabajadores familiares- que trabajaron durante el período de referencia o que tenían un empleo en el que ya habían trabajado pero del que se hallaban temporalmente ausentes debido a enfermedad, accidente, conflicto de trabajo, vacaciones u otra clase de permiso ausencia sin permiso o interrupción del

trabajo a causa de motivos tales como el mal tiempo o averías producidas en las máquinas.

Categoría: la categoría (empleador, empleado, etc.) denota la relación entre una persona económicamente activa y su empleo, es decir, indica si la persona es (o lo ha sido, en el caso de estar desempleada) empleador, trabajador por cuenta propia, empleado a sueldo o salario, trabajador familiar no remunerado o miembro de una cooperativa de producción, con arreglo a las definiciones siguientes:

Empleador: es la persona que dirige su propia empresa económica o que ejerce por cuenta propia una profesión u oficio y que además tiene uno o más empleados a sueldo o salario.

Trabajador por cuenta propia: es la persona que explota su propia empresa económica o que ejerce por cuenta propia una profesión u oficio pero no tiene ningún empleado a sueldo o salario.

Empleado a sueldo o salario: es la persona que trabaja para un empleador público o privado y percibe una remuneración en forma de salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos o destajo o pagos en especie.

Trabajador familiar no remunerado: es la persona que realiza, sin remuneración, un mínimo de trabajo (generalmente, se exige por lo menos un tercio de la jornada normal) en una empresa económica explotada por una persona emparentada con él, y que reside en el mismo hogar. Cuando en empresas explotadas por miembros de una cooperativa de producción haya un número significativo de trabajadores no remunerados, ellos deberán clasificarse en un subgrupo distinto.

Miembro de una cooperativa de producción: es la persona que es miembro activo de una cooperativa de producción, cualquiera sea la rama de actividad económica a que ésta se dedica. Cuando este grupo no sea importante desde el punto de vista numérico, podrá excluirse de la clasificación y los miembros de las cooperativas de producción se incluirán en otras categorías, según se estime conveniente.

Personas no clasificadas según categoría: trabajadores cuya categoría no se conoce o se halla mal definida y personas desocupadas que nunca han trabajado previamente.

d) Desocupados

Personas desocupadas son todas aquellas que durante el período de referencia no estaban trabajando pero que buscaban trabajo remunerado o lucrativo, incluso aquellas personas que nunca habían trabajado antes. Se incluye también a las personas que

durante el período de referencia no buscaban trabajo debido a enfermedades pasajeras, o bien que hubieran hecho arreglos para empezar un nuevo empleo después del período de referencia, o bien que se encontraban temporal o indefinidamente suspendidas y sin remuneración. Cuando las oportunidades de empleo se consideran muy limitadas, deberá incluirse también entre las personas desocupadas a aquellas que no estaban trabajando y estaban dispuestas a hacerlo pero no buscaban activamente un trabajo por creer que no habría empleos disponibles. Además, en los datos sobre las personas desocupadas debe distinguirse a las personas que nunca hayan trabajado antes.

e) *Ocupación*

Se entiende por ocupación el tipo de trabajo que efectúa una persona ocupada (o que ha efectuado una persona desocupada) durante el período de referencia adoptado, cualquiera que se la rama de actividad económica de que forme parte o su categoría ocupacional. Para facilitar las comparaciones internacionales, se recomienda que los países reúnen sus datos con arreglo a la última versión de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO), publicada por la Oficina Internacional de Trabajo. De no ser esto posible, se tomarán disposiciones para que las categorías de la clasificación usada puedan adaptarse a las de la clasificación mencionada o, por lo menos, a los subgrupos (dos dígitos) de la misma. Si no se clasificaran los datos de conformidad con la CIUO, se procurará aclarar las diferencias.

f) *Rama de actividad*

Se entiende por rama de actividad económica la actividad del establecimiento en que una persona económicamente activa trabaja durante el período de referencia o trabajó por última vez, si está desocupada. Para facilitar las comparaciones internacionales, se recomienda que los países reúnan sus datos de conformidad con la última versión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) aprobada por las Naciones Unidas. De no ser posible, deberán tomarse disposiciones para que las categorías de la clasificación empleada puedan adaptarse a las de la CIIU o, por lo menos, a las agrupaciones (dos dígitos) de la misma. Si los datos nacionales no se clasifican con arreglo a la CIIU, se procurará aclarar las diferencias.

Si no reúnen datos sobre la ocupación secundaria, también podrá recogerse información sobre la rama de actividad económica a la que se refiere la ocupación secundaria.

g) Ingresos

La *principal fuente de ingresos* es aquella de la cual la persona obtiene su subsistencia económica durante un período apreciable inmediatamente anterior a la fecha del censo (por ejemplo, seis meses o más).

Los datos deben recogerse de tal manera que se pueda clasificar a la población según las siguientes fuentes principales de ingresos:

Actividad económica: comprende sueldos, salarios, honorarios, comisiones, pago en especie, producción de subsistencia, indemnización por enfermedad y maternidad y otros ingresos derivados de una actividad económica.

Pensiones de todas clases: pagadas por el Estado, otras entidades públicas, organizaciones cooperativas, empresas o instituciones. Comprende pensiones de vejez, pensiones de jubilación, pensiones de supervivencia, pensiones de incapacidad e invalidez, pensiones de ex combatientes, etc.

Prestaciones y asistencia (que no sean pensiones); proporcionadas por el Estado, otras entidades públicas, organizaciones cooperativas, empresas o instituciones. Comprende becas, prestaciones y socorro de desempleo, subsidios familiares, ayuda prestada a personas en manicomios, hospitales o instituciones para el cuidado de ancianos, indigentes, inválidos, huérfanos, etc.

Propiedades y otras inversiones: comprende alquileres, intereses, dividendos, regalías (por ejemplo, los derivados de derechos reales, derechos mineros, primas de seguro de vida, etc.

Ayuda recibida de otras personas: debe averiguarse la principal fuente de ingresos tanto para las personas económicamente activas como para las que no lo son. Puede darse el caso de que algunas personas económicamente activas (como, por ejemplo, muchas mujeres casadas) dependan para su principal fuente de ingresos de otras personas; otras obtienen sus ingresos principales de inversiones financieras. Por otra parte, algunas personas que no son económicamente activas pueden contar con ingresos particulares considerables aunque muchas dependerán de otra persona, del Estado o de una institución privada.

2. La experiencia recogida en los censos de población realizados en países de la región

En los censos realizados en los países de América Latina y el Caribe se han seguido en distinto grado las recomendaciones de las Naciones Unidas resumidas en el numeral anterior. Ello ha

sido en parte por las modalidades propias de cada país y, en otra parte, por distintas dificultades de tipo estadístico.

En este numeral se incluye un conjunto de cuadros en los que se resume la experiencia indicada. Previamente, se efectúan aquí sólo algunos comentarios sobre ciertos aspectos particulares que pueden ser de mayor interés.

Con respecto al período de referencia, los países han adoptado en general la semana anterior a la fecha del censo, o bien la semana de una fecha determinada. Haití constituye una excepción, ya que escogió los seis meses anteriores al censo como período de referencia y también algunos países que adoptaron más de un período de referencia y también algunos países que adoptaron más de un período de referencia. Entre ellos, está el caso de Brasil que en la pregunta sobre la condición de actividad no especifica período de tiempo. Sin embargo, este mismo país usa el año anterior al censo para determinar la ocupación, rama y posición ocupacional de las personas activas y, finalmente, refiere a la semana anterior la situación ocupacional de las personas que estuvieron trabajando por primera vez durante los 12 meses anteriores al censo. Otro país México, que usa la semana anterior en la definición de la condición de actividad y el año anterior para investigar las características ocupacionales de los activos (véase cuadro 1)

Por otra parte, la totalidad de los países de la región adoptaron la definición aconsejada por los organismos internacionales para las categorías de población económicamente activa y de ocupados. Sólo algunos países incluyeron exigencias de tiempo mínimo de dedicación a la actividad para clasificar a las personas en la categoría de ocupados durante el período de referencia. De los países que aplicaron restricciones, Colombia, Costa Rica y México establecieron un mínimo de una hora de trabajo semanal; República Dominicana exigió tres horas a la semana; Cuba, Chile, Guatemala y Honduras adoptaron como condición un día de trabajo en el período de referencia y, finalmente, Argentina determinó que el equivalente de la mayor parte de la semana significaba cuatro jornadas de trabajo semanales o 35 horas.

La exigencia de tiempo mínimo de dedicación también fue establecida por un total de 14 países para ser considerado como trabajador familiar no remunerado. La mayoría de ellos siguió la recomendación internacional que determina un mínimo de 15 horas de trabajo en la semana de referencia o un tercio de la jornada laboral. Sólo se exceptúan Paraguay y República Dominicana que anotan exigencias de dos días a la semana y tres horas, respectivamente.

En general, los países de la región investigaron sólo la ocupación principal, definida como aquella que absorbe la mayor parte del tiempo o como aquella de la cual se derivan los mayores ingresos.

Respecto de la clasificación de las ocupaciones, la mayoría de los países han utilizado la clasificación elaborada por el IASI (COTA-70) que es una versión modificada de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones recomendada por la OIT. A los efectos de comparabilidad internacional, la COTA-70 es compatible con la nomenclatura de la OIT (CIUO-68) a nivel de tres dígitos.

Con respecto a la clasificación de actividades económicas, con excepción de Brasil y México que han ordenado su propia clasificación de actividades, el resto de los países de la región ha utilizado la Revisión 2 de la Clasificación Industrial Uniforme de Actividades Económicas elaborada en 1968 por las Naciones Unidas. Debe notarse que la clasificación de actividades de Brasil es asimilable a la CIIU, Rev. 2, a nivel de Gran División.

En la década de 1970, ocho censos latinoamericanos incluyeron en la cédula de empadronamiento una pregunta dirigida a investigar el número de horas de trabajo realizado durante un período de referencia fijado a tal efecto. Las respuestas a dicha pregunta brindaron una información necesaria, aunque no suficiente, para detectar a los subempleados visibles puesto que para ello hubiera sido preciso conocer, además, los subempleados visibles puesto que para ello hubiera sido preciso conocer, además, la voluntad de empadronado de trabajar más tiempo que el efectivamente trabajado.

En los cuadros 1 al 7 que aparecen a continuación presentan las opciones adoptadas por los países de la región para la definición de las categorías consideradas más arriba.

Cuadro 1: América Latina y El Caribe: Características de la Población activa e los censos de población de 1970

País	Edad mínima (años)	Período referencia (semanas)	Tiempo mínimo de dedicación
Argentina	10	1	E
Bolivia	7	1	A
Brasil	10	b	F
Colombia	10	1	B
Costa Rica	12	1	B
Cuba	10	1	D
Chile	12	1	D
Ecuador	12	1	A
El Salvador	10	1	F
Guatemala	10	1	D
Haití*	5	6 meses	A
Honduras	10	1	D
México	12	c	B
Nicaragua	10	1	F
Panamá	10	1	F
Paraguay	12	1	A
Perú	6	1	F
República Dominicana*	10	1	F
Uruguay	12	1	F
Venezuela	15	1	A

a Se refiere al tiempo exigido para considerarlo ocupado. Se utilizaron las siguientes referencias: A = mayor parte del período de referencia; B = 1 hora a la semana; C = 2 horas a la semana; D = 1 día a la semana; E = 4 jornadas de trabajo o más de 35 horas a la semana; F = no específica.

b 1 semana para investigar situación ocupacional de los activos que trabajaron los 12 meses anteriores o buscaron su primer empleo; 1 año para investigar ocupación, rama de actividad y posición ocupacional.

c 1 semana para investigar condición de actividad; 1 año para averiguar características ocupacionales.

* Para investigar condición de actividad no se determina período.

Cuadro 2: América Latina y El Caribe: Definiciones adoptadas de población ocupada en los censos de población de 1970

Países	Ejercieron trabajo remunerado		Ejercieron trabajo no remunerado para parientes		Enfermo	Ausentes del empleo		Paro por t/mayor
	Jornada completa	Jornada parcial	Dedicación exigida	No específica		Dedicación exigida	No específica	
Argentina	x			x		x	x	x
Bolivia	x			x		x	x	x
Brasil	x			x		x	x	x
Colombia	x			x	15 horas	x	x	x
Costa Rica	x			x		x	x	x
Cuba	x	1/3 jorn. laboral			1/3 jorn. laboral			
Chile	x			x	1/3 jorn. laboral		x	x
Ecuador	x			x		x	x	x
El Salvador	x			x		x	x	x
Guatemala	x			x	15 horas	x	x	x
Haití	x	15 horas ^a			15 horas	x	x	x
Honduras	x			x	15 horas	x	x	x
México	x			x	15 horas	x	x	x
Nicaragua	x			x	1/3 jorn. laboral	x	x	x
Panamá	x			x	1/3 jorn. laboral		x	x
Paraguay	x			x	2 días	x	x	x
Perú	x			x	15 horas	x	x	x
Rep. Dominicana	x			x	3 horas	x	x	x
Uruguay	x			x	15 horas	x	x	x
Venezuela	x			x	15 horas	x	x	x

a Cuando se trata de dueños de casa.

Cuadro 3: América Latina y El Caribe: Categorías ocupacionales que definen la población ocupada en los censos de población de 1970

Países	Obrero	Peón agrícola o jornalero	Empleado a sueldo	Cuenta propia	Patrón	Trabajador familiar no remunerado	Empleado doméstico	No remunerado	Miembro de cooperativa de productores	Parcelero o mediero	Empleado de sueldo o jornal			Ejidatario	Otro	Ignorado
		Zona del Canal									Privado	No desahogada				
Argentina	x		x	x	x	x										
Brasil				x	x			x ^a		x	x	x				
Colombia	x		x	x	x	x	x								x	
Costa Rica				x	x	x										
Cuba			x	x	x	x				x ^b	x	x				x
Chile	x		x	x	x	x	x									
El Salvador				x	x	x								x	x	x
Guatemala				x	x	x								x		
Haití				x	x	x								x		
Honduras				x	x	x								x		
México		x		x	x	x								x	x	
Nicaragua				x	x	x								x		
Panamá				x	x	x					x	x	x			
Paraguay	x		x	x	x	x		x								
Perú	x		x	x	x	x	x									
Rep. Dominicana				x	x	x								x ^c		
Uruguay				x	x	x			x					x ^c		x
Venezuela				x	x	x			x		x	x				

a Incluye familiares no remunerados y miembros de instituciones religiosas, escolares, beneficencia y que no reciben remuneración directa.

b Pequeño agricultor;

c Incluye las categorías de obreros, empleados, trabajador doméstico y familiar remunerado.

Cuadro 4: América Latina y El Caribe: Definiciones adoptadas de población desocupada en los censos de población de 1970

Países	No trabajaron ni buscaron trabajo en periodo de referencia							
	No trabajaron y buscaron trabajo en periodo de referencia		Sufrieron enfermedades pasajeras	Se encontraban suspendidos			No habían trabajado anteriormente	No estaban haciendo nada y no estaban comprendidos en las categorías de inactivos
	Habían trabajado anteriormente	No habían trabajado antes		Tenían compromiso de trabajar pronto	temporal o indefinidamente sin remuneración	Creían no existían empleos disponibles		
Argentina	x	x						
Bolivia	x	x						
Brasil		x						x
Colombia	x	x						
Costa Rica	x	x						
Cuba ^a	x	x				x		
Chile	x	x		x				
Ecuador	x	x						
El Salvador	x	x	x	x	x	x	x	
Guatemala	x	x		x				
Haití	x	x	x	x	x	x	x	
Honduras	x	x						
México	x	x				x		
Nicaragua	x	x		x				
Panamá	x	x		x		x		
Paraguay	x	x						
Perú	x	x						
Rep. Dominicana	x	x		x				
Uruguay	x	x						
Venezuela	x	x		x	x			

a Información referida a los hombres de 17 a 60 años y mujeres de 17 a 55 años.

Cuadro 5: América Latina y El Caribe: Clasificaciones de ocupaciones utilizadas en los censos de población de 1970

Países	Clasificaciones de ocupaciones				
	OIT Rev. 1968 a	COTA-70 b	Propla	Otra	No tabuló ocupaciones
Argentina	x				
Bolivia		x			
Brasil			x		
Colombia				x ^c	
Costa Rica		x			
Cuba					x
Chile		x			
Ecuador		x			
El Salvador	x				
Guatemala		x ^d			
Haití		x			
Honduras		x			
México			x ^e		
Nicaragua		x			
Panamá	x				
Paraguay		x ^f			
Perú		x ^g			
Rep. Dominicana		x			
Uruguay		x			
Venezuela		x ^h			

a OIT, International Standard Classification of Occupations, revised edition 1968, Ginebra, 1969.

b IASI, Programa del Censo de América de 1970 (COTA-1970) Clasificación Ocupacional, Secretaría General, OEA, Washington D.C., 1971.

c Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) SENA, Ministerio de Trabajo 1970 (adaptación de OIT Rev. 1968 y COTA-60).

d COTA-70 (separa trabajadores de minas y canteras).

e Catálogo de Ocupaciones del IX Censo de Población.

f COTA-70 (agrupa los grupos principales 6 y 7).

g COTA-70 (agrupa los grupos principales 5-6-7 y 8).

h COTA-70 (separa minas, canteras y personas en agrupaciones afines y agrupa los grupos principales 6-7 y 8).

Cuadro 6: América Latina: Criterios utilizados para la investigación de los ingresos en los censos de población de 1970

Países	Población Investigada	Período de referencia	Concepto de ingreso	Nivel de medición	Detalle de la pregunta	Detalle de las instrucciones
Brasil	Toda la población en edad activa	a) Ingresos fijos; mes anterior b) Ingresos variables: media de los últimos 12 meses	Ingreso personal total a	No se especifica	Monto global	Para cada tipo de ingreso. Especifican exclusiones a
Colombia	Toda la población en edad activa	Mes anterior	Ingreso personal total en efectivo	Bruto	Monto Global	Para cada tipo de ingreso. Especifican exclusiones
Costa Rica	Asalariados que trabajan	Abierto	Sueldos y salarios a	Bruto	Monto Global Período de referencia	Especifican exclusiones e inclusiones
México	Toda la población en edad activa	Período (optativo) normal del año anterior, o el total del año	Ingreso personal total en efectivo	Bruto	Monto global Período de referencia	Especifican exclusiones e inclusiones
Panamá	Asalariados	Abierto	Sueldos y salarios a comisiones y pensiones	Bruto	Por componentes. Período de referencia	Especifican exclusiones e inclusiones
Perú	Asalariados	a) Obreros: semana anterior b) Empleados: mes anterior (o percepciones normales)	Sueldo o salario a (ocupación principal)	No se especifica	Monto global	Ninguno
Venezuela	Población económicamente activa	Ultimo mes	Ingreso personal total en efectivo	Bruto	Por tipo de ingreso	Para cada tipo de ingreso. Para cada clase de percepción Especifican exclusiones e inclusiones.

a No se indica si deben captarse sólo las percepciones en efectivo o si se incluyen los salarios en especie.

Cuadro 7: América Latina y el Caribe: Período de referencia utilizado en la medición del tiempo trabajado en los censos de población de 1970

Países	Tiempo Trabajado	
	Período	Tabulaciones publicadas
Brasil	Actividades agrícolas: meses trabajados en los 12 meses anteriores	Sí
	Actividades no agrícolas: horas trabajadas en la última semana	
Colombia	Meses en lo que va del año hasta la fecha del censo	No
Costa Rica	Horas de la última semana	No
Haití	Horas de la última semana	No
México	Meses en todo el año 1969	Sí
Panamá	Horas en la última semana	Sí
Perú	Meses en lo que va del año hasta la fecha del censo	Sí
Uruguay	Actividades agrícolas: meses trabajados en los 12 meses anteriores	No
Venezuela	Horas de la última semana y semanas en que va del año hasta la fecha del censo	Sí

B. ENCUESTAS DE HOGARES⁵⁰

En la década del setenta, la mayoría de los países de la región encuestada de hogares adoptando el modelo Atlántida desarrollado por la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Otros han adoptado diseños que difieren sólo en algunos aspectos de esa metodología, como es el caso de México, o bien seguido diseños

50 Para la elaboración de esta sección se utilizaron las publicaciones de encuestas disponibles en el PREALC y la CEPAL, siendo por ello probable que para algunos países no se cuente con resultados actualizados. En general se ha preferido utilizar la última información proveniente de encuestas periódicas, es decir, se ha omitido referirse a encuestas especiales que, por sus características, son de realización no regular.

totalmente diferentes como sucede con las encuestas realizadas en Argentina.

Respecto del área demográfica cubierta por estas encuestas, sólo Costa Rica, Chile, Panamá, Venezuela y Brasil mantienen en los últimos años encuestas periódicas con información a nivel nacional, urbano y rural. Otros países, como Colombia, Nicaragua, Perú y República Dominicana, han realizado ocasionalmente encuestas de hogares con cobertura nacional pero generalmente el área cubierta se limita a sectores urbanos de ciertas ciudades o regiones seleccionadas (véase cuadro 11).

En cuanto al período de referencia utilizado en la medición de la condición de actividad y situación ocupacional de las personas, la totalidad de los países adoptó la semana anterior a la fecha de realización de la encuesta. Excepcionalmente, Brasil en su encuesta de noviembre de 1977, refirió la información al año anterior además de la semana.

La definición de ocupados en algunos países ha exigido un tiempo mínimo de dedicación a la actividad económica. Es el caso de las encuestas de hogares de Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador, México y Uruguay, que consideran como población ocupada a las personas que han ejercido una labor remunerada por los menos una hora dentro de la semana de referencia. Honduras, por su parte, exige un día de trabajo y el resto de los países no ha especificado tiempo (véase el cuadro 13).

En la definición de la población desocupada, la casi totalidad de los países de la región ha distinguido dos grandes grupos: las personas que no trabajaron en el período de referencia pero que efectuaron una serie de actividades de búsqueda de empleo y aquellas que, a pesar de no tener una ocupación, no buscaron trabajo.

Para el primer grupo de desocupados -que incluye a los cesantes y a las personas que buscan su primer empleo- los países establecieron período de referencia que variaron entre una semana y dos meses. Respecto del segundo grupo, algunos países distinguieron diversas alternativas pero la característica del trabajador desalentado sólo la utilizaron cuatro países (véase cuadro 14).

En relación a las nomenclaturas utilizadas en las encuestas de hogares para clasificar las ocupaciones, la totalidad de los países para los cuales se dispone de información ha conservado el código utilizado en el último censo de población. Lo mismo acontece con la clasificación de actividades económicas, para lo cual, con las excepciones de Brasil y México que han elaborado sus propias clasificaciones, el resto de los países utiliza la Revisión

2 de la Nomenclatura Internacional Uniforme de las actividades industriales de Naciones Unidas.

La medición de las horas de trabajo realizadas a través de las encuestas de hogares se ha basado generalmente en el tiempo trabajado en todos los empleos desarrollados por la persona durante el período de referencia. Sólo algunos países como, por ejemplo, Brasil, Guatemala, Perú y Paraguay, recogen información separada sobre el tiempo trabajado en la ocupación principal.

Esta información se ha complementado preguntando a las personas que trabajaron menos de un cierto número de horas por día (consideradas como jornada normal) si desearían trabajar más tiempo, o bien por qué no trabajaron más horas.

La mayoría de los países solicitan información sobre ingresos en sus encuestas de hogares. Con excepción de Panamá y Costa Rica que refieren información exclusivamente a los ingresos de los asalariados, el resto considera los ingresos percibidos por la totalidad de la población ocupada.

Los ingresos registrados corresponden en general a los percibidos por el desempeño de la ocupación principal y de las ocupaciones secundarias. Sin embargo, países como Brasil, Colombia y Ecuador consideran además ingresos que no son producto del trabajo.

A continuación, las características de las encuestas de hogares periódicas que se realizan en países de la región se presentan en los cuadros 8 al 11.

Cuadro 8: América Latina y el Caribe: Algunas características de las encuestas de hogares efectuadas en los países de la región (1970-1979).

Países	Nombre de la encuesta	Períodos cubiertos	Cobertura			Sólo algunas ciudades o regiones	Frecuencia de la encuesta	Actualmente vigente	
			Nacional urbano-rural	Nacional urbana	Nacional rural				
Argentina	Encuesta empleo y desempleo	1970-1972				Gran Buenos Aires y algunas ciudades principales	Abril-Junio Octubre	-	
	Encuesta permanente de hogares	1972-1979					Abril-Junio Octubre	x	
Bolivia	Encuesta de empleo	1977				La Paz, Cochabamba, Sta. Cruz Montero	-	-	
	Encuesta de empleo	1979				La Paz, Cochabamba, Sta. Cruz, Oruro	Trimestral	x	
Brasil	Pesquisa nacional por amostra de domicilio	1970 (1er. trimestre)				Regiones I a VI	-	-	
		1971-1972-1973				Regiones I a III Regiones I a IV	4o trimestre de cada año Noviembre de cada año	- x	
Colombia	Encuesta nacional de hogares	1976-1977	x					x	
		1970-1972							
		1978	x				No definida	x	
		1974		x				-	-
		1975					Bogotá	Especial	-
		1974-1976					Barranquilla	Desde abril de	
		1977-1978					Bogotá, Cali Medellín	1976 trimestral	x
1979					Barranquilla	Desde abril de			
Costa Rica	Encuesta de hogares por muestreo Encuesta nacional de hogares	1970-1971		x			Anual	-	
		1976-1979	x			Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales y Pasto	Marzo-julio y noviembre	x	

Cuadro 8: (Cont.)

Países	Nombre de la encuesta	Periodos cubiertos	Cobertura			Sólo algunas ciudades o regiones	Frecuencia de la encuesta	Actualmente vigente
			Nacional urbano-rural	Nacional urbana	Nacional rural			
Chile	Muestra nacional de hogares. Encuesta continua de mano de obra, Serie A	1970-1971 1972	x				No definida	-
	Muestra nacional de hogares, Encuesta continua de mano de obra. Serie S.	1971-1972				Gran Santiago	No definida	-
	Encuesta nacional del empleo	1973-1974 1973-1979				Algunas grandes ciudades	Esporádicamente	-
	Encuesta nacional del empleo (Muestra de hogares regionalizada)	1975-1979	x			Gran Santiago 13 regiones y Área Metropolitana	Trimestral	x
	Ocupación y desocupación	1970-1979 1970-1973				Gran Santiago Concepción, Lota, Coronel, Talcahuano	Anual	x
			1979	x			Trimestral	x
Ecuador	Encuesta de población y ocupación	1975		x			-	-
	Encuesta de hogares	1977					-	-
El Salvador ^a	Encuesta demográfica y de mano de	1974				Quito y Guayaquil Área Metropolitana del Salvador	-	-

Cuadro 8: (Cont.)

Cuadro 8: (Cont.)

Países	Nombre de la encuesta	Periodos cubiertos	Cobertura			Sólo algunas ciudades o regiones	Frecuencia de la encuesta	Actualmente vigente
			Nacional urbano-rural	Nacional urbana	Nacional rural			
Guatemala	Encuesta nacional de mano de obra y aspectos demográficos	1975-1976	x				Anual	-
	Muestra nacional de hogares	1978	x				-	-
	Encuesta de hogares sobre recursos humanos	1977				Departamento de Guatemala	No Especifica	-
Haiti ^b	Encuesta socio-económica	1970	x				-	-
Honduras ^c	Encuesta de migración e empleo	1977				Tegucigalpa y San Pedro de Sula	-	-
México	Encuesta de ingresos, gastos y consumos de alimentos (cap. II)	1977-1978		x			-	-
	Encuesta continua sobre ocupación	1973-1978				Distrito Federal y algunas áreas metropolitanas y regiones seleccionadas	Trimestral	x
Nicaragua ^d	Encuesta de empleo	1973-1976				Managua y otras ciudades	Anual	-
	Encuesta nacional demográfica	1977	x				-	-
Panamá	Encuesta nacional demográfica	1978				Managua, zonas del pacífico, Central Norte y Atlántico	-	-
	Encuesta de hogares	1970-1978	x				Anual hasta 1973, después trimestral	x

88 Cuadro 8: (Cont.)

Países	Nombre de la encuesta	Periodos cubiertos	Cobertura			Sólo algunas ciudades o regiones	Frecuencia de la encuesta	Actualmente vigente
			Nacional urbano-rural	Nacional urbana	Nacional rural			
Paraguay	Encuesta de ocupación y mano de obra	1973				Gran Asunción	-	-
	Encuesta de hogares por muestreo	1976-1978				Asunción y áreas de influencia Cajamarca y Lima Metropolitana	Anual	x
Perú	Encuesta de hogares	1970					-	-
	Encuesta nacional de hogares de propósitos múltiples	1970		x			-	-
	Encuesta de desempleo	1971-1974				Area Metropolitana de Lima (incluye Callao)	Mensual	-
	Encuesta de mano de obra urbana	1971-1974 1973		x			Anual	-
		1975				Chimbote y Callejón de Huaylas	-	-
	Encuesta sociocómica del Oriente	1972				10 ciudades importantes Iquitos, Pucallpa, Requena, Tarma y Nante	-	-
	Encuesta de niveles de empleo	1975-1977				Area Metropolitana Lima y Callao	No definida	x
Rep. Dominicana	Encuesta de migración y empleo	1978	x				-	-
	Encuesta experimental de mano de obra	1973				Ciudad de Santo Domingo y Santiago de los Caballeros	-	-

Países	Nombre de la encuesta	Períodos cubiertos	Cobertura			Sólo algunas ciudades o regiones	Frecuencia de la encuesta	Actualmente vigente
			Nacional urbano-rural	Nacional urbana	Nacional rural			
	Encuesta sobre empleo y des- empleo	1976	x				-	-
	Encuesta de empleo y des- empleo	1977-1978				Ciudad de Santo Domingo (Distrito Nacional zona urbana)	Semestral	x
Uruguay	Encuesta de hogares. Ocupación y des- ocupación	1970-1978				Montevideo	Semestral	x
Venezuela *	Encuesta de hogares por muestreo	1970-1974	x				No definida	-
	Encuesta de hogares por muestreo, Resumen nacional fuerza de trabajo	1970-1974				Area metropolitana de Caracas	No definida	-
		1975-1978	x				Semestral	x
		1975-1978				Area metropolitana de Caracas	Semestral	x

- a Existe una Encuesta nacional de presupuestos agosto 1976-julio de 1977 que contiene un cuestionario suplementario de empleo. No se incluye porque la representatividad de la muestra limita validez de estimaciones a nivel nacional urbano-rural.
- b No se dispone de metodología.
- c 1977: Corresponde a la Encuesta nacional sobre las condiciones de vida de los hogares que dedica capítulo II al tema del empleo.
- d 1977: Excluye departamentos de Zelaya y San Juan que representan alrededor del 8,5% de la población total del país.
1978: Corresponde a la Encuesta demográfica que incluyó cuestionario especial sobre las características económicas de la población.
- e 1975-1978: La información del área metropolitana de caracas ha sido incluida en algunas oportunidades en la publicación correspondiente al total del país.

Cuadro 9: América Latina y el Caribe: Encuestas de hogares. Edad mínima de la población económicamente activa

Países		Fecha	7 años	10 años	12 años	14 años	15 años	No específica
Argentina		Octubre 1979						x
Bolivia		Septiembre 1977		x				
Brasil		Noviembre 1977	x					
Colombia		Marzo 1979			x			
Costa Rica		Marzo 1979			x			
Chile		Oct.-Dic. 1979			x			
Ecuador		1977			x			
El Salvador		Abril-Junio 1975		x				
Guatemala		Mayo 1977		x				
Haití		Abril 1970				x		
Honduras		1977-1978	x					
México		Abril-Junio 1978			x			
Nicaragua		Abril-Junio 1977		x				
Panamá		1977						x
Paraguay		Julio 1976			x			
Perú		Marzo-Abril 1973				x		
Rep. Dominicana		Agosto 77-Enero 78						x
Uruguay		2o. semestre 1978				x		
Venezuela		2o. semestre 1978						x

Cuadro 10: América Latina y el Caribe: Encuestas de hogares. Definición de población ocupada.

Países	Fecha de la encuesta	Ejercieron labor remunerada		Ejercieron labor no remunerada para parientes		Ausentes del empleo			Fuerza mayor
		Tiempo mínimo	No específica	Tiempo mínimo	No específica	Enfermos	Huelga	Vacaciones	
Argentina	Octubre 1979	1 hora		15 horas		x	x	x	x
Bolivia ^a	Septiembre 1977		x		x				
Brasil	Noviembre 1977		x	15 horas ^a		x	x	x	x
Colombia	Marzo 1979		x	15 horas		x	x	x	x
Costa Rica	Marzo 1979	1 hora			x	x	x	x	x
Chile	Oct.-Dic. 1979 ^b	1 hora		15 horas					
Ecuador	1977		x		x	x	x	x	x
El Salvador	Abril-Junio 1975	1 hora		15 horas		x	x	x	x
Guatemala	Mayo 1977		x		x	x	x	x	x
Haití	Abril 1970		x		x	x	x	x	x
Honduras	1977-1978	1 día		1/3 jom.		x	x	x	x
México	Abril-Junio 1978	1 hora		15 horas		x	x	x	x
Nicaragua	Abril-Junio 1977		x	15 horas		x	x	x	x
Panamá	1977		x	1/3 jom.		x	x	x	x
Paraguay	Julio 1976		x		x				
Perú	Marzo-Abril 1973		x		x	x	x	x	x
Uruguay	2o. semestre 1978	1 hora		15 horas		x	x	x	x
Venezuela	2o. semestre 1978		x		x	x	x	x	x

a Incluye actividades prestadas a parientes asalariados, instituciones religiosas, beneficencias.

b Información referida a la Encuesta nacional del Empleo. Gran Santiago.

Cuadro 11: América Latina y el Caribe: Encuestas de hogares. Definición de la población desocupada

Países	Fecha de la Encuesta	No trabajaron y buscaron trabajo				No trabajaron ni buscaron trabajo			
		Habían trabajado anteriormente	No habían trabajado anteriormente	Periodo de referencia de la búsqueda		Enfermedad pasajera	compromiso de trabajar pronto	Suspendidos temporal o definitivamente sin remuneración o con seguro de desempleo	Creen no existen puestos disponibles para ellos
				Semana	Otro				
Argentina	Octubre 1979	x	x	x		x	x		x
Bolivia	Septiembre 1977	x	x	x					
Brasil	Noviembre 1977	x	x	x	2 últ. meses		x ^a		
Colombia	Marzo 1979	x	x	x		x	x	x	x
Costa Rica	Marzo 1979	x	x	x					
Chile	Oct.-Dic. 1979	x	x		2 últ. meses				
Ecuador	1977	x	x	x		x ^b	x	x	x
El Salvador	Abril-Junio 1975	x	x		2 últ. meses		x		
Guatemala	Mayo 1977	x	x	x	4 sem. enter.				
Haití	Abril 1970	x	x						
Honduras	1977-1978	x	x	x		x	x	x	x
México	Abril-Junio 1978	x	x		2 últ. meses		x	x	
Nicaragua	Abril-Junio 1977	x	x		2 últ. meses				
Panamá	1977	x	x	x			x		
Paraguay	Julio 1976	x	x	x			x	x	
Perú	Marzo-Abril 1973	x	x	x				x	
Uruguay	2o. semestre 1978	x	x		2 últ. meses		x	x	
Venezuela	2o. semestre 1978	x	x	x			x	x	x

a Habían buscado trabajo en los 2 últimos meses

b Habían buscado trabajo las 3 semanas precedentes a la semana de referencia de la encuesta.

C. CENSOS Y ENCUESTAS DE ESTABLECIMIENTOS

1. Recomendaciones de las Naciones Unidas

a) Cobertura

El límite propuesto se define en función de una cobertura limitada a establecimientos que ocupan cinco o más personas. Este tipo de cobertura suele encontrarse en las encuestas básicas realizadas en países que se encuentran en la primera etapa de desarrollo estadístico y con suma frecuencia en las encuestas anuales de las naciones más avanzadas. Tal cobertura suele ser satisfactoria para calcular la producción, el consumo y la formación de capital y para las corrientes de productos industriales en general.

Aun cuando el límite de cinco personas ocupadas debe considerarse, para propósitos de comparabilidad internacional, como la aproximación más cercana a la cobertura completa que se desea, para ciertas industrias particulares (por ejemplo, la industria del vestuario en países en desarrollo) puede resultar insuficiente para cubrir una proporción sustancial de sus actividades. En estos casos, luego de considerar las dificultades para la obtención de los datos, la existencia de fuentes de información alternativas y los recursos de los datos, la existencia de fuentes de información alternativas y los recursos disponibles, podría ser aconsejable la extensión de la cobertura por debajo del límite.

Los dos niveles de cobertura propuestos con propósitos de comparabilidad internacional o sea, cobertura completa y cobertura comprendiendo todos los establecimientos que ocupan cinco o más personas estarán asociados normalmente con diferencias en la confiabilidad y el nivel de detalle de la información obtenida así como la cantidad de estimaciones que será necesario efectuar para obtener la cobertura completa que se busca.

b) Tratamientos de los establecimientos pequeños

La reunión en el censo industrial de datos de los pequeños establecimientos presentará muchas dificultades. En general son difíciles de localizar e identificar como establecimientos industriales. No es probable que lleven registros contables o tengan una información sistemática respecto de sus actividades, particularmente en el caso de la producción industrial doméstica. Los ingresos y los gastos raramente están clasificados por partidas. Es posible que a los propietarios les resulte difícil distinguir entre las compras de bienes de activo fijo y las compras de suministros o entre actividades manufactureras y comerciales. Tal vez no puedan facilitar cifras totales para todo un año, en particular, cifras de valores. En la mayoría de los países, especialmente en aquellos que tienen un gran número de pequeñas empresas mineras o manufactureras, o donde está difundida la manufac-

tura de bienes en los hogares, estos problemas son graves y el éxito del censo puede depender de su solución. Aunque una publicidad adecuada y una formación cuidadosa de los agentes censales ayudarán a reducir el número de casos que plantean problema y, por consiguiente, la magnitud total del problema, hay otras medidas que pueden tomarse en consideración.

Muestreo: El censo de los pequeños establecimientos puede basarse en una muestra y no necesariamente es una cobertura completa. Cuando se dispone de una guía completa, eso puede lograrse aplicando procedimientos de estratificación. A falta de una guía, será necesario realizar un muestreo por áreas. en la práctica suele aplicarse una combinación de los métodos.

El personal requerido para llevar a cabo el censo puede reducirse considerablemente si la información relacionada con los establecimientos pequeños sólo se pide a una muestra de tamaño moderado; por ejemplo, del diez por ciento o del 20 por ciento. En algunos países es posible que se disponga de fondos pero la falta de personal calificado puede imposibilitar la reunión de datos sobre todo el universo del caso.

Imputación: Cuando los establecimientos pequeños sólo representan una pequeña proporción del total de la producción (generalmente menos del cinco por ciento), la reunión de datos puede limitarse, en el caso de los establecimientos pequeños, a aquellos que superan un tamaño y un valor establecidos. Mediante este método, calificado de "muestreo truncado", los establecimientos que superan un cierto límite constituyen el universo, que en general se enumera completamente. Dado que el muestreo truncado no es un método de probabilidad, la fidelidad de las cifras totales o de los cálculos publicados no puede medirse con precisión en función de los errores típicos. Aun cuando es posible que se conozca con certeza el porcentaje total que representan los establecimientos pequeños, generalmente no se conoce el porcentaje aplicable a las distintas casillas, y es probable que éste varíe ampliamente.

c) *Período de referencia*

Las recomendaciones internacionales sugieren que el período de referencia para los censos industriales sea el año civil. Se considere no factible adoptar este período, pueden hallarse dificultades por la renuncia de algunos establecimientos a proporcionar información para el período de 12 meses requerido, en los casos en que lleven sus libros sobre una base diferente. La aceptación de información para un período diferente debe ser examinada a la luz de su efecto sobre los resultados. Cuando se considere que el efecto será importante, se debe tratar de obtener alguna información básica para el período requerido. Por lo general, los sueldos y salarios y los gastos se registran mensualmente. Esta

información podría utilizarse para prorratear otros datos significativos de que no se dispone con facilidad.

d) *Definición de población ocupada*

El número de personas ocupadas en el establecimiento debe definirse como el total de las que trabajan en él o para él, incluidos los propietarios que trabajan, los socios activos y los trabajadores familiares no remunerados. Sin embargo, no se incluyen los directores de las sociedades registradas cuando se les paga únicamente por su asistencia a las reuniones de la junta directiva. La enumeración debe referirse al número promedio de empleados (media aritmética del número de empleados en varios períodos específicos del año) más el número de propietarios que trabajan y el número de trabajadores que tiene permisos cortos, tales como licencia por enfermedad, licencia anual o vacaciones, y también a los huelguistas y que prestan servicio militar y a los jubilados.

Proprietarios que trabajan: todos los propietarios y socios que participan activamente en el trabajo del establecimiento. No debe incluirse a los socios capitalistas o inactivos ni a los familiares del propietario a menos que participen activamente en el trabajo del establecimiento. Esta categoría no es aplicable a las sociedades registradas o análogas, donde la propiedad está representada por acciones de capital.

Trabajadores familiares no remunerados: todas las personas que viven en el domicilio de cualquiera de los propietarios de la entidad jurídica y trabajan en el establecimiento por lo menos durante un período equivalente a la tercera parte del tiempo normal de trabajo del establecimiento, sin percibir con regularidad una remuneración. Esta categoría no es aplicable a las sociedades registradas o análogas, donde la propiedad está representada por acciones de capital.

Empleados: se incluyen todas las personas que trabajan en el establecimiento por una remuneración y todas las personas que trabajan de él pero a las que se paga y dirige; por ejemplo, agentes de ventas, viajantes técnicos, personal móvil de mantenimiento y reparación, etc. También se incluye a los gerentes y directores a sueldo de las sociedades registradas salvo cuando se les paga únicamente por su asistencia a las reuniones de la junta directiva. En la categoría de "empleados" se incluirán todas las personas ocupadas, con excepción de los propietarios que trabajan y de los trabajadores familiares no remunerados.

Operarios: todos los empleados ocupados directamente en las actividades productivas o afines del establecimiento, incluido el personal de oficina o inspección que tenga por función registrar o facilitar cualquier etapa del proceso de fabricación, elaboración y montaje; los mensajeros del taller, fogoneros de calderas y

personal de limpieza; y las personas ocupadas en almacenar, embalar, reparar y ensayar materiales o llevar registros de taller, y los inspectores. Los empleados de tipo análogo ocupados en actividades accesorias de la actividad principal del establecimiento y las personas que se dedican a conducir, reparar y mantener, etc., camiones también deben considerarse como operarios.

Otros empleados: todos los empleados que no son operarios, tal como se acaba de definir. Esta categoría incluirá al personal administrativo, técnico y de oficinas, como gerentes y directores a sueldo, personal de laboratorio y de investigación, escribientes, mecanógrafos, vigilantes, tenedores de libros, supervisores administrativos, vendedores, etc.

e) *Horas de trabajo*

Horas-hombre trabajadas por los operarios: se define como el total de horas que estos operarios han dedicado a su trabajo, incluidas las de espera. Se incluyen las horas extraordinarias, que se calculan según las horas realmente empleadas en el trabajo y no el tiempo pagado. Como lo que se debe informar es el número de horas dedicadas al trabajo, y no el número de horas pagadas, debe excluirse el tiempo correspondiente a las vacaciones, las licencias ocasionales o las licencias por enfermedad.

Días-hombres trabajados por los operarios: este concepto fue sugerido como una medida alternativa para aquellos países en desarrollo que encuentran que la información sobre horas-hombre trabajadas no puede ser proporcionada confiablemente por un gran número de establecimientos. Este concepto se define como el número total de días que los operarios han dedicado a su trabajo. El número de días dedicado a vacaciones, fiestas, licencias ocasionales o licencias por enfermedad, debe excluirse.

f) *Clasificación de industrias*

La uniformidad de la clasificación industrial usada y de la aplicación de los procedimientos de clasificación es indispensable para que los resultados sean comparables internacionalmente. Se recomienda a los países que actualmente aplican las normas de las Naciones Unidas en esta esfera para sus fines nacionales que usen la versión de 1968 de la CIIU y que den todos los detalles de las clases uniformes correspondientes al nivel de grupos industriales (cuatro dígitos) de la clasificación. En el caso de los países que en su práctica nacional no siguen las normas de las Naciones Unidas, se recomienda que los detalles sobre la industria se proporcionen de acuerdo con la CIIU y que se prevea una elaboración especial de todas las clases de datos al nivel de los grupos industriales.

2. Experiencia recogida de los censos y encuestas de establecimientos realizadas en los países de la región

a) Censos económicos

Durante la década de 1970, casi la mitad de los países de la región han efectuado censos económicos destinados a medir la actividad de ciertos sectores como son la industria manufacturera, el comercio, los servicios, el sector electricidad, la construcción, etc. (véase cuadro 1).

En los organismos que se ha consultado sobre la metodología seguida en los países que para la elaboración de estos censos, en general ha resultado más frecuente disponer de la información referida a los censos que cubren la actividad industrial manufacturera que a los censos de las otras actividades económicas.

Los censos económicos de la década se han caracterizado por tener una cobertura completa que incluye a los establecimientos de distintos tamaños existentes en cada país. Sin embargo, países como Colombia, Panamá y Uruguay sólo han considerado el universo de los establecimientos grandes y han seleccionado una muestra representativa de los establecimientos pequeños.

El período de referencia adoptado ha correspondido al año civil, tal como lo proponen las recomendaciones internacionales. Cuando se ha investigado la variable ocupación, los datos se han referido a una fecha expresamente definida; a veces puede ser una semana determinada, o bien considerarse más de un período de medición durante el año como sucede con los censos de Panamá.

La definición de población ocupada utilizada ha correspondido a la entregada por las recomendaciones internacionales. Cuando se ha investigado la variable ocupación, los datos se han referido a una fecha expresamente definida; a veces, puede ser una semana determinada, o bien considerarse más de un período de medición complementarios mientras que en otros no se hacen distinciones.

Respecto al grado de calificación exhibida por los ocupados, sólo Argentina, El Salvador y Panamá han distinguido entre operarios u obreros calificados y no calificados. En cuanto a las horas-hombre trabajadas, sólo fueron consultadas en los censos de Argentina, Colombia, Chile, El Salvador y Panamá.

La clasificación de las actividades económicas correspondió en la casi totalidad de los países a la Nomenclatura Internacional Uniforme de Actividades Económicas de las Naciones Unidas, Revisión 2, con excepción de México y Brasil que tienen su propio catálogo de actividades.

En el cuadro 12 pueden consultarse las características de los censos económicos realizados en distintos países de la región últimamente.

Cuadro 12: América Latina y el Caribe: Censos económicos realizados en los países de la región y disponibles en CEPAL. 1970

Países	Fecha del censo	Industria manufacturera	Comercio	Servicios	Energía eléctrica	Construcción	Minas y canteras	Agro-industrias	Transporte comercial terrestre
Argentina	1974	x	x	x					
Brasil	1970	x ^a	x	x	x ^b	x ^b			
Colombia	1969				x	x	x		
	1970	x	x	x					
Costa Rica	1975	x	x	x					
Chile	1968	x ^c							
El Salvador	1972	x	x	x	x	x		x	x
México ^d	1976	x ^d		x					
Panamá	1971	x	x	x	x	x			
Perú	1974	x							
Uruguay	1968	x							

a Incluye industrias extractivas.

b Existe una encuesta especial.

c Incluye servicios de reparaciones.

d Además registra censos económicos en 1970.

b) Encuestas de establecimientos

La casi totalidad de los países de la región ha mantenido durante la última década un sistema de encuestas continuas de establecimiento, referidas especialmente al sector industrial manufacturero⁵¹. En algunos países se incluye, además, a las industrias extractivas. Entre los países que constituyen una excepción a lo anterior se pueden citar Argentina, Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua y Panamá (véase cuadro 13).

Estas encuestas a establecimientos siguen el modelo propuesto por las recomendaciones internacionales y se caracterizan por tener una periodicidad anual, salvo el caso de Guatemala que mantiene una publicación mensual y trimestral de su encuesta industrial y de Brasil y Colombia, que realizan muestras mensuales al sector.

En la mayoría de los países, las encuestas presentan una cobertura geográfica a nivel del total del país, con la excepción de Brasil que cubre sólo algunas regiones y Uruguay que investiga sólo los establecimientos con casa matriz en Montevideo.

En general, los establecimientos estudiados a través de las encuestas han correspondido al tamaño de cinco y más ocupados. Sin embargo, existen países como Colombia que encuestan sólo a los establecimientos de diez y más ocupados y más ocupados y Chile, con establecimientos que ocupan 50 y más personas.

En otros países se investiga la totalidad de los establecimientos del sector industrial pero se exige que cumplan con ciertas restricciones; entre ellos están Bolivia, Brasil, El Salvador, Haití, República Dominicana y Uruguay. De estos países, algunos han fijado exigencias de montos mínimos de ventas anuales, o bien que correspondan a establecimientos de industrias seleccionadas recomendadas para los censos industriales. En general, se distingue la categoría de trabajador no remunerado (que incluye a los propietarios de industrias y socios activos y los familiares no remunerados que trabajan en el establecimiento) de la de trabajador remunerado que, en algunos países, se diferencian según

51 Las encuestas industriales Las encuestas industriales a las que se hace referencia en este literal constituyen relevamientos muestrales que permiten conocer el comportamiento del universo o de un subconjunto del mismo, por ejemplo los que ocupan más de cierto número de personas. En los casos de Argentina y México, como las encuestas que se realizan se refieren sólo a establecimientos que producen ciertos artículos seleccionados, no se las considera encuesta industrial en el sentido antes mencionado.

si el tipo de actividad desarrollada esté vinculada directamente al proceso de producción o bien se refiera a tareas complementarias o de administración.

Sólo en las encuestas de Guatemala, Panamá y Uruguay se mide el número de horas-hombre trabajadas mientras que el resto de los países no publica información sobre el tema.

El nivel de calificación de los obreros es una variable no considerada en las encuestas, con la excepción de la encuesta industrial de Perú que distingue entre obreros calificados y sin calificación.

La ordenación de las industrias corresponde a la CIIU (Rev. 2) en la mayor parte de los países. Solamente Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay siguen utilizando la CIIU Rev. 1 en la clasificación de las industrias en sus respectivas encuestas.

En el cuadro 13 se presenta un listado de las encuestas de establecimiento que se realizan en la región, con indicación de sus principales características.

Cuadro 13: América Latina y el Caribe: Encuestas de establecimientos realizados en los países de la región y disponibles en CEPAL 1970-1979

Países	Nombre de la encuesta	Periodos cubiertos	Periodicidad	Tamaño de los establecimientos				Cobertura geográfica		Clasif. de actividad		
				Totalidad	5 y + ocup.	7 y + ocup.	10 y + ocup.	50 y + ocup.	Nacional	Algunas ciudades	CIU Rev. 1	CIU Rev. 2
Bolivia	Estadística industrial ^a	1970-1975	Anual	x					x			
Brasil	Industria de transformación. Pesquisa mensual	1970-1979	Mens.	x					7 reg.			x
	Pesquisa industrial anual	1970-1974	Anual	x ^b					x			x
Colombia	Encuesta anual manufacturera ^c	1970-1977	Anual				x		x			x
	Encuesta industrial mensual ^c	1970-1979	Mens.				x				x	
	Muestra mensual del comercio al consumidor ^d		Mens.									
	Empleo y salario de ind. petrolera ^d		Mens.						12 ciud.			
Chile	Industria manufacturera	1970-1975	Anual					x	x			x
Ecuador	Encuesta de manufactura y minería	1970-1978	Anual			x ^e			x			x
	Encuesta anual de restaurantes, hoteles y servicios	1970-1974	Anual		x ^e				x			x
	Encuesta anual de comercio interno	1970-1976	Anual		x ^e	x			x			x
El Salvador	Encuesta industrial	1970-1976	Anual	x					x			x
Guatemala	Encuesta industrial	1971-1974	Mens.		x				x			x ^h
	manufacturera	1975-1978	Trim.	x					x			x ^h

Cuadro 13: (Cont.)

Países	Nombre de la encuesta	Periodos cubiertos	Periodicidad	Tamaño de los establecimientos				Cobertura geográfica			Clasif. de actividad		
				Totalidad	5 y + ocup.	7 y + ocup.	10 y + ocup.	50 y + ocup.	Nacional	Algunas ciudades	CIU Rev. 1	CIU Rev. 2	Propia
Haití	Encuesta sobre el empleo industrial	1979		x					x			x ⁱ	
Honduras	Encuesta industrial	1971-1975	Anual		x							x	x
Panamá	Industrias: manufacturera y electricidad ^l	1970-1973	Anual		x							x	x
Perú	Estadística industrial anual	1970-1977	Anual		x				x		x		
Rep. Dominicana	Encuesta industrial	1970-1975	Anual	x ^k	x ^k				x			x	
Uruguay	Encuesta anual de producción industrial	1971-1974	Anual	x ^l	x ^l					x	x		
Venezuela	Encuesta industrial	1970-1974	Anual		x				x			x	

- a Actualmente sirve de base para la confección de indicadores coyunturales de la industria. Se ha calculado que su cobertura respecto de la información censal de 1970 sobre el empleo es un 33%.
- b Se exige además un valor de ventas equivalente o superior a Cr. \$ 25,000 en 1965.
- c Hasta 1971 se incluían establecimientos con 5 y más ocupados y los de menos de 5 ocupados que mostrasen una producción igual o superior a \$24,000.
- d No se dispone de mayores antecedentes sobre su metodología.
- e Y/o S/. 180,000 ó más de producción anual.
- f Y/o S/. 100,000 ó más ingresos anuales.
- g Y/o S/. 500,000 ó más ingresos anuales.
- h Incluye servicios de reparaciones.
- i Incluye las industrias derivadas de la agricultura, caza y pesca, industrias extractivas, manufactureras, electricidad, gas y agua.
- j Incluye la totalidad de los establecimientos dedicados a la producción y distribución de electricidad.
- k Del tamaño 1 a 4 ocupados incluye sólo los establecimientos de algunas industrias seleccionadas y de los establecimientos de 5 y más ocupados considera a los nuevos que se instalan cuyo valor de ventas es igual o superior a RD\$ 31,630.
- l Incluye la totalidad de los establecimientos de 50 y más ocupados del Departamento de Montevideo o con casa matriz en Montevideo; del resto de los establecimientos ubicados en esta ciudad se selecciona una muestra.
- m Desde 1974.

CAPITULO V

LA MEDICION DEL EMPLEO, LOS INGRESOS Y LOS GASTOS FAMILIARES EN EL SECTOR AGROPECUARIO

A. INTRODUCCION

El crecimiento de las exportaciones agropecuarias durante la década del setenta y la posterior crisis económica durante los ochenta que afectó particularmente al agro, han contribuido a profundizar la presencia en muchos países de dos subsectores agropecuarios en el área. El primero, que utiliza tecnologías más intensivas en capital, se orienta tanto hacia el mercado externo como a sectores muy dinámicos del mercado interno. El segundo, que utiliza tecnologías mucho más intensivas en trabajo, se orienta a la producción de alimentos de consumo masivo en el mercado interno, principalmente granos básicos.

Ahora bien, estos dos subsectores, moderno y tradicional, no son independientes entre sí ni conforman, por tanto, una inexistente estructura dualista de la agricultura de los diferentes países. Por el contrario existe una mútua articulación que se realiza a través del mercado de trabajo, en la medida en que el sub-sector moderno recurre cada vez más al asalariamiento de mano de obra disponible en el subsector tradicional. El ingreso salarial constituye así un componente cada vez más significativo del ingreso de las familias del subsector tradicional.

Conocer la naturaleza y comportamiento de la oferta y demanda de mano de obra al interior de cada subsector así como de la articulación de ambos a través del mercado de trabajo, la significación del ingreso salarial, y las variables intervinientes en la fijación de ese salario, constituye requisitos necesarios para el adecuado diseño y operación de la política económica agraria. Desconocer esta heterogeneidad tecnológica y sus efectos en relación a la segmentación del mercado laboral agropecuario, significaría considerar al sector como un todo homogéneo, por lo que las políticas que, bajo ese falso supuesto, se aplicasen

posiblemente beneficiarían solo a los menos y profundizarían más aún las brechas existentes al interior del sector.

En el presente documento, se presenta el marco teórico necesario para una adecuada medición de la heterogeneidad tecnológica y la segmentación del mercado laboral agropecuario, utilizando como principal instrumento de medición las encuestas de hogares rurales.

B. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO PRODUCTIVO AGROPECUARIO

1. *La estacionalidad de la producción y el empleo agropecuario*

En la agricultura, a diferencia de otras actividades económicas, el proceso productivo está muy condicionado por el clima. El productor no siembra ni lo que quiere ni cuando quiere, sino que siembra solo aquello que responde no sólo a los requerimientos del mercado sino a las posibilidades climáticas del área y lo siembra cuando esas mismas condiciones climáticas lo permiten. Como resultado de ello el productor se encuentra, dada una determinada duración del proceso productivo, con una época de cosecha que no depende de su voluntad sino del momento en el que se realizó la siembra.

Por su parte, "este ciclo productivo determina ciclos ocupacionales que hacen que una parte de los trabajadores tengan una ocupación durante todo el año y en forma permanente, en tanto que otros la tendrán sólo temporalmente (durante la siembra y la cosecha). En este último caso, estos trabajadores pueden cambiar también de categoría ocupacional (por ejemplo, trabajar directamente su tierra durante un período y vender su fuerza de trabajo durante otro), de rama y de ocupación; es decir, cambian su participación en el mercado de trabajo. En qué proporción se encuentre uno u otro tipo de trabajador dependerá del grado de desarrollo de la producción (de las relaciones de producción, del uso de la tierra y de la tecnología), y de la situación del empleo urbano en el caso de trabajadores migrantes para la cosecha".⁵²

Se trata, por tanto, de una doble estacionalidad: la productiva y la ocupacional.

La estacionalidad productiva se determina a partir de las fechas de siembra y cosecha de cada cultivo. El resultado es un calen-

52 José Ferreira y Emilio Klein, Empleo Rural: Metodología de medición (Pág. 5) en investigaciones sobre empleo No. 30; PREALC 1988.

dario anual que representa precisamente la estacionalidad del proceso.

La estacionalidad ocupacional se suele investigar a partir de la distribución temporal de la oferta de trabajo (cantidad de personas en edad de trabajar) y del tiempo de trabajo (cantidad de tiempo disponible). Tradicionalmente sólo se ha acostumbrado a usar la oferta de trabajo, sin embargo, la distribución del tiempo de trabajo presenta la ventaja de cuantificar el volumen de trabajo destinado a cada actividad agropecuaria por los grupos heterogéneos de individuos y conocer también el grado en que es explotada su fuerza de trabajo, en el caso que laboren fuera de su hogar o unidad de producción.

Todo ello posibilita el análisis de la estacionalidad según dos tipos de cortes seccionales:

1. por categoría ocupacional
2. por actividad agropecuaria (es decir, por cada cultivo y crianza)

El corte por categoría ocupacional permite desagregar la fuerza de trabajo rural en las siguientes categorías ocupacionales:

- a. empleado permanente,
- b. empleado eventual,
- c. trabajador familiar,
- d. trabajador por cuenta propia,
- e. peón por peón (intercambio de mano de obra), y
- f. patrono.

El corte por actividad económica, permite distribuir la fuerza de trabajo rural entre:

- a) los diferentes cultivos
- b) las diferentes crianzas
- c) las actividades artesanales
- d) otras actividades no agropecuarias

El estudio de la fuerza de trabajo por *categoría ocupacional* posibilita, al nivel del proceso productivo, distinguir los trabajadores según el tipo de relación de producción en la cual están involucrados y, por el lado del mercado, determinar la forma de remuneración del trabajo bajo la cual están contratados. Permite distinguir, además, aquellas categorías de trabajadores que son

más afectados por la estacionalidad de los cultivos agropecuarios y los períodos del ciclo productivo que están más sujetos a ocupaciones estacionales.

El análisis de la estacionalidad por actividad agropecuaria puede ser realizado para diversos productos y actividades, y permite conocer las actividades más empleadoras de mano de obra a nivel de cada región. El análisis puede ser realizado tanto a nivel de la oferta de trabajo como por el lado del tiempo de trabajo".⁵³

2. El proceso de trabajo agropecuario

En la familia cuyo ingreso principal proviene de la explotación de una finca (propia o arrendada) todos sus miembros trabajan, de alguna manera, en la agricultura. "En efecto, muchas veces los roles domésticos involucran tareas productivas como por ejemplo cuidado de la huerta, de los animales menores, aves, etc. En otros casos se combinan roles de diferente naturaleza, como por ejemplo los estudiantes que ocasionalmente ayudan en tareas propiamente agrícolas en sus horas libres. Esta combinación de roles hace que muchas veces la separación entre actividad económica e inactividad no sea demasiado clara, lo que naturalmente presenta una especificidad para los ejercicios de medición, ya que la unidad productiva no es independiente de la familia; sus acciones en el campo productivo forman parte de la estrategia de supervivencia, uno de cuyos elementos centrales constituyen maximizar el uso de un recurso abundante: su propia mano de obra. Esta mano de obra puede ser usada en el mismo hogar cuando se trata de familias con acceso a la tierra y/o en establecimientos productivos cuando vende fuerza de trabajo. La combinación de ambas determina el nivel de ingreso familiar".⁵⁴

Lo anterior refleja cual puede ser el uso que la familia le dé al tiempo laboral del que dispone: parte puede utilizarlo en la propia finca (trabajo por cuenta propia, la del jefe de familia, y trabajo familiar, la del resto de miembros) y otra parte puede "venderlo" (por un salario) a otras fincas deficitarias de mano de obra, generalmente en el sector moderno agropecuario. En este esquema de utilización de tiempo laboral disponible en la familia, parte de los miembros se dedican solo al trabajo familiar (mujeres

53 Generalmente se consideran 280 jornales laborales en el año.

54 Esto fue observado por Heintermeister, Alberto; García-Huidobro, Guillermo e Infante en Guatemala, donde la oferta laboral de 1,100,000 personas de enero a noviembre, se incrementaba en diciembre en 1,115,000 (*Guatemala, estacionalidad y subempleo en el sector agropecuario* -PREALC 1980).

y niños principalmente), parte se dedica tanto al trabajo familiar como al trabajo asalariado fuera de la finca (el jefe de familia generalmente) y parte se dedica sólo al trabajo asalariado fuera de la finca (generalmente los hijos varones adultos).

Estos tres usos que se pueden dar al tiempo laboral disponible, se corresponden con tres procesos de producción diferentes: el del trabajo familiar, el asalariado y el mixto.

“El proceso de *trabajo familiar*, caracterizado por el comando de los miembros de las familias sobre el proceso de producción, puede ser medido a través de la separación de aquellas unidades de producción cuyos miembros se emplean casi exclusivamente dentro de sus unidades y no utilizan trabajo asalariado en el proceso de producción. Los miembros de la familia de estas unidades de producción constituyen la fracción de la fuerza de trabajo que está involucrada en el proceso de trabajo familiar. La medición del proceso de trabajo familiar puede ser hecha tanto por el lado de la oferta individual de trabajo como, alternativa-mente, a través de la utilización de los días trabajados. La información proporcionada por la encuesta de hogares posibilitan también asociar el proceso de trabajo familiar a las diversas actividades económicas en que se ocupa la mano de obra de la familia.

El proceso de *trabajo asalariado* es medido también con facilidad a partir de la cuantificación de los individuos que mantienen vínculos de trabajo permanente o que se presentan trabajando casi exclusivamente fuera de su unidad de producción. El proceso de trabajo asalariado comprende predominantemente la categoría de empleado permanente, y también puede incluir los patrones que trabajan como asalariados en sus propias empresas o unidades de producción.

El proceso de *trabajo mixto* está caracterizado por aquellos miembros de la familia que tienen doble actividad a lo largo del año, o sea, trabajan en su propia unidad de producción y “venden” su fuerza de trabajo a otras unidades económicas. La medición del proceso de trabajo mixto se hace a través de la cuantificación de los individuos que trabajan dentro y fuera de su unidad de producción, dividiendo su tiempo de trabajo entre la actividad propia y la “venta” de fuerza de trabajo por un salario. Los datos de las encuestas de hogares, usualmente, permiten la medición del proceso de trabajo por categoría ocupacional y actividad agropecuaria, tanto por el lado de la oferta individual de trabajo, como alternativamente, por los días trabajados. Algunas categorías de trabajo, como el trabajador eventual y el trabajador familiar, se espera que estén más sometidas al proceso de trabajo

mixto que las demás categorías. Así mismo, se presupone también que el proceso de trabajo mixto está asociado tanto con la producción de granos básicos como con la agricultura comercial.⁵⁵

3. Los niveles tecnológicos en la agricultura

Los tres procesos de trabajo descritos en el acápite anterior son resultado de la heterogeneidad tecnológica existente en el sector agropecuario de nuestros países⁵⁶

Así en la mayoría de las pequeñas unidades de producción agropecuaria priman los procesos productivos de carácter familiar, resultado de la aplicación de un patrón tecnológico intensivo en mano de obra (único factor del que la familia dispone en abundancia) mientras que en las unidades de producción medianas y grandes con procesos productivos asalariados, estos son resultado de la utilización de un patrón tecnológico intensivo en capital que por la alta productividad relativa que genera, y dado el bajo salario, lleva a contratar mano de obra asalariada para los períodos de siembra y, especialmente, de cosecha. La forma de producción mixta, no refleja otra cosa que el modo como a través del mercado laboral se articulan las unidades de producción intensivas en trabajo con las unidades en las que se utiliza intensivamente el capital.

Las unidades de producción en las que prima un patrón tecnológico intensivo en trabajo (a las que denominaremos subsector tradicional agropecuario) son generalmente de pequeño tamaño, utilizan solo un cierto volumen de capital variable (insumos) mas no de capital fijo, y orientan su actividad a la producción de bienes alimenticios de consumo masivo en el mercado interno (granos, tubérculos, y hortalizas, principalmente).

Las unidades de producción en las que prima un patrón tecnológico intensivo en capital (a las que denominaremos subsector moderno agropecuario) son generalmente de mediano y gran tamaño, utilizan intensivamente tanto capital variable como fijo y, dado el bajo salario recurren a contratar mano de obra asalariada en determinadas épocas del proceso productivo. Estas unidades producen bienes alimenticios tanto de consumo suntuoso

55 Esto fue observado por Heintermeister, Alberto; García-Huidobro, Guillermo e Infante en Guatemala, donde la oferta laboral de 1,100,000 personas de enero a noviembre, se incrementaba en diciembre en 1,115,000 (*Guatemala, estacionalidad y subempleo en el sector agropecuario* -PREALC 1980).

56 En América Latina quizás las únicas excepciones son Uruguay y Argentina.

rio (flores, etc.) como de consumo masivo para el mercado interno y externo (café, azúcar, arroz, etc.).

A estas diferencias entre ambos subsectores se añade otra diferencia fundamental: la desigual tasa de rentabilidad con que opera cada uno de ellos, la que a su vez, está relacionada con el comportamiento de los diferentes mercados con los que se vincula cada subsector.

Como se ha señalado, el subsector tradicional produce alimentos de consumo masivo para el mercado interno, por lo que el precio que recibe está determinado (dada la inelasticidad de la oferta agrícola en el corto plazo) por el comportamiento de la demanda. Cuando ésta se retrae, como ocurre frecuentemente, por efectos bien de una caída del ingreso bien del abaratamiento (vía política de subsidio cambiario) de los alimentos importados competitivos, el precio (real) disminuye y con él el ingreso de la familia campesina. Es este bajo ingreso el que determina la baja tasa de rentabilidad del subsector (más aún, si se valoriza el costo de la mano de obra familiar) que impide a éste financiar inversiones de modernización tecnológica.

En muchas ocasiones, además, los "productores tradicionales" deben luchar no solo contra la retracción de la demanda sino también contra intervenciones estatales orientadas a "congelar" los precios de los alimentos nacionales bien como un recurso extremo para frenar el ritmo inflacionario bien para compensar la caída del ingreso urbano que suele resultar de la aplicación de las políticas de ajuste macroeconómico.

En el caso del subsector moderno, este se orienta hacia el mercado externo, pero también hacia mercados internos con crecimiento muy dinámico. En el primer caso (mercado externo) la necesidad de competir con precios internacionales cuyo comportamiento tendencial durante los últimos años es hacia la baja, los obliga a alcanzar productividades muy altas (con costos unitarios bajos) lo que sólo es posible mediante la utilización de tecnologías intensivas en capital. En el segundo caso (mercados internos muy dinámicos) la oportunidad de copar estos mercados en expansión alienta inversiones intensivas en capital, ya que el comportamiento del mercado ofrece, para algunos productos, precios lo suficientemente remunerativos (dada una baja tasa salarial) como para una rápida recuperación del capital invertido.

Por otra parte, la baja tasa salarial a que nos referimos es resultado del hecho de que dada una oferta de mano de obra casi ilimitada (proveniente del excedente existente en el subsector tradicional) el subsector moderno puede fijar un salario similar al

ingreso de subsistencia de la familia campesina del subsector tradicional (sobre este punto se trata en el acápite siguiente).

En resumen, se observa en el agro la existencia de dos niveles tecnológicos claramente diferenciados (tradicional y moderno)⁵⁷ articulados cada uno de ellos a mercados de consumo también diferenciados. En el nivel tecnológico tradicional, por su parte, predomina el uso de mano de obra familiar que contrarresta el escaso uso del capital fijo y variable y opera con tasas de rentabilidad sumamente bajas. Por el contrario en el nivel tecnológico moderno se hace un uso intensivo del capital, se recurre a trabajo asalariado y se opera con tasas de rentabilidad más elevadas.

Es en el nivel tecnológico o subsector tradicional en el que (como se detalla en los capítulos siguientes) se observa una oferta laboral excedentaria que resulta ser la que alimenta al subsector moderno de trabajo asalariado, y también, indirectamente, al Sector Informal Urbano.

Siendo ello así, resulta conveniente diseñar y aplicar metodologías de medición del comportamiento del mercado laboral en ambos subsectores agropecuarios dado que, como se ha señalado ya y se explicará con mayor detalle en el capítulo siguiente, es a través del mercado laboral que se establece la articulación entre ambos, así como entre éstos y el Sector Informal Urbano.

C. LA OFERTA Y LA DEMANDA LABORAL AGROPECUARIA

1. *La importancia de la medición de la oferta y la demanda laboral agropecuaria*

El adecuado conocimiento de cómo se comporta la oferta y la demanda laboral agropecuaria y de cómo este comportamiento determina de alguna manera la dimensión del flujo migratorio del campo a la ciudad, adquiere una particular importancia dada la incidencia que este flujo tiene en el desenvolvimiento del mercado de trabajo urbano.

Ahora bien, debido a que es relativamente sencillo conocer el tamaño de la oferta laboral agropecuaria (la PEA sectorial, corregida en el tiempo por la tasa de crecimiento de la población y la

57 En realidad se puede hacer una mayor desagregación de niveles tecnológicos dependiendo de las características tecnológicas de cada región así como del tipo de cultivos.

tasa de migración definitiva) los esfuerzos suelen concentrarse en la medición de la demanda laboral agropecuaria.

A diferencia del sector urbano, en el que en el corto plazo la demanda laboral está relacionada con el nivel de actividad económica (la que no suele experimentar variaciones muy sensibles en el corto plazo, salvo que se apliquen drásticas medidas de ajuste económico o se produzcan desastres naturales de magnitud), en el sector rural agropecuario el comportamiento de la demanda laboral está relacionada no solo con el nivel de actividad (área sembrada y producción cosechada, así como existencias ganaderas) sino también con la estacionalidad del proceso productivo que hace que ésta (la demanda) sea mayor en los meses de siembra y cosecha que en el resto de los meses.

Conocer este comportamiento estacional de la demanda laboral agropecuaria permite conocer cual es el excedente laboral existente; excedente tanto "estructural" (es decir, la proporción de la oferta laboral no atendida aún en los períodos de "punta" de la demanda) como "estacional" (es decir, la proporción de la oferta no atendida en los meses de "baja" demanda laboral). Estos diferentes tipos de excedente laboral explicarán a su vez el comportamiento de las migraciones, tanto definitivas (vinculadas al tamaño del excedente estructural) como temporales (vinculadas al tamaño del excedente estacional).

El flujo de migraciones definitivas a la ciudad provoca (junto con el propio incremento vegetativo de la población) un sostenido crecimiento de la oferta laboral urbana; crecimiento que no es capaz de ser absorbido por el sector moderno de la economía urbana (que opera con tecnología intensiva en capital, mas no en trabajo), lo que obliga a una significativa fracción de esa oferta a ocuparse en actividad del Sector Informal.

El flujo de migraciones estacionales (temporales) hacia las áreas modernas de la agricultura (flujo que no necesariamente tiene una significación espacial, ya que pueden coexistir, y de hecho coexisten, niveles tecnológicos tradicionales y modernos en una misma área) supone la existencia de al menos, los dos niveles tecnológicos a que se ha hecho referencia en el acápite B, punto 3: el tradicional y el moderno.

Es precisamente en el subsector tradicional en el que, por las razones apuntadas en el acápite B, punto 3 (baja relación hombre/tierra, baja productividad y bajo ingreso), se generan los flujos migratorios hacia el subsector moderno agropecuario, gran demandante de mano de obra asalariada temporal o eventual, por las razones también apuntadas en el referido acápite.

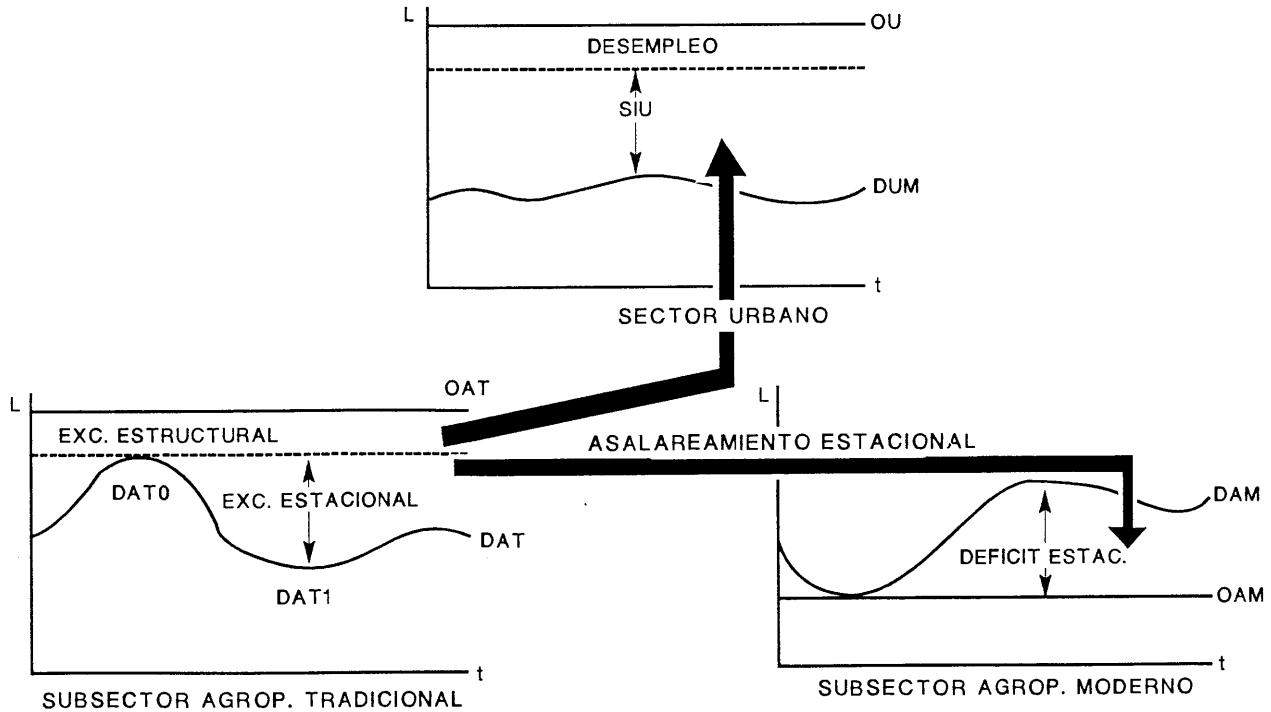
Es este mecanismo de asalariamiento en el subsector moderno de la mano de obra que migra temporalmente desde el subsector tradicional el que, como se explica con mayor detalle en el acápite C, punto 4 constituye el vehículo de subordinación (funcionalización) del segundo respecto del primero.

En la gráfica 1 se representa esta interrelación laboral entre los dos subsectores agropecuarios así como entre el subsector tradicional y el sector Informal Urbano.

Como se aprecia en la gráfica aún en el período de mayor demanda laboral en el subsector tradicional agropecuario existe un excedente de mano de obra (DAT- OAT) que alimenta el permanente flujo migratorio a la ciudad. Estos migrantes incrementan la oferta laboral urbana (de ahí la tendencia positiva de OU, influida además por el crecimiento vegetativo de la población) lo que, para una demanda dada, (DU_m) en el sector moderno, tiende a incrementar el segmento de la oferta ocupada en actividades informales.

Por otra parte este excedente estructural de mano de obra agropecuario se ve incrementado en determinadas épocas del año por un excedente estacional en el subsector tradicional que alimenta el flujo migratorio en búsqueda de trabajo asalariado en el subsector moderno, aprovechando para ello el déficit estacional de mano de obra en este subsector (DAM - OAM).

Gráfica 1



En relación al concepto de "excedente laboral" aquí usado, debe tenerse en cuenta que no se refiere a la cantidad de personas que en un determinado momento están sin trabajar (lo que convertiría al término "excedente" en sinónimo de desempleo) ya que, se sabe, en la agricultura prácticamente todas las personas activas trabajan, sino que se refiere mas bien a la cantidad de mano de obra que en un determinado momento podría (hipotéticamente) ser extraída del agro sin afectar la productividad del mismo. Se trata, por tanto, de un concepto que indica el "sobrante" de la oferta de trabajo dada determinada productividad física del sector. Más bien, el hecho de que este excedente potencial de todas maneras siga siendo utilizado en la agricultura, explica el porqué de las altas tasas de subempleo y de subutilización de la mano de obra en el sector.

2. La oferta laboral potencial agropecuaria

Generalmente se considera como oferta laboral potencial agropecuaria (OA) al total de tiempo que el total de personas económicamente activas (PEA) del sector puede destinar a actividades económicas.⁵⁸ El total de tiempo ofertado se mide en jornadas de ocho horas cada una.

Sin embargo, en determinadas épocas del año coincidiendo con los meses de cosecha, la oferta puede incrementarse por encima de los niveles determinados por la PEA sectorial como resultado de la incorporación temporal de población rural no agropecuaria, tales como desempleados de la ciudad, pequeños artesanos inactivos urbanos, etc.⁵⁹

La definición aquí considerada suele ser objeto, sin embargo, de algunas críticas.

Así, se señalan que no existe oferta laboral agropecuaria propiamente dicha, ya que las personas no están necesariamente obligadas a trabajar en un sector económico específico. En este sentido, no existiría sino una sola oferta laboral que se distribuye, de manera cambiante, por sectores.

La crítica parece válida. Sin embargo, si se extrema el argumento, llevaría a negar también la validez de la distribución de la PEA por sectores (principio de estadística socio-demográfica universal-

58 Generalmente se consideran 280 jornales laborales en el año.

59 Esto fue observado por Heintermeister, Alberto; García-Huidobro, Guillermo e Infante en Guatemala, donde la oferta laboral de 1,100,000 personas de enero a noviembre, se incrementaba en diciembre en 1,115,000 (*Guatemala, estacionalidad y subempleo en el sector agropecuario* -PREALC 1980).

mente reconocido) y, por esa vía, a negar toda la teoría sobre la segmentación del mercado laboral así como imposibilitar el análisis de la naturaleza y características de este.

Por otra parte, es evidente que sí existe una población dedicada permanentemente a la agricultura, constituida tanto por los dueños de fincas (los "cuenta propia" agropecuarios) y sus familias, como por aquellos que sin tener tierra propia cuentan con sus conocimientos de agricultura como única especialización laboral. Es cierto que, permanentemente, un número de personas de ambos grupos migra a la ciudad, pero en gran medida estas personas son reemplazadas por aquellas que, también permanentemente, se incorporan a la PEA del sector.

Una segunda crítica a la definición de oferta laboral agropecuaria antes señalada, se refiere a la utilización de parámetros de medición que, se dice, tienen validez en el área urbana mas no en la rural agropecuaria. Se trata de negar validez de las ocho horas como parámetros de medición temporal por considerar que "los tiempos laborales" en el sector agropecuario son diferentes, habiendo días en los que se debe trabajar 12 ó 14 horas (siembra o cosecha) y días en los que o es necesario trabajar más de 2 ó 4 horas.

Esta crítica presenta cierta debilidad. En primer lugar, el criterio de jornadas diarias no uniforme en la agricultura, también podría aplicarse a muchos cuentapropia urbanos, especialmente de la rama de servicios, cuyo "tiempo laboral" se incrementa significativamente en los fines de semana, de quincena o de mes, coincidiendo con las fechas de pago a los asalariados. En segundo lugar, la oferta laboral agropecuaria involucra, en la definición antes señalada, todo el tiempo laboral disponible y no sólo el tiempo destinado a la agricultura, como parecería desprenderse de la crítica mencionada.

Finalmente, también se critica el hecho de que al dimensionar la oferta laboral en base a la PEA, se deja de considerar a niños, amas de casa y ancianos (es decir, los inactivos), cuando en el campo ellos sí realizan actividades económicas agropecuarias.

Es cierto que en el sector agropecuario todos trabajan a partir de cierta edad (6-8 años), pero cuando se quiere incorporar a esta población inactiva en la estimación de la oferta total se presentan ciertas dificultades para ponderar adecuadamente la disponibilidad laboral de cada subgrupo. Los ponderadores más frecuentemente utilizados (0.75 para las mujeres y 0.50 para los niños y ancianos) no dejan de ser coeficientes arbitrariamente determinados. Además, si se quisiera operar con el máximo de rigor técnico, deberían utilizarse distintos ponderadores para cada

subgrupo y para cada zona (dependiendo de la especialización productiva y de la cercanía o lejanía a áreas urbanas de la misma).

En conclusión, si bien algunas críticas tienen cierto sustento y justificación, lo cierto es que al menos por ahora, no se dispone de una mejor metodología de medición de la oferta laboral agropecuaria.

Una vez medida la dimensión o tamaño de la oferta laboral agropecuaria, es conveniente desagregar esta por niveles tecnológicos (tradicional y moderno) a los efectos de poder estimar posteriormente los excedentes y déficits de cada subsector tecnológico así como el flujo laboral desde el subsector tradicional hacia el subsector moderno y hacia el Sector Informal Urbano.

Las estadísticas oficiales generalmente no posibilitan esta desagregación, por lo que se hace necesario recurrir a las encuestas de hogares. En ellas se solicita información tanto sobre el tamaño de la unidad de producción (la finca) como sobre la utilización de bienes de capital (tractor y otras maquinarias). Utilizando estos indicadores (por ejemplo: fincas menores de 3 hectáreas que no utilizan maquinaria) es posible determinar los porcentajes de la población activa que se ubican en el subsector tradicional (PEAT) y en el subsector moderno (PEAM) de la agricultura.

Es importante no dejar de considerar como parte de la oferta laboral del subsector tradicional a los asalariados temporales en el subsector moderno por cuanto, por las razones señaladas anteriormente, se asume que ellos son población del subsector tradicional estacionalmente excedentaria que migra en busca de un trabajo temporal en el subsector moderno agropecuario.

Un último aspecto a considerar es la posible desagregación de la oferta laboral agropecuaria por actividad (agrícola, pecuaria, etc.) y por categoría ocupacional. En la metodología de las encuestas de hogares utilizadas en diferentes países centroamericanos se solicita al encuestado que distribuya por meses el tiempo laboral disponible que dedicó a trabajar dentro y fuera como patrono, etc. así como el número de días que estuvo desocupado. Además se solicita que indique en qué cultivo o crianza o actividad no agropecuaria trabajó esos días.

Esta distribución del tiempo disponible (u oferta), permite establecer qué proporción no fué utilizada, qué proporción se destinó a la actividad agropecuaria, qué proporción a la no agropecuaria, y bajo qué categoría ocupacional. Permite establecer, además, cuales cultivos son los más consumidores de mano de obra y cuales los menos.

A manera de ejemplo, la encuesta de hogares aplicada en Honduras en 1987 mostró que del total del tiempo laboral disponible por parte de la población dedicada a la agricultura, el 60% se destinó a actividades agrícolas, el 6% a actividades pecuarias y el 33.0% restante a actividades no agropecuarias (comercio y servicios). Así mismo del total de tiempo disponible el 37% fue utilizado en trabajos asalariados, el 19% en trabajo familiar (en la finca y en el hogar), el 42% correspondió al trabajo de los cuenta propia, y el 2% restante al trabajo de patronos y cooperativistas.

Es evidente, que la magnitud y la evolución mensual de la oferta destinada a la actividad agropecuaria dentro y fuera de la finca deberá guardar relación con la magnitud y evolución de la demanda laboral calculada a partir de los coeficientes técnicos de mano de obra por hectáreas y por animal (este tema se tratará en el acápite siguiente). De no existir esta correspondencia, en algún cultivo o crianza y en algún mes, estaría indicando que o bien los coeficientes técnicos utilizados no reflejan adecuadamente la heterogeneidad tecnológica que caracteriza a la mayor parte de las agriculturas latinoamericanas⁶⁰ o bien los productores del sector han utilizado mayor o menor cantidad de mano de obra de lo técnicamente "aconsejable", lo que podría deberse muy posiblemente al comportamiento del salario y de los precios agropecuarios.

3. La demanda laboral agropecuaria

Se considera como demanda laboral agropecuaria, al total de mano de obra (medida en jornadas/mes, jornadas/años) requerida por la actividad agrícola y pecuaria durante un determinado período de tiempo (un mes, una "campaña", un año, etc.).

El total de mano de obra requerida se calcula como la sumatoria del resultado de multiplicar el área cultivada (para todos y cada uno de los cultivos) por el coeficiente de mano de obra en cada fase del proceso productivo, más el resultado de multiplicar el total de existencias ganaderas de cada especie por su respectivo coeficiente de mano de obra.

60 Es sabido (González de Olarte, IEP, Perú, 1988) que una caída de ingreso campesino obliga a éstos a un mayor asalareamiento, lo que provoca una caída del salario real y, por lo tanto, a una mayor demanda laboral en el subsector moderno agropecuario, proporcional a la mayor oferta de trabajo asalariado.

$$DA = \sum_{i=1}^I DA_i$$

$$DA_i = \sum_{k=1}^m (A_{ik} \alpha_k)$$

Donde

DA = demanda laboral agropecuaria

DA_i = demanda laboral agropecuaria del cultivo i

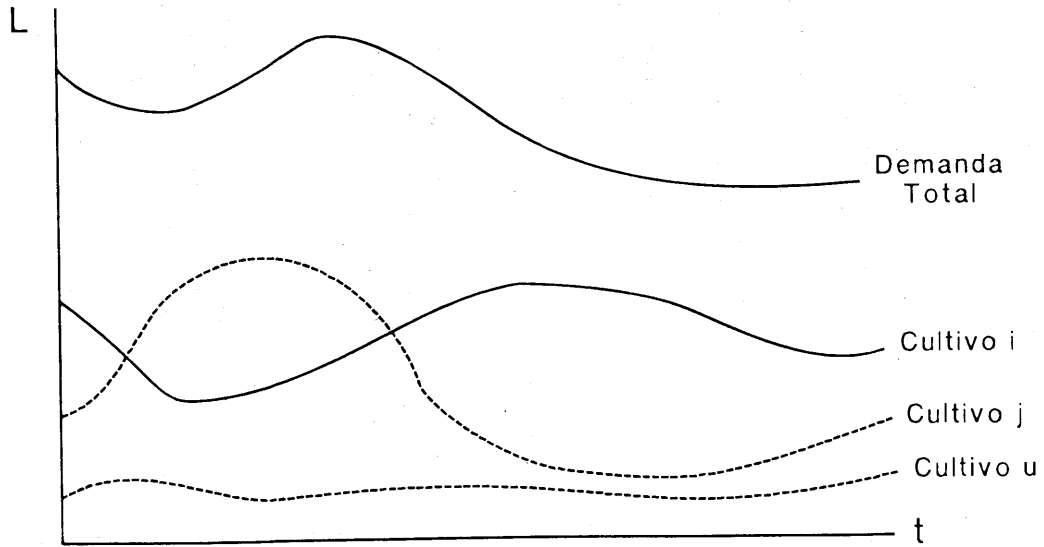
A_{ik} = área del cultivo i en la etapa del proceso productivo K

α_k = coeficiente técnico de mano de obra en cada etapa del proceso productivo

El área sembrada de todos y cada uno de los cultivos, así como las existencias ganaderas son cifras que pueden obtenerse bien de la estadística oficial, bien de las propias encuestas de hogares rurales.

El coeficiente técnico de mano de obra por hectárea, por cultivo y por etapa del proceso productivo puede obtenerse bien en las instituciones públicas (ministerios de agricultura), bien en instituciones financieras que utilizan los coeficientes técnicos como instrumento para determinar el monto de crédito a otorgar por hectárea y por cultivo, bien de las propias encuestas de hogares. Esta última fuente tiene la ventaja de que permite establecer los coeficientes técnicos para diferentes niveles tecnológicos, lo que no ocurre con las demás fuentes que generalmente se limitan a uno sólo o, el mejor de los casos, a dos niveles (el tradicional y el moderno).

Gráfica 2



Un tercer componente de la metodología de medición de la demanda laboral agropecuaria (los otros dos son, como se ha señalado, el área cultivada o las existencias ganaderas, y el coeficiente de mano de obra por unidad de tierra o animal) es el calendario agrícola. Mediante la utilización del calendario es que se llega a "fijar" en el tiempo o calendarizar las diversas etapas del proceso productivo de cada cultivo.

El calendario agrícola puede obtenerse del Ministerio de agricultura, de los bancos de fomento agropecuario, así como de las propias encuestas de hogares.

Sin embargo, aún disponiendo de toda esta información, la aplicación de la metodología de medición de la demanda laboral agropecuaria no está exenta de cierta dificultad técnica.

En primer lugar, en ocasiones resulta difícil calendarizar las etapas del proceso productivo de los cultivos permanentes (café, etc.), en los que se cosecha una sola vez al año, pero variando la fecha de cosecha entre unas zonas y otras, o en los que se cosecha a lo largo de todo el año.

La interrogante que en estos casos se plantea es cómo distribuir mensualmente el área cultivada o cosechada. La utilización de la encuesta de hogares permite superar esta dificultad, ya que las preguntas sobre "qué área cosechó y cuándo la cosechó" permiten la posterior distribución mensual del área cosechada (igual procedimiento se utilizará para la distribución del área sembrada).

Una segunda dificultad surge al estimar la demanda laboral de la actividad pecuaria; dificultad resultante de la diversidad de coeficientes técnicos existentes para una misma explotación, dependiendo de lugares, calidad del ganado, condiciones de la explotación, etc.

Es por ello que, sólo para este caso, se asume que la oferta laboral agropecuaria destinada a actividades pecuarias es igual a la demanda; de manera tal que en el cálculo de la demanda laboral agropecuaria total, la demanda pecuaria se toma como un dato directamente extraído de la sección de la encuesta de hogares en la que se solicita al encuestado información sobre la distribución de su tiempo de trabajo disponible y no como un dato construido en base a los coeficientes técnicos de mano de obra.

Conocida ya la demanda laboral total, es necesario estimar la demanda por niveles tecnológicos si es que se quiere conocer la articulación laboral entre los diferentes subsectores agropecuarios.

Al igual como se señaló al tratar sobre la estimación de la demanda total, también ahora la encuesta de hogares registra la información que permite determinar tanto la superficie sembrada que corresponde a cada nivel, como a sus respectivos coeficientes técnicos.

Así, la información acerca del tamaño de las fincas y del uso o no de maquinaria permite efectuar una segmentación de la muestra separando, por ejemplo, las fincas menores a tres hectáreas no mecanizadas (subsector tradicional) del resto de fincas (subsector moderno). Conocido esto, la información acerca de qué cultivos se sembraron y en qué extensión, permite establecer el área sembrada por cultivos y subsector.

Así mismo, habiendo segmentado la muestra por niveles o subsectores tecnológicos se puede calcular los coeficientes técnicos que corresponde a cada cultivo y nivel.

Conocido todo ello, se estima la demanda laboral agropecuaria de la manera siguiente:

$$DAT = \sum_{i=1}^I DAT_i$$

$$DAT_i = \sum_{k=1}^n (AT_{ik} \alpha_k)$$

$$DAM = \sum_{i=1}^I DAM_i$$

$$DAM_i = \sum_{k=1}^n (AM_{ik} \alpha_k)$$

Siendo: DAT la demanda laboral en el subsector tradicional, y DAM, la demanda laboral en el subsector moderno; AT_{ik} , área de cultivo i en la etapa del proceso productivo K en el subsector tradicional; AM_{ik} , área de cultivo i en la etapa del proceso productivo K en el subsector moderno; y α_k , el coeficiente técnico de mano de obra en cada etapa del proceso productivo.

f. El excedente de mano de obra y el salario agropecuario

Se ha señalado anteriormente la existencia de un excedente laboral agropecuario (EA), tanto estructural (EA_s) como estacional (EA_p).

El primero, que se define como el diferencial entre la oferta laboral total y la demanda laboral existente en los meses de siembra y cosecha (t_1), sustenta los flujos migratorios definitivos hacia la ciudad, y contribuye a la expansión del Sector Informal Urbano.

El segundo, que se define como la diferencia entre la oferta total y la demanda en los meses en que esta es menor (t_2) menos el excedente estructural, sustenta los flujos migratorios temporales desde el subsector tradicional agropecuario hacia el subsector moderno en busca de trabajo asalariado.

En la Gráfica No.3 se representa la magnitud de ambos tipos de excedente laboral para el caso de Guatemala⁶¹.

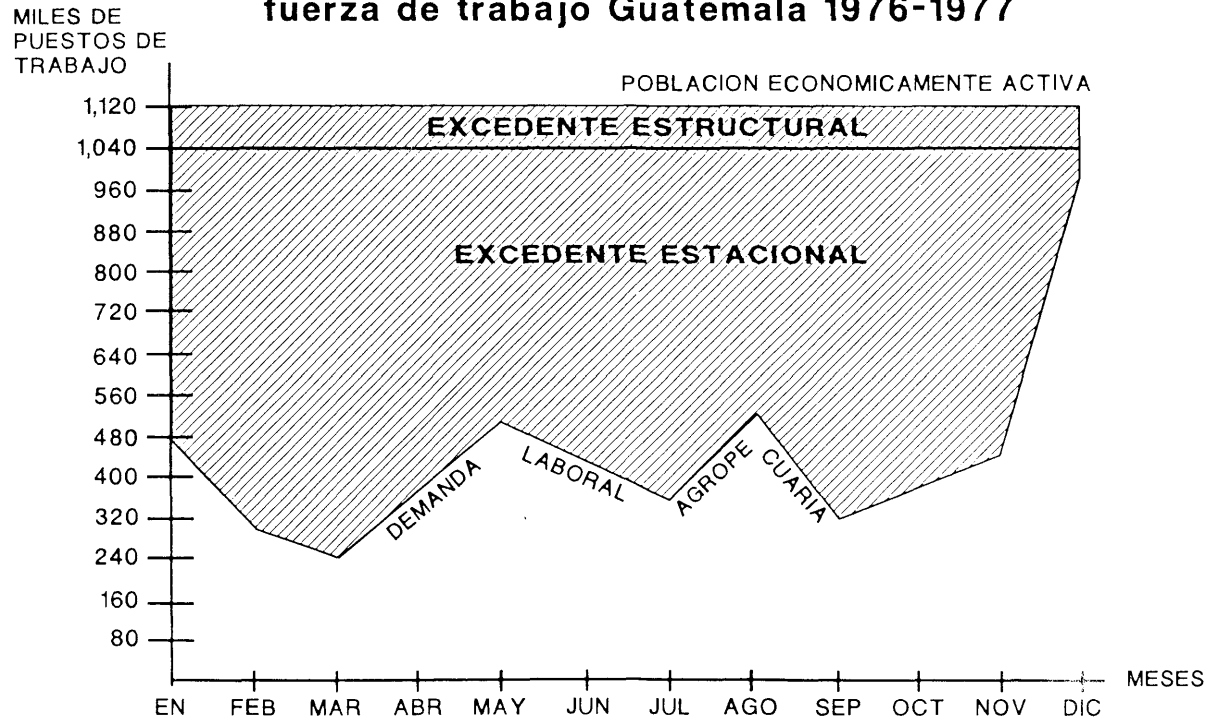
Lo anterior supone que el excedente de trabajo es grande en el subsector tradicional y muy pequeño en el moderno, en el cual incluso se presentarán déficits estacionales de mano de obra.

Investigaciones efectuadas en Chile, Perú, Bolivia, Honduras y Guatemala prueban que esta suposición tiene sustento.

En el caso de la investigación en Guatemala, la actividad agropecuaria en el subsector tradicional generaría empleo para ocupar plenamente a unas 300,000 personas (en el mes de mayor demanda). Como los ofertantes de trabajo ascienden a cerca de 780,000 resulta que el 51 por ciento de la PEA del subsector tiene una productividad igual o cercana a cero; es decir, constituye el excedente estructural del subsector. Por el contrario, el subsector moderno, con una PEA de aproximadamente 320,000 personas, genera empleo (en los meses de enero a noviembre) para ocupar adecuadamente a unas 290,000 personas (el excedente de la PEA, por tanto, no sobrepasa el 9 por ciento) y en el mes de diciembre ocupa a cerca de 730,000 personas lo que genera un déficit de mano de obra al interior del subsector que es cubierto por el excedente laboral del subsector tradicional.

61 Hintermeister, Alberto; García-Huidobro, Guillermo; Infante, Ricardo "Guatemala: estacionalidad y subempleo en el sector agropecuario", PREALC 1980.

Gráfica 3
Demanda estacional de la
fuerza de trabajo Guatemala 1976-1977



En la Gráfica No. 4 se representa este comportamiento de la oferta y demanda laboral en los respectivos subsectores agropecuario de Guatemala.

Se ha señalado anteriormente que es este asalariamiento de los campesinos del subsector tradicional en el subsector moderno agropecuario el vehículo a través del cual el segundo subordina (funcionaliza) al primero.

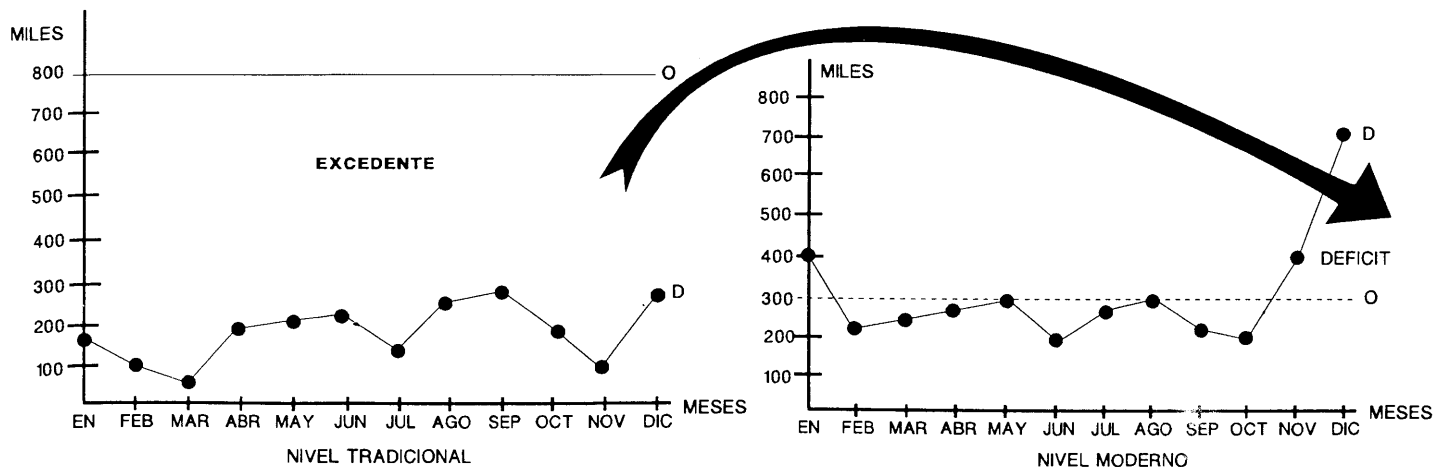
Ahora bien, esta subordinación se establece no a través del hecho del asalariamiento en sí, sino más bien a través del modo como se fija o determina el salario.

Dada una oferta de mano de obra ilimitada (en el sentido de sobrepasar en mucho a los requerimientos de mano de obra) las variaciones de la demanda determinarán variaciones de igual signo en el nivel de empleo (L) más no en el salario (W).

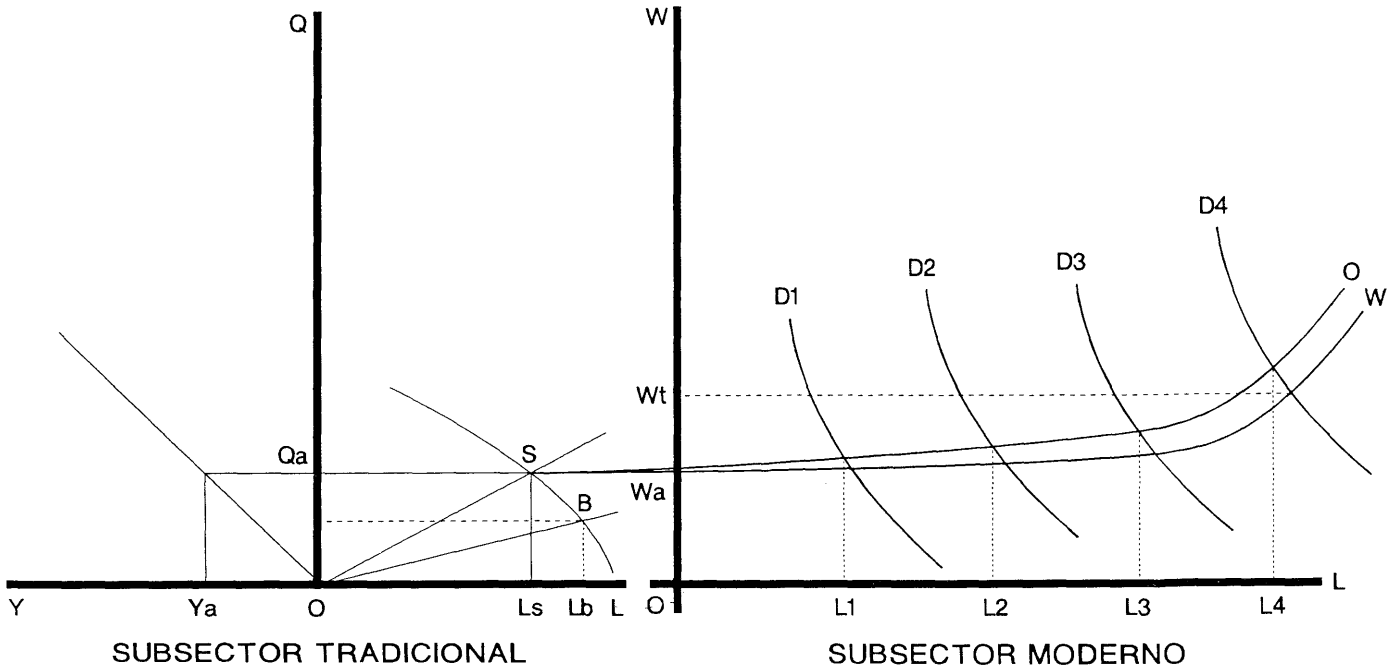
Es por ello que (salvo en las épocas de cosecha) el salario no sigue necesariamente el mismo comportamiento de la oferta y la demanda laboral, y es fijado por los empleadores como un salario de subsistencia; es decir, como un salario igual o similar al ingreso de subsistencia de la familia campesina. Si el salario fijado fuese mayor se estaría generando un costo de la mano de obra superior al que, dado lo ilimitado de la oferta, fijaría el propio mercado laboral, y si fuese inferior se estaría provocando una artificial reducción de la oferta con la lógica repercusión en una posterior elevación de salario.

Este razonamiento se puede visualizar más claramente en la Gráfica No. 5.

Gráfica 4
Oferta y demanda de mano de obra mensual
por nivel tecnológico Guatemala 1978



Gráfica 5



Para obtener un ingreso que denominamos de subsistencia, (Y_a) el productor tradicional deberá obtener un determinado volumen de producción (Q_a). Por obtener esta producción requiere, dada una determinada productividad de la mano de obra que corresponde a una determinada tecnología, utilizar una cierta cantidad de mano de obra. (L_s si el vector tecnológico es S y L_B si es B).

Es el ingreso (Y_a) generado a partir de una producción de subsistencia (Q_a) el que determina el salario que se paga en el subsector moderno (W_a). En él las variaciones en la demanda laboral (D_1 , D_2 , D_3) no alteran el salario pagado sino sólo el nivel de empleo (L_1 , L_2 , L_3). Sólo cuando la demanda se traslada a un punto de la curva en el que ésta se hace menos inelástica (D_4), el salario también se incrementa proporcionalmente (W_4). Esto es lo que ocurre en épocas de siembra y cosecha, en las que el comportamiento de la oferta y la demanda laboral sí tiene un rol determinante en la fijación del salario.

Se trata, por tanto, de dos comportamientos diferentes del salario dependiendo de cada etapa del proceso productivo del subsector moderno.

En los períodos de mayor oferta de mano de obra campesina ésta supera tanto a la demanda que cualquier variación en el nivel demandado no provoca variaciones en el salario. Este dependerá, por tanto, no de las variaciones de la demanda sino más bien del ingreso generado por la unidad de producción de la familia ofertante. Por el contrario, en las épocas de mayor demanda moderna, que coincidan con la de "menor" oferta tradicional (siembra y cosecha), cambios en la primera provocan cambios en la tasa salarial.

Lo señalado hasta aquí en materia de salario agropecuario no se aplica, sin embargo, en algunas regiones o países en los que (dada una PEA agropecuaria relativamente pequeña y una productividad sectorial relativamente alta) no existe prácticamente excedente estacional de mano de obra. En estos casos (Costa Rica y Panamá son un ejemplo de ello) el mercado de trabajo corresponde a un sistema de oferta semielástica, en el que el comportamiento de esta y de la demanda son los que determinan siempre el comportamiento del salario.

D. LOS INGRESOS Y GASTOS DE LA FAMILIA CAMPESINA

1. Estructura y fuentes de ingreso familiar

La existencia de un alto excedente estacional de mano de obra agropecuaria constituye un buen indicador de los también altos

niveles de subempleo sectorial; subempleo que, ciertamente, se traduce en un bajo nivel de ingreso.

La encuesta de hogares permite conocer cual es el ingreso mensual de la familia rural agropecuaria, así como las fuentes que proveen ese ingreso.

En términos generales la estructura del ingreso familiar distingue entre ingreso no monetario e ingreso monetario.

El ingreso no monetario está constituido por aquella parte de la producción agropecuaria obtenida en la finca que no es vendida, sino que mas bien es consumida por la familia. Debe tenerse en cuenta que este autoconsumo no incluye la producción propia que se utiliza como semilla en la finca salvo que en la sección de gasto familiar se incluya, valorizándola, semilla propia, en cuyo caso ésta si debería ser considerada como parte del ingreso bruto no monetario.

El ingreso monetario puede ser desagregado entre una gran diversidad de fuentes. Sin embargo esta desagregación suele limitarse a los rubros siguientes:

- a) Ingresos provenientes de la venta de productos agropecuarios.
- b) Ingresos provenientes de la venta de productos no agropecuarios (artesanías, textiles, muebles, etc.).
- c) Salarios recibidos por los miembros de la familia (fuera de la finca).
- d) Ingresos provenientes de la prestación de servicios tales como guardería, limpieza, etc.
- e) Ingresos proporcionados como ayuda por otros miembros de la familia que no viven en el hogar (transferencias, remesas, etc.).
- f) Ingresos provenientes del cobro de jubilación pensiones, etc.
- g) Ingresos provenientes del cobro de alquileres (sea de tierra, animales, inmuebles, etc.).
- h) Otros ingresos de origen no especificado (premios, etc.).

A los efectos de establecer el balance que debiera existir entre ingresos y gastos, deberá considerarse también como ingreso los préstamos de consumo recibidos por la familia (no los préstamos de producción pues, lógicamente, ya se encuentran incorporados en los ingresos por venta de productos agropecuarios).

Considerar como ingreso los préstamos de consumo (que pueden ser en dinero pero también, y generalmente así ocurre, en especie) resulta necesario dado que frecuentemente se presenta la situa-

ción paradójica de que la familia campesina en determinados meses gasta más de lo que ingresa; "sobre gasto" que se financia, evidentemente, con préstamos⁶².

Una dificultad que siempre se presenta cuando se investiga el ingreso familiar agropecuario es la de contrapesar la estacionalidad de éste, pues, como es lógico, el ingreso mensual varía entre época de cosecha y época de siembra, variando también su estructura (en épocas de cosecha en la propia finca, el ingreso por ventas tiene un mayor peso relativo, mientras que en épocas de cosecha en las fincas modernas, aumenta el peso del ingreso salarial). Dado que mediante la encuesta de hogares no se puede reconstruir el ingreso de todos y cada uno de los meses del año, pues el campesino no suele llevar registros contables, es preciso limitar la investigación a solo dos meses: El de la última siembra (en el que se asume que el ingreso es el más bajo del año y el gasto el más alto) y el de la última cosecha, (en el que se asume un comportamiento inverso de los ingresos y gastos). La selección de estos dos momentos permite conocer, por tanto, cuales son, dada la estacionalidad del ingreso, los dos extremos en el nivel de ingreso, así como las estructuras que correspondan a cada uno de ellos.

2. Estructura y destino del gasto familiar

En términos generales la estructura del gasto (destino) distingue entre gasto de producción y gasto de consumo.

El gasto de producción considera:

- a) semilla comprada
- b) fertilizantes (comprados), insecticidas, pesticidas, etc.
- c) alquiler de la finca (si fuera el caso)
- d) alquiler y/o reparación de equipo y maquinaria
- e) preparación del terreno (arreglo de canales, etc.)
- f) combustible
- g) intereses de préstamo (si fuera el caso)
- h) pago de salarios en la finca (si fuera el caso)

62 Como más adelante se detalla esto "sobre gastos" puede ser financiado también con ahorro.

El gasto de consumo considera:

- 1) alimentos comprados
- 2) educación
- 3) transporte de la familia
- 4) mantenimiento de la vivienda (luz, reparaciones menores, etc.)
- 5) ropa, calzado
- 6) atención médica
- 7) otros gastos no especificados

Una dificultad que se presenta al investigar el gasto familiar se refiere a como considerar el gasto en el que se incurre al adquirir un determinado bien de consumo durable (los activos productivos se entiende que aparecen incorporados en los costos de producción y por tanto se refleja en los ingresos por ventas de productos agropecuario). Si el valor total del bien no productivo (una refrigeradora, una radio, etc.) se aplica el gasto del mes en el que se efectúa la adquisición, obviamente dicho gasto aparecerá sobredimensionado. Es por ello que más aconsejable resulta considerar como gasto solo el monto que corresponderá a la depreciación mensual de dicho bien o, si fue comprado a crédito, el pago de la deuda correspondiente a dicho mes. En el caso de la depreciación es preciso aclarar en el análisis que ese componente del gasto (la depreciación) es considerada como tal solo a efectos del balance ingreso-egresos.

Dado que para el análisis de los ingresos se incluyen los préstamos (en dinero o en especie) necesarios para financiar el gasto total, resulta que este último podrá ser igual o menor que el ingreso pero nunca mayor. Ciertamente la fracción del gasto financiada con el préstamo, podría haber sido financiada también con ingresos del mes anterior no gastados (es decir, ahorrados) o mediante una combinación de ambos, pero como no interesa aquí reconstruir el "flujo de caja familiar" (no sería posible utilizando solo la encuesta de hogares) resulta suficiente, a efectos del análisis, considerar ese "sobre ingreso" tal como ha sido planteado sin pretender una mayor profundidad analítica.

Por otra parte, si el gasto total fue menor al ingreso total se produciría un ahorro que podría financiar el déficit de un mes posterior sin necesidad de recurrir a préstamos.

3. Ingresos y gastos por niveles tecnológicos

Al igual que con el empleo, el análisis de los ingresos y gastos de la familia también puede distinguir entre los grupos de familias

que operan en cada uno de los diferentes niveles tecnológicos en los que se desagregue la estructura productiva.

En la desagregación hasta ahora utilizada (tradicional y moderno) es de esperar que se presenten no solo distintos niveles de ingreso y gasto (menores en el tradicional) sino también estructuras cuyos componentes tengan pesos relativos también diferentes.

Es de esperar, por ejemplo, que el componente de autoconsumo tenga una participación bastante significativa en el ingreso de la familia del nivel tradicional, mientras que su participación sea muy limitada en el nivel moderno. Igualmente, es de esperar que el peso del ingreso salarial sea mucho más elevado en las familias del nivel o subsector tradicional que en las del moderno. Por el contrario, el peso de los ingresos por ventas de productos agropecuarios posiblemente será mayor en el caso de las familias del subsector moderno que en las del tradicional.

Por lo que respecta al gasto, es de esperar que el peso del gasto productivo sea mayor en las familias del subsector moderno (que operan con tecnologías intensivas en capital) que en las del subsector tradicional. Igualmente por lo que respecta al gasto de consumo es de esperar que la participación del gasto en educación y vivienda sea mayor en las familias del subsector moderno, ocurriendo lo contrario con el gasto alimenticio.

En resumen, es de esperar un comportamiento de los ingresos y gastos parecido al que se representa en el cuadro siguiente.

% del Ingreso Nivel Tecnológico

Autoconsumo	T > M
Ventas	M > T
Salarios	T > M
Transferencia	T > M
Pensiones, etc.	M > T
Otros	M > T

% del Gasto Nivel Tecnológico

Productivo	M > T
Alimentos	T > T
Vestido y calzado	M > T
Educación	M > T
Vivienda	M > T
Salud	M > T

Lo anterior no refleja sino el comportamiento que en materia de gastos tienen las familias más pobres, tanto rural (subsector tradicional) como urbanas (SIU, etc.) cuyo ingreso solo alcanza para satisfacer el consumo de los bienes y servicios indispensables, especialmente alimentos; aspecto este que es indispensable conocer para establecer el verdadero contenido (y costo) de la canasta de consumo en torno a la cual se establece la línea de pobreza así como las políticas que de ello se deriven.

4. *El ingreso y los gastos de la familia y de la unidad de producción*

Se señaló anteriormente (pág. 104 acápite B, punto 2) que la combinación de roles de los distintos miembros de la familia "hace que muchas veces la separación entre actividad económica e inactividad no sea demasiado clara. . . ya que la unidad productiva no es independiente de la familia" (se trata principalmente de las familias que operan en el subsector tradicional agropecuario así como en la franja de pequeñas fincas del subsector moderno).

Dada esta simbiosis familia-unidad de producción, es lógico encontrar que en muchos casos el ingreso generado por la unidad de producción es muy similar al ingreso total de la familia, una vez descontado el ingreso salarial. De hecho el ingreso (bruto) de la U.P. vendría dado por la producción vendida y por la producción destinada a autoconsumo y semillas; y ambas fuentes generadoras de ingreso constituyen, por su parte, los principales componentes del ingreso familiar.

E. EL MERCADO LABORAL AGROPECUARIO Y LA POLÍTICA ECONOMICA AGRARIA

El análisis del comportamiento de la oferta, demanda y excedente de mano de obra agropecuaria así como de los ingresos y gastos de la familia cuya actividad principal es la agricultura, permite arribar a conclusiones de suma utilidad para, en base a ella, formular la política económica agraria; de manera tal que dicho análisis interesa no sólo a los investigadores sino también, y muy principalmente, a los diseñadores y operadores de la política económica sectorial.

Así, del análisis mencionado se pueden extraer conclusiones respecto a:

1. Cuáles son los cultivos más intensivos en mano de obra y cuál es el comportamiento estacional de la demanda laboral agropecuaria para, en base a ello, poder plantear políticas de fomento de "cultivos contraestacionales".

2. Cuál es el comportamiento estacional del excedente de mano de obra agropecuario y, en base a ello, cuáles son los meses más adecuados (y los más inadecuados) para ejecutar inversiones intensivas en mano de obra local (programas especiales de empleo temporal).
Es evidente que si un programa intensivo de mano de obra se ejecuta por ejemplo, coincidiendo con los meses de cosecha, puede provocar una reducción de la oferta de empleo agrícola, con el siguiente efecto sobre el nivel salarial y los costos de producción agropecuarios.
3. Cuál es el comportamiento estacional de mano de obra en los subsectores tradicional y moderno del agro así como la complementariedad que, en materia laboral, existe entre ambos.
4. Cuál es el tamaño del excedente estructural de mano de obra agropecuaria (a nivel nacional, regional, departamental, etc.) y, en base a ello, qué comportamiento previsible tendrá el flujo migratorio hacia las ciudades y cómo ello influirá en el crecimiento del SIU.
5. Cuál es el comportamiento del salario agropecuario tanto en el subsector tradicional como en el subsector moderno; y en este último qué diferencias aparecen, en materia salarial, entre las épocas de cosecha, las de siembra, y el resto del año.
6. Cuál es la estructura del ingreso y del gasto y qué importancia tienen los ingresos por ventas y los gastos productivos; para en base a ello formular una política de precios e ingresos agropecuarios.

En relación a este último punto, la tesis que subyace a los planteamientos que se presentan en el acápite C, puntos 3 y 4, es que, en el sector agropecuario, es más efectivo operar por el lado de las políticas de ingreso que por el de las políticas de empleo, y que en el caso de las primeras la variable de política no es sólo el salario sino también los precios.

Siendo el empleo una demanda derivada del nivel de producción, un aumento de éste debe provocar un aumento del empleo (siempre que los coeficientes técnicos empleo-producto se mantengan; es decir, siempre que el aumento de la producción no se deba a un cambio tecnológico que intensifique el uso del capital y reduzca en términos relativos el uso de mano de obra). Ahora bien, el productor agropecuario aumentará la producción (bien sea ampliando el área sembrada bien incrementando el capital variable como semilla, fertilizante, etc.) solo si tiene la expectativa fundada de que "encontrará" precios en el mercado que le remuneren adecuadamente el esfuerzo hecho y el riesgo asumi-

deba a un cambio tecnológico que intensifique el uso del capital y reduzca en términos relativos el uso de mano de obra). Ahora bien, el productor agropecuario aumentará la producción (bien sea ampliando el área sembrada bien incrementando el capital variable como semilla, fertilizante, etc.) solo si tiene la expectativa fundada de que "encontrará" precios en el mercado que le remuneren adecuadamente el esfuerzo hecho y el riesgo asumido;⁶³ estableciéndose así una correlación positiva entre precios, producción y empleo.

En lo que a los ingresos se refiere, el hecho de que el generado por la venta de la producción agrícola y pecuaria sea el principal componente del ingreso total (monetario) y que ese ingreso por ventas dependa de los precios que el productor obtiene, hace que también aquí se pueda establecer una correlación positiva entre precios e ingresos.

Lo anterior significa que en el sector agropecuario el tratamiento de la problemática del empleo y de los ingresos siempre se refiere a la política de precios, lo que constituye el "entronque" entre la política económica sectorial y la política macroeconómica. Esto es así, por cuanto, los precios que el productor agropecuario reciba estarán determinados por el comportamiento de la demanda (dada una oferta inelástica en el corto plazo) y este comportamiento estará determinado, a su vez, por la política de salarios y/o por la política cambiaria y para cambiaria (que alienta o desalienta tanto la importación de alimentos competitivos con los nacionales, como la exportación de los productos agropecuarios).

En conclusión, puede afirmarse que el adecuado conocimiento de la naturaleza y evolución del mercado de trabajo agropecuario constituye una condición necesaria para el diseño y aplicación no solo de políticas sectoriales específicas, sino también de la propia política económica global.

63 En el Perú se encontró (Revilla Víctor y Martínez, Daniel) que el área sembrada es una función del precio pagado durante la cosecha anterior (en base a lo cual el productor estima cuál podría ser la tasa de rentabilidad que obtendrá) mientras que el rendimiento (producción por hectárea) está sin cambio tecnológico, en función del clima.

CAPITULO VI

INDICADORES PARA INFORMES DE CORTO PLAZO*

Este capítulo sugiere una lista de indicadores que permite realizar un diagnóstico rápido de la situación del empleo e ingresos, así como de su evolución futura previsible en el corto plazo. Para tales efectos, se entiende como corto plazo un período de tiempo inferior o igual a un año, en el cual se desea distinguir entre variaciones cíclicas y estacionales.

Otro objetivo del informe debería ser el de relacionar los cambios pasados y perspectivas futuras de la situación del empleo e ingresos con la situación y perspectivas de la economía en general. Sin embargo, en el listado de indicadores que aparece a continuación se han incluido sólo los que están referidos específicamente al empleo y los ingresos. Se sobreentiende que es necesario disponer también de indicadores de tipo general, que constituyen el contenido habitual de los informes de coyuntura, a los fines de realizar un diagnóstico satisfactorio de la situación de empleo.

Los indicadores seleccionados pretenden utilizar al máximo los instrumentos de recolección de información disponibles en cada país. Naturalmente, no es posible conocer el detalle de los datos que existen en cada país, por lo que este anexo debe ser usado como una guía ejemplificadora de los que pudiera ser un informe de coyuntura.

Se sugiere que el informe contenga un análisis básico de carácter periódico de un conjunto de indicadores y que se complementa en cada oportunidad con estudios especiales que sean relevantes al período que se esté considerando. Estos estudios podrán referirse a algunos sectores de actividad económica (construcción, industria, comercio, etc.); a algunos temas con mayor detalle (subempleo, salarios mínimos, distribución del ingreso, capacitación, etc.); o al análisis de algunos segmentos del mercado de trabajo (sector informal urbano, trabajadores por cuenta propia, sector tradicional rural, etc.). Dado que estos estudios asumen un carácter específico, sus contenidos escapan a los alcances de este

anexo, el cual se centra den los indicadores que debieran analizarse en forma periódica.

Se distinguen cuatro tipos de indicadores:

1. Situación del empleo.
2. Situación de los ingresos.
3. Características de la oferta de la mano de obra.
4. Evolución del nivel de actividad económica.

La lista de indicadores, su utilidad para el informe de corto plazo y la periodicidad con que deberían llevarse se presenta a continuación.

Cuadro 1: Indicadores de corto plazo. Características y periodicidad.

Indicador	Utilidad	Periodicidad
1. Situación del empleo		
1.1. Tasa de desempleo	Magnitud de los desocupados como porcentaje de la fuerza de trabajo	Cuatrimestral
1.2 Tasa de subempleo -Visible - Invisible	Magnitud de la subutilización de los ocupados más estimación de los inactivos con deseo de trabajar (discutible) como porcentaje de la fuerza de trabajo	Cuatrimestral
1.3 Tasa de desempleo equivalente	Expresión del desempleo y el subempleo en términos de puestos de trabajo como porcentaje de la fuerza de trabajo	Cuatrimestral
1.4 Evolución de la segmentación		
1.4.1 Ocupados urbanos como cuenta propia familiares no remunerados con menos de secundaria completa más asalariados en establecimientos de menos de 5 personas ocupadas más patronos con menos de 5 empleados como porcentaje del total de ocupados	Indicador de cambio de la estructura del mercado de trabajo según segmentos	Cuatrimestral
1.4.2. Asalariados urbanos en establecimientos más de 5 ocupados - Sector Público - Sector Privado	Idem	Cuatrimestral
1.4.3 Trabajadores urbanos independientes calificados y patronos cuenta propia con más de secundaria completa más patronos con más de 5 personas ócupadas	Indicar cambio de la estructura del mercado de trabajo según segmentos	Cuatrimestral

Cuadro 1: (Cont.)

Indicador	Utilidad	Periodicidad
1.4.4. Trabajadores agrícolas por su cuenta, colonos y familiares no remunerados, en lo posible cruzado por la variable tamaño de la explotación (menos de 5 lbs.)	Idem	Anual
1.4.5 Trabajadores asalariados permanentes	Idem	Anual
1.4.6. Trabajadores temporales	Idem	Anual
1.4.7 Empleadores y administrativos	Idem	Anual
1.5. Sectorialización de la ocupación		
1.5.1. Ocupados en agricultura	Indicar cambio de la estructura del mercado de trabajo según sectores de actividad económica	Cuatrimestral
1.5.2. Ocupados en industria		Idem
1.5.3. Ocupados en construcción		Idem
1.5.4. Ocupados en servicios básicos		Idem
1.5.5. Ocupados en comercio		Idem
1.5.6. Ocupados en servicios personales		Idem
1.5.7. Ocupados en actividades no bien especificadas		Idem
1.6. Regionalización de la ocupación		
1.6.1. Ocupados en área metropolitana	Indicar cambio en la composición regional de la ocupación	Cuatrimestral
1.6.2. Ocupados en resto del país. Se debe desglosar regiones de cada país de acuerdo a las:		Idem
1.7. Urbanización de la ocupación		
1.7.1. Ocupados en área urbana	Indicar concentración urbana de la ocupación	Cuatrimestral
1.7.2. Ocupados en área rural		Cuatrimestral

Cuadro 1: (Cont.)

Indicador	Utilidad	Periodicidad
1.8 Ocupación por educación		
1.8.1. Ocupados sin instrucción	Indicar cambios en la estructura educacional de los ocupados	Anual
1.8.2. Ocupados primaria 1-3		
1.8.3. Ocupados primaria 4-6		
1.8.4. Ocupados secundaria 1-3		
1.8.5. Ocupados secundaria 4-6		
1.8.6. Ocupados universitaria 1-4		
1.8.7. Ocupados universitaria 5 y más		
1.9. Ocupación según sexo		
1.9.1. Hombre	Indicar cambios en la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo ocupada	Cuatrimestral
1.9.2. Mujer		
1.10. Ocupación según edad		
1.10.1. 10 -12	Indicar estructura de edades de los ocupados	Cuatrimestral
1.10.2. 13-14		Cuatrimestral
1.10.3. 15-19		Cuatrimestral
1.10.4. 20-29		Cuatrimestral
1.10.5. 30-44		Cuatrimestral
1.10.6. 45-54		Cuatrimestral
1.10.7. 55-64		Cuatrimestral
1.10.8. 65 y más		Cuatrimestral
1.11. Ocupados según horas trabajadas		
1.11.1. Asalariados X horas*	Indicar ocupación según horas trabajadas	Cuatrimestral
1.11.2. Asalariados Y horas *		Cuatrimestral
1.11.3. Asalariados Z horas *		Cuatrimestral
* Buscar una norma de clasificación		

Cuadro 1: (Cont.)

Indicador	Utilidad	Periodicidad
2. Situación de los ingresos		
2.1. Salario mínimo inferior 2.2. Salario mínimo superior 2.3. Porcentaje de asalariados que reciben menos del salario mínimo inferior 2.4. Porcentaje de asalariados que reciben menos del salario mínimo superior 2.5 Ingreso medio de perceptores de ingresos con:	Señalar importancia del salario mínimo en la ocupación y su relación con el nivel de ingresos de los no calificados	Cuatrimestral
0 años de instrucción asalariada 0 años de instrucción no asalariada 1-3 años de instrucción asalariada 1-3 años de instrucción no asalariada		
2.6. Coeficiente de Gini, Theil, u otro para ingreso o perceptores	Indicador de concentración del ingreso	
2.7. Estimación evolución ingreso disponible		
2.7.1. Evolución de la masa de sueldos y salarios (salarios medios por volumen de asalariados ocupados deflactado por Índice de Precios al Consumidor)		Cuatrimestral
2.7.2. Evolución de la masa de ingreso de no asalariados (ingreso medio de no asalariados por volumen de no asalariados ocupados, deflactado por índice de Precios al Consumidor)	Estimaciones indirectas del consumo de las personas (familias)	Cuatrimestral
2.7.3. Recaudación impuestos ingreso provenientes del trabajo		

Cuadro 1: (Cont.)

Indicador	Utilidad	Periodicidad
3. Características de la oferta de mano de obra		
3.1. Población edad escolar (años simples) según matrícula y nivel de educación que está realizando para los matriculados y según último grado alcanzado para los no matriculados	Entregar una idea del crecimiento y calificación de la fuerza de trabajo potencial para el futuro y su distribución regional	Anual
3.2. Población en edad de trabajar según edad, sexo, educación y región		Anual
3.3. Matriz de migraciones y tasas de emigración e inmigración según regiones		Anual
3.4. Tasa de participación en la fuerza de trabajo según sexo, edad y región		Cuatrimestral
3.5 Composición de los inmigrantes internacionales según edad, sexo, y educación formal	Déficit de personal calificado	Anual
3.6 Composición de la población en edad de trabajar según actividad - Inactivos - Desocupados - Ocupados por sexo, edad, educación región	Situación del empleo global de la población en edad de trabajar	Cuatrimestral

Cuadro 1: (Cont.)

Indicador	Utilidad	Periodicidad
4. Evolución del nivel de actividad económica		
4.1. Agricultura y pecuario 4.1.1. Área sembrada en la agricultura de los principales productos 4.1.2. Ganado (volumen)		Anual
4.2. Industrias Bienes de consumo corriente Bienes de consumo durable Bienes de capital Bienes intermedios	Indicadores indirectos de la actividad económica	Cuatrimestral
4.2.1. Producción 4.2.2. Ventas 4.2.3. Consumo de energía		
4.3. Comercio 4.3.1. Recaudación impuesto a la compra venta		Cuatrimestral
4.4. Construcción 4.4.1. Superficie edificada 4.4.2. Consumo de cemento 4.4.3. Consumo de acero 4.4.4. Ahorro de personas para vivienda	Indicadores indirectos de la actividad económica	Cuatrimestral

CAPITULO VII

MANUAL PARA EL ANALISIS DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES*

A. INTRODUCCION

1) *El Diagnóstico.*

En el proceso de planificación del empleo y los recursos humanos -entendido éste como parte (y en gran medida una variable dependiente) de la planificación económica- es posible distinguir varias etapas, entre las cuales una de las principales (debido a que es el punto de partida) es la del Diagnóstico.

A través del diagnóstico, se pretende definir y delimitar la situación del empleo en términos de disponibilidad de mano de obra y sus características, por una parte; y por la otra, el grado y tipo de utilización de estos recursos.

Conociendo la magnitud de los problemas, es posible además analizar su naturaleza, esto es, vincular los hechos que se describen con los factores que posiblemente los condicionan, provocan, estimulan o inhiben.

El Diagnóstico permite así, orientar las decisiones de programación y planificación, fijar prioridades e identificar los instrumentos que puedan ser utilizados para hacer variar la situación y los hechos encontrados. Estos instrumentos, variados en su naturaleza, pueden originar cambios en las situaciones presentes, a corto, mediano y largo plazo.

El Diagnóstico, en este plano, es a la vez un instrumento que complementa los sistemas de evaluación de los logros, a medida que indica si los objetivos planteados en las programaciones y la planificación, están siendo alcanzados o no; y por lo tanto, permite discutir, reprogramar, decidir, ejecutar y volver a evaluar.

Este proceso cobra singular importancia en países como los de América Latina, donde los desajustes entre el crecimiento económico, el crecimiento demográfico y los criterios de distribución de los ingresos dan lugar a intensas migraciones rural-urbanas, crecimiento de la pobreza y surgimiento de las actividades económicas informales y poco productivas.

Extractado de Hugo Morgado, *Análisis de la situación ocupacional a través de las Encuestas de Hogares*, (Managua, 1985).

Por tal razón, existe un requerimiento sostenido y creciente de sistemas estadísticos confiables sobre la fuerza de trabajo disponible y su modo de inserción en el mercado laboral.

2) *Importancia y características de las Encuestas de Hogares.*

Aunque son definidas como un instrumento de Propósitos Múltiples, la mayoría de los países de América Latina han realizado, con diferentes grados de periodicidad y cobertura, el modelo de Encuestas de Hogares llamado "Atlántida" (desarrollado por la Oficina de Censos de los Estados Unidos).

De acuerdo con este modelo en la práctica la Encuesta de Hogares está destinada principalmente a conocer el nivel y tipo de actividad económica de la población, con especial énfasis en la medición de la disponibilidad de recursos y sus características fundamentales; en el grado y tipo de uso económico de esos recursos; y, en lo tocante a las relaciones entre el empleo, los ingresos y otras características socioeconómicas.

Para cumplir con este objetivo básico, el de proporcionar estadísticas sobre la actividad económica de la población, las Encuestas de Hogares deben cumplir con ciertos requisitos. Por ejemplo la uniformidad de los cuestionarios utilizados; la periodicidad de su aplicación; la estandarización de su cobertura; la calidad de la muestra, los cuestionarios, la codificación y procesamiento electrónico, de modo que sus resultados sean válidos, confiables y representativos; la uniformidad de su plan de tabulados, de modo que permita análisis evolutivos; y, sobre todo, la oportunidad y continuidad del levantamiento de la información, así como del procesamiento y la publicación de sus resultados.

Esto es de primordial importancia, por cuanto las Encuestas de Hogares presentan información de coyuntura, son "instantáneas" de la situación del momento, que complementan la información de los Censos, que profundizan más en las estructuras.

Junto con el cumplimiento de este objetivo básico, las Encuestas de Hogares recogen otros tipos de información, sobre temas diferentes a los de la situación ocupacional, y que tienen que ver con otros aspectos de los hogares, tales como los referentes a condiciones de salud, nutrición, vivienda, educación, abastecimiento de servicios básicos, utilización de combustibles en las actividades del hogar; características demográficas, etc.

Es recomendable, en todo caso, que estos temas adicionales sean tratados con periodicidad diferente y en cuestionarios complementarios. Esto se justifica por diversas razones: En primer lugar, la actividad económica de la población debe ser medida por lo menos una vez al año, a nivel nacional (XIII Conferencia Interna-

cional de estadígrafos del Trabajo recomienda, como programa mínimo, recolectar este tipo de estadísticas dos veces por año, para medir la estacionalidad del empleo y de la actividad económica). En cambio, otras características de los hogares no varían tan rápidamente (clase de vivienda y materiales de construcción, orfandad de padre o madre, estado civil, fecundidad retrospectiva, etc.), lo que hace injustificada su medición con igual periodicidad.

En segundo lugar, las Encuestas de Propósito Múltiples tienden a ser demasiado extensas, dificultando su aplicación, debilitando la fidelidad de las respuestas ubicadas al final del cuestionario, y, en general, provocando demoras en el procesamiento de la información (codificación, crítica, grabación, depuración, etc.) y su posterior análisis. Como compensación, además, muchas veces se tiende a reducir el Capítulo del Formulario de Encuesta destinado a medir las actividad económica de la población, provocando con ello dos efectos negativos: (i) no se profundiza en la medición y análisis de aspectos importantes del funcionamiento del mercado de trabajo; (ii) se alteran frecuentemente los contenidos de los formularios, perdiéndose la mayoría de las veces la continuidad de la información, lo que imposibilita o dificulta construir series históricas, necesarias para el análisis de la evolución y las perspectivas.

Por este tipo de complicaciones, parece preferible definir, entre productores y usuarios de la información estadística: (i) un paquete de temas, principalmente los relacionados con la características de la fuerza de trabajo y de la demanda; (ii) un instrumento para su medición; y, (iii) un plan de tabulados básicos, los cuales debieran conservarse estables por largos períodos de tiempo. Los demás temas (características del empleo agrícola; dinámica del sector informal urbano, segmentación del mercado de trabajo, y todos los que no son específicamente el de la actividad económica familiar), pueden ser investigados con submuestras, en períodos más espaciados, con un cuestionario adicional; incluso, parecería preferible establecer un calendario quinquenal o decenal en el que se establezca la periodicidad específica de estas encuestas complementarias, estableciendo las características de la cobertura y el nivel de validez y confiabilidad requeridos.

Del mismo modo, es conveniente establecer previamente la responsabilidad institucional de usuarios y productores de la responsabilidad del procesamiento de la información, son temas que deberían ser claramente delimitados: con frecuencia, las estadísticas de empleo tardan excesivamente en estar disponibles porque se alargan y/o encarecen los procesos de codificación y

grabación, al querer incluir todo a la vez e, incluso, producir tabulaciones cruzadas sin fijar un orden de prioridades con antelación.

Para los efectos de la utilización de las Encuestas de Hogares, como fuente de información sobre la actividad económica de la población y su vinculación con el mercado de trabajo, se presentan algunas indicaciones en los acápite siguientes.

B. CONCEPTOS BASICOS Y TECNICAS DE MEDICION

1) Conceptos básicos:

Población Total (PT): Es el concepto más amplio, y se refiere al conjunto de personas que forman una nación, Su tamaño, estructura por sexo, edad, y tasa de crecimiento responden a factores diversos y su estudio es propio de la demografía. Sin embargo, desde el punto de vista de la medición y planificación del empleo, es importante poder definir la proporción que participa o puede participar en la actividad económica.

Población en Edad de Trabajar (PET): También llamada Población en Edad Activa, es la porción de la Población Total Disponible para el trabajo, es decir aquellas cuyas edades se encuentran dentro de ciertos límites, mínimo y máximo. No hay un standard para definir tales límites y los mismos varían de país en país, en función de características demográficas y del propio mercado de trabajo, pero más que nada depende del nivel de pobreza de cada país y de la cobertura del sistema educativo (en el caso del límite inferior) y de la cobertura del sistema de seguridad social, de jubilaciones y pensiones (para el caso del límite superior). Por tal motivo, en las áreas rurales, generalmente menos desarrolladas, la edad límite inferior suele ser en América Latina de 7 u 8 años, en tanto que en las áreas urbanas, puede ser de 14 o 15 años de edad.

Por tal motivo, también los países con una proporción de población urbana elevada (y generalmente, con un aparato productivo más moderno y, además, con mejores condiciones de vida) suelen redefinir los límites inferiores de la PET, o bien, utilizar un doble standard: uno para los Censos y otro para las Encuestas de Hogares. Tal es el caso de Panamá -por ejemplo- que en los Censos mide la PET, a partir de los 10 años de edad y en las Encuestas los hace a partir de los 15, lo cual se explica porque el sistema educativo se ha extendido y la participación económica de los menores de 15 años es demasiado variable estacionalmente. La medición censal desde los 10 años de edad, en este caso, permite analizar mejor la estructura, tamaño características

de este sector de la población (de 10 a 15 años), dando indicadores para futuras modificaciones de la edad límite inferior.

Población Económicamente Activa (PEA); Es la porción de la PET que realiza un trabajo económico o intenta activamente hacerlo, es decir, está vinculado al mercado de trabajo. En otras palabras, la PEA es la suma de los que tienen un empleo u ocupación (ocupados) y los que buscan trabajo (desocupados).

La PEA -también conocida como Fuerza de Trabajo- puede ser clasificada como "primaria", compuesta por los Jefes de Hogar, o "secundaria", que reúne a otros activos del hogar que aportan o buscan aportar un ingreso adicional.

Ocupados (PO): Es la porción de la PEA que realiza un trabajo económico y percibe por ello un ingreso, ya sea monetario o en especie. El concepto incluye a los que, en el momento de la encuesta, tienen empleo pero no lo ejercen temporalmente por vacaciones, enfermedad, huelga, etc., así como a algunos familiares no remunerados que colaboran con las tareas propias de un establecimiento productivo de algún familiar.

Entre los Ocupados, es posible distinguir entre los Ocupados Plenos y el concepto de Subempleo o Subocupación:

- (i) *Ocupados Plenos*: son los ocupados que, por lo menos trabajan un horario normal (generalmente, 40 horas semanales) y perciben a cambio un ingreso igual o mayor al salario mínimo, y además -logran una productividad igual o superior al mínimo definido.
- (ii) *Subocupados (Sub)*: son los ocupados que no llenan alguno de los criterios definidos para Ocupación Plena. (Véase subocupación)

Desocupados (D): es la porción de la PEA que declara que en la semana anterior a la Encuesta, no tenía empleo pero buscó activamente un trabajo. Estos Desocupados, pueden o no haber trabajado antes y, por lo tanto, se pueden distinguir dos categorías:

- (i) *Cesantes (C)*: son los desocupados que, habiendo estado ocupados, han perdido su empleo, por despido o renuncia.
- (ii) *Trabajadores Nuevos (TN)*: aquellos que buscan, sin conseguirlo, por primera vez un empleo. Generalmente, corresponden a los jóvenes que salen del sistema educativo y a una proporción de inactivos mayores, que por diversas razones (de insuficiente ingreso familiar, factores culturales, etc.) deciden incorporarse al mercado de trabajo.

Tradicionalmente, este concepto de Desocupación ha sido la principal forma de determinación de la magnitud del problema ocupacional. Sin embargo, en economías subdesarrolladas, esta forma de Desocupación -denominada Desocupación Abierta (DA)- ha demostrado ser sólo una pequeña porción, la más notoria del problema de subutilización de los recursos humanos.

Surgen, así, dos nuevos conceptos que permiten profundizar y mejorar las mediciones:

Desocupación Oculta (DO): se refiere a las personas que la semana de referencia de la Encuesta de Hogares, no han trabajado pero tampoco buscaron activamente un empleo. Sin embargo, al ampliar la entrevista, pueden demostrar que no lo hicieron porque consideran imposible o improbable lograr un empleo. Estas personas constituyen el caso más típico de un "activo desalentado", que se "oculta" entre los inactivos a la espera de mejores perspectivas.

Dentro de los desocupados Ocultos, junto a los "desalentados" que serían la expresión más grave, hay otras modalidades, tales como las de personas que se ubican entre las siguientes alternativas: a) buscaron trabajo hace 3 (o equis meses); b) están esperando respuestas a diversas gestiones; c) tienen un contrato que iniciarán en el futuro inmediato; d) han rechazado ofertas de empleo porque no están de acuerdo con la remuneración u otros aspectos del trabajo. En orden sucesivo, estas personas representan diferentes niveles de "intensidad de desempleo": desde el desalentado que se margina totalmente del mercado laboral y el que buscó trabajo hasta hace poco y empieza a retirarse del mercado; pasando por los que tienen esperanza o promesa o seguridad de un empleo a corto plazo; hasta aquellas personas que pueden -por suficiente ingreso familiar posiblemente- mantenerse "voluntariamente" desempleadas, a la espera de mejores condiciones laborales. Para los efectos de la planificación del empleo -y en particular para la organización de programas de empleo de urgencia cualitativamente estas personas representan situaciones de prioridad diferentes.

El concepto de Desocupación Oculta representa, por otra parte, un instrumento muy útil en el análisis de la subutilización de recursos en países subdesarrollados, puesto que la Desocupación Abierta es más propia de las economías donde predominan relaciones laborales asalariadas; en cambio, en países donde existen grandes volúmenes de personas vinculadas a tareas informales y que no son ni patronos ni asalariados, la subutilización adquiere otras connotaciones que deben ser evaluadas en su magnitud y características.

Subocupación (Sub): Este es otro concepto que, junto con el de Desocupación Oculta, complementa la medición tradicional de la subutilización de los recursos humanos en términos de la simple Desocupación Abierta. Este concepto denota el problema de empleo que puede registrarse entre la población ocupada.

La Subocupación (o Subempleo) puede ser:

- (i) Visible (SubV): se refiere a las personas que, por razones ajenas a su voluntad, trabajan horarios inferiores a lo normal (generalmente 40 horas semanales). El subempleo visible, que es un fenómeno más común en las áreas rurales, es notorio en algunas actividades urbanas, como por ejemplo, entre los trabajadores tales como costureras, albañiles, planchadoras a domicilio, fontaneros, etc. Aunque también afecta a los asalariados (especialmente los vinculados a actividades que varían estacionalmente, como el comercio o la construcción), suele ser más intenso en otras categorías de ocupados, tales como los trabajadores independientes o auto-empleados.

Es importante resaltar que no todos los Ocupados que trabajan menos de 40 horas por semana están Subempleados, sino que sólo hay que considerar a aquellos que manifiestan la intención de trabajar más horas.

- (ii) Invisible (SubI): la Subocupación Invisible se refiere a la situación de las personas ocupadas que trabajan 40 horas o más por semana pero que no perciben un ingreso adecuado, o tienen bajos niveles de productividad o no logran utilizar plenamente sus calificaciones profesionales. En estos últimos casos, se trata de definiciones que son difíciles de cuantificar, razón por la cual las Encuestas de Hogares generalmente miden el Subempleo Invisible en función de los ingresos.

La definición de si un ingreso es "normal", presenta también ciertas complejidades: por ejemplo, puede medirse con relación al Salario Mínimo, considerando SubI a todos los ocupados que perciben ingresos por trabajo, inferiores al mismo. Sin embargo comúnmente, los ajustes al salario mínimo no se realizan ni con la frecuencia ni los niveles adecuados, por lo cual no necesariamente llegaran a satisfacer las necesidades básicas del hogar; además, en varios países existen diferentes salarios mínimos según región o rama de actividad, lo cual representa una complicación metodológica.

Otra alternativa para la evaluación de los Ingresos, es su comparación con el costo de la Canasta Básica de Alimentos, lo cual

también presenta limitaciones porque no siempre se lleva una contabilidad actualizada de las variaciones de los precios, o éstos fluctúan permanentemente según el mercado, o bien no se actualizan los componentes de la Canasta Básica según la evolución de los hábitos de consumo de la población.

Debe anotarse además que, en la práctica, el Subl es generalmente medido sólo entre asalariados y en relación a las remuneraciones percibidas en dinero, pues las "en especie" son difíciles de cuantificar. Sobre el particular, existen dos tendencias: de una parte, la de los planificadores del empleo que desean extender la medición a todos los ocupados (no sólo a los asalariados) puesto que es un problema que afecta muy intensamente a los auto-empleados (TP) y porque suele ser más frecuente entre la Fuerza de Trabajo Primaria. De otra parte, algunos estadígrafos plantean eliminar del todo la medición del Subl, por considerar poco confiable la información.

Desocupación Equivalente (DE): La Subocupación, tanto Visible como Invisible, puede ser aritméticamente convertida en Desocupación Abierta, mediante una estimación de los puestos de trabajo adicionales necesarios para dar pleno empleo a los subocupados. Surgen así los conceptos de Desocupación Equivalente Visible (DEV) e Invisible (DEI).

Subutilización Global (S.G.): Está constituida por la suma de la Desocupación Abierta y la Equivalente, y permite estimar el número de empleos necesarios para tener plenamente ocupada a la P.E.A.

Desocupación Total (DT): Está constituida por la suma de la Desocupación Abierta, la Equivalente y la Oculta, y amplía el concepto anterior.

Disponibilidad de Mano de Obra (DMO): Normalmente es la suma de la P.E.A. (ocupados más desocupación abierta, en términos tradicionales) más los Ocultos entre Inactivos. En los casos en que el Desempleo Oculto está incluido (en la Encuesta) en la definición de Desocupados, este concepto podría representar la suma de la P.E.A. (incluyendo los Ocultos) más los Inactivos Potencialmente Activos.

Población Económicamente Inactiva (P.E.I.): Es la porción de la P.E.T. que no trabaja ni busca empleo. Reúne a las amas de casa o personas dedicadas a los quehaceres de su hogar (excepto personal ocupado en servicios domésticos), estudiantes, jubilados, incapacitados físicos, etc.

Entre la P.E.I., es posible distinguir:

- (i) *Inactivos Puros (IP)*: que de ninguna manera manifiestan intención de trabajar.
- (ii) *Potencialmente Activos (Act. Pot.)*: que son aquellos que piensan buscar trabajo en el corto plazo. Entre éstos, suele encontrarse a los Desempleados Ocultos. Pero, además se incluye a inactivos que, por factores de edad, educación y otros, están "naturalmente" próximos a incorporarse al mercado de trabajo, como por ejemplo: los estudiantes que egresan del sistema educativo; las madres que, después de un período de inactividad por razones de crianza de los hijos, planean reintegrarse a la fuerza de trabajo, etc.

Su cuantificación, es necesaria para calcular la magnitud de los conceptos: "Disponibilidad de Mano de Obra" y "Desocupación Total". Sin embargo, no todas las Encuestas de Hogares registran esta información y, además, los resultados son poco confiables. Empero, su análisis deberá distinguir entre aquellos que piensan buscar un empleo a tiempo completo y los que sólo desean un horario parcial; entre aquellos que aceptarían "cualquier empleo" y los que tienen opción de mantenerse inactivos a la espera de la condiciones deseadas de trabajo, etc. Es decir, al igual que en el caso del Desempleo Oculto, debería investigarse el "Desempleo Equivalente entre Inactivos Potencialmente Activos".

Condición de Actividad: Este concepto se refiere a la situación de las personas en cuanto a su vinculación con el mercado de trabajo: distingue la P.E.A. y P.E.I. y sus sub-componentes.

Categoría de Ocupación (Cat. Ocupa.): denota la relación de un miembro de la P.E.A. y su trabajo, según lo cual puede ser:

- (i) *Patrón (P)*: es la persona, natural o jurídica (sociedad anónima o el Estado) que posee uno o varios establecimientos donde se realiza una actividad económica y que tiene uno o más, trabajadores a su cargo, a los que les paga una remuneración en dinero o en especie.
- (ii) *Asalariado (Asal.)*: es el ocupado que trabaja para un Patrón, a cambio de una remuneración. Suele ser sinónimo de empleado.
- (iii) *Trabajador por Cuenta Propia (T.C.P.)*: Es el ocupado que trabaja en forma independiente, sin patrón y sin trabajadores remunerados a su cargo. Sin embargo, puede contar con ayuda en forma gratuita. También se le llama "auto-empleado".
- (iv) *Trabajador Familiar No Remunerado (F.N.R.)*: Es la persona que ayuda a un ocupado (generalmente trabajadores por

cuenta propia, aunque pueden ser también Patronos), a realizar un trabajo económico, sin recibir remuneración, ni en dinero, ni especie.

- (v) *Miembro de una Cooperativa (C.O.O.P.):* Es el ocupado que se asocia para realizar una actividad económica, bajo una forma especial de organización empresarial; la cual puede, además, contar con algunos asalariados..

Grupo Ocupacional (G.O.): Conjunto de ocupaciones específicas que se han agrupado en diversos niveles de agregación (hasta 4 dígitos). según la similitud o naturaleza del trabajo que desempeñan, de acuerdo a una definición estandarizada de las tareas que se ejecutan en cada caso. (Véase el clasificador Internacional Uniforme de Ocupaciones, CIUO, de O.I.T., 1978)

Rama de Actividad Económica: Se refiere al sector de la economía, según el tipo de bienes o servicios producidos, agrupados con criterios similares a los discutidos en el párrafo anterior, también con diversos grados de desagregación, hasta 4 dígitos. (Véase la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (C.I.I.U., 1975).

Sector Institucional: Denota la condición del empleador en relación al área de propiedad del medio de producción. Se distinguen: Sector estatal, privado y mixto.

Sector Ocupación: Se refiere a la segmentación del mercado de trabajo, en base a las características de heterogeneidad de las economías subdesarrolladas. Se distinguen:

- (i) *Sector Moderno Urbano (S.M.U.):* Comprende a los ocupados en establecimientos de más de cinco trabajadores, con cierto grado de desarrollo gerencial e integración y encadenamiento con el conjunto de la actividad económica del país. Incluye a los trabajadores por cuenta propia y patronos integrados a los Grupos Ocupacionales 0-1 y 2.
- (ii) *Sector Informal Urbano (S.I.U.):* Corresponde a los ocupados urbanos cuya inserción en el mercado de trabajo tiene lugar en establecimientos de menos de cinco trabajadores y que denotan escaso nivel de desarrollo y productividad. Incluye a los TCP y Patronos no pertenecientes a los Grupos Ocupacionales 0-1 y 2.
- (iii) *Sector Tradicional Rural (S.T.R.):* Corresponde a los ocupados en actividades informales en áreas rurales.

Otros Conceptos Misceláneos: Además de los enumerados, los siguientes son conceptos frecuentemente utilizados en los análisis