



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/G.1094
24 de agosto de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA MEDICION
DEL EMPLEO Y DE LOS INGRESOS EN
AREAS URBANAS A TRAVES DE ENCUESTAS
DE HOGARES

Organizado por la CEPAL con la cooperación
del Instituto Interamericano de Estadística (IASI)
Santiago de Chile, 2 al 6 de julio de 1979

LA MEDICION DEL EMPLEO Y DE LOS INGRESOS
EN AREAS URBANAS A TRAVES DE
ENCUESTAS DE HOGARES

Informe final

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

- iii -

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	vi
PARTE A: INTRODUCCION	1
a) La investigación del empleo y de los ingresos	1
b) Las encuestas de hogares como instrumento de investigación del empleo y de los ingresos ...	2
c) La estructura del documento	4
PARTE B: LA INVESTIGACION DEL EMPLEO	5
I. Los rasgos peculiares del empleo en la región	5
II. Propósitos de las mediciones	8
III. La participación en la actividad económica ..	10
a) La frontera de la producción	10
b) Límites de edad de la población potencial- mente activa y el trabajo de los menores	11
c) Período de referencia	14
d) Criterios para determinar la condición de actividad de las personas	15
IV. La medición del desempleo	19
a) La condición de ocupado	19
b) Criterios para determinar el desempleo	20
i) Actividad de búsqueda de trabajo	21
ii) Los límites entre el desempleo y la inactividad: los desocupados desalentados	22
iii) Los límites entre el desempleo y el empleo	24
V. La medición del subempleo visible	25
a) Definiciones y propósitos analíticos de la medición del subempleo visible	25
b) Los criterios de subempleo visible	26
VI. La investigación de las situaciones de subempleo invisible	30
a) Dificultades de la caracterización de las situaciones de subempleo invisible	31
b) El ingreso como síntoma de la subutilización de la fuerza de trabajo	32

/c) El ingreso

c)	El ingreso como indicador de bienestar	34
d)	El criterio de la calificación	34
e)	Requerimientos de información para el análisis del subempleo invisible	35
VII.	Las características ocupacionales en la investigación del empleo	41
a)	La investigación de las ocupaciones secundarias y de la biografía ocupacional	41
b)	Problemas en las clasificaciones	43
PARTE C:	LA MEDICION DE LOS INGRESOS	47
I.	Propósitos de la medición y tipos de encuestas ..	47
II.	El marco conceptual	52
a)	Los conceptos de ingreso	52
i)	El ingreso de los hogares en la contabilidad nacional	52
ii)	Requerimientos a llenar por las encuestas de hogares	55
iii)	Adecuación de las posibilidades de cada tipo de encuesta	58
b)	Las unidades de análisis	61
III.	La investigación del acceso efectivo a los servicios públicos básicos	63
IV.	Errores ajenos al muestreo y formas de investigar los ingresos	64
a)	Importancia relativa de los errores ajenos al muestreo	64
b)	La falta de respuesta y su tratamiento	64
c)	Sesgos de respuesta	66
V.	La medición de los ingresos en distintos tipos de encuestas	70
a)	La encuesta de ingresos y gastos	70
b)	Las encuestas de ingresos	72
c)	La medición de las remuneraciones en las encuestas de empleo	74
PARTE D:	EL HOGAR COMO UNIDAD DE ANALISIS	76
a)	Definiciones	76
b)	El jefe del hogar y la determinación de las características socioeconómicas del hogar	78
c)	La integración de la información de los individuos y de los hogares pertinente para distintos propósitos analíticos	80

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

- v -

	<u>Página</u>
PARTE E: PRECISION DE LAS ESTIMACIONES Y DISEÑO MULSTRAL	82
a) Factores que afectan la precisión de las estimaciones	82
b) Cálculo y presentación de los errores de muestreo	85
c) Grado de precisión de las tabulaciones detalladas	86
d) La estimación de las tasas de participación en la actividad económica	87
e) Estimación de las tasas de desempleo	88
f) Precisión de las estimaciones de ingreso y de su distribución	89
PARTE F: EL PROBLEMA DEL INFORMANTE	91
ANEXO I : Agenda de la reunión	94
ANEXO II : Lista de participantes	95
ANEXO III: Lista de documentos	98
ANEXO IV : Principales recomendaciones internacionales sobre estadísticas de la fuerza de trabajo, empleo, desempleo y subempleo (OIT)	99

PREFACIO

Desde hace tiempo la CEPAL ha venido prestando especial atención a los problemas de medición del empleo y de los ingresos. Más recientemente ha venido concentrando sus esfuerzos en el fortalecimiento de las capacidades nacionales de realizar encuestas de hogares, como medio para que los países de la región puedan producir, de acuerdo con sus propias demandas, y también para proveer información comparable a la comunidad internacional, estadísticas socio-económicas integradas sobre los hogares, que permitan satisfacer una multiplicidad de propósitos analíticos.

Estos esfuerzos de cooperación técnica y de recolección de información se combinan con los que realizan en el mismo sentido la Oficina de Estadística, las agencias especializadas y otros organismos de las Naciones Unidas, la OEA y los países desarrollados, en el marco del recientemente lanzado Programa para desarrollar la capacidad nacional de efectuar encuestas de hogares, de alcance mundial, y para cuya implementación en América Latina se asignara a la CEPAL un papel central.

Una de las actividades básicas de apoyo al Programa consiste en la discusión y orientación conceptual y metodológica, que resuma tanto los requerimientos del análisis de acuerdo con el estado de las artes en cada tema y con las preocupaciones predominantes en la región, como la experiencia acumulada por los países miembros y los nuevos senderos que puede ser útil explorar.

La CEPAL considera que en ésta, como en las demás áreas en que es necesario impulsar el desarrollo estadístico y orientar las demandas de los usuarios, un mecanismo particularmente idóneo para lograr esos objetivos es la realización de grupos de trabajo que reúnan expertos nacionales capaces de volcar la variada y rica experiencia de sus países en una discusión técnica interactiva de los problemas conceptuales, metodológicos y operativos involucrados en la medición y análisis de cada fenómeno, y que den por resultado documentos que sirvan de orientación y estímulo a la ulterior discusión de esos problemas tanto para los productores como para los usuarios de las estadísticas.

/Las preocupaciones

Las preocupaciones comunes por impulsar y consolidar el desarrollo estadístico de la región motivaron a la Oficina Estadística de las Naciones Unidas, al Instituto Interamericano de Estadística y a la CEPAL a buscar una coordinación tan efectiva como fuera posible y a colaborar en sus esfuerzos recíprocos. En particular, se convino en la necesidad de fortalecer al Comité de Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales (COINS) como mecanismo regional de estadística en América Latina, y se consideró que el medio más eficaz en que la CEPAL podría contribuir a ese fortalecimiento sería organizando y realizando reuniones de grupos de trabajo, del tipo antes indicado, en áreas temáticas en las cuales se encontrara concentrando sus actividades y sistematizando experiencias, y en materias cuya discusión por COINS se considerara pertinente y oportuna.

En cumplimiento de estos acuerdos, la CEPAL organizó, con la cooperación financiera del IASI, la reunión del Grupo de Trabajo sobre Medición del Empleo y del Ingreso en Áreas Urbanas a través de Encuestas de Hogares, en Santiago de Chile, del 2 al 6 de julio de 1979. Los expertos nacionales participantes en la reunión fueron: el Sr. Víctor Amaya Neira, el Sr. Roger Herriot, el Sr. Héctor Kappes, el Sr. Amaro da Costa Monteiro, la Sra. Carmen Medina de Quintero y la Sra. Leticia Calzada de Vielle. La Sra. de Quintero fue unánimemente elegida Presidente de los debates. Asistieron, asimismo, representantes de los siguientes organismos internacionales: Instituto Interamericano de Estadística (IASI), Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La lista completa de participantes figura en el Anexo II.

Las discusiones se centraron en torno al documento de trabajo preparado con este objeto por la División de Estadística y Análisis Cuantitativo de la CEPAL, que cubría todos los temas de la agenda. Los participantes contribuyeron con notas sobre la experiencia de sus respectivos países en los temas de la reunión. Para las discusiones se dispuso, asimismo, de documentos sobre recomendaciones internacionales y regionales pertinentes y sobre problemas de medición en los temas de la reunión. La lista completa de los documentos distribuidos figura en el Anexo III.

/Durante la

Durante la discusión de cada tema se analizó el contenido del documento de trabajo, se aportaron nuevos puntos de vista e intercambiaron opiniones, se sugirieron modificaciones y ampliaciones al texto en discusión, así como cambios en su estructura para la presentación final.

El documento que aquí se presenta constituye el resultado de esa reelaboración del documento de trabajo para que reflejara plenamente las opiniones del Grupo. Se optó por esta solución, en lugar de la presentación convencional de un informe con el resumen de los debates y las conclusiones del Grupo, con vistas a brindar un documento articulado, con la discusión conceptual y metodológica en que se basan las opiniones y juicios incluidos en cada tema, que pudiera servir de referencia a un amplio público usuario.

En concordancia con los propósitos que inspiraron a la CEPAL y al IASI al convocar al Grupo de Trabajo, este informe final será presentado a consideración de la XIV Sesión de la Comisión de Mejoramiento de las Estadísticas Nacionales (COINS), programada para celebrarse en Caracas del 23 al 30 de octubre de 1979.

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

PARTE A. INTRODUCCION

a) La investigación del empleo y de los ingresos

1. Este documento analiza en su primera parte los problemas de la investigación del empleo, mientras que la segunda está dedicada al examen de los problemas en la investigación del ingreso. La decisión de discutir estos problemas en forma conjunta se originó en la estrecha relación que de hecho existe entre los ingresos de las personas y su situación de empleo. Dado que para la mayoría de la población el trabajo es la única o la principal fuente de ingresos, todo intento de explicar el nivel y las variaciones de los ingresos de las personas debe tomar en cuenta su situación de empleo y las características ocupacionales de los perceptores, así como la correcta medición de los ingresos debe estar anclada en los empleos en que la mayor parte de ellos se origina. De manera similar, la descripción y la explicación de las situaciones de empleo y sus variaciones requieren información lo más precisa posible sobre los ingresos que se derivan de distintas formas de inserción en el mercado de trabajo y en la estructura ocupacional, puesto que el nivel de las remuneraciones condensa información sobre características del empleo que son importantes para una amplia variedad de propósitos vinculados con las políticas de empleo y de bienestar.

2. El ingreso constituye, a la vez, un determinante importante de las decisiones sobre la forma y la oportunidad de incorporación al mercado de trabajo. Las variaciones en el ingreso familiar deben ser tenidos en cuenta para comprender la mayor o menor disponibilidad para incorporarse a la fuerza de trabajo de parte de los inactivos en el hogar, así como las decisiones de los económicamente activos de buscar o desear nuevas ocupaciones, ya sea como alternativas o como suplemento a las que ya tienen.

3. La naturaleza de los fenómenos de empleo y de la percepción de ingresos y su interrelación, llevan a que la consideración conjunta de la información sobre estas variables sea un requisito básico para la formulación de políticas dirigidas a mejorar la eficiencia del funcionamiento general de la economía, así como para aquellas dirigidas a aliviar el malestar de los segmentos de la población social y económicamente más desfavorecidos.

/b) Las encuestas

b) Las encuestas de hogares como instrumento de investigación del empleo y los ingresos

4. La necesidad de datos sobre el empleo y los ingresos forma parte de una creciente demanda de información sobre el comportamiento y las condiciones socioeconómicas de los hogares. Esa demanda se origina en propósitos, tanto analíticos como instrumentales, vinculados a las preocupaciones sobre el funcionamiento de las economías; la adecuada asignación de recursos sociales, la distribución del bienestar y la pobreza.
5. Tradicionalmente, las estadísticas para muchos de esos propósitos han sido obtenidas de registros administrativos y encuestas económicas, apoyándose en los censos de población para la obtención esporádica de datos directos sobre las personas y los hogares que sirvieran de marco general a lo que esas estadísticas continuas pudieran revelar acerca de estas unidades. Típicamente, sin embargo, tanto las estadísticas sociales provenientes de registros administrativos como las originadas en encuestas de establecimientos responden a preocupaciones sectorializadas, y presentan un panorama demasiado variado en cuanto a conceptos y grado de confiabilidad.
6. Las limitaciones de recursos e infraestructura institucional que enfrentan los países en desarrollo para seguir el sendero de desarrollo estadístico que trazaron los países industrializados, hasta poner sus estadísticas socioeconómicas a tono con las demandas actuales, han llevado al convencimiento de que las encuestas de hogares constituyen en esos países un instrumento más idóneo para hacer factible ese objetivo. Para ello, se hace necesario la creación y consolidación de capacidades permanentes para la realización de encuestas de hogares a escala nacional. Pero, pese a sus dificultades, tal empresa parece ubicarse dentro de un horizonte más cercano que el desarrollo simultáneo de las numerosas capacidades sectoriales de producción administrativa de estadísticas que se requieren para proporcionar una oferta equivalente de datos confiables sobre los hogares, aún cuando esté meta deba también, por otras razones, formar parte de los programas nacionales de desarrollo estadístico.
7. Las encuestas de hogares son, por otra parte, un complemento indispensable de los censos de población y vivienda. Si bien éstos constituyen el

marco de referencia básico sobre las características de las personas y los hogares, constituyen operaciones esporádicas, tienen limitaciones en cuanto a profundidad y extensión de la investigación que excluyen ciertos temas y resultan instrumentos de medición poco confiables para otros temas. Proporcionan, en cambio, ciertas capacidades básicas para la realización de encuestas y proveen la indispensable información para la construcción de los marcos muestrales de hogares.

8. Las encuestas de hogares por muestreo representan, en consecuencia, la única manera práctica para que los países en desarrollo dispongan de datos actualizados sobre las condiciones y tendencias sociales, sobre el comportamiento económico y social de los hogares, el acceso a los servicios básicos de bienestar y el efecto de los programas de bienestar. Más aún, su capacidad de obtener información sobre diferentes variables, más amplia que la de los censos, las convierten en un instrumento particularmente idóneo para generar bases comprensivas de datos sobre los hogares, que abren múltiples posibilidades de interrelación y análisis mediante los actuales sistemas de procesamiento electrónico de datos.

9. La potencialidad informativa de las encuestas de hogares resulta elevada a su máxima expresión en el marco de un programa permanente de encuestas de múltiples propósitos. Ello no requiere necesariamente la realización de encuestas de temas múltiples, sino más bien la combinación de estos tipo de encuesta con otras, especializadas, en determinados temas, que en conjunto proporcionan una base dinámica de datos sobre los hogares para atender los múltiples requerimientos de los diversos propósitos analíticos e instrumentales que dan origen a la demanda presente de información.

10. Un instrumento estadístico de tal naturaleza resulta particularmente idóneo para la investigación interrelacionada de las circunstancias del empleo y de los ingresos de los hogares. Muchos de los aspectos involucrados en estos dos grandes temas pueden y deben ser investigados a través de las estadísticas administrativas y de las encuestas de establecimientos. Pero el análisis de su interrelación recíproca y de sus relaciones con otras características y comportamientos de los hogares encuentra un terreno especialmente fértil en las bases de datos que pueden generar los programas multipropósitos de encuestas de hogares.

c) La estructura del documento

11. Dentro de la concepción recién explicitada, el hecho de que la investigación de los temas del empleo y los ingresos a través de encuestas de hogares presente dificultades distintas, y quizás soluciones diferentes, en las áreas urbanas y en las rurales, ha motivado que en esta oportunidad se circunscribiera la discusión a la investigación en las áreas urbanas, donde la experiencia de la región es más rica y se halla más madura para ser consolidada en un conjunto de orientaciones.

12. Lo que resta del documento está dividido en cinco partes. Las dos primeras -B y C- se refieren a problemas sustantivos y prácticos en la investigación del empleo, por un lado, y de los ingresos, por otro lado, a través de encuestas de hogares en áreas urbanas. Sobre cada uno de estos temas se analizan las recomendaciones internacionales y la práctica de los países de la región discutiéndose por un lado la consistencia entre los conceptos utilizados y los propósitos analíticos e instrumentales más importantes que suelen guiar la búsqueda de datos sobre empleo e ingresos en América Latina y, por otro lado, los problemas operacionales que surgen de la experiencia de los países en la investigación de estos temas. Las últimas tres partes -D, E y F- están dedicadas a otras tantas áreas metodológicas que han probado ser focos de problemas en el diseño, ejecución, procesamiento o interpretación de los datos y que se refieren al hogar como unidad de análisis, a los aspectos del diseño muestral más significativos para la medición del empleo y de los ingresos y a los problemas asociados a la selección del informante.

13. Pese a que se puede observar un consenso creciente entre productores y usuarios de estadísticas sobre el empleo y los ingresos acerca de la importancia de considerar el hogar como unidad de análisis, es aún escaso el aprovechamiento que desde esta perspectiva se realiza de la información que proveen las encuestas. Determinados aspectos del diseño muestral son decisivos, por otra parte, para la precisión con que es posible realizar muchas de las mediciones que se discuten en las partes B y C, razón por la cual se las considera en conjunto en la parte E. También ha parecido conveniente discutir en conjunto, en la parte F, la influencia que llega a tener **el tipo de informante sobre la recolección de datos acurados acerca del empleo y los ingresos.**

PARTE B: LA INVESTIGACION DEL EMPLEO

I. Los rasgos peculiares del empleo en la región

14. Son numerosos los autores que a partir del final de la década del 60, realizan una evaluación crítica de las formas más usuales de medición de la situación de empleo de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo. A este respecto, se suelen señalar las deficiencias del enfoque "Fuerza de Trabajo", que fuera adoptado originalmente con el propósito de generar datos sobre la magnitud y características del desempleo en economías donde los asalariados constituían el grueso de la población económicamente activa, clasificando a los individuos según su condición de empleados, desempleados y económicamente inactivos. El principal déficit que se le imputa es el reconocimiento inadecuado de la extensión y formas del subempleo en los países menos desarrollados.

15. Los primeros momentos de esta evaluación crítica estuvieron caracterizados por el cuestionamiento de la tasa de desempleo como indicador de la situación de empleo de la fuerza de trabajo. Así, se señalaba que en economías que muestran proporciones importantes de la población económicamente activa ocupada en actividades por cuenta propia, en trabajos "a destajo" o en trabajos ocasionales, de baja utilización de las capacidades productivas de los trabajadores, no resultaba útil definir la situación de empleo de la fuerza de trabajo por la magnitud de la tasa de desempleo.

16. Como resultado de estos cuestionamientos surgieron muchos esfuerzos dirigidos a conceptualizar y medir la variedad de formas que adoptaba la utilización de las capacidades productivas de la fuerza de trabajo en los países menos desarrollados. Uno de los resultados más significativos de este esfuerzo colectivo fueron las conclusiones de la Undécima Conferencia de Estadígrafos del Trabajo reunida en Ginebra en 1966, que recomendó la utilización por los países de la serie de conceptos sobre subempleo que se exponen en el anexo 1 de este documento.

17. Las recomendaciones de la OIT de 1966 han merecido, a su vez, una serie de comentarios críticos referidos tanto al modelo de mercado de trabajo y de formas de relaciones de producción implícitos en los conceptos

/sobre utilización

sobre utilización de la fuerza de trabajo, como a los conceptos y mediciones allí sugeridos. En las secciones II, III, IV, V y VI de esta parte del documento se discuten los propósitos, conceptos y mediciones relativos a cada uno de los subtemas que se analizan en la investigación del empleo. En esta primera sección se hará una breve exposición de algunas peculiaridades del empleo y de los mercados de trabajo urbanos en América Latina y el Caribe, cuya consideración arroja dudas sobre la utilidad que para la investigación de la situación de empleo de la fuerza de trabajo en la región tienen las recomendaciones internacionales vigentes.

18. Un aspecto importante de las recomendaciones internacionales en este campo es el carácter universal de las categorías de subutilización, las que se consideran válidas y pertinentes para cualquier integrante de la fuerza de trabajo. La aplicabilidad de estas categorías es mayor cuanto más homogéneo es el mercado de trabajo, cuanto mayor la movilidad de los trabajadores, y cuanto mayor la similitud en las formas y niveles de utilización de la capacidad productiva potencial de cada trabajador en las distintas unidades de producción que componen el sistema económico. Esta no suele ser la situación en los países en desarrollo, donde los trabajos de campo tienden a mostrar, en cambio, una alta heterogeneidad en las formas de utilización de la fuerza de trabajo en distintas unidades productivas y, en estrecha relación con este hecho, una marcada diferenciación en la naturaleza de los mercados de trabajo que caracterizan a diferentes actividades de la economía, así como una escasa movilidad de personas entre actividades. Más que a categorías genéricas universalmente aplicables a todo miembro de la fuerza de trabajo, estos estudios parecen apuntar a la necesidad de elaborar categorías específicas adecuadas a las diferentes formas de subutilización de la fuerza de trabajo en distintas actividades.

19. La elaboración de tales categorías específicas debe tomar en consideración que uno de los rasgos peculiares de la estructura de la población económicamente activa no agrícola de los países de la región es la importancia relativa de segmentos de la fuerza de trabajo en ocupaciones estables pero con ingresos fluctuantes (que pueden comprender una proporción importante de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores a destajo) y de personas con ocupaciones e ingresos inestables (trabajadores

ocasionales).1/ El análisis y la eventual elaboración de medidas sobre cada uno de estos segmentos de la fuerza de trabajo requiere atender a sus características específicas. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, por ejemplo, cuya capacidad productiva se confunde con la de la unidad de producción, la noción de desempleo no tiene mayor significación. 2/ Para todos estos segmentos de la fuerza de trabajo si es importante, en cambio, investigar cuál es el grado de utilización de los recursos humanos invertidos en estas actividades, tanto por el interés en evaluar la eficiencia con que la economía aprovecha tales recursos como por las implicaciones que tiene la subutilización sobre la situación de pobreza que afecta a una proporción importante de estas personas y sus familias.

20. Otro de los rasgos que caracterizan a los grupos de menores ingresos de la región es la importancia que asume la unidad familiar como fuente de información sobre los determinantes de la mayor o menor disponibilidad de la mano de obra. Para segmentos sociales caracterizados por la inestabilidad de sus ocupaciones o las fluctuaciones de sus ingresos, las decisiones sobre la aceptación o rechazo de determinadas condiciones de empleo estarán estrechamente ligadas a la necesidad de compensar el ingreso total familiar toda vez que se deteriora por debajo de un mínimo aceptable. De ahí la conveniencia de que las investigaciones sobre el empleo y los ingresos presten mayor atención a la familia como unidad de recolección de información y de análisis.

1/ Esta clasificación es elaborada en detalle por PREALC, "Situación y Perspectivas del Empleo en El Salvador", Organización Internacional del Trabajo ISBN 92-2-301793-9, 1977, tomo 1.

2/ Una idea aproximada de la extensión del trabajo por cuenta propia surge de la proporción de autoempleados en el total de la PEA no agrícola alrededor de 1970 que, con excepción de Cuba cuya organización económica es radicalmente distinta del resto de los países del área, varía entre un 13% para Costa Rica y un 60% para Haití. Los autoempleados incluyen a los cuenta propia y los empleadores, pero estos últimos tienen escaso peso relativo en el total de autoempleados. Las proporciones mencionadas contrastan abiertamente con las correspondientes a los países desarrollados en los cuales la proporción de autoempleados no suele exceder de un 10%.

II. Propósitos de las mediciones

21. La adecuación de los conceptos y estrategias de investigación del empleo debe evaluarse a la luz de los objetivos de las políticas de empleo de las instituciones o gobiernos que patrocinan la investigación del tema. Durante la década del 50 y del 60, la investigación del empleo estuvo orientada por un modelo de crecimiento para las economías menos desarrolladas que postulaba, entre otras cosas, que la presencia de un potencial de mano de obra subutilizada, principalmente en actividades agrícolas, era una condición positiva para el desarrollo del sector moderno de la economía, el que gradualmente iría vaciando dicho potencial de incorporando la fuerza de trabajo subutilizada a una tasa que dependería de las necesidades de su propia evolución. Este proceso permitía ser optimista con respecto a la relación entre crecimiento económico y bienestar social, en la medida que se esperaba que los frutos del desarrollo del sector moderno beneficiarían a la totalidad de la sociedad, principalmente a través de la creación continua de empleos en los que se aprovechara totalmente la capacidad productiva de la fuerza de trabajo previamente subutilizada.

22. Dos constataciones fueron importantes para poner en duda la utilidad de dicho modelo. Por un lado, se observó que la absorción de empleo del sector moderno era menor que la prevista y que la concurrencia de mano de obra a los mercados urbanos, si bien estaba parcialmente determinada por dicha tasa de absorción, dependía además de una serie de diferenciales en las condiciones de vida entre campo y ciudad. La magnitud de las migraciones rural-urbanas sobrepasó la expansión del empleo dando como resultado desempleo y subempleo en las áreas urbanas.

23. Por otro lado, se observó que los beneficios del crecimiento económico tendían a concentrarse en ciertos sectores limitados de la sociedad y que, concomitantemente, las elevadas tasas de crecimiento de algunos de los países menos desarrollados no iba acompañada de una disminución de los problemas de la pobreza ni de una reducción significativa de la subutilización de los recursos humanos.

24. Un resultado del reconocimiento de la debilidad del nexo entre crecimiento y bienestar en los países en desarrollo fue la fragmentación de la problemática del empleo. Por un lado, se mantuvo el interés por la información

/sobre empleo

sobre empleo a los fines de vigilar la eficiencia del funcionamiento de la economía. Por otro lado, consideraciones sociales y humanitarias sobre la pobreza, así como consideraciones políticas sobre las consecuencias del malestar social sobre la estabilidad de los regímenes económicos, llevaron a considerar la subutilización de la fuerza de trabajo como un problema en sí mismo, con independencia de sus efectos para el crecimiento.

III. La participación en la actividad económica

a) La frontera de la producción

25. El logro de una definición de las fronteras entre las actividades económicas y no económicas que sea a la vez clara, precisa y adecuada a la realidad de un país es una etapa previa necesaria a toda investigación del empleo. Las tasas de participación, empleo, desempleo y subempleo variarán según donde se establezcan los límites de las actividades productivas, y según como se traduzcan estos límites en los criterios ocupacionales que guiarán la labor de las personas encargadas de la recolección de la información.

26. Varios autores han señalado que la diferenciación entre actividades económicas y no económicas es mucho más clara y visible en los países de temprana industrialización, en los cuales la división del trabajo social ha llegado a un nivel de especialización que se traduce en la sujeción de las actividades a horarios definidos, reglas formalizadas que definen con precisión las obligaciones y derechos asociados a cada tarea, y contextos específicamente diseñados para el desarrollo de la mayoría de estas tareas.

27. La claridad de la distinción entre actividades económicas y no económicas es mucho menor en los países de bajo desarrollo. Muchas actividades definidas como forma de utilización del tiempo libre corresponden a funciones sociales que, en los países más desarrollados, se llevan a cabo a través de estructuras específicas. ^{1/} También suele ser más vaga la distinción entre lo que constituye actividades dirigidas hacia el mercado y aquellas dirigidas al propio consumo familiar, las que por definición no se consideran actividades económicas. Son muchas y variadas las actividades productivas que se desarrollan dentro de los hogares. Un ejemplo típico dentro del sector urbano es el de las mujeres que a sus tareas habituales para el hogar añaden otras tareas del mismo tipo (lavado de ropa, costura ligera, elaboración de alimentos, etc.), pero para personas externas al hogar, de las

^{1/} Standing, G.; Labour Force Participation and Development, OIT, Ginebra, 1978, pp. 26-27.

cuales obtienen alguna remuneración. Si bien no hay duda sobre el carácter económico de estas actividades, la forma en que las mismas se realizan hace difícil su adecuada captación.

28. En los centros urbanos suele observarse, además, una alta proporción de actividades por cuenta propia, con un nivel de institucionalización muy bajo, cuya presencia en el mercado es transitoria y que suelen reflejar una amplia variedad de modos alternativos de obtener los ingresos necesarios para una subsistencia precaria. En algunos casos, tales como el cuidado de autos de la vía pública, es difícil aseverar si la remuneración obtenida es resultado de la prestación de un servicio o de una transferencia voluntaria de ingresos por parte de la población en situación económica más favorable.

b) Límites de edad de la población potencialmente activa y el trabajo de los menores

29. En virtud de la experiencia observada en la región en materia de encuestas de hogares, puede afirmarse que todas ellas efectúan un recuento total de la población encuestada que vive en hogares particulares ; para este recuento, obviamente no se establecen límites de edad.

30. Esta situación cambia, sin embargo, al analizar la población que es investigada en relación a sus características económicas, especialmente su situación ocupacional.

31. Las recomendaciones de las Naciones Unidas para los censos de población de 1980 indican que cada país deberá establecer la edad mínima para la investigación de estos tópicos de acuerdo con sus propias condiciones, pero el límite inferior nunca deberá ser mayor de 15 años de edad. 1/ De igual modo, las recomendaciones de COTA 80 aprobadas por el COINS indican que el límite mínimo de edad a partir del cual se clasificará a la población en económicamente activa o no económicamente activa, deberá ser establecido por el país atendiendo a las características del empleo en la actividad económica. En aquellos países en donde la participación de la población adolescente en la actividad económica es importante, la edad mínima deberá ser menor que la que pueden adoptar otros países en donde el fenómeno no se presenta o no tiene significación socioeconómica. Con

1/ United Nations, Draft principles and recommendations for population and housing censuses, E/CN.3/515/add.2, 1978.

finés de comparabilidad internacional se recomienda que la edad mínima, en ningún caso exceda de los 15 años y, para aquellos países que adopten una edad menor a la indicada, al presentar los resultados censales referentes a este tema, hacerlo de tal manera que sea posible distinguir la población menor de 15 años de edad de aquella de 15 y más años". 1/

32. El establecimiento de una edad mínima para el estudio de la situación de la población en relación a su condición de actividad y a su situación de empleo en áreas urbanas, tendrá que tomar en consideración la participación relativa de las unidades familiares en actividades productivas, las disposiciones vigentes sobre escolaridad obligatoria, así como la forma de la pirámide de la población.

33. En áreas urbanas, el trabajo de jóvenes y niños está ligado a la importancia de actividades productivas basadas en unidades familiares, cuya organización requiere de una mayor participación laboral de todos los miembros del hogar. Pero en general, la participación de estos estratos de edad es menor que en el medio rural y más dirigida a actividades independientes o en relación de asalariados.

34. Si bien es cierto que la escolaridad obligatoria puede ser un factor que incida en el retardo de la incorporación a las actividades económicas de los niños y jóvenes, no sería correcto establecer la edad mínima de la investigación guiados por la edad de finalización de la enseñanza obligatoria; a través de las encuestas se puede estimar en qué medida se produce un abandono escolar anticipado originado en la necesidad de la persona de incorporarse a una actividad remunerada.

35. El análisis del trabajo de los menores suele responder a preocupaciones distintas de las que guían la investigación del empleo adulto, lo que entre otras cosas se refleja en el hecho que el instrumental de políticas de empleo con que cuentan los países no incluye habitualmente como propósito la creación

1/ Instituto Interamericano de Estadística (IASI), Programa del censo de América de 1980 (COTA 1980): bases para la formulación de las normas y metodología correspondientes al censo de población, (71246-11/4/76-20), 11 de abril de 1976.

de empleo para los menores. Estas políticas no pueden sin embargo dejar de considerar los datos sobre trabajo infantil, ya sea por la competencia con los adultos que ejercen los menores en algunos segmentos del mercado de trabajo, ya sea porque cualquier política que produzca como resultado la marginalización de los menores del mercado de trabajo o la disminución de sus oportunidades ocupacionales incidirá sobre el ingreso total familiar. En términos de bienestar social, la información sobre la situación de empleo de los menores constituye un indicador valioso para el análisis de la situación de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

36. Por otra parte, la inclusión del trabajo de los menores en la medición de la PEA ofrece el peligro de disminuir la homogeneidad conceptual de las estadísticas sobre fuerza de trabajo y, en particular, de afectar la importancia relativa de los trabajadores familiares no remunerados.

37. Para obviar esta última dificultad y atender a los requerimientos antes mencionados, se considera conveniente detectar el trabajo infantil mediante la utilización de un límite de edad bajo para la investigación de condición de actividad, pero, al mismo tiempo, restringir la definición de la PEA a las personas que se encuentran por encima de un límite de edad superior que garantice una mayor homogeneidad conceptual. Este procedimiento asegura que los menores no queden automáticamente excluidos de la secuencia de preguntas en la encuesta, ni que se pierda la información acerca de su contribución a la estrategia de supervivencia familiar, permitiendo aún que se investigue el trabajo de los menores utilizando criterios más apropiados para el trabajo infantil que los establecidos en general para la investigación de la PEA. De esta manera sería posible presentar resultados por separado sobre las características de la PEA homogénea y de las características del trabajo infantil.

38. Por razones similares, tampoco sería conveniente ceñirse a las disposiciones legales que pudieran existir en cuanto al trabajo de menores y las edades mínimas autorizadas para la incorporación al trabajo remunerado.

39. La reducción de la edad mínima a investigarse podrá significar, dependiendo de la forma de la pirámide de la población, un aumento considerable en la carga de trabajo y en los recursos necesarios para la realización de la encuesta. No obstante, el hecho de que son justamente los países con predominio de la población joven los que presentan con mayor dramatismo el

/problema del

problema del trabajo infantil y adolescente, y donde por ende es más importante presentar un cuadro realista de la situación de los menores en el ámbito económico, lleva a esperar que estas consideraciones de costo no afecten (o lo hagan mínimamente) las decisiones sobre la fijación de la edad límite.

40. La experiencia de las encuestas de hogares en la región muestra un panorama bastante heterogéneo en cuanto a las edades mínimas tomadas para la investigación de las características ocupacionales. Así es posible observar que si bien en un importante número de casos se encuentran entre 10 y 12 años, existen encuestas que toman los 14 y 15 años como edad mínima y otra que no establece ninguna edad mínima (Argentina).

41. En cuanto a la utilización de los datos obtenidos en el terreno es interesante destacar que, al menos en un par de casos (Argentina y Venezuela), en el procesamiento se emplea una edad mínima distinta (superior) a la del trabajo de campo.

c) Período de referencia

42. La identificación de la condición de actividad de las personas debe estar referida a un período determinado, de modo de posibilitar la comparación en el tiempo y en el espacio. Es conveniente que la extensión del período de referencia se fije tomando en cuenta las ventajas operativas de distintos períodos para la identificación precisa de la condición de actividad y de la situación de empleo de los respondientes. Es igualmente importante considerar el área de aplicación de la encuesta y su carácter de puntual o continua.

43. Un período de referencia corto -por ejemplo, una semana- tiene la ventaja de que no requiere de parte del encuestado o del informante un esfuerzo de memoria muy significativo, disminuyendo, por lo tanto, las posibilidades de errores originados en la capacidad de recuerdo. Además, cuanto más corto es el período de referencia menor será la probabilidad de que las personas hayan tenido diferentes condiciones de actividad o situaciones de empleo. Por otra parte, un período de referencia corto puede reflejar situaciones atípicas influenciadas por las características singulares de una coyuntura. Si bien este problema tiene más incidencia en las áreas rurales que en las áreas urbanas, se torna particularmente importante cuando el programa de encuestas incluye sólo una encuesta anual de empleo. En estos casos, sin embargo, la sustitución del período corto por un período largo, si bien permite evitar

/distorsiones

distorsiones coyunturales, añade los problemas ya mencionados de las dificultades de memoria y de la mayor probabilidad de cambios de actividades y de situaciones de empleo durante períodos extensos.

44. Como respuesta a estos problemas, se ha planteado también la posibilidad de utilizar dos períodos de referencia, uno largo y uno corto, en una misma encuesta, con el objeto de controlar la magnitud y el sentido de las distorsiones indicadas. Para cumplir con este objetivo, y teniendo en cuenta el grado de complicación que supone el registro simultáneo de las características ocupacionales para dos períodos de referencia, puede realizarse, ocasionalmente, la investigación simultánea de los dos períodos y, eventualmente, investigar los efectos de la estacionalidad y la coyuntura sobre el empleo a través de una encuesta especial. La utilidad del período largo se atenúa, de cualquier manera, en los casos en que se realizan varias encuestas puntuales por año, y desaparece en el caso de encuestas continuas.

45. Si la encuesta es continua y se realiza a lo largo de un período extendido de tiempo, la utilización de un período de referencia corto y móvil, esto es, fijado a partir del momento de la encuesta, facilitará los trabajos de campo al requerir un menor esfuerzo de memoria y permitir promediar los resultados parciales de períodos cortos para caracterizar períodos más largos de tiempo.

46. En algunos casos de encuestas puntuales, como las de Brasil y Argentina, se emplea un período de referencia corto, pero fijo. A los efectos de evitar los problemas de memoria que podrían surgir con un período fijo si los trabajos de campo se extendieran por un período de recolección largo, se recomienda en estos casos reducir en lo posible el período de recolección utilizando un mayor número de entrevistadores. En general, las encuestas puntuales requieren una mayor dotación de personal que las encuestas continuas.

d) Criterios para determinar la condición de actividad de las personas

47. Una vez fijado el concepto de actividad productiva, la población que se desea investigar y el momento en el tiempo al que se referirán los datos, es necesario establecer los criterios operacionales que permitirán, a través de su aplicación, caracterizar a las personas en términos de su pertenencia o no a la PEA.

/48. Para estos

48. Para estos propósitos, el criterio de uso más generalizado es el de establecer un mínimo de tiempo dedicado a la actividad económica durante el período de referencia. El establecimiento de ese mínimo resulta, en la práctica, de un compromiso entre, por un lado, la necesidad de un indicador de la disponibilidad de las personas a suministrar su fuerza de trabajo para la producción de bienes y servicios -para lo cual puede resultar adecuado no establecer límite alguno y registrar en la PEA a todos aquellos que hayan realizado alguna actividad económica- y por otro, la conveniencia de excluir de la población activa a aquellas personas cuya contribución a las actividades económicas no sea significativa, y cuya inclusión resultaría en una menor homogeneidad de la PEA. Los límites son particularmente difíciles de establecer en el caso de los familiares no remunerados, usualmente no sujetos a las regulaciones formales de un empleo, con mayores oscilaciones en cuanto a la intensidad de su dedicación a actividades económicas y para los cuales resulta más difícil delinear el momento de pasaje de una actividad económica a una actividad no económica. A ellos se les suele exigir un mínimo de dedicación distinto al resto de las categorías, por lo general, haber trabajado un tercio de la jornada normal o quince horas en la semana. Aunque esto puede complicar la recolección de la información y la interpretación de los resultados.

49. Una alternativa para llegar a establecer la condición de actividad, y que es bastante usual en las encuestas de la región, es el planteo de una pregunta sobre la actividad principal en la semana de referencia y la presentación de opciones de respuestas excluyentes, ordenadas jerárquicamente, de modo que la ocupación prime sobre la desocupación y la actividad sobre la inactividad. Este tipo de planteo permite establecer una primera sectorización de la población de la cual pueden derivarse secuencias específicas para cada categoría que permitirán confirmar o rectificar la primera clasificación. Para ello, se suelen incluir otras preguntas dirigidas a investigar si la persona ha realizado alguna actividad remunerada. De este modo es posible detectar casos de personas que, si bien declaran como actividad principal alguna de las incluidas en las categorías de la población económicamente inactiva, manifiestan además que, aunque en forma esporádica o irregular, han realizado algún trabajo durante el período de referencia. La decisión de clasificar a estas personas como inactivos o activos dependerá de los propósitos que guíen el análisis.

/Cuando se

Cuando se busca detectar a todos aquellos que han contribuido al producto de un sector de actividad o de toda la economía durante un período dado de referencia, es posible que el analista le interese establecer un umbral mínimo de trabajo para clasificar personas como ocupadas, de forma de evitar la suma de contribuciones de muy distinta significación. En cambio, si lo que se busca es detectar en forma lo más exhaustiva posible las distintas formas de la subutilización de la mano de obra es conveniente considerar a estos trabajadores ocasionales como ocupados, cualquiera sea la contribución que los mismos hayan hecho al producto de su sector de actividad o de la economía como un todo. Aún en caso de excluir a estos trabajadores ocasionales de la definición de la PEA, es conveniente recoger la información sobre las características de sus empleos y de sus remuneraciones que resulte necesaria para analizar por separado estas formas límites de subempleo.

50. En general, la decisión sobre el límite mínimo de dedicación a las actividades económicas como criterio para la inclusión de una persona en la PEA debe basarse en una adecuada evaluación de las características generales del problema del empleo en un país, así como en un claro entendimiento de las dificultades técnicas que envuelve el establecimiento de tales límites. Países cuyos mercados de trabajo se caracterizan por una marcada escasez de oportunidades de empleo desearán establecer límites muy bajos de dedicación o no establecer límite alguno, dejando de este modo abierta la posibilidad de analizar las formas de inserción en la estructura productiva -que se analizan sólo para la población económicamente activa- de aquellas personas que han trabajado muy poco tiempo durante el período de referencia, o que no han dedicado tiempo a la búsqueda de empleo. La existencia de esta opción es importante a los efectos de obtener la información necesaria para diseñar cualquier política orientada a mejorar la asignación de recursos humanos y la utilización de la fuerza de trabajo en los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

51. Debe notarse, sin embargo, que la aplicación rígida de criterios puede ocasionar distorsiones en la determinación de la PEA en situaciones que requieren de interpretaciones especiales, como es el caso de las personas que por razones coyunturales tales como huelgas, paros, vacaciones, enfermedad, etc., no trabajaron ni buscaron trabajo en el período de referencia, pero declaran tener un empleo. Aquí no se cumple con la condición del uso del

/tiempo en

tiempo en una actividad productiva o en la búsqueda de la misma, pero por convención se admite la pertenencia de esas personas a la PEA. Otro caso cuya consideración requiere apartarse de los criterios de mínimo de dedicación es el de los desocupados desalentados. Su tratamiento requiere la elaboración de criterios específicos que se discutirán en la sección siguiente.

52. Existen además casos límites para la determinación de la condición de actividad representados por personas que si bien aplican su capacidad productiva a tareas demandadas por la comunidad, suelen no recibir por ello remuneración alguna, como es el caso de los conscriptos en las fuerzas armadas o los estudiantes en programas escolares con trabajo.

IV. La medición del desempleo

a) La condición de ocupado

53. Una de las diferencias básicas entre las situaciones de empleo de los países desarrollados y los en desarrollo es que en estos últimos el desempeño de una ocupación no suele garantizar el pleno aprovechamiento de la capacidad productiva del trabajador. El hecho de que la categoría "ocupado" incluya una amplia variedad de formas de aprovechamiento de la capacidad productiva señala la importancia de contar con criterios claros para distinguir los ocupados de los desocupados y, dentro de los ocupados, diferentes formas y grados de utilización de los recursos de mano de obra.

54. Según la resolución de la Octava Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo de 1954, se considera ocupado a la persona que haya realizado alguna actividad remunerada durante un breve período especificado, ya sea durante una semana o un día.

55. A los efectos de la detección de diversas formas y grados de subutilización de la mano de obra, es importante clasificar como ocupados a personas que trabajen un mínimo de tiempo durante el período de referencia, tal como se desprende de la definición de OIT mencionada. Sin embargo, es igualmente importante recabar información sobre cuál es la actividad principal que el respondente se encontraba realizando durante dicho período. Ello nos permite tener una estimación de la disponibilidad de las personas para otros trabajos. Por ejemplo, el hecho de que una persona responda que su actividad principal ha sido la de buscar trabajo, pese a que por haber realizado algún trabajo durante el período de referencia se clasifique como ocupado, podría estar indicando la insatisfacción con el modo de empleo de su capacidad productiva o con los beneficios que se derivan de ella, y su disposición a extender su jornada de labor o a cambiar de ocupación; para determinar si ese es el caso se requiere, además, analizar las razones manifestadas como motivación para esa búsqueda de trabajo. Por otra parte, aquellos que señalan que su actividad principal ha sido la de estudiante o la de ama de casa brindan al analista una información importante sobre una actividad alternativa al trabajo, socialmente válida, cuya realización disminuye la disponibilidad del sujeto para comprometer su tiempo en actividades económicas.

/Es por

56. Es por ello que muchas encuestas de hogares comienzan preguntando por la actividad principal de los respondientes para pasar luego a inquirir sobre si él mismo ha realizado alguna actividad económica, en caso de haberse clasificado como inactivo o desempleado en virtud de su respuesta a la pregunta sobre la actividad principal.

b) Criterios para determinar el desempleo

57. La tasa de desempleo que se obtenga a través de una encuesta variará de acuerdo a una serie de factores. En primer lugar, dependerá del mínimo de dedicación a la actividad económica que se establezca como requisito para clasificar una persona como ocupado. Segundo, según el mínimo de actividades de búsqueda de trabajo o la duración de la búsqueda, o una combinación de ambas, que se considere como indicador suficiente de la disponibilidad de una persona a formar parte de la fuerza de trabajo. Tercero, según el período de referencia que se tome en cuenta para registrar las actividades de búsqueda de trabajo. Cuarto, según se considere o no como desempleadas a las personas que sin haber asumido ninguna iniciativa de búsqueda de trabajo declaran que desearían trabajar. Quinto, según se considere o no el grado de realismo de las aspiraciones ocupacionales de los presuntamente desempleados, esto es, el tipo de ocupación y el monto de las retribuciones que esperan obtener en relación a lo que corrientemente obtiene una persona con sus mismas habilidades en el mercado de trabajo del momento. Sexto, según se considere o no como desempleadas a las personas que desean trabajar solamente jornadas de tiempo parcial o por un período corto.

58. Dada la amplia variedad de situaciones de desempleo abierto y sus diferentes implicaciones, se plantea la conveniencia -condicionada al grado de precisión que en cada caso determine el diseño de la muestra- de tabular la información sobre desempleo para grupos relativamente homogéneos de la población: la población primaria constituida por los jefes de hogares; asalariados y trabajadores por cuenta propia; grupos de edad. Esta solución presenta, además, ventajas para el análisis de la evolución coyuntural del desempleo.

i) Actividad de búsqueda de trabajo

59. La población desocupada comprende a aquellos que están involuntariamente sin trabajo durante el período de referencia. Como indicador de la disposición a trabajar suele tomarse la declaración del sujeto de que ha efectuado una serie de actividades de búsqueda de trabajo o la expresión verbal de su disposición a aceptar un trabajo, aún cuando no haya realizado ninguna actividad de búsqueda en este sentido en el período de referencia.

60. El análisis de nueve encuestas de hogares llevadas a cabo en la región por otros tanto países ^{1/} muestra que en siete de ellas se preguntó por el tipo de actividad de búsqueda de trabajo. Los períodos de referencia establecidos para la definición de la búsqueda variaron entre una semana y dos meses; las alternativas presentadas a los respondentes fueron bastante similares, incluyendo en la mayoría de los casos la consulta a agencias públicas o privadas de empleo, la colocación o la contestación a anuncios, la consulta a amigos o parientes y la visita directa a empleadores. Algunos de los países que establecieron dos meses como período de referencia, preguntaron también por la fecha de la última vez que el respondente había efectuado alguna de las actividades de búsqueda de trabajo. Seis de los siete países preguntaron, además, por la extensión del período de búsqueda.

61. Es conveniente que en la fijación de un período de referencia para la búsqueda de trabajo se tome en cuenta que muchas de las actividades de búsqueda tienen una dinámica que excede el período corto de una semana. Por ejemplo, una persona puede inscribirse en una o más agencias de empleo y esperar los resultados de su iniciativa sin necesidad de repetir la gestión cada semana. Los períodos muy largos, por otro lado, presentan problemas serios de medición, en la medida que para la correcta interpretación de lo ocurrido durante dicho período puede resultar necesario contar con información sobre los diversos tipos de actividades de búsqueda y el tiempo dedicado a cada una de ellas, y disponer además de criterios que permitan una interpretación inequívoca de esta información. Por lo tanto, parece aconsejable continuar con la práctica ya seguida por

^{1/} Argentina (1974); Brasil (1976); Chile (1978); Costa Rica (1976); México (1978); Panamá (1977); Perú (1974); República Dominicana (1977); Venezuela (1975).

muchos de los países de la región de establecer un período de dos meses para la investigación de la búsqueda de trabajo.

62. - El clasificar a las personas que declaran haber realizado actividades de búsqueda de trabajo como desempleados descansa en el supuesto que tal comportamiento es un buen indicador de la disponibilidad del sujeto para formar parte de la fuerza de trabajo y que como tal, es un buen predictor de sus comportamientos futuros. Cuanto mayor es la intensidad de la búsqueda, más seguro se sentirá el analista acerca de la disposición del sujeto a participar en la fuerza de trabajo.

63. Cabe señalar, sin embargo, que la constatación de que el respondente ha realizado actividades de búsqueda de trabajo a través de la pregunta sobre condición de actividad, no basta para caracterizar la disponibilidad de los individuos para nuevos trabajos. Para interpretar adecuadamente los resultados sería necesario investigar las formas de búsqueda y las razones de la búsqueda, pese a la baja confiabilidad que en sí mismas suelen tener las respuestas a estas preguntas. Por otra parte, a fin de evaluar el grado de adecuación de las expectativas de los sujetos a la situación corriente del mercado de trabajo sería conveniente conocer, además, la naturaleza del trabajo buscado. Volveremos sobre este último punto más adelante.

ii) Los límites entre el desempleo y la inactividad:
los desocupados desalentados

64. En economías con exceso de mano de obra y con escasos y rudimentarios canales formales de búsqueda de trabajo, los beneficios de una intensa actividad de búsqueda pueden ser muy bajos. En estas condiciones, es frecuente encontrar personas que convencidas de la inutilidad de sus esfuerzos, han abandonado la búsqueda de trabajo, o nunca la han intentado. Estas personas suelen ser denominadas "desocupados desalentados" y clasificados como desempleados y como parte de la población económicamente activa.

65. La bondad del procedimiento de asignación de estas personas a la categoría de los desempleados debe, sin embargo, ser sometida a algunas pruebas. En primer lugar, resulta claro que el hecho que una alta proporción de personas con calificaciones similares al respondente se encuentran buscando trabajo activamente, restará credibilidad a la expresión de deseo de trabajar /del respondente.

del respondiente. Es probable que, en igualdad de condiciones, las personas que si han realizado alguna actividad de búsqueda de trabajo estén evidenciando una mayor predisposición a formar parte de la fuerza de trabajo que aquellas que no lo han hecho, cualquiera sea la razón que invoquen para ello. En segundo lugar, es necesario que el respondiente declare que la no búsqueda de trabajo responde a la convicción de que no existen oportunidades ocupacionales disponibles y no a otras razones. Muchas de las encuestas de la región detectan este hecho a través de preguntas específicas sobre las razones de la no búsqueda de trabajo. En tercer lugar, corresponde examinar las expectativas en cuanto al tipo de trabajo deseado (extensión de la jornada, condiciones de trabajo, nivel de remuneraciones, etc.) y evaluar su realismo en términos del grado de ajuste a lo que corrientemente se ofrece en el mercado a una persona con las calificaciones del respondiente. Esta condición es pertinente aún para los que han realizado actividades de búsqueda de trabajo.

66. Una información adicional que ayuda a evaluar la voluntad de trabajar declarada por el respondiente es si éste ha tenido alguna ocupación anterior y, en ese caso, el tiempo que lleva desocupado. En igualdad de condiciones, se otorgará mayor credibilidad a la declaración de deseo de trabajar de un cesante reciente que a la de una persona que nunca ha trabajado. Del mismo modo, las personas que forman parte de la población primaria se verán más compelidas a trabajar que aquellos que no tienen la responsabilidad principal por el mantenimiento económico de una familia.

67. En general, es posible afirmar que los límites entre los inactivos y los desempleados son nebulosos y que los criterios que los establecen son necesariamente arbitrarios. Resulta claro, además, que la mayor precisión en el establecimiento de estos límites sólo puede llevarse a cabo a través de una serie de preguntas de control. El costo de su inclusión en los cuestionarios sólo será justificado cuando tales preguntas hayan probado su efectividad y cuando el volumen de las personas cuya clasificación resultaría equívoca de no existir tales preguntas sea lo suficientemente importante en término de las prioridades de las políticas de empleo, como para justificar el costo adicional.

38. Investigaciones de campo realizadas por PREALC 1/ muestran que una proporción importante de los que manifiestan deseos de trabajar pero no han buscado trabajo durante el período de referencia, desean hacerlo solamente a tiempo parcial. Una proporción más importante aún declara no haber hecho intento de búsqueda de trabajo en períodos largos de tiempo anteriores a la encuesta (tres meses). Además, la mayor parte de estas personas no eran jefes de hogar, no habían tenido experiencia de trabajo anterior, y desempeñaban actividades socialmente válidas, tales como, estudiantes o amas de casa.

iii) Los límites entre el desempleo y el empleo

69. Investigaciones sobre empleo realizadas en la región muestran que una parte importante de las personas que se declaran desempleadas durante el período de referencia habían realizado sin embargo, ocasionalmente, algunas actividades remuneradas en dicho período. 2/ Estos trabajos esporádicos, irregulares y marginalmente productivos constituyen la forma en que, particularmente los jefes de hogar, proveen un sustento mínimo para sus familias mientras buscan una ocupación estable. Según los propósitos que guíen el análisis de los datos estos trabajadores ocasionales podrán clasificarse como ocupados o desocupados, pero resulta claro que como forma de subutilización de la capacidad productiva su situación representa un tipo extremo de subempleo muy cercano al desempleo abierto.

70. A los efectos de facilitar un uso lo más amplio posible de la información recogida es conveniente añadir a la pregunta sobre la actividad principal durante el período de referencia, otras dirigidas a investigar si la persona ha realizado alguna actividad remunerada y, en caso afirmativo, el número de horas trabajadas. Esta información permite agregaciones diferentes de cada una de las categorías de las situaciones de empleo dependiendo del uso a que los datos sean destinados.

1/ Instituto de Planeamiento Económico e Social (IPEA), Sistemas de informacao para políticas de emprego, Brasilia, 1975, pp. 79 a 83.

2/ Estos trabajadores ocasionales formaban un séptimo de los abiertamente desempleados en Asunción y cerca de la mitad en Santo Domingo, Managua y El Salvador. (Ver IPEA, 1975 op. cit. y PREALC, 1977 op. cit.).

V. La medición del subempleo visible

a) Definiciones y propósitos analíticos de la medición del subempleo visible

71. En la resolución sobre la medición y análisis del subempleo y de la utilización insuficiente de los recursos de mano de obra adoptada por la Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo de 1966, se definió como subempleada a la persona cuya ocupación era inadecuada respecto a ciertas normas o a otra ocupación posible, teniendo en cuenta la calificación profesional. Se distinguía entre subempleo visible e invisible. El subempleo visible es un concepto estadístico que caracteriza la situación de las personas que tienen un empleo de duración inferior a la normal y se hallan buscando o aceptarían un trabajo complementario, y refleja una insuficiencia del volumen de empleo. El invisible es un concepto analítico que refleja una mala distribución de los recursos de mano de obra, o un desequilibrio fundamental entre la mano de obra y los otros factores de la producción. Sus síntomas característicos podrían ser el bajo nivel de ingresos y el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones (subempleo encubierto) y la baja productividad (subempleo potencial).^{1/}

72. Dada la variedad de formas de subutilización de la mano de obra, sería conveniente que al investigar el subempleo se analizaran simultáneamente el cúmulo de factores cuya combinación puede determinar distintos grados y tipos de subutilización. Sin embargo, a los efectos de llevar a cabo un examen ordenado de los problemas de medición, en este documento se sigue la forma tradicional de tratamiento del tema.

73. Es posible establecer una diferenciación entre las situaciones de subempleo visible e invisible en cuanto a los segmentos de la población afectados y las implicaciones socioeconómicas de una u otra situación. En efecto, aunque no exento de implicaciones sociales, el concepto de subempleo visible se basa principalmente en consideraciones de tipo económico sobre la utilización de la capacidad de trabajo de cada persona, mientras que en la definición y el análisis del subempleo invisible predominan las consideraciones sobre las consecuencias sociales de una situación característica de estructuras

^{1/} Ver anexo IV.

productivas subdesarrolladas. Por otra parte, en los países de la región el subempleo visible suele afectar a proporciones mucho más pequeñas de la población que el subempleo invisible y constituir un problema para los asalariados del sector moderno más que para otras categorías ocupacionales del mismo sector o, en general, para los trabajadores del sector tradicional. Sin embargo, su medición tiene importancia para la política coyuntural, para el análisis de la situación de los asalariados y también para propósitos del análisis del bienestar social.

74. Todo lo anterior apunta a la conveniencia de detectar las situaciones de subempleo visible e incorporar su identificación explícita en la base de datos generada por la encuesta. Se busca de esta manera posibilitar su utilización flexible en el análisis del problema de subempleo, en lugar de intentar resumir la medición de subempleo visible en indicadores sintéticos del tipo de las tasas de desempleo equivalente cuyo significado para el conjunto de la población investigada puede resultar equívoco.

b) Los criterios de subempleo visible

75. Los subempleados visibles son todos aquellos que habitualmente y en forma involuntaria, trabajan menos tiempo que el que se considera normal. Para identificarlos se compara la jornada regular de trabajo de una persona con la jornada que debería haber cumplido en el supuesto que la unidad o unidades productivas en las que desarrolla sus actividades hiciera un aprovechamiento pleno de su capacidad de trabajo. A aquellas que han trabajado menos de una jornada normal, se les pregunta si desearían trabajar más tiempo y, en caso afirmativo, se los clasifica como subempleados visibles. Como contrapartida, todos aquellos que han trabajado al menos el tiempo equivalente a una jornada normal o que, habiendo trabajado menos tiempo que la jornada normal no desean trabajar más, cumplirían con una condición necesaria, aunque no suficiente, para ser considerados como personas cuya capacidad productiva está plenamente aprovechada. Como su nombre lo indica, a través de este procedimiento se está indentificando solamente la parte más visible de la subutilización, lo que no excluye que tanto los subempleados visibles como los que no lo son, estén expuestos a formas de subutilización que no se basan en la medición del tiempo de trabajo.

76. La forma de medición del subempleo visible que se menciona en el párrafo anterior lleva a que este concepto sea más adecuado para el análisis de la subutilización entre los asalariados, que para el análisis de la subutilización de miembros de la fuerza de trabajo que se clasifican en otras categorías del empleo. En efecto, cuando las personas declaran su tiempo trabajado suelen referirse al tiempo que usualmente permanecen en el lugar de trabajo (también llamado "tiempo nominal") que para la mayoría de los asalariados suele coincidir con aquel que se establece en su contrato de trabajo (tiempo contractual).

Pero en el caso de los cuenta propia, por ejemplo, es frecuente encontrar que el tiempo que la persona permanece en el lugar de trabajo y que él declara como tiempo trabajado, varía en forma inversamente proporcional a la utilización de su capacidad productiva. En efecto, al igual que otros muchos trabajadores por cuenta propia, los peluqueros, ilustrabotas, taximetristas, comerciantes ambulantes, etc., suelen extender sus jornadas de trabajo cuando disminuye la demanda por el tipo de servicios que ofrecen. Pese a que en muchas oportunidades la subutilización de las capacidades productivas de estas personas es evidente, serán pocos los casos que aplicando los criterios de medición antes mencionados puedan identificarse como subempleados visibles.

77. Pero aún entre los asalariados, la medición del subempleo visible tropieza con algunos problemas. En primer lugar, es necesario utilizar algún criterio para determinar el tiempo normal de trabajo, tiempo que probablemente varíe por ocupación e industria. Si el criterio elegido es el promedio de horas trabajadas durante el período de referencia, ya sea a nivel nacional, por industria o por ocupación, dicho promedio variará si se retiran o se incorporan a la actividad económica una cierta proporción de los trabajadores a tiempo parcial. Esto es, la tasa de subempleo visible puede disminuir cuando se incorporan a la fuerza de trabajo más personas que trabajan pocas horas, reduciéndose de esta manera la duración de la jornada promedio. La utilización del "promedio" como norma deberá tener en cuenta, además, las dificultades que se generan para la comparabilidad histórica, y entre países, de las tasas de subempleo. Otra posibilidad es la de establecer una norma que puede tener como base un máximo de horas de trabajo que se considere socialmente aceptable, considerando con criterios particulares a aquellos tipos de actividades productivas que por sus características de insalubridad o por los riesgos a que expone a la fuerza de

/trabajo suelen

trabajo suelen ajustar sus jornadas a extensiones menores de lo que es socialmente aceptable para el resto de las actividades productivas. Finalmente, también se pueden considerar, allí donde existan, las jornadas que se establecen por convenio en distintas ramas o sectores de actividad.

78. En segundo lugar, es necesario especificar cual es el tiempo trabajado que se registra indicando, por un lado, el período que se adoptará como referencia y, por otro, si se identificará o no el tiempo trabajado en la ocupación principal. Con respecto al primer punto, las encuestas suelen comparar el tiempo, generalmente horas a la semana, que la persona declara trabajar habitual o regularmente, con la jornada que la sociedad considera "normal", sin acotar el período de referencia al que corresponde esa habitualidad o regularidad. Este procedimiento puede tropezar con el inconveniente que la **habitualidad** a que hace referencia el respondente corresponda a la jornada fijada por contrato, y no refleje fluctuaciones significativas en el tiempo trabajado registradas en las semanas anteriores a la encuesta. Parece conveniente pues, establecer un período para el registro del tiempo trabajado habitual o regular, que permita reducir la vaguedad en la interpretación del dato.

79. La medición del subempleo visible se basa en el tiempo trabajado en todos los empleos. La información que se obtiene está por lo tanto más centrada en la utilización que hace el individuo de su propia capacidad productiva que en la utilización que se hace de la misma en una actividad específica. Si no se recoge información sobre el tiempo trabajado en la ocupación principal, no será posible caracterizar el subempleo por sectores de actividad, excepto en los casos de personas con un sólo empleo. Dicha caracterización tiene interés para el análisis económico, en la medida que permite investigar aspectos de los contextos ocupacionales que registran mayor subutilización visible de las capacidades productivas. La unidad de análisis en estos casos sería la actividad misma. Lo aconsejable parece ser la recolección de ambos tipos de información, esto es, el tiempo trabajado en la ocupación principal, y el tiempo trabajado en la totalidad de las ocupaciones.

80. La condición de subempleo visible requiere que además de trabajar jornadas menores a la normal, la persona evidencie deseos de trabajar más, ya sea a través de la declaración verbal de su voluntad de hacerlo o a través de la mención de actividades de búsqueda de trabajo realizadas durante un cierto

/período de

período de referencia. Cuando se toma en consideración solamente el deseo verbalmente expresado de trabajar por más tiempo, deben tomarse los mismos recaudos que los ya mencionados a propósito de la medición de los desocupados desalentados, a los efectos de controlar la intensidad de dicho deseo, la disponibilidad real de los sujetos para extender su jornada de trabajo, así como el grado de realismo de las aspiraciones ocupacionales y de las retribuciones que se esperan por la inversión adicional de trabajo.

81. El análisis de algunas encuestas realizadas en la región permite observar diferencias en cuanto a los límites de la población a la que se preguntará sobre sus deseos de trabajar más. En unos casos, tal pregunta se formula sólo a aquellos que en la totalidad de sus ocupaciones han trabajado menos de un cierto número de horas considerado como la jornada "normal". En otros, se formula la pregunta a todos los ocupados, independientemente de las horas que hayan trabajado durante el período de referencia.

82. Los países que preguntan por el deseo de trabajar más solamente a aquellos que han trabajado menos tiempo que una norma establecida a estos efectos, pierden la oportunidad de redefinir tales límites en la etapa de procesamiento, momento en el cual la fijación de los límites puede ser enriquecida con la información sobre la cantidad de horas promedio trabajadas en distintas ocupaciones. También pierden la oportunidad de identificar a aquellas personas que trabajando las horas "normales" o por encima de la norma, desean trabajar más tiempo, situación que puede estar indicando la presencia de otras formas de subutilización, o una necesidad de establecer "jornadas normales" específicas para determinados segmentos ocupacionales.

83. De la discusión anterior surgía la conveniencia de controlar la confiabilidad de la declaración de deseo de trabajar más tiempo como indicador de la disponibilidad adicional de fuerza de trabajo. A tal efecto, todas las encuestas analizadas, con la excepción de la de Argentina, preguntan sobre las razones por no haber trabajado más tiempo o, como en el caso de Argentina y Venezuela, sobre las actividades de búsqueda de trabajo y las razones de dicha búsqueda.

84. Por último, es necesario enfatizar la conveniencia de controlar la intensidad del deseo declarado de trabajar más por medio de preguntas sobre actividades de búsqueda de trabajo. Diferentes encuestas muestran que

alrededor de la mitad de los que manifiestan deseos de trabajar más no han tomado iniciativas de búsqueda de empleo. Idealmente, sería conveniente además preguntar sobre las características del trabajo adicional buscado para permitir así la evaluación del grado de realismo de las expectativas con respecto a lo que el mercado puede ofrecer corrientemente a personas con las calificaciones del respondente. Los responsables de las encuestas deberán balancear los beneficios de contar con tal información con el costo adicional en la recolección y el procesamiento que implica la inclusión de las preguntas correspondientes.

VI. La investigación de las situaciones de subempleo invisible

85. La mayoría de las áreas urbanas en América Latina para las que se dispone de información proveniente de encuestas de hogares, muestra tasas de desempleo y de subempleo visible que se mantienen dentro de un rango de valores relativamente modesto. Ello no implica, sin embargo, que estas áreas no estén afectadas por graves problemas de subutilización de la fuerza de trabajo. Las tasas relativamente bajas de desempleo y subempleo visible suelen reflejar más bien un fenómeno muy frecuente en países de bajo nivel de desarrollo con déficits crónicos de empleos productivos, la extensión del subempleo invisible o disfrazado.^{1/} Esta situación caracteriza a una masa importante de trabajadores que desempeñan actividades marginales, de baja productividad en las cuales se hace un uso insuficiente de sus capacidades productivas y que generan ingresos muy bajos. Estos trabajadores no tienen acceso a los medios necesarios para mantenerse desempleados buscando una ocupación adecuada y muchos de ellos están convencidos de que dadas las condiciones del mercado de trabajo a la postre tal búsqueda resultaría infructuosa o no llegará a compensar el esfuerzo invertido en ella. Se ven por lo tanto inducidos a ejercer cualquier actividad que les proporcione algún ingreso.

^{1/} El término "desempleo disfrazado" (disguised unemployment) fue utilizado por primera vez por Joan Robinson, Essays in the Theory of Employment, McMillan, London, 1937.

a) Dificultades en la caracterización de las situaciones de subempleo invisible

86. Por sus importantes consecuencias sociales y económicas, las situaciones de subempleo invisible suelen representar el problema más grave de la subutilización de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo. Los esfuerzos de investigación en este campo no guardan relación, sin embargo, con la gravedad del problema ni con el reconocimiento que de ella existe, y ello se debe en gran medida a las dificultades de todo tipo que surgen en el proceso de recolección y análisis de la información requerida para dicha investigación.

87. Parte de la complejidad del fenómeno se debe al hecho de que en la conceptualización del subempleo invisible concluyen dos propósitos con implicaciones analíticas y prácticas claramente diferentes: la preocupación por el bienestar social de la población y la preocupación por el aprovechamiento adecuado de los recursos humanos disponibles para la producción. Desde el punto de vista del bienestar es importante registrar todas aquellas variables vinculadas con el empleo que permitan armar un cuadro lo más completo posible de la situación económica de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, y que brinde además información útil para la elaboración de políticas dirigidas a aliviar o solucionar los problemas más acuciantes de estos sectores. Desde la perspectiva de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, en cambio, el principal interés radica en la detección y análisis de las formas de subutilización de las capacidades productivas, y en la obtención de datos que faciliten el trazado de políticas de empleo orientadas a mejorar la utilización de los recursos humanos afectados por distintas formas de subempleo invisible.

88. La complejidad del análisis se debe también a la existencia de una multiplicidad de situaciones de subempleo invisible, cada una de las cuales exige, para su identificación, el examen simultáneo de un conjunto amplio de variables. Las situaciones de subempleo invisible más típicas son aquellas cuyos síntomas característicos son los bajos ingresos o el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones, las que se engloban bajo la denominación de subempleo encubierto, o la baja productividad de la unidad de producción en

/la cual

la cual el individuo desarrolla sus actividades, situaciones éstas que se categorizan como de subempleo potencial. En las situaciones de subempleo encubierto, la subutilización por bajos ingresos suele afectar a segmentos de la fuerza de trabajo muy diferentes de aquellos que se definen por su sobrecapacitación con respecto a los requerimientos técnicos de la actividad que desempeñan. Estas diferencias hacen conveniente tratar ambos tipos de subutilización por separado. En cuanto al subempleo potencial, su estudio no suele ser incorporado en las encuestas de hogares debido a las dificultades inherentes a la medición de la productividad de las unidades de producción donde el encuestado desempeña sus actividades. Sin embargo, es importante señalar que su análisis es muy significativo para todo estudio dinámico del problema de la subutilización. Si bien las personas que trabajan en unidades de baja productividad pueden percibir ingresos superiores a lo que correspondería a ese nivel de productividad, ello usualmente ocurre cuando existen fuerzas institucionales que lo hacen posible. Un análisis dinámico del problema de la utilización de los recursos humanos debería tomar en cuenta estos desequilibrios entre productividad de las unidades de producción e ingresos de los individuos, que suelen caracterizar a ciertos patrones de crecimiento. Por otra parte, si bien estas situaciones de subempleo potencial, estáticamente consideradas, no comprometen tanto el bienestar de las personas involucradas, su presencia puede tener consecuencias importantes a más largo plazo sobre el bienestar.

b) El ingreso como síntoma de la subutilización de la fuerza de trabajo

89. Cuando se plantea el análisis del subempleo encubierto puramente en términos de la eficiencia del funcionamiento de la economía, esto es, con el fin de detectar aquellas situaciones de empleo en las cuales no se hace un aprovechamiento adecuado de la capacidad productiva de los trabajadores, se hace necesario evaluar la adecuación del ingreso como síntoma de los niveles de productividad y, aún asumiendo tal adecuación, se requiere establecer los límites de ingreso por debajo de los cuales es posible predicar una productividad anormalmente baja.

90. El problema principal en el uso del ingreso como indicador de productividad radica en la dificultad de distinguir entre los bajos ingresos que resultan de una baja productividad de aquellos que reflejan solamente una subremuneración al trabajador en situaciones de completo aprovechamiento de su /capacidad productiva.

capacidad productiva. A modo de ilustración, es difícil aceptar que la presencia de ingresos anormalmente bajos en las unidades de producción del sector moderno de la economía, donde se registra la mayor frecuencia de empleos y remuneraciones estables, se deba, en general, a un mal aprovechamiento de la capacidad de los recursos humanos del sector. La estabilidad de la remuneración al trabajo suele reflejar la coincidencia entre el uso esperado y el actual de su capacidad productiva. En estas situaciones, las retribuciones al trabajo inferiores a una norma determinada señalarían subremuneración más que baja productividad. Consecuentemente, no parece aconsejable adoptar el ingreso como indicador de productividad para estos casos.

91. Distintos son los patrones de utilización de la capacidad productiva de la fuerza de trabajo en el sector "tradicional" de la economía, caracterizado en los países en desarrollo por una fuerte concentración de trabajadores por cuenta propia y trabajadores a destajo. En estos casos, el uso del ingreso en el análisis del subempleo invisible debe tener en cuenta que, ante la carencia de recursos tecnológicos y de capital que les permitan mediatizar su impacto, estos trabajadores estarán altamente expuestos a las variaciones en la demanda, las que repercutirán directamente en el nivel de utilización de sus capacidades y consecuentemente también en sus ingresos. PREALC sugiere para estos casos usar el ingreso como indicador de la subutilización de los recursos humanos del sector, comparando el ingreso percibido durante el período de referencia con el máximo percibido en un período especificado anterior ^{1/}. Se parte aquí del supuesto de que la máxima remuneración recibida es un buen indicador del rendimiento máximo en tales actividades, de la misma manera que para la economía en su conjunto los niveles de pleno empleo se estiman generalmente en función de la máxima producción anterior.

92. Este procedimiento plantea sin embargo problemas serios de medición en economías fuertemente inflacionarias, donde la comparación entre ingresos actuales y pasados debería realizarse previo ajuste de los datos por la devaluación de la moneda, tarea que se hace particularmente difícil cuando en la encuesta no se establecen períodos fijos para la comparación. Por otro lado, sería necesario controlar la información sobre el máximo ingreso obtenido para reducir la incidencia de declaraciones de ingreso que corresponden a situaciones totalmente atípicas. Finalmente, este procedimiento plantearía problemas

^{1/} PREALC, 1974, op. cit.

especiales para la detección de la subutilización en algunas actividades por cuenta propia -como, por ejemplo, los corretajes o ciertas actividades profesionales- donde los períodos de referencia significativos para evaluar la capacidad productiva de la unidad suelen ser más largos que lo que es normal en el resto de las actividades por cuenta propia.

93. Pese a las dificultades para utilizar el ingreso como indicador de productividad, constituye un elemento clave en la caracterización del subempleo invisible cuando se lo examina en combinación con otras variables con cuya ayuda se pueden ir delimitando situaciones específicas de subutilización. El reconocimiento de la complejidad del fenómeno del subempleo invisible y de la multiplicidad de formas en que se presenta, lleva pues a sugerir la inconveniencia de concentrar esfuerzos en la elaboración de una medida única de subempleo invisible, cuya significación será siempre dudosa, aconsejándose en cambio el análisis pormenorizado de sus distintos aspectos mediante el uso simultáneo de un conjunto grande de variables.

c) El ingreso como indicador de bienestar

94. Como se ha mencionado, la utilización del ingreso en la investigación del subempleo invisible suele estar también orientada por una preocupación por problemas del bienestar social de la fuerza de trabajo. Esta preocupación se refleja en el intento de localizar aquellas porciones de la fuerza de trabajo que se encuentran por debajo de cierto nivel mínimo de ingreso, a veces identificado como el nivel de la pobreza, e investigar las características del empleo en este segmento donde, además, suele manifestarse con mayor dramatismo el problema de la subutilización de los recursos humanos. Desde este ángulo del tratamiento de los problemas del empleo, la subutilización es importante en la medida que se la postula como uno de los determinantes más significativos de los bajos ingresos y consecuentemente de la situación de pobreza.

d) El criterio de la calificación

95. Además de los ingresos anormalmente bajos, otro de los síntomas del subempleo encubierto es la inadecuada utilización de las calificaciones, esto es, el desajuste entre el entrenamiento recibido y las habilidades aprendidas dentro o fuera del sistema de educación formal por un lado, y los requerimientos de la actividad productiva, por el otro.

/96. Desde el

96. Desde el punto de vista del mejoramiento en la utilización y en la correcta asignación de los recursos humanos disponibles en los países en desarrollo, la importancia de tal medida es indudable. En la práctica su medición tropieza con varias dificultades. En primer lugar, es justamente en los países en desarrollo donde se ha experimentado en las últimas décadas una fuerte expansión de la educación y, paralelamente, una devaluación de la educación, en el sentido de un rápido crecimiento de las exigencias en años de educación formal requeridas por una misma ocupación. Como resultado, suelen coexistir en una misma actividad generaciones de personas que han tenido posibilidades de acceso y de permanencia en el sistema educacional radicalmente distintas.

97. Una consecuencia no sorprendente de este hecho es que los datos frecuentemente revelen, para una misma actividad, una correlación negativa entre edad y educación. Considerar a estos jóvenes como subutilizados implicaría ignorar que toda la sociedad ha elevado su nivel educacional y que consecuentemente, ha experimentado un proceso de elevación de los umbrales educacionales para el ingreso a la mayoría de las actividades económicas. En la comparación de la situación de los más jóvenes con los más viejos es necesario tomar en cuenta, además, la experiencia que estos últimos han recogido en el trabajo mismo, y la dificultad de establecer equivalencias entre las calificaciones que se derivan de dicha experiencia y aquellas adquiridas a través de algún mecanismo de educación formal.

98. Suponiendo alguna forma de solución al problema anteriormente mencionado resta definir el criterio para la medición del desajuste, por ejemplo, establecer cuál es el grado de desviación de la media de calificaciones requerida por una misma ocupación que se tomará como medida de subutilización significativa. La correcta medición del desajuste requiere, además, la identificación precisa de las ocupaciones y del nivel de calificaciones. En el caso de las ocupaciones se debe arribar a un grado de desagregación tal que asegure que no se están mezclando ocupaciones que usualmente demandan niveles distintos de calificación, lo que probablemente se logra a nivel de más de dos dígitos de la CIUO. De lo contrario, los desajustes que se obtengan pueden estar reflejando meramente la heterogeneidad de las ocupaciones que componen divisiones más agregadas. En cuanto a las calificaciones, las encuestas suelen

incluir preguntas sobre el nivel de educación formal y la realización de cursos de capacitación. La medición de ambas variables admite distintos grados de refinamiento. En el caso de la educación formal, por ejemplo, se puede identificar sólo el nivel (primario, secundario, universitario), el grado alcanzado en cada nivel y el tipo de educación (comercial, técnica, general, etc.). Distinciones similares se pueden realizar con respecto a los cursos de capacitación en actividades específicas.

99. La medición de los desajustes entre calificaciones y ocupaciones es también importante desde el ángulo de la problemática del bienestar, particularmente por los problemas psicosociales que suelen estar asociados a la falta de oportunidad de ejercicio de las habilidades adquiridas y a la frustración de expectativas de mayores ingresos.

e) Requerimientos de información para el análisis del subempleo invisible

100. La magnitud y significación de los fenómenos sociales y económicos asociados al subempleo invisible, así como la amplia variedad de información que es requerida para su adecuado análisis, hacen conveniente examinar la posibilidad de incluir ya sea en las encuestas recurrentes, en encuestas especiales o en módulos añadidos ocasionalmente a las encuestas recurrentes, una serie de preguntas, relativamente sencillas, que permitan enriquecer la base de datos para la investigación del subempleo invisible. Al fundamentar la conveniencia de estas ampliaciones del campo de investigación, se debe tener en cuenta que las encuestas de hogares -y con más razón un programa integrado de encuestas- proporcionan una base de datos que abre las posibilidades al análisis simultáneo de muchas variables y que, en la medida que se tengan los recursos técnicos y operativos de crear archivos de datos con fácil acceso, permite que los problemas de subempleo invisible sean investigados en forma casi irrestricta por los usuarios interesados.

101. El ingreso y las calificaciones de las personas forman el núcleo de los enfoques corrientes en la investigación del subempleo invisible. A estas variables podrían adicionarse otras que permitieran especificar su significado. En primer lugar, parece conveniente estudiar la posibilidad de investigar la forma en que son percibidas las remuneraciones -por hora, día, semana, quincena,

/mes o a destajo

mes o a destajo-, información que, entre otras cosas, ayuda a interpretar los datos sobre la estabilidad del ingreso. La estabilidad del ingreso, a su vez, podría ser estudiada comparando los ingresos actuales con ingresos percibidos en el pasado, pero ya se han señalado los problemas a que puede dar lugar este procedimiento. En cambio, quizás sea posible aproximarse a la medición de la estabilidad del ingreso solicitando al informante que declare si los ingresos del encuestado suelen variar mucho o poco entre los periodos que a estos efectos se definan.

102. El análisis de algunas de las encuestas de hogares de la región muestra diferencias en la información requerida sobre ingresos. Las encuestas varían en cuanto si incluyen o no información sobre el ingreso total de todas las fuentes, el ingreso total de todas las ocupaciones y el ingreso de la ocupación principal. Las encuestas que investigan los ingresos de la ocupación principal se dividen, a su vez, entre las que formulan la misma pregunta para todos los ocupados, las que hacen distintas preguntas para asalariados y para trabajadores por cuenta propia o patronos -y que usualmente establecen distintos periodos de referencia en uno y otro caso- y las que recogen información de ingresos solamente para los asalariados.

103. Para evaluar las ventajas o desventajas de estas prácticas en cuanto a la provisión de datos para la caracterización del subempleo encubierto es necesario establecer cuál de los enfoques que se han mencionado en relación a la investigación del subempleo invisible es el que guía la recolección de los datos. Si el enfoque es el de bienestar, será útil obtener información sobre los ingresos familiares provenientes de todas las fuentes, y que pueden ser recogidos, o calculados haciendo las transformaciones correspondientes, para un mismo periodo de referencia. Los datos deberían permitir la identificación de aquellas unidades familiares que, en virtud de sus ingresos, se ubican por debajo de un límite establecido de pobreza, para estudiar posteriormente las características ocupacionales y de empleo de cada uno de los miembros de tales unidades.

104. Si lo que se busca, en cambio, es detectar tipos de actividades económicas cuya eficiencia no alcanza para generar ingresos por encima de los que caracterizan el nivel de la pobreza, será necesario indagar acerca de los ingresos derivados de la actividad principal de todas las personas que hayan

trabajado un tiempo equivalente o mayor que la jornada normal en dicha actividad principal durante el período de referencia.

105. Por último, si se parte del supuesto de que la capacidad productiva de todos aquellos que trabajan a tiempo completo y con un salario estable está plenamente aprovechada, el problema de la subutilización por ingreso se reduce principalmente a los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores a destajo. Como se mencionó anteriormente, PREALC ha propuesto, para estos casos analizar la subutilización a través de la comparación entre el ingreso recibido en el período de referencia, y el ingreso máximo recibido en la misma actividad como retribución al trabajo en un período similar del pasado inmediato. Aquí también se requiere información sobre el ingreso de la ocupación principal. Ahora bien, si por las características de la actividad, resulta conveniente preguntar por los ingresos para un período de referencia más largo que el utilizado para investigar las características del empleo, es importante asegurarse que tales ingresos provengan única y exclusivamente de tal actividad y no de otras que el individuo pueda haber realizado durante el período más largo.

106. Otras variables útiles para la caracterización de las situaciones de subempleo y el análisis de los fenómenos de segmentación de los mercados de trabajo, son aquellas que indican el nivel de desarrollo tecnológico, el capital y los recursos financieros con que cuenta la unidad de producción donde el encuestado desempeña su ocupación principal. Debido a la obvia dificultad de obtener información acurada sobre estos aspectos de la unidad de producción a través de las encuestas de hogares, se sugiere examinar la posibilidad de incluir en los cuestionarios alguna pregunta sobre el tamaño de los establecimientos, variable estrechamente ligada a los aspectos mencionados. Si bien su medición presenta dificultades, ella es mucho más factible que la medición de los otros aspectos. La investigación del tamaño de los establecimientos tiene la ventaja adicional de proveer información sobre establecimientos pequeños, la que es difícil obtener por otros medios.

107. Pese a que parece existir un consenso generalizado sobre la utilidad de la información sobre el tamaño de los establecimientos para caracterizar las situaciones de empleo y subempleo, tal consenso no se refleja en el contenido actual de las encuestas de hogares, lo que se debe, básicamente, a los

/problemas que

111. Otra posible fuente de información sobre el aprovechamiento inadecuado de las calificaciones surge de la evaluación de los mismos informantes. En este sentido algunas encuestas han incluido una pregunta sobre el grado de satisfacción con respecto a la forma en que los requerimientos de su actual ocupación permitían actualizar o desarrollar los conocimientos y habilidades adquiridos. Como toda pregunta que demanda una evaluación subjetiva de parte del respondente, es conveniente acompañarla de otras preguntas que permitan controlar la confiabilidad de la respuesta.

112. Por último, al igual que para el subempleo visible (ver párrafo 79), en el análisis del subempleo invisible se debe especificar cual es la unidad que se intenta caracterizar. Estas unidades pueden ser los individuos, los hogares o las mismas actividades, y su elección depende de los objetivos prioritarios del análisis. Por ejemplo, desde la perspectiva económica que busca evaluar la eficiencia del funcionamiento del sistema, es importante recabar información sobre las características de las actividades, puesto que son éstas las que subutilizan la capacidad productiva de las personas. La implicación inmediata de este enfoque, es la necesidad de identificar los ingresos correspondientes a cada ocupación, y en particular a la ocupación principal, así como comparar los requerimientos de calificación de la ocupación con el entrenamiento recibido por el individuo.

113. Cuando, en cambio, el enfoque es primariamente social, es importante considerar al individuo o al hogar como unidades de análisis. En el caso de las calificaciones, importará conocer como éstas son aprovechadas por el conjunto de actividades que desarrolla cada individuo. En el caso de los ingresos, será conveniente considerar todos los que percibe cada persona en todas sus ocupaciones, para agregarlos posteriormente a nivel de la unidad hogar. Este es el procedimiento más pertinente para clasificar los hogares por encima o por debajo de la línea de pobreza.

problemas que surgen para obtener información acurada al respecto. El principal problema parece ser la falta de claridad del informante sobre cual es la unidad sobre cuyo tamaño debe informar: si la empresa, el establecimiento o la sección o unidad técnica donde trabaja. Esta información puede, además, resultar particularmente distorsionada cuando el encuestado no el propio informante.

108. A los efectos de estudiar la posibilidad de incluir esta variable en las encuestas de hogares, se ha sugerido utilizar intervalos que representen gruesos órdenes de magnitud, de forma de simplificar la asignación de establecimientos en algunas de las categorías de tamaño, y que corresponden aproximadamente a estratos tecnológicos identificables en el país.

109. Se ha mencionado además, la posibilidad de preguntar a cada persona ocupada el nombre y la dirección del establecimiento donde trabaja, lo que permitiría realizar, utilizando un cuestionario muy simple, una encuesta a estos establecimientos, suplementaria a la de hogares, que investigue no solamente el tamaño sino también la actividad económica con mayor precisión que la declarada en la encuesta de hogares, así como aspectos del establecimiento, tales como el grado de sindicalización y la existencia de programas de entrenamiento, que también son pertinentes para el análisis especializado de las situaciones de empleo.

110. Para el análisis del grado de aprovechamiento de las calificaciones de las personas es necesario conocer el nivel y el tipo de educación formal y no formal que tienen los encuestados. En particular, sería conveniente obtener información sobre los cursos de capacitación realizados por las personas pues es este entrenamiento el que deberá compararse con los requerimientos de capacitación de una actividad específica a los efectos de estimar el desajuste entre calificaciones y ocupación. La información sobre cursos de capacitación complementa aquella sobre educación formal, que en rigor se concibe más bien como un indicador de la capacidad social e intelectual de una persona para ser entrenado para el desempeño de actividades específicas. Asimismo, a los efectos de lograr una adecuada caracterización de los desajustes entre calificación y ocupación podría ser conveniente elaborar alguna equivalencia entre educación formal alcanzada, los cursos de capacitación llevados a cabo y, allí donde se disponga de tal información, alguna medida que refleje el entrenamiento recibido en el lugar de trabajo.

VII. Las características ocupacionales en la
investigación del empleo

114. Además de la condición de actividad, la forma y grado de utilización de la fuerza de trabajo, las encuestas de hogares incluyen la investigación de las características ocupacionales correspondientes a la actividad económica que el individuo desarrolló durante el período de referencia y, en algunos casos, durante períodos anteriores al de referencia.

115. A los fines específicos de la investigación del empleo, que es el centro de interés de esta parte del documento, la información sobre las características ocupacionales permite localizar las ramas de actividades, las ocupaciones y las categorías ocupacionales donde se concentran distintas formas y niveles de utilización de la capacidad productiva de los trabajadores. Obviamente, esta información tiene interés por sí misma dado que los cambios en la magnitud de la fuerza de trabajo que se registran en cada una de las características ocupacionales permiten identificar algunas de las transformaciones estructurales más importantes del proceso de desarrollo. En lo que sigue, se analizarán los problemas de la medición de las características ocupacionales dentro del marco de la investigación del empleo.

116. El interés por la investigación de las características ocupacionales en las encuestas sobre empleo se debe en gran medida a que, para la elaboración de políticas de empleo, es importante localizar aquellos sectores de actividad, categorías ocupacionales y ocupaciones donde se concentran los problemas más graves tanto desde el punto de vista del bienestar como de la utilización de la capacidad productiva de los trabajadores. Para ambos propósitos es imprescindible que el período de referencia de las características ocupacionales coincida con el usado para detectar la situación de empleo o la situación de pobreza.

a) La investigación de las ocupaciones secundarias
y de la biografía ocupacional

117. Las investigaciones del empleo a través de las encuestas de hogares varían en cuanto a la importancia atribuida a las ocupaciones secundarias que pueda haber realizado el respondente durante el período de referencia o a las ocupaciones desempeñadas con anterioridad al período de referencia.

/118. Todos los

118. Todos los países investigan la ocupación principal, así como la rama y la categoría ocupacional que a ella corresponden. Otros agregan a esta información, solamente el dato sobre el número de ocupaciones que el individuo había tenido durante el período de referencia, con el propósito aparente de obtener una estimación de la proporción de la población económicamente activa que tiene más de una ocupación.

119. Un tercer grupo de países investiga las ocupaciones secundarias, solicitando además información sobre las ramas y categorías ocupacionales correspondientes. Finalmente, otros países intentan reconstruir parcial o totalmente la historia ocupacional del sujeto, preguntando por la ocupación inmediatamente anterior a la del período de referencia y así sucesivamente.

120. La investigación de la ocupación u ocupaciones secundarias es sin duda muy importante a los efectos del análisis del modo de utilización de los recursos humanos. La aceptación de un doble empleo generalmente evidencia la insuficiencia de las retribuciones recibidas por el trabajo realizado en la ocupación principal para satisfacer las necesidades del encuestado y de su familia. El carácter transitorio o permanente de las actividades económicas que usualmente son tomadas como ocupaciones secundarias, brindará información sobre las posibilidades de mantener el equilibrio del presupuesto familiar mediante empleos múltiples. Por otra parte, los empleos múltiples tienen claras consecuencias sobre el bienestar de las personas afectadas, especialmente cuando las ocupaciones que se adicionan a la principal implican la extensión de la jornada de trabajo mucho más allá de lo considerado socialmente aceptable.

121. Ya sea que se pregunte o no sobre las ocupaciones secundarias, es necesario establecer con claridad los criterios para distinguir la ocupación principal de otras posibles ocupaciones. El criterio más frecuentemente utilizado a este respecto es el de "la mayor parte del tiempo". También es útil definir la ocupación principal como aquella de la que se derivan los mayores ingresos, particularmente cuando se cuenta con dicha información en la misma encuesta. En todo caso, es imprescindible explicitar los criterios seleccionados de manera de evitar que el respondiente declarara la ocupación que le proporciona (a él o a la persona de la cual informa) mayor status.

122. El dato sobre las ocupaciones que han desempeñado los sujetos con anterioridad al período de referencia, y, como caso extremo, su biografía ocupacional completa, constituye una fuente de información inapreciable para registrar los perfiles que asume más frecuentemente la movilidad ocupacional, el grado de estabilidad de ciertas actividades, las vicisitudes que marcan la utilización de la fuerza de trabajo de ciertos segmentos de la población, etc. Sin embargo, las dificultades prácticas de la reconstrucción de la historia ocupacional son muchas, inclusive en los casos en que la persona encuestada es el mismo informante. Para comprender el alcance de estas dificultades es necesario tener en cuenta que el dato sobre la ocupación, por sí solo, no basta para conocer el tipo de trabajo realizado. Para ello es necesario al menos contar con información sobre la rama de actividad y la categoría ocupacional. Asimismo, si se desea conocer el grado y tipo de utilización de la fuerza de trabajo en las ocupaciones anteriores a las actuales se deberá solicitar información en cada caso, de la situación de empleo. Ya se ha visto en la sección anterior, que la obtención de información sobre la situación de empleo presenta dificultades, aún cuando se refiere a la actividad económica principal realizada durante el período de referencia.

123. En general, la investigación de las ocupaciones no principales, presentes o pasadas, es una operación costosa en la medida que implica la extensión del cuestionario, y un aumento en el tiempo y en la complejidad del procesamiento. Pese a ello, y en la medida que se conozca que una proporción significativa de la fuerza de trabajo desempeña más de una ocupación, la información sobre la ocupación u ocupaciones secundarias resultará imprescindible tanto para una comprensión cabal del problema de la utilización de la fuerza de trabajo como para elaborar una caracterización adecuada de las situaciones de empleo de los sectores económicamente postergados.

b) Problemas en las clasificaciones

124. Una limitación general en el uso de las clasificaciones por rama de actividad y por ocupación en las encuestas de hogares es que el tamaño de las muestras suele no permitir el análisis de estas variables al nivel de desagregación que sería necesario para dar una interpretación unívoca al contenido de cada categoría. Como consecuencia de este hecho, la utilidad del análisis de

los datos sobre estos temas en las encuestas de hogares es más dependiente de la validez y realismo de las clasificaciones a nivel más agregado, que lo que es en el caso de los censos. Es, por lo tanto, deseable poder contar para las encuestas con un agrupamiento de las ramas de actividad y de las ocupaciones que permita realizar análisis significativos de los datos, a su nivel más agregado.

125. El examen de la clasificación de las ocupaciones permite constatar una mezcla de criterios que estrictamente corresponderían a la clasificación de las unidades de producción, con criterios de clasificación relativos a la profesión u oficio. Al respecto, es aconsejable considerar la posibilidad de reelaborar la clasificación utilizando uniformemente un único criterio. Si para obtener una descripción detallada y precisa del trabajo de las personas se requiere información sobre las características de las unidades de producción, es preferible cruzar la clasificación de las ocupaciones con la de ramas de actividad, antes de incluir en la clasificación de las ocupaciones un criterio adicional y externo a la misma.

126. La clasificación por rama de actividad busca formar categorías homogéneas de unidades económicas sobre la base de la similitud de los principales bienes y servicios que produce cada unidad. Para ello se utilizan dos conjuntos de criterios, uno para los Grupos y otro para las Agrupaciones y Divisiones. El primer conjunto de criterios se refiere a la forma en que se combinan y distribuyen las actividades entre los establecimientos. El segundo, a las características de las actividades, esto es, al tipo, tecnología e insumos de la producción.^{1/} La clasificación de los establecimientos por rama no presenta mayores problemas en aquellos países donde el proceso de diferenciación y especialización de actividades es muy avanzado. Por el contrario, se torna complicada en aquellos donde la división del trabajo es más precaria, y donde son frecuentes los casos de establecimientos que combinan actividades de naturaleza distinta, tales como la fabricación de uno o más productos, la venta al menudeo de los mismos, su reparación, etc. Para proceder a clasificar estas actividades se requiere que el informante cuente con los ítems de información necesarios para la aplicación correcta de los criterios operacionales que permiten distinguir las actividades principales de las secundarias. Pero

^{1/} Naciones Unidas, Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, Serie M, Nº 4, Rev. 2, New York, 1969, p. 6.

aún en los casos en que el informante esté en condiciones de aplicar tales criterios, es frecuente encontrar dificultades en clasificar establecimientos que en períodos relativamente cortos cambian el producto o servicio que ofrecen, tratando de aprovechar al máximo alguno de los recursos escasos que poseen o a los que tienen acceso, tales como materias primas, equipamiento, o simplemente tratando de satisfacer las demandas de un único usuario importante.

127. En su nivel de desagregación más detallado, la clasificación internacional de actividades económicas tiende a reflejar el grado de especialización alcanzado por las unidades de producción en los países desarrollados. Los niveles más agregados son agrupamientos decimales de estos registros detallados. Como se señaló anteriormente, las limitaciones derivadas del tamaño de la muestra impiden analizar a niveles demasiado desagregados los datos recogidos a través de las encuestas de hogares. ^{1/} Ante la imposibilidad de recomponer las categorías más agregadas mediante una combinación de las categorías más específicas que refleje la naturaleza peculiar de las unidades de producción en los países de la región, parece conveniente poder contar con una clasificación, que combine Grandes Divisiones, Divisiones, Agrupaciones, y aún Grupos en los casos que se necesite mayor especificación y de acuerdo a los propósitos del análisis, dentro de las limitaciones que impone el tamaño de la muestra.

128. A los problemas generales asociados a la aptitud y disposición del informante para responder cualquiera de las preguntas de una encuesta, en el caso de la información sobre rama de actividad se agrega el hecho de que se solicita al respondente que identifique una característica que no es suya sino del establecimiento donde trabaja. Las dificultades son de dos tipos: por un lado, la dificultad del respondente para establecer los límites de la unidad sobre la cual debe informar, siendo frecuente la confusión entre la empresa, el establecimiento o la unidad técnica o sección del establecimiento donde el encuestado trabaja y, por otro lado, la dificultad de definir el bien o servicio principal producido por dicha unidad, tarea que, idealmente, requeriría de todos los informantes, contar con los elementos necesarios para la aplicación de un mismo criterio para identificar el principal producto del establecimiento.

^{1/} Naciones Unidas, Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, op. cit., 1969, p. 18

129. En cuanto a la categoría del empleo, la clasificación que resulta de las recomendaciones internacionales no contempla la distinción entre trabajadores por cuenta propia ambulantes y otros trabajadores por cuenta propia que, de contemplarse, permitiría identificar a un segmento de la población que suele estar afectado por graves problemas económicos y sociales y que por lo tanto, resulta muy significativo para las políticas de empleo y de bienestar.

130. Otra distinción que sí ha sido incluida en las recomendaciones internacionales pero que no ha tenido amplia difusión entre las encuestas de hogares de la región, es la que permite separar a los asalariados del sector público de aquellos del sector privado. Pese a las muchas dificultades que surgen al intentar identificar el sector institucional al que pertenece la unidad productiva donde trabaja el encuestado, quien puede simplemente desconocer el carácter público o privado de la empresa, tanto desde el punto de vista de la investigación del empleo como para otros propósitos analíticos y prácticos parece conveniente insistir en la experimentación de preguntas dirigidas a este fin.

PARTE C. LA MEDICION DE LOS INGRESOS

I. Propósitos de la medición y tipos de encuesta

131. El ingreso que una persona obtiene de su participación en el proceso productivo tiene, inevitablemente, dos vertientes: es, a la vez, una característica propia de esa ocupación y, por lo tanto, de su forma de inserción en el proceso productivo, tanto como el monto de recursos económicos que esa actividad le proporciona para proveer a su bienestar y el de los suyos. Resulta inevitable, pues, que cualquier medición del ingreso satisfaga, en mayor o menor medida, ambos propósitos fundamentales: el análisis de las remuneraciones que se origina en cada actividad productiva y en los diferentes mercados de trabajo, y el análisis de los niveles y disparidades del bienestar.

132. En última instancia, el propósito final de la medición de los ingresos es la apreciación y análisis del bienestar de la población. Pero la preocupación sobre la distribución del ingreso conduce a analizar las condiciones en que esos ingresos se generan en la actividad productiva, así como los mecanismos de transferencia de ingresos que pueden modificar la distribución del ingreso resultante de las actividades productivas. Ambos propósitos instrumentales son, pues, importantes para el diagnóstico y la orientación de las políticas públicas y es por esta razón que conviene distinguir el análisis de las remuneraciones y el análisis de los mecanismos de redistribución y de formación de los ingresos, del análisis de la distribución del ingreso como distribución del bienestar.

133. El análisis de las características, determinantes y equidad en la distribución del bienestar así como la identificación de situaciones de pobreza, requiere, por un lado, información lo más completa posible sobre los diferentes tipos de ingreso que reciben diversos grupos de hogares como resultado de la participación de sus miembros en actividades productivas, de la propiedad o de los mecanismos fiscales de redistribución. Pero requiere, asimismo, información detallada sobre los niveles y la composición del consumo de los diversos grupos de hogares, e incluso sobre las variaciones y composición del ahorro. Para llenar plenamente este propósito se requiere, por lo tanto, realizar encuestas de ingresos y gastos de los hogares.

134. Estas encuestas pueden proveer la información requerida para la estimación de las cuentas de los hogares en los sistemas de cuentas nacionales. El conocimiento de la distribución del ingreso y del comportamiento de gasto de los hogares no es sólo requerido para el análisis del bienestar, sino también para el análisis y programación del crecimiento y del comportamiento corriente de la economía. Los múltiples propósitos de la información sobre el comportamiento económico de los hogares se refleja en los requerimientos de datos de las cuentas nacionales. Para completar las estimaciones de la cuenta de los hogares en los sistemas de cuentas nacionales se requiere un registro de todas las transacciones -realizadas e imputadas- de los hogares, que cubra todos los componentes del ingreso y del gasto, así como los cambios en el ahorro. Esta información sólo puede ser provista por encuestas comprensivas de ingresos y gastos de los hogares. Tales encuestas son, sin embargo, costosas y exigentes en términos de recursos técnicos y humanos. Pero por otra parte, los propósitos señalados no requieren que la batería completa de datos que ellas recogen sea provista a intervalos anuales, por lo que estas operaciones, que figuran entre las más sofisticadas y difíciles del aparato estadístico oficial, pueden emprenderse a intervalos más largos.

135. La evaluación corriente de los efectos de la política económica y social, así como las estimaciones de cuentas nacionales que le sirven de apoyo requiere, sin embargo, datos algo más frecuentes sobre la formación y distribución del ingreso de los hogares. Aunque cualquier evaluación completa del bienestar de distintos grupos de hogares requiera también, como se acaba de señalar, datos sobre su consumo, una vez realizado el diagnóstico y establecidos los rasgos estructurales de la situación y comportamiento de gasto de los hogares, es posible seguir la evolución probable de las situaciones de bienestar y de pobreza a través de mediciones sistemáticas de la distribución del ingreso de los hogares y del acceso de éstos a los servicios públicos esenciales. Esta posibilidad da cabida a un nuevo tipo de encuesta que se puede incorporar a los programas de propósitos múltiples: la encuesta de ingresos, o el módulo de ingresos del hogar en las encuestas recurrentes de propósitos múltiples.

136. Las encuestas de ingresos pueden, en principio, recoger información sobre todas las recepciones corrientes de los hogares, ya sea que se origine

/en el

en el proceso productivo, en la propiedad de activos o en transferencias, o que se trate de recepciones en efectivo o en especie. Pueden proporcionar, por lo tanto, la información requerida sobre como se distribuye el ingreso, como se origina y transforma esa distribución, y sobre como se vincula con las ocupaciones productivas. No pueden, en cambio, proporcionar información directa sobre el bienestar real que los distintos grupos de hogares derivan de su ingreso.

137. La información que se puede recoger mediante encuestas de ingresos de periodicidad anual puede servir de base a la estimación y actualización de la cuenta de los hogares del sistema de cuentas nacionales. Debe, por otra parte, estar vinculada a la información sobre características del empleo, que se recoge periódicamente, para hacer posible el análisis de la relación entre la distribución del ingreso y el aparato productivo.

138. La investigación de un módulo de ingresos del hogar en las encuestas recurrentes de propósitos múltiples puede llenar estos mismos requerimientos, aunque con algunas limitaciones en cuanto al detalle y la precisión de las estimaciones. Cumple, además, otro objetivo: el de proporcionar el marco del ingreso del hogar, para el análisis del empleo y las remuneraciones.

139. La medición de las remuneraciones individuales resulta, como se discutió anteriormente, necesaria para identificar una de las características esenciales del empleo, particularmente útil para medir las situaciones de subempleo. Por otro lado, la medición de las remuneraciones obtenidas por la población ocupada en diferentes actividades y ocupaciones, sobre base continua o recurrente a través de las encuestas de hogares, puede constituir un instrumento instituíble de seguimiento y orientación de la política de remuneraciones, en los casos y sectores para los que no se dispone de información proveniente de encuestas de establecimientos, o en que ésta no es confiable.

140. Para estos propósitos interesa, fundamentalmente, la remuneración individual en cada ocupación, ya que es ésta la unidad de análisis. Esto se logra mediante una adecuada investigación de la remuneración de cada ocupación en las encuestas de empleo.

141. Sin embargo, al analizar los problemas de la medición del subempleo ya se señaló que el propósito último que predomina en la identificación y análisis de este problema está inspirado en consideraciones de bienestar y en la

/interrelación que

interrelación que tiene con el problema de la pobreza. El análisis del subempleo a través de las remuneraciones individuales estaría incompleto, por lo tanto, si no se vincula a éstas con los niveles de ingreso familiar. Esto no impide que, para este tipo de análisis sea la ocupación la unidad de análisis pertinente, cuyas características de baja productividad y baja remuneración están en la raíz del problema de la pobreza. Sólo apunta a la necesidad de relacionar la remuneración individual con el nivel y composición del ingreso del hogar. Ello puede lograrse, en alguna medida limitada, incluyendo en las mismas encuestas de empleo una somera investigación del ingreso de cada hogar. No existen impedimentos definitivos, sin embargo, para que estas encuestas profundicen, en alguna medida, sobre la cuantía y composición de los ingresos totales de cada persona y, por consiguiente, de los ingresos del hogar. La relación entre las remuneraciones individuales en cada ocupación y los ingresos del hogar puede lograrse, alternativamente, mediante la vinculación de las encuestas de empleo con las de ingresos, y aún con las de ingresos y gastos, a través del diseño muestral.

142. La remuneración individual puede ser utilizada, además, como indicador de la condición económica de cada persona activa; desde este punto de vista, y aún sin entrar al análisis del bienestar, la remuneración puede ser utilizada como una característica socioeconómica más, que junto con las ocupacionales, educacionales familiares, etc. de cada persona, puede ser materia de análisis multivariado.

143. La medición de las remuneraciones como una característica del empleo sirve tanto a propósitos de política coyuntural como para la configuración del problema estructural del subempleo. Su medición debería, por lo tanto, acompañarla de las otras características del empleo. Para propósitos de seguimiento de la evolución de las remuneraciones, esencialmente coyunturales, poca duda cabe que las mediciones deberían tener una periodicidad intraanual adecuada al ritmo de la toma de decisiones relacionada con la política de remuneraciones.

144. Todo lo dicho sobre la estrecha interrelación de los propósitos analíticos que cumple la medición de los ingresos y las remuneraciones y sobre el grado en que se complementan los distintos tipos de encuesta realzan las ventajas de un programa continuo de encuestas integradas. En la medida en que se logre consolidar una capacidad permanente para llevar a cabo encuestas

nacionales de hogares, es posible aplicar esa capacidad a la ejecución de un programa de encuestas sobre temas múltiples -no necesariamente una encuesta única, general, de propósitos múltiples- que tenga la necesaria continuidad y flexibilidad para realizar diferentes tipos de encuesta, con la periodicidad con que cada una es requerida para sus propósitos principales. Un programa integrado de estas características ofrece, a partir de un mismo conjunto de capacidades básicas, la posibilidad de interrelacionar los resultados de diferentes tipos de encuestas a través del relacionamiento entre los diferentes conceptos de ingreso que es posible investigar mediante cada tipo de encuesta, de la vinculación entre diferentes clases de unidades receptoras, de la complementación entre los períodos para los cuales se realizan las investigaciones, e incluso relacionando los resultados de las diferentes submuestras utilizadas, aproximándose a la meta de disponer de una única base dinámica de datos sobre los hogares.

II. El marco conceptual

a) Los conceptos de ingreso

i) El ingreso de los hogares en la contabilidad nacional

145. Las recomendaciones internacionales contenidas en las Directrices Provisionales sobre Estadísticas de la Distribución del Ingreso, el Consumo y la Acumulación de los Hogares (Naciones Unidas, Serie M, N° 61) cumplen con el propósito de proporcionar un marco de referencia conceptual para la cuantificación de los ingresos y de su distribución, consistente con las cuentas del Sistema de Cuentas Nacionales, pero con mayor énfasis y orientación hacia la captación y descripción de cada etapa importante en la apropiación y empleo de los ingresos por parte de los hogares. La clasificación y la definición de los flujos de ingreso que se incluyen en la cuenta de ingresos y gastos de las Directrices constituyen, en particular, un adecuado marco general con respecto al cual se pueden referir las mediciones de ingresos obtenidas de las encuestas de hogares.

146. El cuadro que se presenta a continuación presenta los componentes del ingreso total de los hogares, clasificados según se trate de ingresos primarios, ingresos de la propiedad recibidos o transferencias corrientes y otros beneficios percibidos. Muestra, asimismo, las diferencias entre este concepto y los conceptos alternativos de ingreso total disponible de los hogares y de ingreso total disponible de la población.

/Componentes del

Componentes del ingreso de los Hogares

1. Ingreso primario
 - a) Remuneración de los asalariados
 - i) Sueldos y salarios
 - a. En efectivo
 - b. En especie
 - ii) Contribuciones de los empleadores a la seguridad social y planes análogos
 - b) Ingresos de los miembros de cooperativas de producción
 - c) Ingreso empresarial bruto de las empresas no constituidas en sociedad. (Incluidos los fondos retirados de las cuasisociedades).
2. Ingresos de la propiedad recibidos
 - a) Alquileres imputados de las viviendas ocupadas por sus propietarios
 - b) Intereses
 - c) Dividendos
 - d) Alquileres
3. Transferencias corrientes y otras prestaciones recibidas
 - a) Prestaciones de la seguridad social
 - b) Pensiones y anualidades de seguros de vida
 - c) Otras transferencias corrientes recibidas

Ingreso total de los hogares

Menos

4. Impuestos directos pagados

Menos

5. Contribuciones a la seguridad social y a las cajas de pensiones
 - a) Seguridad social
 - b) Cajas de pensiones

/Ingreso disponible

Ingreso disponible total de los hogares

Más

6. Ingreso por concepto de servicios prestados gratuitamente o a precio reducido por las administraciones públicas y las instituciones privadas sin fines de lucro y las empresas, y por concepto de subsidios de las administraciones públicas.
-

Ingreso total disponible de la población

Fuente: Adaptación del cuadro II. 1 de Naciones Unidas, Directrices Provisionales sobre Estadísticas de la Distribución del Ingreso, el Consumo y la Acumulación de los Hogares. (ST/ESA/STAT/SER.M/61), New York, 1977.

Para tener claro como se relaciona este marco con los agregados macroeconómicos más usuales se hace necesario tener presente el encadenamiento de etapas en la generación, apropiación y redistribución de los ingresos, tal como aparecen registradas en el Sistema de Cuentas Nacionales. ^{1/}

Para los propósitos de esta discusión sólo interesa realzar, dentro del marco conceptual constituido por el SCN, las percepciones de los hogares y de las empresas no constituidas en sociedad y los usos o disposiciones de esos ingresos por parte de los hogares.

147. La cuenta de ingresos y gastos de los hogares y empresas no constituidas en sociedad del Sistema de Cuentas Nacionales constituye la base sobre la que se ha construido la cuenta de ingresos y gastos de las Directrices, que se sintetiza en el cuadro anterior. Esta última contiene, sin embargo, la subdivisión y reclasificación de algunos ítems de la primera, con el objeto de delinear las etapas en la formación del ingreso de los hogares y su disposición; la subdivisión en subcuentas resultante permite mostrar explícitamente los conceptos de ingreso primario e ingreso distribuido de factores, que no se usan en el SCN, y el ingreso disponible de los hogares.

^{1/} Naciones Unidas, Un Sistema de Cuentas Nacionales, (ST/STAT/SER.F/2/Rev.3), New York, 1970.

148. El concepto de ingreso total disponible de la población -que no se utiliza en el Sistema de Cuentas Nacionales- incluye, además del ingreso total disponible de los hogares, el valor de los bienes y servicios recibidos por los hogares gratuitamente o a un costo nominal. Este concepto contable requiere ser construido mediante imputaciones de esos valores. Su inclusión en el marco conceptual obedece a la necesidad de incorporar los efectos redistributivos del gasto público, así como el concepto de ingreso total disponible de los hogares incorpora los efectos de la imposición directa.

ii) Requerimientos a llenar por las encuestas de hogares

149. La duodécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (octubre de 1973) ha recomendado que: ^{1/}

A los fines de las encuestas sobre ingresos y gastos familiares, el ingreso del hogar es la suma de los ingresos en metálico y en especie consistentes, como regla general, en entradas de tipo periódico destinadas al hogar o a los miembros del hogar por separado, recibidas en forma regular a intervalos anuales o más frecuentes.

El ingreso del hogar procede de las siguientes fuentes principales: sueldos, salarios y otros reglones conexos recibidos de los empleadores, ganancias netas de los trabajadores por cuenta propia, beneficios de negocios, rentas por concepto de inversiones personales (alquileres, intereses, dividendos), regalías y comisiones. Para los fines de las encuestas de hogares, es conveniente incluir como ingresos los pagos periódicos percibidos regularmente de una herencia o de un fondo fiduciario, pensiones alimenticias, pensiones, rentas vitalicias, becas, remesas y otras ayudas en efectivo percibidas regularmente, y varias otras entradas periódicas, junto con las prestaciones de seguridad social y conexas en metálico y en especie.

150. Los requerimientos del marco conceptual en el sentido de incluir los ingresos en especie imponen la realización de imputaciones de diversa índole e importancia. El caso clásico de la producción agrícola consumida por el propio hogar limita su vigencia, en las áreas urbanas, a la parte de los cinturones verdes que puedan caer dentro de éstas y a los hogares de agricultores ausentistas. Quizás revista una mayor importancia relativa en algunos países la provisión gratuita de alimentos por hogares de áreas rurales cercanas o el valor de los productos caseros producidos por el propio hogar, como así también otros

^{1/} Oficina Internacional del Trabajo, Recomendaciones Internacionales sobre Estadísticas del Trabajo, Ginebra, 1975.

relativos en especie del propio negocio o empresa. También deberían realizarse imputaciones del valor de los bienes y servicios (alimentos, vestuario, vivienda, etc.) que forman parte de las remuneraciones, ya sea contractual o consuetudinariamente, así como por el valor de los bienes y servicios que prestan gratuitamente las empresas a sus trabajadores.

151. El marco conceptual de las Directrices incluye, como parte de las remuneraciones de los asalariados, a las contribuciones de los empleadores a la seguridad social y planes análogos, aunque se reconoce que puede no ser posible realizar estas imputaciones cuando los asalariados no posean información acerca de las contribuciones que efectúan sus empleadores, como es el caso en las encuestas de hogares. Se han realizado, sin embargo, intentos -como el de la encuesta de ingresos de Panamá para 1970- de imputar las contribuciones de los empleadores sobre la base de las contribuciones de contraparte declaradas por los asalariados.

152. La consideración por separado de los ingresos de los miembros de cooperativas de producción obedece, en los países y sectores donde este modo de producción tiene cierta importancia, a necesidades analíticas, y facilita la captación de este tipo de ingresos.

153. Las Directrices recomiendan que el ingreso empresarial se registre bruto, sin deducir imputaciones por consumo del capital fijo en las empresas personales, puesto que no es de esperar que los hogares estén en condiciones de proveer información confiable sobre la depreciación de los activos de las unidades de producción que posean.

154. El valor locativo neto atribuido a la vivienda que ocupa su propietario debe también incluirse en los ingresos familiares. Es necesario tener en cuenta esta partida al comparar los niveles económicos y de vida de grupos diferentes de la población que presentan diferentes proporciones de personas que habitan viviendas de su propiedad. Sin embargo, este proceder puede presentar ciertos problemas de orden práctico en determinadas situaciones como, por ejemplo, en las aldeas de los países en vías de desarrollo en donde las unidades de vivienda son virtualmente propiedad de sus ocupantes, y, consecuentemente, no existen datos disponibles sobre el valor de los alquileres en el mercado.

1/ Oficina Internacional del Trabajo, Alcance, métodos y utilización de las encuestas sobre gastos familiares, Ginebra, 1971.

También debe incluirse en los ingresos familiares el valor locativo bruto estimado de las viviendas ocupadas gratuitamente, aunque esa condición no se obtenga como salario en especie.

155. Los hogares reciben, por un lado, prestaciones del sistema de seguridad social, a las que tienen derecho legal, consistentes en jubilaciones, pensiones, seguro médico, etc., y transferencias contractuales como las pensiones y anualidades de seguros de vida. Pueden recibir, por otro lado, transferencias corrientes no contractuales ya sea de agencias gubernamentales o de instituciones privadas sin fines de lucro (como, por ejemplo, pagos de asistencia social o becas), de empresas (por ejemplo, beneficios del tipo de las pensiones) o de otros hogares, residentes o no en el país. Las transferencias corrientes entre hogares residentes (como regalos en efectivo o en especie, pensiones de subsistencia por divorcio) resultan consolidadas en el marco contable agregado de las Directrices, pero deben incluirse en el ingreso de cada hogar, ya que pueden tener una influencia significativa en el nivel de bienestar de ciertos grupos de hogares.

156. La imputación del valor de los bienes y servicios que presten gratuitamente o a costo reducido las administraciones públicas y otras entidades -como instrucción, asistencia médica, vivienda, servicios sanitarios, etc.- a los hogares, son requeridos por las Directrices para arribar a una medida del ingreso total disponible de la población, concepto que intenta reflejar con mayor precisión el bienestar. Se reconoce, sin embargo, que estas imputaciones sólo pueden ser realizadas en etapas posteriores de estimación, sobre la base de la información contable de las administraciones que realizan los gastos. Con todo, tanto para posibilitar la medición de este concepto de bienestar como para ampliar la información pertinente de la base de datos sobre los hogares se requiere que las encuestas de hogares provean información sobre el acceso y utilización efectiva de estos servicios por parte de los hogares.

157. Por otra parte, la duodécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (octubre de 1973) ha indicado que: ^{1/}

"Deberían incluirse en las encuestas sobre ingresos y gastos familiares las siguientes partidas, pero sin considerarlas como parte de los

^{1/} Oficina Internacional del Trabajo, op. cit.

ingresos de los hogares aún cuando su producto sea invertido en gastos de consumo: entradas por venta de propiedades, retiros de cajas de ahorros, premios de la lotería, préstamos obtenidos, reembolsos de préstamos (capital), ganancias imprevistas tales como sumas alzadas por concepto de herencia, pago del capital (aparte las rentas vitalicias) al vencimiento de pólizas de seguro de vida, indemnizaciones a tanto alzado por accidentes y daños y perjuicios. Los rasgos generales de este tipo particular de entradas y de otras partidas que se excluyen del ingreso son los siguientes: en general no son periódicos (es decir, que no se cobran año tras año, mes tras mes, etc.), y el hogar que los cobra no los considera como ingresos".

iii) Adecuación a las posibilidades de cada tipo de encuesta

158. La adecuación de los conceptos de ingreso utilizables en los diferentes tipos de encuesta al marco conceptual descrito -que a su vez resume las diversas necesidades analíticas- debe ser lo suficientemente flexible como para no extender las exigencias conceptuales más allá de las posibilidades reales del instrumento de medición. Aún así, todavía queda un buen camino por recorrer para aprovechar plenamente esas posibilidades al servicio de la validez conceptual de los resultados que se obtienen de los diferentes tipos de encuesta de hogares.

159. Resulta particularmente arduo realizar, en las encuestas, las imputaciones requeridas para llegar a una cobertura completa de los ingresos generados en la actividad económica corriente. Las encuestas de ingresos y gastos deben, normalmente, imputar las recepciones en especie para alcanzar una cobertura de ingresos equivalente a la del consumo, que se supone debe incluir entre los bienes y servicios utilizados los que se obtienen ya sea como remuneración, ya sea de la producción doméstica del propio hogar, o bien de otros hogares. Aún así, es a veces más aconsejable derivar estas imputaciones de la investigación del consumo, que las encuestas de ingresos y gastos llevan a cabo en mayor detalle, lo que permite realizarlas con una mayor acuracidad y lograr una mayor congruencia entre ingresos y gastos. Claro está que el aprovechamiento de esta posibilidad depende en gran medida de la capacidad de procesar flexiblemente los datos registrados y de realizar las imputaciones directamente en la base de datos. En las encuestas especiales de ingresos no existe esta posibilidad, pero se dispone, en cambio, de mayores recursos por entrevista para investigar las distintas formas de ingreso, lo que abre la alternativa de recoger información

/detallada sobre

detallada sobre la cual basar las imputaciones por ingresos en especie. El asegurar que se incluya alguna estimación del valor de los ingresos en especie en todos los casos en que se perciben esos ingresos quizás sea más crucial para la validez conceptual de los resultados que se obtienen de una encuesta que la acuracidad misma de esa estimación. En las encuestas de empleo, suele ser bastante limitada la proporción de recursos que se pueden destinar a la investigación de las remuneraciones; en la medida en que esta limitación no permita asegurar, en todos los casos, la medición de los ingresos en especie, puede ser preferible medir los ingresos en efectivo y eventualmente preguntar si además se han recibido remuneraciones en especie y bajo qué forma, en vez de intentar obtener una respuesta global que supuestamente incluye el valor de esas imputaciones.

160. Como ya se indicó, se reconoce la imposibilidad práctica de que las encuestas de hogares provean valores imputados de los servicios públicos recibidos gratuitamente y, en consecuencia, de que puedan medir el concepto de ingreso total de la población. Ello no impide que las encuestas investiguen y provean información sobre el acceso efectivo de los hogares a esos servicios, los obstáculos al acceso, y la intensidad y aún la calidad de los servicios que reciben. Cada tipo de encuesta ofrece diferentes posibilidades de investigación, por lo que más adelante se vuelve sobre este tema.

161. Las preguntas sobre ingresos que se realizan en las encuestas tienen, necesariamente, que referirse de manera más específica que la indicada por el marco conceptual a las formas en que los receptores perciben y visualizan los distintos tipos de ingreso. Esto se relaciona estrechamente con el grado de detalle con que cada tipo de encuesta investiga los ingresos. Por ejemplo, aún cuando se requiera que las remuneraciones de los asalariados incluyan el total de recepciones, no sólo los habituales, la captación efectiva de las recepciones estacionales o extraordinarias depende en buena medida de que se pueda preguntar acerca de ellas en particular y por separado, lo que depende de los recursos totales de entrevista de que se disponga. De manera similar, cuando se investiga sobre los ingresos netos sin preguntar en detalle sobre las deducciones, es posible que se obtengan declaraciones también netas de deducciones por conceptos tales como cuotas sindicales, cuotas de amortización de préstamos o deducciones judiciales, que sin embargo forman parte de los ingresos. La intención de medir

/los ingresos

los ingresos brutos, antes de cualquier tipo de deducción, puede encontrar, por otro lado, limitaciones impuestas por la posibilidad efectiva de indagar acerca de los pagos o deducciones por impuestos y contribuciones y de verificar que los ingresos declarados son efectivamente brutos.

162. El grado de detalle con que se investiguen los ingresos responde, en realidad, a dos clases de preocupaciones. Por un lado, la de asegurar la inclusión o exclusión de determinadas partidas, como las que se acaban de mencionar, aún cuando el propósito principal sea el de medir el ingreso total. Por otro lado, la de asegurar la desagregación de los ingresos del hogar, por tipo de ingreso requerida para propósitos analíticos y que es aconsejable incorporar a la base de datos creada a través de la encuesta. Para satisfacer la mayoría de tales propósitos, incluido el análisis pormenorizado de la relación entre tipos de ingreso y tipos de gasto, se requeriría idealmente el detalle incluido en las directrices y aún más, la apertura de cada partida entre ingresos habituales y transitorios. Sin embargo, para muchos análisis de formación de ingresos del hogar, de estrategias de supervivencia y de comportamientos en el mercado de trabajo, puede bastar con la medición de los cuatro grandes tipos de ingreso (sueldos y salarios, ingresos empresariales, ingreso de la propiedad y transferencias corrientes), los que también se acomodan a la mayoría de los ejercicios de validación de los resultados de las encuestas con información de otras fuentes. A este respecto cabe recalcar la necesidad, impuesta tanto por exigencias analíticas como por conveniencia operativa, de distinguir los sueldos y salarios de los ingresos empresariales, entre los ingresos primarios recibidos por la población activa.

163. La discusión anterior indica la inconveniencia de intentar medir un único concepto de ingreso en todos los tipos de encuesta. Lo más aconsejable parece ser aprovechar en forma óptima las posibilidades que ofrece cada tipo de encuesta, y que son función de los recursos de entrevista que puedan destinarse a la investigación de los ingresos, del método de recolección de los datos, del entrenamiento y calidad de los entrevistadores, del planteo general de la entrevista y de las posibilidades de procesar flexiblemente los datos recogidos, para análisis de consistencia y para realizar imputaciones. De acuerdo con esas posibilidades se puede establecer, para cada tipo de encuesta, el grado de detalle de las preguntas, la realización de imputaciones, la investigación en

/forma bruta

forma bruta o neta, la desagregación de las estimaciones por tipo de ingreso y, en definitiva el concepto de ingreso de los hogares a medir. La optimización indicada es posible en el marco de un programa integrado de encuestas que atiende a diversos propósitos y requiere la articulación precisa de los conceptos utilizados en las distintas encuestas, a través del marco conceptual descripto de manera de que cada una de ellas contribuya con estimaciones inequívocas a constituir una base común de datos en la que la mayoría de los propósitos analíticos puedan encontrar insumos, y en la que puedan relacionarse los resultados de un tipo de encuesta con los de encuestas de otro tipo a través de una clara correspondencia entre los conceptos de ingreso medidos en cada una.

164. Para que la utilización de los resultados de cualquier encuesta no sea equívoca y se adecúe al modelo analítico para el que se pone en uso, es necesario poner a disposición del usuario la mayor información posible sobre las definiciones utilizadas y la forma en que se realizaron las preguntas de ingreso. Para proporcionar información completa a este respecto, resulta aconsejable publicar, junto con los resultados de la encuesta, los cuestionarios utilizados y las instrucciones y ejemplos proporcionados a los encuestadores, a modo de glosario de las definiciones de cada tipo de ingreso.

b) Las unidades de análisis

165. Para propósitos de bienestar, la unidad de análisis de los ingresos es el grupo que comparte sus recursos de tal manera que los niveles de bienestar de sus miembros son estrechamente interdependientes y se hallan influidos por decisiones comunes sobre el uso de esos recursos. Estas características corresponden a una unidad de gasto, ya que es a través del gasto en común, compartiendo las necesidades esenciales para vivir, como se determina el bienestar del grupo. Este concepto se corresponde con la definición de hogar recomendada para los censos de población y aplicable como unidad de análisis en cualquier tipo de encuesta de hogares, como se indica al tratar el tema más adelante.

166. El criterio básico para la identificación de los miembros de un hogar es el de la existencia de disposiciones básicas comunes para la vida doméstica, tales como compartir una provisión común de alimentos y también, característicamente, la misma unidad de habitación.

/167. El análisis

167. El análisis del comportamiento y de la condición de los individuos puede llevarse a cabo con mayor validez, para algunos propósitos, con referencia a la familia, como grupo socioeconómico basado tanto en el parentesco como en los arreglos de vida en común. La definición de esta unidad de análisis, que también se indica más adelante, ubica a la familia como un tipo especial de hogar multipersonal, en el que los miembros del grupo, además de compartir la misma unidad de vivienda, las comidas y mantener relaciones financieras mutuas, se hallan emparentados entre sí. La familia como unidad de análisis incorpora, pues, no sólo los determinantes del comportamiento individual relacionados con el bienestar compartido, sino también los que se enraizan en el trasfondo común constituido por el parentesco.

168. El receptor individual de ingresos constituye una unidad de análisis pertinente para el estudio de las formas y determinantes de la generación de las remuneraciones en el proceso productivo y en el mercado de trabajo y también para obtener una mejor perspectiva sobre los mecanismos fiscales de redistribución. Para propósitos de bienestar, sin embargo, el análisis en términos de los receptores individuales de ingreso resulta sólo una aproximación gruesa, que requiere ser complementada con el análisis en términos del hogar.

169. Existen personas activas que se hallan en situaciones especiales, diferentes de las relaciones de producción y del sistema de remuneraciones predominantes, como los trabajadores -familiares o allegados- no remunerados o el personal de servicio doméstico. La inclusión de estas personas, no receptoras en el universo de estudio interesa principalmente para el análisis de las relaciones de producción y de las remuneraciones que se originan en la actividad productiva. Para el análisis de bienestar, el foco continúa siendo el hogar al que pertenecen, aunque no debe olvidarse la influencia que tienen estas situaciones sobre la condición social de esas personas.

III. La investigación del acceso efectivo a servicios públicos básicos

170. Como ya se indicó, resulta crucial para el análisis del bienestar y la identificación de situaciones de pobreza obtener información sobre el acceso efectivo de los hogares a los diferentes servicios públicos, la intensidad con que los aprovecha y los obstáculos que encuentran para satisfacer sus necesidades básicas en esas áreas. Sin duda, las encuestas de ingresos y gastos ofrecen la posibilidad de investigar estos aspectos del bienestar que normalmente escapan a las mediciones que se obtienen a través de ellas. Las encuestas especiales de ingresos podrían contemplar, dentro de su asignación de recursos de entrevista, la investigación del acceso a servicios públicos, componente inequívoco de las situaciones de bienestar que estas encuestas pretenden identificar. Resulta, en cambio, más problemático que este tema pueda incluirse en las encuestas corrientes de empleo; incluso cuando se les adiciona un módulo especial de ingresos. La investigación del acceso a servicios públicos puede justificar, por sí misma, la inclusión de un cuestionario suplementario, en la encuesta de empleo, dedicado al tema y diferente del de ingresos; o aún la realización de encuestas especiales, como la que se llevara a cabo en Colombia a nivel nacional,^{1/} y que investigara el acceso -y el costo- de los hogares a los servicios de agua, alcantarillado, electricidad, eliminación de residuos, a los distintos niveles de educación y a becas, a las distintas clases de servicios médicos y el transporte hasta los lugares de trabajo.

^{1/} Marcelo Selowsky, The Distribution of Public Services across Income Groups. A Case Study of Colombia, DRC World Bank, 1977. (First Draft).

IV. Errores ajenos al muestreo y formas de investigar los ingresos

a) Importancia relativa de los errores ajenos al muestreo

171. La experiencia ha mostrado inequívocamente que la confiabilidad de los resultados sobre ingresos de encuestas de hogares a base de muestras del tamaño que es corriente en los países de la región, se hallan más afectados por errores ajenos al muestreo que por los errores de muestreo. Esto rige tanto para el ingreso total de los hogares como para la mayoría de los tipos de ingreso. Sólo si se trabaja con una amplia desagregación por tipos de ingreso, los resultados que se obtengan para los componentes de escasa significación pueden estar relativamente más afectados por los errores de muestreo.

172. Si bien todavía no se presentan en forma suficientemente sistemática análisis de los errores de muestreo a que están sujetos los resultados de las encuestas que se publican, frente al hecho señalado resulta aún más notoria y grave la falta de análisis de las posibles fuentes de errores ajenos al muestreo y de operaciones de validación de la calidad de esos resultados.

b) La falta de respuesta y su tratamiento

173. El hecho de no poder asegurar una respuesta por parte de todas las unidades de la población encuestada puede llegar a afectar seriamente la representatividad de los resultados y, por lo tanto, su utilidad. La falla en obtener información sobre los ingresos de algunas de las unidades seleccionadas en la muestra puede deberse a deficiencias del marco muestral, a la imposibilidad de contactar a alguna de las unidades de la muestra, o el rechazo total o parcial a la entrevista, incluyendo el ulterior rechazo de la encuesta por unidades que inicialmente aceptaron cooperar.

174. Una causa de fracaso en observar unidades seleccionadas en la muestra obedece a que se trata de unidades que se hallan fuera de la población definida, ya sea porque se trata de unidades de empadronamiento que no existen más o de viviendas desocupadas, o de población que no se halla comprendida por la definición de hogares privados. En estos casos se trata, en rigor, de defectos del marco muestral que recién se detectan en la investigación.

175. Otro grupo de causas de no entrevista se vincula con el fracaso en contactar a unidades seleccionadas a encuestar, ya sea por falla en enumerar al hogar en la operación de enumeración o por falla en encontrar a algún miembro del hogar después de varias visitas.

176. En estos casos, el análisis de la escasa información que pueda proporcionar el marco muestral o la observación de la vivienda puede ser útil para detectar si hay probabilidades de sesgo, en el sentido de que las unidades no contactadas tiendan a concentrarse en determinados estratos socio-económicos, o bien si es válido reemplazar las unidades no contactadas por otras del mismo segmento y estrato muestral (ya sea por reemplazo efectivo en la muestra, por duplicación de observaciones, o por corrección de los factores de expansión).

177. La falta total de respuesta a la encuesta por rechazo de la entrevista es, asimismo, difícil de tratar. El rechazo a la encuesta cuando el entrevistado sabe que ésta investiga características socio-económicas o que incluye preguntas sobre el ingreso, puede ser más frecuente en ciertos estratos de la población, distorsionando los resultados. El reemplazo automático de las unidades que rechazan la encuesta puede, simplemente, disimular ese sesgo. Para poder diseñar procedimientos de reemplazo que tiendan a corregir la distorsión, se haría necesario conocer algo acerca de las características de la unidad. Las posibilidades de obtener alguna información en estos casos son, sin embargo, muy pocas. Cuando la muestra se ha podido estratificar en forma significativa y detallada, parte de esta necesidad se halla satisfecha por las características que definen cada estrato.

178. Una tercera categoría de falta de respuesta, de particular importancia para la medición de la distribución del ingreso, es la constituida por el fracaso en obtener información sobre ingresos de hogares contactados, ya sea por falta de conocimiento del informante o, más frecuentemente, por rechazo a las preguntas sobre el tema. Esta falta de respuesta sobre ingresos suele estar concentrada en hogares de ciertas características, por lo que mantener esos casos de no respuesta como una categoría aparte en la tabulación de los resultados, o suponer que se distribuyen al azar, puede provocar serias distorsiones para el análisis. Siempre es mejor aplicar procedimientos de imputación del ingreso faltante, preferiblemente automáticos, sobre la base de las características conocidas de la unidad y de los ingresos de otras unidades de esas

/características.

características. Pero al diseñar estos procedimientos debe tenerse en cuenta que ninguna característica suele determinar, por sí sola, el ingreso, por lo que la imputación debería basarse en algún modelo que tomara en consideración tanto las características personales como ocupacionales de los perceptores. En cualquier caso, se hace necesario analizar las características conocidas de los casos de rechazo parcial y presentar los resultados de este análisis a los usuarios, para proporcionar indicios acerca de los posibles sesgos que la no respuesta puede haber introducido en los resultados, y que aún la imputación automática quizás no haya podido solucionar. Cuando ésta se lleva a cabo se hace, además, necesario indicar el modelo de acuerdo con el cual se realizará y las tasas de imputación.

179. En general, se puede realizar una mejor utilización de los datos sobre ingreso recogidos por encuestas de hogares, si éstas publican las tasas de no respuesta, por causas y, en especial, las tasas de rechazo, totales y para grupos significativos de la población, así como indicaciones del tratamiento adoptado para cada tipo de no respuesta.

c) Sesgos de respuesta

180. La entrevista es una situación en la que interactúan un cúmulo de factores que pueden dar origen a errores de respuesta. Algunos de esos errores son del tipo que tienden a compensarse en experiencias repetidas y se atribuyen, por consiguiente, a la variancia de respuesta de esa entrevista específica. Otros errores son, en cambio, sistemáticos y dan origen a sesgos de respuesta, que se pueden asociar a las condiciones específicas de la encuesta.

181. Del conjunto de esas condiciones, la técnica de pregunta puede dar lugar, en particular, a sesgos de respuesta cuya operación afecta no sólo al valor sino también al concepto del ingreso que se registra.

182. El mayor detalle en las preguntas de ingreso puede resultar o no en una menor subdeclaración del ingreso total. Es probable, en cambio, que el registro detallado de los ingresos contribuya a obtener mediciones de una mayor precisión en cuanto a los conceptos de ingreso registrados y, por lo tanto, a una mayor homogeneidad conceptual de las mediciones a través de la población encuestada.

183. Hasta donde es posible generalizar los resultados de las experiencias realizadas ocasionalmente sobre este aspecto particular de las técnicas de

/encuesta, las

encuesta, las respuestas a una pregunta amplia sobre el ingreso tienden a cubrir sólo los retiros o ingresos habituales en forma neta. En el mismo sentido operan los períodos de recuerdo cortos. El registro detallado de todos los ingresos, aplicado en condiciones óptimas, permitiría superar esta propensión mediante el registro, por un lado de los ingresos netos en cada uno de los ítems correspondientes y, por otro, de los ingresos no habituales, deducciones, imputaciones de ingresos devengados, e ingresos en especie. Los períodos de recuerdo más largos parecen contribuir, asimismo, a registrar las percepciones no habituales, aunque puedan afectar en otros sentidos la acuracidad de las mediciones.

184. Es razonable suponer que cuando los asalariados responden a una sola pregunta amplia sobre sus remuneraciones en la semana o mes anterior, tienden a incluir sólo los ingresos habituales netos en efectivo. Es en reconocimiento a esa posibilidad que la mayoría de las encuestas de empleo preguntan justamente por estos ingresos. Las que inquieren sobre los ingresos totales brutos, probablemente sólo logran medir, en la mayoría de los casos, ingresos habituales y netos, aunque con el agravante de una mayor heterogeneidad conceptual en el conjunto de las respuestas. Las encuestas de ingresos y de presupuestos familiares utilizan, en cambio, la itemización detallada de las remuneraciones, y períodos de recuerdo más largos; ello ayuda a disminuir los errores de interpretación y de recuerdo que generalmente bloquean el registro de las percepciones no habituales. Este procedimiento puede ayudar a disminuir, asimismo, los sesgos de respuesta que actúan en el sentido de registrar los ingresos en forma neta.

185. Algo parecido puede ocurrir con el registro de los salarios en especie. Cuando estas remuneraciones quedan incluidas en los alcances de una única pregunta amplia sobre ingresos, en conjunto con las remuneraciones en efectivo, la respuesta global puede subestimar el componente en especie o aún olvidarlo a pesar de las instrucciones de la encuesta. La investigación de los salarios en especie por medio de un ítem separado contribuye a facilitar su inclusión, aunque la medición no esté exenta de sesgos subestimativos.

186. En lo que atañe a la medición de los ingresos empresariales, casi todas las encuestas -aún las de ingresos y las de presupuestos familiares -preguntan sobre esta clase de ingresos en forma poco detallada, por medio de

una o pocas preguntas sobre los ingresos del negocio o profesión, netos de gastos pero antes del pago de impuestos. Es de suponer que este tipo de pregunta amplia obtenga respuestas considerablemente heterogéneas, pero con una marcada propensión a registrar los retiros realizados en efectivo del propio establecimiento o actividad independiente. Cuando en la encuesta no se aplica, por lo costoso, la técnica alternativa de reconstruir en forma aproximada la cuenta de producción de la actividad, el contenido conceptual de esos retiros puede resultar ambiguo, ya que el receptor no está, por lo general, en condiciones de determinar los ingresos netos correspondientes a la actividad empresarial. Le resulta difícil, por un lado, realizar una apreciación de las deducciones que deberían imputar por depreciación del capital fijo; tampoco le resulta fácil apreciar la medida en que estos retiros difieren del ingreso empresarial neto generado en su actividad en el período corriente, o implican, en cambio, detracciones o adiciones al patrimonio neto del negocio. Los cortos períodos de recuerdo no contribuyen, por su lado, a que sean tenidas en cuenta las transacciones o imputaciones que el empresario suele visualizar sólo al efectuar su balance anual, generalmente en ocasión de realizar sus declaraciones al impuesto sobre la renta.

187. En el caso de las viviendas ocupadas por sus propietarios, la imputación de los alquileres que les corresponderían probablemente presente el mismo tipo de problemas señalados para los salarios en especie. Cuando estos alquileres se preguntan como un ítem separado, están sujetos a los errores de respuesta corrientes en cualquier imputación que debe realizar el respondente. Cuando se registran, en cambio, en conjunto con el total de los ingresos de la propiedad, lo más probable es que resulten subestimados o que se llegue a olvidar la inclusión de este componente en la respuesta global.

188. Puede hacerse el mismo tipo de reflexiones acerca del conjunto de las transferencias corrientes recibidas y del conjunto de los ingresos de la propiedad. Sólo que el efecto de los sesgos de respuesta adquiere características muy diferentes en cada caso. Las transferencias son, en su mayoría, habituales, no sufren deducciones de importancia y no suelen acumularse para un mismo perceptor. Las preguntas globales sólo pueden inducir, en tal situación, el olvido de ítems menores. El carácter no habitual y suplementario de muchos de los ingresos de la propiedad aumenta, en cambio, la probabilidad de que

/sean omitidos

sean omitidos o queden muy subestimados en las respuestas globales o con cortos períodos de recuerdo.

189. La discusión anterior apunta al hecho de que es posible -y no siempre costoso- disminuir los efectos de los sesgos de respuesta por omisión mediante el interrogatorio detallado acerca de los diferentes tipos de ingreso y formas de recepción. Sobre todo si tal detalle sirve de apoyo a instrucciones y ejemplos claros para los entrevistadores, que permitan explicitar con mayor precisión qué se incluye y qué se excluye en cada concepto de ingreso.

190. Estas consideraciones ponen en evidencia la necesidad de realizar pruebas rigurosas de preguntas o cuestionarios alternativos para la investigación del ingreso tendientes a verificar, qué efecto tienen diversas formas de preguntar y diferentes grados de detalle sobre los sesgos por omisión, así como sobre las tasas de rechazo. La aplicación de modelos probabilísticos con repeticiones resulta útil, a estos efectos, para descomponer el error total y estimar el error atribuible al cuestionario. La evaluación de la calidad de los datos puede llevarse a cabo mediante reentrevista. El análisis factorial puede ser de utilidad complementaria en estas pruebas, para determinar la relación efectividad-costo de cada pregunta o cuestionario.

191. Resulta, asimismo, evidente la necesidad de llevar a cabo en forma sistemática tests de control de calidad de los resultados, mediante operaciones de validación con información exógena o por reentrevista, sobre muestras reducidas, para estimar la magnitud probable de los sesgos que afectan los resultados sobre ingresos y proporcionar a los usuarios las franjas de confiabilidad de esos resultados.

V. La medición de los ingresos en distintos tipos de encuestas

a) Encuesta de ingresos y gastos

192. Estas encuestas tienen en general una gran diversidad de objetivos como ser la obtención de coeficientes de ponderación para la elaboración de índices de precios al consumidor, proveer datos para el análisis de las condiciones de vida de la población, ayudar al conocimiento de las necesidades de desarrollo económico y social para el diseño de las políticas adecuadas, etc.

193. Estas encuestas pueden realizarse de distintas maneras, y según la forma utilizada es posible establecer una tipificación de ellas. Un primer tipo lo constituyen las encuestas que inquieren, en una o varias entrevistas, acerca de los datos de los ingresos de todo un año obligando al respondente a un considerable esfuerzo de memoria. Sin embargo, en este tipo de encuestas lo que generalmente se hace es registrar los gastos más frecuentes en períodos cortos (una o dos semanas) y otros gastos referirlos a períodos más largos, pero que constituyen fracciones del año (bimestre, trimestre) a fin de poder estimar posteriormente los gastos anuales. Un segundo tipo está constituido por las encuestas basadas en muestras de hogares distribuidas a lo largo de todo el año. Los períodos de entrevista de cada hogar son usualmente cortos y los períodos de referencia o de recordación pueden variar, como en el tipo anterior. Este tipo de encuesta no provee en general datos por hogar para períodos anuales sino que puede arrojar estimaciones de promedios anuales para diferentes estratos, permitiendo analizar las variaciones estacionales. Un tercer tipo de encuesta es el que utiliza el método de panel, consistente en el empleo de una muestra de hogares fija o sujeta a rotación en la que las unidades informan a intervalos regulares a lo largo del año, obteniéndose la información, generalmente, de registros que deben llevar los informantes. Si bien casi todas las encuestas de ingresos y gastos podrían tipificarse de acuerdo con la clasificación enunciada, es posible encontrar híbridos que han sido diseñados en base a una combinación de elementos de más de un tipo.

194. La medición de los ingresos a través de este tipo de encuesta puede verse favorecida por el hecho de que éstas requieren una gran preparación y

una organización del trabajo muy detallada con sistemas de supervisión y controles muy acuciosos, lo que es muy posible que redunde en una mejor calidad de los datos de ingresos. Como contrapartida, es frecuente que la concentración de esfuerzos en obtener datos acurados y detallados sobre el gasto traiga consigo que se destinen menores recursos de entrevista (cuestionario, tiempo, entrenamiento del encuestador) de lo que sería posible a la investigación de los ingresos.

195. Al investigar los ingresos y los gastos puede admitirse, en alguna medida, que la posibilidad de tener acceso a los hogares a través del tema de los gastos, pueda resultar beneficioso para encarar posteriormente la investigación de los ingresos, aunque también puede argüirse que el grado de detalle de los gastos que se solicita puede provocar el cansancio y rechazo de los hogares.

196. Una de las ventajas que se suele mencionar es la posibilidad de analizar la consistencia de los datos confrontando las declaraciones de ingresos y las de gastos. Sin embargo, esta ventaja se ve disminuida si se piensa en la posibilidad de errores en las declaraciones de ambos conceptos, o en los casos de estratos más bajos en que se pueden producir desbalances que impliquen un desahorro y cuya magnitud no sea posible evaluar o justificar con elementos objetivos.

197. De todas formas, las encuestas de ingresos y gastos deben medir todos los componentes, en ingreso y en especie, del ingreso total de los hogares para garantizar su congruencia con el gasto de consumo final de los hogares. Si se aprovecharan plenamente las posibilidades de la base de datos que generan podrían, inclusive, proveer mediciones de los ingresos en especie a partir de datos de consumo. Por otra parte, a efectos de balancear los ingresos y los gastos, en estas encuestas se suelen registrar percepciones que no constituyen ingresos, como variaciones de activos, movimientos de cuentas bancarias, que a los efectos de analizar la distribución de los ingresos deben ser dejados de lado.

198. Por otra parte existe el problema del tamaño de la muestra y de su representatividad. Dada la complejidad de estas encuestas y el alto costo que demandan, ello incide en la disminución de las muestras empleadas y en la limitación de la cobertura a algunas áreas urbanas. A esto se agrega, en

/algunos casos,

algunos casos, el que la encuesta se realiza para el cálculo de coeficientes de ponderación para índices de precios restringidos a determinados estratos de la población, con lo cual sus resultados pierden utilidad para estimar los ingresos de toda la población y su distribución.

199. Una característica de este tipo de encuestas es la reducida frecuencia con que se llevan a cabo. En muchos países transcurren diez años o más de una a otra encuesta, y en aquellos en que su frecuencia es mayor rara vez se realizan a intervalos menores de cinco años.

200. A fin de que los datos obtenidos sean de mayor utilidad analítica y puedan, además, vincularse con los resultados de otras encuestas, es conveniente que en las encuestas de ingresos y gastos se obtengan no sólo mediciones del ingreso total de las remuneraciones del hogar sino también de las características ocupacionales de los miembros.

b) Las encuestas de ingresos

201. Estas encuestas están dirigidas específicamente a obtener una medición de los ingresos de las personas y los hogares, a través de investigaciones exclusivas o, alternativamente, mediante la incorporación de un módulo especializado en ingresos del hogar en una encuesta de propósitos múltiples, generalmente complementando una encuesta de empleo. Sin duda, existen ventajas en caso de poder utilizar para la encuesta de ingresos una submuestra de la muestra sobre la que se realiza la encuesta permanente, por la posibilidad de comparar y referir los resultados de distintas investigaciones a poblaciones similares.

202. Aún cuando la realización de este tipo de encuestas no es muy frecuente en la región, cabe citar algunos ejemplos que fueron realizados en esa línea de trabajo. Así puede observarse el caso de la Encuesta sobre Ingresos realizada en 1971 en la República de Panamá refiriendo los datos al año 1970. Brasil realizó dos encuestas de ingresos familiares, en 1972 y 1976, en el marco de la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios.

203. Una característica destacable de este tipo de encuestas es que permite profundizar más en la investigación de los temas de ingresos, pudiendo alcanzar una desagregación de los mismos similar o aún mayor a la que se puede lograr mediante las encuestas de ingresos y gastos, pero con la ventaja de que al no

/investigar los

investigar los gastos con el detalle con que lo hacen éstas, es posible disminuir sensiblemente el costo por entrevista y, a igualdad de recursos, aumentar el tamaño de la muestra, lo que permitirá obtener una mejor representación de la población correspondiente a los estratos de ingresos más altos, que presentan mayores dificultades de medición. O bien es posible destinar mayores recursos de entrevista que en las encuestas de ingresos y gastos a la investigación de los ingresos, indagando con mayor acuciosidad los componentes que ofrecen mayor problema y las deducciones, y por lo tanto llegando a mediciones detalladas de la formación del ingreso disponible de los hogares.

204. Claro está que dentro de la categoría de encuestas de ingresos quedan incluídas tanto las potencialmente muy complejas, que intentan obtener información acurada sobre detalles de la formación, apropiación y redistribución de los ingresos personales y familiares, pasando por las encuestas especiales de ingresos, como las ya mencionadas realizadas sobre una muestra especialmente diseñada pero con un cuestionario relativamente simple, hasta la incorporación de un módulo o sección especializado en ingresos del hogar al cuestionario de la encuesta recurrente de hogares, cuyo propósito principal generalmente es la investigación del empleo. De este último tipo fueron las realizadas como parte de la Encuesta Nacional de Hogares de Chile, en 1968 y en 1971.

205. La necesidad de disponer de información de los ingresos para decisiones de política económica y social así como para las estimaciones de la cuenta de los hogares en el sistema de cuentas nacionales, hace que estos datos deban tener una periodicidad, por lo menos, anual. La complejidad y el alto costo de las encuestas de ingresos y gastos no permiten, hasta ahora, afrontar ese tipo de trabajos con esa frecuencia; en cambio, las encuestas de ingresos podrían responder a esos requerimientos. En el caso de que estas encuestas se basen en una muestra distribuida a lo largo de un año, es posible disminuir la complejidad de los cuestionarios y las entrevistas, ya que el período de referencia podría ser más reducido y uniforme para todos los componentes, bajo el supuesto de que a lo largo del año, a través de las distintas submuestras, serán captadas todas las variaciones estacionales de los distintos componentes del ingreso. Por otra parte, las encuestas de ingresos pueden proporcionar resultados más confiables sobre el total de ingresos de los hogares y sobre

/sus componentes,

sus componentes, que los que pueden obtenerse, marginalmente, de una encuesta de empleo y remuneraciones.

c) La medición de las remuneraciones en las encuestas de empleo

206. La medición de las remuneraciones en las encuestas de empleo cumple una finalidad propia, al posibilitar una caracterización de la ocupación a través de la cual la persona se inserta en el proceso productivo, a la vez de constituir un indicador del grado en que esa actividad provee a su bienestar y el de su hogar.

207. En particular, la medición de las remuneraciones es de gran importancia en la detección y análisis de las situaciones de subempleo y, a la vez, es de utilidad en la evaluación de la situación y evolución de las remuneraciones con la finalidad de diseñar e implementar políticas para ese fin. Para estos propósitos, sin embargo, lo que interesa es conocer el nivel de las remuneraciones para cada ocupación, más que el conjunto de remuneraciones de cada receptor. Es por eso que en el diseño de las investigaciones deben tomarse los recaudos necesarios que permitan el cálculo posterior de las remuneraciones unitarias por ocupación. De esto se deriva la conveniencia de obtener datos que permitan una correcta caracterización de las ocupaciones, las categorías de la ocupación y el tiempo trabajado que corresponde a la remuneración declarada.

208. En la declaración de la remuneración se debería poder identificar separadamente aquellos componentes que no son habituales, como pagos de horas extras, premios, aguinaldo, así como aquellos pagos que son independientes de la ocupación, como los beneficios sociales.

209. Si bien el concepto que debería requerirse es el correspondiente a la remuneración bruta, puede resultar más fácil indagar acerca del monto líquido percibido (take-home pay), en el que se han deducido los aportes personales a los sistemas de seguridad social, impuestos directos, etc. Sin embargo, a fin de poder aproximar el dato al concepto de ingreso disponible es necesario incluir en los montos declarados las deducciones que pudieran haberse efectuado por pagos de cuotas, créditos, reembolsos de adelantos, pagos judiciales, o cualquier otro tipo de descuento consensual.

210. Otro ítem a tomar en consideración es el de los ingresos en especie que forman parte de las remuneraciones de los asalariados, ya sea por bienes

/recibidos en

recibidos en forma gratuita o a precio reducido. Sin embargo, como ya se indicó, puede ser aconsejable investigar por separado si se percibe este tipo de ingresos, cuando no hay seguridad de obtener su inclusión en el monto de las remuneraciones.

211. Suele señalarse que en las encuestas de empleo es más factible obtener mediciones acuradas de las remuneraciones de los asalariados que de los ingresos de auto-empleados. Podría, además, considerarse que para propósitos de política de remuneraciones basta con eso. Sin embargo, aún el análisis de las remuneraciones de los asalariados, queda incompleto si no se considera el conjunto de los mercados de trabajo, incluyendo las actividades por cuenta propia como alternativa de aplicación de las capacidades productivas. Por otra parte, el análisis de las situaciones de subempleo invisible -que afectan a los trabajadores por cuenta propia tanto o más que a los asalariados- requiere la medición de los ingresos en todas las ocupaciones.

212. La medición de los ingresos por cuenta propia, aunque de una menor confiabilidad esperada que las remuneraciones de los asalariados, debería corresponder al mismo nivel conceptual para el que se definan éstas, de manera que resulten comparables y sumables. Para ello, debe tenerse en cuenta que en la investigación de los ingresos empresariales mediante preguntas poco detalladas es claramente más conveniente definirlos en forma neta. Por otra parte, el requisito de comparabilidad impondría la inclusión de imputaciones por especies obtenidas del propio negocio para el consumo del hogar.

213. Por las mismas razones señaladas antes, el análisis del comportamiento de las personas en los mercados de trabajo quedaría incompleto si la investigación se limitara a las ocupaciones principales. Tanto para estos propósitos como para satisfacer las consideraciones de bienestar, se hace necesario investigar las remuneraciones en la ocupación principal y en las ocupaciones secundarias, con el mismo contenido conceptual y con similar precisión.

214. Las consideraciones de bienestar, que son claves aún para el análisis del empleo, requieren la medición de los ingresos del hogar. Para obtenerlas, en este tipo de encuestas, se hace necesario preguntar a cada miembro por la totalidad de sus ingresos, y no solamente por sus remuneraciones o ingresos primarios. En tal caso, parece aconsejable realizar las preguntas detalladas por los principales tipos de ingreso, como se hace en algunas encuestas de empleo de la región, más que una pregunta global sobre el total de sus ingresos.

PARTE D. EL HOGAR COMO UNIDAD DE ANALISIS

a) Definiciones

215. Las encuestas de hogares tratan con unidades muy diversas. Esta diversidad surge tanto de la variedad de unidades estadísticas o de empadronamiento que resultan de los procedimientos de selección muestral, como de la variedad de unidades de análisis, definidas en función de propósitos especializados, y que pueden no coincidir con las unidades de empadronamiento.

216. Las recomendaciones internacionales para la identificación del hogar y la familia en los censos de población incorporan los principales requerimientos del análisis del empleo y de los ingresos en términos de estas unidades.

217. De acuerdo con la definición adoptada en el Programa Mundial de Censos de Población de 1980: ^{1/}

"... el hogar puede tener una de las formas siguientes: a) unipersonal, es decir, una persona que provee a sus necesidades de alimentos u otros artículos esenciales para la vida sin unirse a ninguna otra persona para formar un hogar multipersonal, o b) multipersonal, es decir, un grupo de dos o más personas que se asocian para proveer a sus necesidades de alimentos y otros artículos esenciales para la vida. Las personas del grupo pueden mancomunar sus ingresos y tener un presupuesto más o menos común y pueden estar emparentadas o no, o ser parientes y no parientes.

Los hogares suelen ocupar toda una unidad de habitación, parte de ella o más de una, pero también puede ocurrir que sus miembros vivan en campamentos, en pensiones u hoteles o como personal administrativo en instituciones, o que carezcan de alojamiento ..."

El Programa del Censo de América de 1980 (COTA - 1980)^{2/} incluye esencialmente las mismas definiciones de hogar unipersonal y multipersonal.

218. La regla general adoptada para los censos de población en cuanto a los huéspedes que se alojan y toman sus comidas en el hogar, mediante pago, y a los inquilinos que se alojan en ese hogar, pero que toman sus comidas aparte,

^{1/} United Nations, Draft Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, E/CN.3/515/add. 2, 1978, parr. 73-74.

^{2/} Instituto Interamericano de Estadística (IASI), Programa del Censo de América de 1980 (COTA - 1980): Bases para la Formulación de las Normas y Metodología correspondientes al Censo de Población, (7124b - 11/4/76-20).

consiste en que los primeros deben considerarse como miembros del hogar, y los segundos como miembros de otro hogar.

219. Esas mismas recomendaciones indican que:

"Por familia censal se entiende a los miembros del hogar que están emparentados hasta un grado determinado por sangre, adopción o matrimonio. El grado de parentesco utilizado para determinar los límites de la familia censal dependerá de los usos a que se destinen los datos y, por lo tanto, no pueden definirse con precisión en escala mundial.

Una familia censal no puede comprender más que un hogar; en cambio, un hogar puede estar compuesto de una familia censal o una o más familias censales con una o más personas sin vínculos de parentesco, o estar formado íntegramente por personas sin vínculos de parentesco. En la práctica, la mayoría de los hogares se componen de una sola familia censal, integrada por un matrimonio sin hijos o por uno o ambos progenitores y sus hijos solteros. Sin embargo, no debe sentarse como principio la existencia de esta identidad, y, por lo tanto, en las tabulaciones del censo se indicará claramente si se refieren a hogares o a familias censales dentro de los hogares." 1/

220. El criterio general para identificar los miembros de un hogar multipersonal es el de la existencia de disposiciones para llevar una vida doméstica común, con lo cual este concepto representaría una unidad de gasto.

221. Las encuestas de hogares tienen por objeto principal el estudio de la población que vive en hogares particulares. Los problemas relacionados con los hogares colectivos exigen la realización de otros estudios y actualmente es limitada la experiencia en esta esfera. Sin embargo, no existe una demarcación precisa entre la población que vive en hogares colectivos y la población que vive en hogares particulares. Por ejemplo, un grupo de personas que vive en la misma unidad de vivienda, y que incluye varios inquilinos o huéspedes ¿debe considerarse como un hogar particular o como grupo perteneciente a la población que vive en hogares colectivos? Se recomienda que, a los efectos de su clasificación entre los hogares particulares, el número máximo de huéspedes que vivan en un hogar no pase de cinco.

222. Las definiciones anteriores tratan de identificar al hogar y a la familia como unidades de análisis. Es posible, además, utilizar al hogar como unidad de empadronamiento y como marco dentro del cual identificar a los

1/ United Nations, 1978, Op. cit. parr. 76 y 78.

individuos. Sin embargo, no siempre los marcos muestrales permiten identificar a los hogares. Cuando el censo de población del cual se deriva el marco, no aplicó rigurosamente la definición de hogar, las unidades de empadronamiento corresponden a unidades de convivencia, que incluyen a todas las personas que conviven en el mismo local de habitación, provean o no en común a sus necesidades esenciales y que, por lo tanto, pueden o no constituir un hogar en el sentido antes indicado. En esos casos, las unidades de empadronamiento seleccionadas para la encuesta son las viviendas o las unidades de convivencia que residen en ellas, y no constituyen unidades de análisis pertinentes para la investigación del empleo o de los ingresos. Cuando es así, se requiere un esfuerzo adicional en la operación de encuesta, para identificar los hogares -y las familias, si los requerimientos del análisis lo exigieran- dentro de las unidades de convivencia seleccionadas. Tanto más, si se toman en consideración las dificultades de identificar a hogares y familias en los censos de población, ^{1/} hecho que hace recaer en las encuestas de hogares un papel más decisivo en la creación de bases de datos con el hogar y la familia como unidades de análisis.

223. Dado que la vivienda constituye también un marco dentro del cual es posible identificar a los individuos, y que es frecuente que el análisis -particularmente del empleo- se centre en el individuo, se debe colocar especial cuidado en no pasar por alto la necesidad de identificar también al hogar como unidad de análisis complementaria que permite ampliar y enriquecer el campo de la investigación.

b) El jefe de hogar y la determinación de las características socioeconómicas del hogar

224. Por jefe del hogar se entiende aquella persona sobre la cual recae la responsabilidad principal del mantenimiento económico del hogar. En la práctica resulta sumamente difícil poder individualizar con algún rigor a tal persona en el momento del empadronamiento, por lo que se recurre habitualmente al procedimiento de registrar como jefe a aquella persona que es reconocida

1/ Ver CEPAL, La Experiencia Latinoamericana en los Censos de Población de 1970 y Orientaciones para los Censos de 1980, E/CEPAL/1052, 1978, p. 22 a 47.

como tal por los miembros del hogar o, en la mayoría de los casos, por el informante. Esta práctica no excluye la posibilidad de que, una vez en posesión de los datos que provee la encuesta sobre cada uno de los miembros del hogar, se pueda identificar al principal responsable del mantenimiento económico del hogar en la etapa de procesamiento de los datos, aplicando a tal efecto criterios objetivos y uniformes.

225. A los efectos de poder evaluar la importancia de la identificación del jefe de hogar, es conveniente examinar brevemente los propósitos que suelen guiar la búsqueda de esa información. Uno de tales propósitos es el de captar un atributo personal, la responsabilidad principal en el mantenimiento económico del hogar, que puede tener una influencia diferencial en el comportamiento de las personas con respecto al empleo y a los ingresos. Un segundo propósito es el de asignar las características de esta persona al hogar del que es jefe, posibilitando de este modo la clasificación del hogar según una jerarquía de estratos socioeconómicos. Un tercer propósito es el de identificar una persona que pueda servir como miembro de referencia para la posterior ubicación de los restantes miembros del hogar en una red de relaciones de parentesco, lo que permite al analista reconstruir las familias dentro de los hogares.

226. Con respecto al primer propósito, lo que se busca es distinguir la llamada población primaria de la población secundaria, atendiendo al hecho de que los miembros de la población primaria tienen responsabilidad por el mantenimiento de otras personas, ya sean éstas miembros del hogar o de la familia del jefe, y que por esa razón suelen verse sometidos a una presión por incorporarse de algún modo al mercado de trabajo, mayor que aquella a la que se ven sometidos los miembros de la población secundaria. Por otra parte, por su importante rol en el mantenimiento del hogar o de la familia, el examen de las características de los miembros de la población primaria resulta particularmente significativo para las políticas de empleo y de bienestar.

227. Con respecto al segundo propósito mencionado, debe destacarse que, en términos rigurosos, la extensión de los atributos del jefe al hogar sólo debería aceptarse cuando dicho hogar coincide con una familia y, más estrictamente, con una familia nuclear, puesto que la noción de hogar llega a cubrir agrupamientos de personas, tales como una familia nuclear y sus empleados domésticos, cuyos miembros suelen ubicarse en estratos socioeconómicos claramente diferentes.

Pese a ello, la asignación de las características socioeconómicas del jefe al hogar puede justificarse en términos prácticos teniendo en cuenta las dificultades operacionales que surgen para la identificación de las familias, así como por el hecho de que la mayoría de los hogares están constituidos por familias.

228. En relación al tercer propósito, también aquí se puede señalar que, en rigor, la función operacional de servir como punto de partida para el establecimiento de las relaciones de parentesco no requiere necesariamente ubicar a la persona que desempeña el rol de responsable principal en el mantenimiento económico del hogar, aún cuando resulta útil tomar como miembro de referencia al jefe si éste ha sido previamente identificado.

c) La integración de la información de los individuos y de los hogares pertinentes para distintos propósitos analíticos

229. Ya se ha señalado que el hogar y la familia son unidades importantes para el estudio del empleo y de los ingresos. Muchas de las decisiones individuales sobre la oportunidad y las condiciones de la incorporación al mercado de trabajo sólo pueden hacerse comprensibles a la luz de las estrategias de sobrevivencia familiar. El mantenimiento de una situación de desempleo requiere que el individuo tenga acceso a medios de vida que, en ausencia de mecanismos institucionalizados de apoyo económico a los desocupados, suelen ser provistos a través del trabajo de los otros miembros del hogar o grupo familiar. Del mismo modo, las entradas y salidas de miembros de la población secundaria en el mercado de trabajo pueden ser entendidas en función de las oscilaciones en el empleo y en los ingresos de los jefes de los hogares respectivos.

230. Si la explicación de ciertos comportamientos individuales requiere conocer características de los hogares y de las familias, lo contrario también es cierto. Un análisis adecuado de la formación de los ingresos familiares, por ejemplo, se basa en información sobre la situación de empleo y las características ocupacionales de los miembros de estas unidades.

231. Por estas razones, el análisis multivariado del empleo y de los ingresos suele requerir el tratamiento simultáneo de información sobre las dos unidades -individuo y hogar o familia-. Así, los individuos pueden ser caracterizados sobre la base de atributos del hogar (tamaño y tipo, número de miembros activos, ingresos totales, etc., del hogar al que pertenece), que resultan de alguna combinación aritmética de los atributos de las personas que los componen, y que,

/a su vez,

a su vez, están caracterizando al hogar en términos de información sobre los individuos. Asimismo, los hogares suelen caracterizarse sobre la base de atributos de los jefes de hogar.

232. A los efectos de operacionalizar la vinculación entre las unidades de análisis, es necesario establecer formas de nexo entre los registros. La frecuente utilización del hogar o la unidad de convivencia principalmente como marco para la identificación de las personas suele constituirse en un obstáculo para el establecimiento de estos nexos, al provocar prácticas inadecuadas en el manejo de la información buscada. A veces se registran las características del hogar y se enumeran sus miembros, en un formulario del hogar, utilizándose posteriormente cuestionarios separados para la investigación de cada persona dentro del hogar. En estos casos, y aún en aquellos en los que se registran las características básicas de cada miembro en el cuestionario del hogar, es frecuente que la entrada de datos se realice por persona y no por hogar, con sólo una identificación sumaria de la unidad de empadronamiento, pudiéndose llegar incluso a almacenar los datos de las personas sin mantener el agrupamiento por unidad de empadronamiento. Cuando es así, la integración de las bases de datos de los hogares y de las personas requiere costosos procedimientos de "matching", y aún puede haberse perdido información sobre el hogar que no se registró. En previsión a estos problemas, y para poder cumplir con el requisito de que la encuesta de lugar a una base única e integrada de datos sobre los hogares y sobre las personas que permita identificar los hogares y relacionar sus características con las de las personas que lo forman, se hace necesario planificar cuidadosamente el proceso de captación, codificación y entrada, para que los datos queden registrados en un formato adecuado y completo.

PARTE E. PRECISION DE LAS ESTIMACIONES Y DISEÑO MUESTRAL

233. La acuracidad (en el sentido de proximidad a los valores verdaderos o exactos) de las mediciones que se obtengan para las diferentes variables a partir de los resultados de una encuesta de hogares depende, por una parte, de la precisión de las estimaciones o error de muestreo de los estimadores y, por otra parte, de la presencia de sesgos o errores sistemáticos tanto en la selección de la muestra como en la medición de las características investigadas. En otras partes de este documento se toman en consideración diversas fuentes de sesgos y sus probables efectos sobre las mediciones. Interesa aquí discutir los aspectos de diseño muestral que tienen mayor influencia sobre la precisión de las estimaciones de las características del empleo y los ingresos de la población.

a) Factores que afectan la precisión de las estimaciones

234. En general, la precisión de una estimación realizada a partir de una encuesta a base de muestra depende del procedimiento de muestreo adoptado, del tamaño de la muestra y de la estructura analítica del estimador utilizado.

235. El diseño muestral requiere disponer de un marco para la selección de las unidades primarias o de otras etapas. El marco muestral comprende tanto a la cartografía como listas u otra información adecuada para la caracterización de áreas o de los hogares. Los censos de población y habitación constituyen un elemento de gran importancia para la elaboración de marcos muestrales, debido a que proporcionan listas de los hogares con información que permite su estratificación y porque también, como subproducto de la tarea censal, permiten actualizar la base cartográfica. Sin embargo, dada la frecuencia decenal con que se recomienda la realización de estos censos, a los fines de las encuestas de hogares es necesario realizar actualizaciones periódicas de los marcos provenientes de los censos a fin de poder asegurar la representatividad de las muestras que se extraigan.

236. La decisión sobre el procedimiento muestral a seguir, dentro de las varias alternativas existentes depende, a su vez, de un número de factores entre los que figuran el tamaño y características del país, la información que se requiere de la investigación, y el tipo de personal de campo que puede

/reclutarse. Las

reclutarse. Las clases de marco existentes constituyen un determinante importante de la decisión acerca de utilizar el muestreo por listado o por área, aunque es crecientemente más usual que en los países de la región se utilice como marco muestral el proporcionado por el censo de población. En países relativamente grandes y especialmente donde las condiciones de traslado son difíciles, tiene ventajas usar muestreo por conglomerados. En países con mayores facilidades de traslado, el uso de conglomerados puede reducirse.

237. Por otra parte, debe tenerse en consideración en qué medida se requieren resultados para ciertas zonas geográficas o áreas administrativas, ya que ello trae consigo la necesidad de esparcir la muestra y condiciona el grado de conglomeración factible, puesto que deberá seleccionarse un número suficiente de unidades -de primera y sucesivas etapas- dentro de cada zona o área para la cual se requiere información, de modo que los estimadores para ese dominio de estudio sean confiables. Algo similar puede ocurrir cuando se requieren resultados para grupos sociales en situaciones de pobreza, que se concentran en áreas marginales de las zonas urbanas.

238. Los propósitos relacionados con la distribución del ingreso exigen representatividad de la muestra por grupos socio-económicos. En particular, se requiere una adecuada representación de los hogares de altos ingresos que, aunque de escasa importancia relativa sobre el total de hogares, concentran una considerable proporción del ingreso total. ^{1/} Las muestras estratificadas pueden contribuir a lograr, entre otros, este objetivo. Para ello se requiere, sin embargo, que la estratificación se realice sobre la base de características socio-económicas de las unidades estrechamente asociadas con el ingreso, o aún sobre la base de información de ingresos -aunque sea sesgada- procedente de otras fuentes. La estratificación por áreas que con frecuencia se utiliza puede no cumplir a cabalidad con este requerimiento, pues aún en zonas que aparecen como socialmente homogéneas puede existir una considerable dispersión de ingresos. Todavía es poco frecuente, sin embargo, que se disponga de información como para estratificar directamente los hogares, en lugar de los

^{1/} En América Latina es frecuente que el cinco por ciento de hogares de mayores ingresos concentre alrededor del treinta por ciento del ingreso total.

conglomerados. Los marcos muestrales derivados de los censos de población -y, particularmente, de censos que pregunten sobre ingresos- permitirán utilizar mejores técnicas de estratificación a estos propósitos. Aún así al diseñar la muestra debe tenerse en cuenta que el ingreso es particularmente elusivo y no guarda relación estrecha con ninguna característica socio-económica aislada, de las que pueden servir para definir los estratos de la muestra.

239. El tamaño de la muestra a emplear en una encuesta de hogares dependerá de factores tales como el nivel de precisión deseado en las estimaciones, el grado de detalle o subconjuntos de la población para las cuales desean obtenerse estimaciones precisas, las tasas de no respuesta asociadas al tipo de información a recabarse, así como los recursos disponibles para realizar la investigación.

240. En general, si el número de subconjuntos para los cuales se requieren estimaciones con una precisión dada es elevado, el tamaño de la muestra final resultará proporcional a ese número, ya que si bien es posible pensar en una reducción de la dispersión de la variable en estudio dentro del subconjunto, esta disminución no es muy grande y el tamaño de muestra requerido para el subconjunto será en la mayoría de los casos un poco inferior al tamaño de la muestra para la población total. Los subconjuntos de la población para los cuales se desea obtener estimaciones pueden llegar a ser bastante numerosos, ya que uno de los objetivos de las encuestas de hogares es el de estudiar diferencias de las variables entre los distintos grupos socio-económicos. En el caso de que se proponga realizar un análisis exhaustivo de algún grupo social específico objetivo de la política, como los grupos de pobreza o grupos marginales, puede resultar conveniente diseñar una submuestra especial para esos grupos.

241. Al realizar una encuesta de hogares, se trata de estimar un número considerable de variables, cuya confiabilidad estadística difiere considerablemente. Una solución posible consiste en seleccionar un número limitado de variables consideradas de mayor importancia, a fin de calcular el tamaño muestral dada una precisión deseada para cada una de ellas. El mayor tamaño muestral determinado por las mismas será el tenido en cuenta, conjuntamente con los recursos disponibles, para la decisión acerca del tamaño de la muestra.

242. Al determinar el tamaño de la muestra, debe tomarse en consideración el efecto de la no respuesta, tanto total -por falta de encuesta- como parcial en

/determinados temas.

determinados temas. Para asegurar que la diferencia entre el valor estimado y el parámetro de una variable mantenga un riesgo deseado, el tamaño de la muestra inicial debe aumentar en la medida necesaria para absorber los casos de no respuesta. Esto marca la necesidad de intensificar los esfuerzos y recursos para la reducción de la no respuesta, ya que los costos pueden resultar sensiblemente aumentados para mantener la precisión deseada.

243. Las preguntas sobre ingresos suelen registrar, por su carácter sensible, una tasa más elevada de no respuesta. En los grupos de altos ingresos, donde la motivación al ocultamiento de la posición económica es mayor, las tasas de no respuesta pueden resultar particularmente altas. Esta es una de las razones que hacen aconsejable la utilización de muestras estratificadas, que permiten sobredimensionar la muestra en los estratos en que se esperan mayores tasas de no respuesta, obteniendo un diseño muestral que busque una precisión similar en todos los estratos. Para que ello se cumpla efectivamente se requiere, sin embargo, que la estratificación responda a características socio-económicas de los hogares, para asegurar hasta donde sea posible que los hogares de un cierto rango de ingresos que no respondieron a la encuesta sean reemplazados por hogares de otro rango de ingresos que habita en la misma área.

244. Dada la importancia de las tasas esperadas de no respuesta para un adecuado diseño muestral, y en vista de que éste es uno de los factores críticos para la selección del cuestionario, es posible aprovechar las pruebas requeridas para la adopción de un nuevo cuestionario como medio de determinar anticipadamente la magnitud de la no respuesta que se puede esperar en cada estrato con el cuestionario seleccionado.

245. La estructura analítica de los estimadores dependerá del diseño de la muestra que se adopte. La más simple es la que resulta de multiplicar los resultados muestrales por la inversa de la fracción muestral. En muchos casos la confiabilidad de las estimaciones mejoran al utilizarse estimadores de razón o de regresión u otras expresiones matemáticas más desarrolladas.

b) Cálculo y presentación de los errores de muestreo

246. Una de las ventajas más importantes de muestreo probabilístico es que permite calcular las variancias muestrales (errores de muestreo). El grado de complejidad de las fórmulas de las variancias dependerá del estimador utilizado.

Los métodos rápidos de aproximación de la variancia, tales como el de las reiteraciones o el cálculo del efecto de diseño, pueden resultar aproximaciones válidas para las variables en estudio. Para un grupo de variables, las más importantes, el cálculo de la expresión analítica de la variancia permitiría estudiar la contribución de las distintas etapas de muestreo en el error muestral.

247. En la presentación de los resultados de la encuesta es importante que junto al valor estimado se consignen medidas de variabilidad, de modo que el usuario de los datos pueda determinar si un dato con el error de muestreo señalado le es útil o no para su toma de decisión o para su análisis, de acuerdo con el grado de confiabilidad que precisa para ello. Sin embargo, los productores de las estadísticas no suelen tener la posibilidad de calcular y explicitar todos los errores de muestreo de las estimaciones obtenidas por la encuesta. En todo caso las indicaciones, aún aproximadas, que se puedan proporcionar sobre la precisión de las estimaciones, serán de mayor utilidad para el usuario que la incertidumbre sobre este aspecto de los resultados.

c) Grado de precisión de las tabulaciones detalladas

248. La preocupación por la precisión de las estimaciones suele limitarse a los indicadores y magnitudes más importantes, que ocupan un lugar central con respecto a los propósitos de la encuesta. Los resultados de las encuestas suelen, sin embargo, presentarse en múltiples tabulaciones bivariadas -y aún trivariadas- que relacionan características en forma pertinente para una variedad de usos posibles. Como las distribuciones en estas tabulaciones cruzadas no son, en general, uniformes, y como el grado de detalle pertinente para el análisis puede ser bastante fino, las magnitudes en una gran cantidad de celdillas pueden tener un grado de precisión intolerablemente bajo para casi cualquier propósito analítico.

249. Algunos criterios básicos pueden regir este problema de precisión de las magnitudes en clasificaciones detalladas. Por un lado, evitar utilizar niveles de desagregación de las clasificaciones que vuelven poco confiables la mayoría de los totales de clase, aunque aún a niveles agregados de las clasificaciones es inevitable que este problema aparezca en algunas clases. Esto es particularmente importante de tener en cuenta al clasificar los datos de

acuerdo con la rama de actividad o con la ocupación, características que se suelen codificar, siguiendo las clasificaciones estándar, a nivel desagregado de varios dígitos. Por otro lado, es necesario lograr un equilibrio entre la necesidad de poner a disposición del público usuario los cruces más pertinentes para el análisis de las situaciones de empleo y de ingresos y el número de clases de bajo nivel de precisión que se le proporcionan a ese público. Aún cuando se logre satisfactoriamente ese equilibrio, se favorecerá el uso adecuado de los datos si se proporciona a los usuarios estimaciones aproximadas de la variabilidad de totales de clase y clases individuales, ya sea para una serie representativa de cruces de distintos niveles de precisión, o bien para diferentes magnitudes en los resultados expandidos.

250. La posibilidad de organizar archivos de datos -ya sea almacenados en medios electrónicos o como tabulaciones- introduce una mayor flexibilidad en el manejo del problema del grado de precisión de las estimaciones a niveles desagregados. En general, cuanto mayor sea la especificidad de las relaciones buscadas, se requieren mayores cruzamientos y cortes, o incluso el análisis multivariado directamente aplicado sobre los datos. Este tipo de demanda es planteada por un menor número de usuarios más especializados. Esto abre la posibilidad de limitar la publicación de tabulaciones de uso general a las pertinentes para una mayor cantidad de usos analíticos y a las que presenten una menor proporción de cruces de baja precisión, siempre que se pueda garantizar un acceso rápido y flexible a la base de datos o al archivo de tabulaciones más desagregadas.

d) La estimación de las tasas de participación en la actividad económica

251. Las tasas de participación miden la proporción de la población económicamente activa con respecto a la población total o a segmentos de ella. La tasa bruta busca estimar el porcentaje de la población total que está disponible para la producción de bienes y servicios económicos. Cuando se quiere comparar regiones o países con estructuras de edades muy diferentes, es conveniente utilizar la tasa refinada de actividad, que mide la proporción de la PEA con respecto solamente a la población en edad activa, esto es, aquella que se encuentra dentro de los límites de edad establecidos para la determinación de la PEA. Las tasas de participación experimentan notables diferencias cuando

/se desagregan

se desagregan por sexo y edad; estas variaciones son recogidas por las tasas específicas que miden la proporción de la población económicamente activa de cada grupo de edad y sexo con respecto a la población total de ese sexo y grupo de edad.

252. El tipo de tasas que se desee calcular a través de la información que proveen las encuestas de hogares, el nivel de desagregación al que se espera analizar las tasas, así como el grado de precisión que se busque en las estimaciones, son datos básicos para las decisiones sobre el tamaño de la muestra. En general, dicho tamaño variará proporcionalmente al número de subconjuntos para los cuales se quiere obtener estimaciones precisas. En rigor, si la variación de la tasa que se desea estimar muestra la misma dispersión para un subconjunto que para la población total, y el nivel de precisión buscado para la estimación es el mismo, el tamaño de la muestra requerido para dicho subconjunto deberá ser similar al tamaño de la muestra requerido para la población total. Naturalmente, la decisión final sobre el tamaño de la muestra deberá balancear los requerimientos de precisión con los costos adicionales que tal precisión implica para la investigación.

e) Estimaciones de las tasas de desempleo

253. En general, la determinación del tamaño de las muestras de las encuestas de hogares está dado por la precisión deseada para las variables en estudio que aparezcan con menor frecuencia en la población. En las encuestas de empleo, el tamaño de la muestra tiende a estar determinado por la tasa de desempleo abierto.

254. Si bien los tamaños de muestra que se utilizan en América Latina permiten obtener estimaciones de la tasa de desempleo con la precisión deseada, al estimar esta tasa para subconjuntos pertinentes de desocupados, es importante tener en consideración la disminución de precisión que para estos niveles de desagregación tienen las tasas correspondientes. Por ejemplo, cuando se analizan las tasas de desempleo sectoriales, dentro de cada rama de actividad económica, para una mejor utilización de los resultados debería dejarse aclarado en qué medida el tamaño de muestra utilizado para la encuesta permite afirmar que una diferencia en las tasas estimadas a nivel sectorial, ya sea en un punto en el tiempo o en dos momentos distintos, está o no dentro del error muestral correspondiente. Esto no invalida, sin embargo, las posibilidad

/de observar

de observar estructuras y tendencias entre las tasas de los subconjuntos.

255. Como se indicó al considerar los requerimientos del análisis del desempleo, puede ser más pertinente estimar las tasas de desempleo para ciertas subpoblaciones, como la población activa primaria o los asalariados, que las tasas globales sobre el total de la población activa. Para poder obtener estas estimaciones con una precisión similar a la que corrientemente se establece para el desempleo global, se requeriría mayores tamaños muestrales.

f) Precisión de las estimaciones del ingreso y de su distribución

256. El problema de la precisión en la medición de los ingresos presenta dos perspectivas. La más usual, que asimila la medición del ingreso a la de otros indicadores de la población, se concentra en la estimación del ingreso medio del conjunto de receptores. Para esta perspectiva la naturaleza dispersa y asimétrica de la variable ingreso plantea problemas especiales. Sin embargo, esas características de la variable no afectan en forma directa al error de estimación del ingreso medio, sino a través de la estructura analítica del estimador que se utilice. En muestras estratificadas, es la dispersión dentro de cada estrato la que, en mayor medida, determina el error del estimador. De ahí la necesidad de una estratificación adecuada en lo que respecta al ingreso.

257. Para el análisis de la distribución del ingreso interesa, sin embargo, la precisión de las estimaciones que se obtengan de los receptores en cada intervalo de ingreso y del ingreso medio correspondiente a cada intervalo. Es este objetivo el que plantea exigencias especiales sobre el tamaño de la muestra. Por un lado, éste debe ser suficiente como para proporcionar estimaciones precisas de totales de clase en intervalos pertinentes de ingreso. Sin embargo, si los requerimientos analíticos se satisfacen, por ejemplo, con una precisión aceptable en la estimación de los hogares o receptores ubicados en los cinco percentiles superiores, el tamaño de la muestra quizás no sea mucho mayor que el requerido para estimar la tasa de desocupación con un similar grado de precisión.

258. Pero cuando se intenta medir la distribución del ingreso total por intervalos, y no sólo la distribución de las unidades, se hace necesario alcanzar una precisión adecuada en la estimación del ingreso medio de cada

/intervalo. Esta

intervalo. Esta exigencia se torna particularmente importante en los intervalos de mayores ingresos, donde se ubica una proporción pequeña de la población pero en que los altos niveles de ingreso determinan considerables participaciones relativas en el ingreso total. Para asegurar que la magnitud de estas participaciones y, por consiguiente, el grado de concentración de toda la distribución sean estimados con un grado de precisión aceptable, se suele recomendar que la estratificación de la muestra se cifra lo más posible a las características más determinantes del ingreso y que se establezca, para los estratos en que se espera se concentren los hogares de altos ingresos, un tamaño muestral mayor que garantice la precisión deseada en la estimación del ingreso medio de los intervalos correspondientes.

259. Aún cuando se guarden los recaudos anteriores para la estimación del ingreso total y de su distribución, debe tenerse en cuenta que las estimaciones para determinados tipos de ingreso pueden estar sujetas a una variabilidad considerablemente mayor.

PARTE F. EL PROBLEMA DEL INFORMANTE

Una de las fuentes de errores que afectan más frecuentemente la calidad de los datos que recaban las encuestas de hogares, proviene de una inadecuada selección del informante. A diferencia de los censos, las encuestas de hogares permiten investigar en forma mucho más detallada una serie de características de los individuos y de los hogares, que los censos sólo pueden tratar en forma relativamente superficial. El detalle y la profundidad con que se formulan las preguntas requiere, por un lado, un entrenamiento más extenso de los encuestadores y por otro, un mayor esfuerzo en la selección del informante adecuado.

Las encuestas varían en cuanto a los requisitos que debe cumplir un miembro de la unidad de empadronamiento para poder calificar como informante. Puede considerarse como tal cualquier persona adulta, dar preferencia o exclusividad al jefe del hogar, exigir que cada persona adulta responda al cuestionario que le corresponda, o dar preferencia a distintos miembros del hogar dependiendo del tópico que se investigue. Cada una de estas alternativas asegura diferente confiabilidad en las respuestas, y, como ocurre en la mayoría de las prácticas de recolección de datos, la mayor confiabilidad implica costos adicionales. Estos costos se derivan, por lo general, del mayor número de visitas o la mayor cantidad de tiempo que requiere ubicar al informante preferencial o al informante adecuado para tipos específicos de preguntas.

Las experiencias recogidas en algunos países de la región señalan que en las encuestas de hogares se logra una mayor frecuencia de informantes jefes de hogar que en los censos. En gran medida, ello se debe a que el mayor detalle de la investigación que se realiza a través de las encuestas exige que en las instrucciones se ponga un énfasis mayor en la selección del informante adecuado. Por otra parte, las encuestas de hogares suelen contar con recursos humanos más calificados y mayores recursos financieros, por entrevista, que los censos, lo que posibilita una mayor precisión en la selección del informante.

En las investigaciones del empleo y de los ingresos, el problema de la selección del informante adecuado reviste especial significación. La respuesta a muchas de las preguntas relacionadas con características del empleo, la ocupación, o los ingresos, presenta dificultades aún para las mismas personas

/sobre las

sobre las cuales se busca dicha información. Esas dificultades ya han sido mencionadas en las secciones correspondientes al tratamiento de cada uno de estos temas.

Pese a la creciente necesidad de disponer de información sobre el particular, son muy escasos en la región los análisis del carácter y la importancia de los sesgos que distintos informantes introducen en los datos obtenidos de las encuestas de hogares. Para posibilitar tales análisis, bastaría con identificar en cada cuestionario a la persona que ofició de informante. En las escasas experiencias habidas en la región sobre este problema, se ha comparado la información provista por el jefe de hogar con aquella que proporcionaba la persona directamente afectada, lo que permitió observar que el jefe puede ser un buen informante para ciertos tópicos, pero no para otros, concluyéndose que existe un informante adecuado para cada tópico.

Un procedimiento frecuente, y que tiene obvias ventajas comparativas de costo, es el de adoptar como informante sobre todos los miembros del hogar a la persona que se encuentra en el momento de la visita. Estas visitas se realizan dentro de los horarios de trabajo de los encuestadores, que suelen coincidir con los horarios de trabajo regulares, por lo que es común que los miembros activos no se encuentren en la vivienda y que la persona disponible para responder la encuesta sea el ama de casa, quien frecuentemente no conoce todos los detalles de la ocupación y las remuneraciones de los miembros activos, y puede ignorar las fuentes o aún la existencia de parte de los ingresos de esos miembros. En otros casos, el único miembro del hogar disponible para brindar información puede ser el personal doméstico. Cuando ello ocurre es preferible no obtener información sobre empleo y, particularmente, sobre los ingresos, puesto que dicha información no sólo distorsionaría los resultados sino que aumentaría desproporcionadamente los rechazos para un segmento de la población que entre otras cosas, comparte la posibilidad de poder dejar el hogar a cargo de uno o más miembros de su personal doméstico.

En términos ideales, tanto para obtener la información sobre el empleo como sobre los ingresos, debería buscarse entrevistar a cada uno de los miembros activos o receptores de ingresos. En caso de no ser ello posible, se debería entrevistar al jefe del hogar, para asegurar información directa de este miembro principal del hogar; recién cuando se demuestre que tal proceder no es

/viable, se

viable, se debería recurrir a su cónyuge, evitando en todo caso recoger información sobre los miembros del hogar a través de personal del servicio doméstico.

El tratar de que el informante de cada encuesta sea el propio encuestado constituye sin duda el procedimiento óptimo cuando se dispone de los recursos para ello. Sin embargo, el señalamiento de la conveniencia de localizar a tal informante no debe transformarse en una regla de aplicación rígida, puesto que ello podría traer como consecuencia la pérdida de información sobre un segmento de población que puede ser significativo para la investigación del empleo y de los ingresos. Este sería el caso, por ejemplo, si quedaran sin encuestar personas que por razones de trabajo no pueden ser localizadas en su domicilio. De este modo, se distorsionarían los resultados de la encuesta al no disponerse de información sobre un sector de la fuerza de trabajo que por su situación ocupacional es difícil de hallar en el hogar. Es preferible en estos casos, seleccionar un nuevo informante, entre los informantes potenciales del hogar.

ANEXO I

Agenda Provisional

1. Adopción de la agenda
2. Elección de autoridades
3. La investigación del empleo. Introducción
4. La participación en la actividad económica
5. La medición del desempleo
6. La medición del subempleo
7. Problemas relacionados con la medición de la doble ocupación en la investigación del empleo
8. Características ocupacionales en la investigación del empleo
9. La medición del ingreso objetivo y tipos de encuesta
10. Problemas conceptuales
11. Errores de muestreo y ajenos al muestreo en la medición de los ingresos
12. La medición de los ingresos en distintos tipos de encuesta de hogares
13. Algunas experiencias de la medición del ingreso en América Latina.

ANEXO II

Lista de participantes

Sr. Víctor Amaya Neira
Jefe de la Unidad de Disponibilidades
de Mano de Obra
Ministerio de Trabajo
Dirección General del Empleo
Lima, Perú

Sr. Jorge Arévalo
Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Reinaldo Franco
Especialista
Centro Interamericano de Enseñanza
de Estadística (CIENES)
Triana 820
Santiago, Chile

Sr. Oscar Goutman
Experto
PREALC
La Concepción 351
Santiago, Chile

Mr. Roger A. Herriot
Assistant Chief, Population Division
Bureau of the Census
FOB-3, Washington D.C., U.S.A.

/Sr. Héctor

Sr. Héctor Kappes
Jefe Departamento Estadística Laborales
y Encuestas de Hogares
Instituto Nacional de Estadísticas
Av. Bulnes 418
Santiago, Chile

Sr. Henry Kirsch
Oficial de Asuntos Sociales
División de Desarrollo Social
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Amaro da Costa Monteiro
Chefe de Assessoria de Planejamento e Projectos
Especiais da Presidencia do IBGE
Av. Franklin Roosevelt 166, 9º Andar
Rio de Janeiro, Brasil

Sra. Carmen Medina de Quintero
Director General de Promoción y
Administración de Estadística
Oficina Central de Estadística e Informática, OCEI
Av. Boyacá, Edif. Fundación La Salle
Caracas, Venezuela

Sr. Joseph Ramos
PREALC
La Concepción 351
Santiago, Chile

/Sra. Marta

Sra. Marta Sanjurjo
Asesor Regional en Encuestas de Hogares
OIT
Bandera 341, Piso 9º
Santiago, Chile

Sra. Leticia Calzada de Vielle
Subdirectora General de Planeación
Dirección General de Estadística
Insurgentes Sur 775
México 12 D.F., México

Secretaría

Sr. Oscar Altinir
Director
División de Estadística y Análisis Cuantitativo
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Luis Bobrowski
Asesor Regional en Encuestas de Hogares
División de Estadística y Análisis Cuantitativo
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago, Chile

Sr. Rubén Kaztman
Jefe Sección Estadísticas Demográficas y Sociales
División de Estadística y Análisis Cuantitativo
CEPAL
Casilla 179-D
Santiago, Chile

ANEXO III

Lista de documentos

- La medición del empleo y de los ingresos en áreas urbanas a través de encuestas de hogares, CEPAL/VP/EST/195, Santiago, Chile, Julio de 1979.
- Directrices provisionales sobre estadísticas de la distribución del ingreso, el consumo y la acumulación de los hogares, Naciones Unidas, ST/ESA/STAT/SER.M/61, New York, diciembre de 1977.
- Encuestas de hogares realizadas en la región americana, (Versión preliminar) IASI, 7239 Esp.
- Sector informal, funcionamiento y políticas, PREALC, OIT, Santiago, Chile, 1978.
- Estimaciones de la distribución del ingreso en América Latina por medio de encuestas de hogares y censos de población. Una evaluación de confiabilidad. Oscar Altimir (CEPAL - BIRF), agosto de 1975.
- Encuesta de hogares, metodología y limitaciones (Breves comentarios) Oficina Central de Estadística e Informática, Caracas, Venezuela, Junio de 1977.
- Medición del empleo y de los hogares en áreas urbanas a través de encuestas de hogares en el Perú. Víctor Amaya, Dirección General del Empleo, Ministerio de Trabajo, Lima, Perú, Junio de 1979.
- Investigações sobre emprego e rendimentos nas pesquisas domiciliares por amostragem no Brasil, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Julho, 1979.
- Algunos problemas de medición en ingresos en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, 1977 en México

ANEXO IV

RESOLUCION SOBRE ESTADISTICAS DE LA FUERZA DE TRABAJO, DEL EMPLEO Y
DEL DESEMPLEO ADOPTADA POR LA OCTAVA CONFERENCIA INTERNACIONAL
DE ESTADIGRAFOS DEL TRABAJO
(NOVIEMBRE - DICIEMBRE DE 1954) 1/

La octava Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo:

Reconociendo la utilidad de (las normas internacionales aplicables a las estadísticas de empleo, desempleo y fuerza de trabajo) para suministrar asistencia técnica a los países cuyas estadísticas se hallen menos desarrolladas y para proporcionar orientación a todos los países, a fin de lograr la comparabilidad internacional de los datos,

Adopta, con fecha 3 de diciembre de 1954, la resolución siguiente, en substitución de la resolución I de la sexta Conferencia:

Objetivos Generales

1. Cada país debería tender a establecer un amplio sistema de estadísticas de la fuerza trabajadora, del empleo y del desempleo, con objeto de obtener una base estadística apropiada para analizar los problemas económicos y sociales de la fuerza trabajadora, del empleo y del desempleo, y especialmente para formular y aplicar las normas oportunas destinadas a fomentar el desarrollo económico.
2. Dichas estadísticas se deberían desarrollar de acuerdo con las necesidades específicas de cada país, tomando en cuenta su estructura económica y social y, en la medida de lo posible, de acuerdo con las normas internacionales a fin de promover la comparación entre los distintos países.
3. Todos los países Miembros debieran esforzarse para facilitar a la Oficina Internacional del Trabajo estadísticas basadas en dichas normas.

Definiciones

Definición de la fuerza de trabajo

4. La fuerza de trabajo civil se compondrá de todas las personas civiles que reúnan los requisitos necesarios para ser incluidas en las categorías de empleados o desempleados, tal como se las define en los párrafos 6 y 7 más adelante.

5. La fuerza de trabajo total estará constituida por la suma de la fuerza de trabajo civil y las fuerzas armadas.

Definición del empleo

6. 1) Se considerará como personas con empleo a todas las que tengan más de cierta edad especificada y estén dentro de las categorías siguientes:

1/ OIT, Recomendaciones internacionales sobre estadísticas del trabajo, Ginebra, 1975, pp. 28-37

/a) que estén

- a) que estén trabajando; es decir, las personas que realizan algún trabajo remunerado durante un breve período especificado, ya sea durante una semana o un día;
- b) que tengan un empleo, pero que no estén trabajando, o sea, las personas que hayan trabajado ya en su empleo actual, pero que se hallen temporalmente ausentes del trabajo en el curso del período especificado debido a enfermedad o accidente, conflicto del trabajo, vacaciones u otra clase de permiso, ausencia sin permiso, interrupción del trabajo a causa de determinados motivos como, por ejemplo, el mal tiempo o averías producidas en las máquinas.

2) Los empleadores y los trabajadores por cuenta propia deberían ser incluidos en la categoría de las personas con empleo y se podrían clasificar como "trabajando" o "sin trabajar" sobre la misma base que las demás personas empleadas.

3) Se considerará que los trabajadores familiares no remunerados que ordinariamente explotan o ayudan a explotar un negocio o explotación agrícola tienen un empleo si han trabajado por lo menos un tercio del tiempo normal de trabajo durante el período especificado.

4) No se considerará como personas con empleo a las comprendidas en las categorías siguientes:

- a) los trabajadores que durante el período especificado hayan sido suspendidos temporal o indefinidamente, sin goce de remuneración;
- b) las personas que no tengan ningún empleo o que no exploten ningún negocio o explotación agrícola, pero que hayan obtenido un nuevo empleo, negocio o explotación agrícola que haya de comenzar en una fecha subsiguiente al período de referencia;
- c) los trabajadores familiares no remunerados que trabajen menos de un tercio del tiempo normal de trabajo durante el período especificado en un negocio o explotación agrícola familiar.

Definición del desempleo

7. 1) Se considerará como personas desempleadas a todas las que tengan más de cierta edad especificada y que, en un día especificado o en una semana especificada, se hallen en las siguientes categorías:

- a) los trabajadores disponibles para el empleo cuyo contrato de trabajo haya expirado o esté suspendido temporalmente, que estén sin empleo y busquen trabajo remunerado;
- b) las personas disponibles para trabajar (salvo caso de enfermedad benigna) durante el período especificado, y en busca de trabajo remunerado, que nunca hayan estado empleadas o cuya última situación en la ocupación no haya sido la de asalariado (es decir, ex empleadores, etc.), o las que hayan estado retiradas de la vida activa;

/c) las personas

- c) las personas sin empleo que en el momento de que se trate se hallen disponibles para trabajar y hayan logrado un nuevo empleo que deba empezar en una fecha subsiguiente al período especificado;
- d) las personas que hayan sido suspendidas temporal o indefinidamente sin goce de remuneración.

2) No se considerará desempleadas a las personas comprendidas en las categorías siguientes:

- a) las que tengan el propósito de establecer por su cuenta un negocio o explotación agrícola pero que todavía no lo hayan hecho y que no estén buscando trabajo remunerado;
- b) los antiguos trabajadores familiares no remunerados que no estén trabajando ni buscando trabajo remunerado.

Clasificaciones

8. Las personas comprendidas en la fuerza de trabajo debieran ser clasificadas en grupos de ocupaciones susceptibles de ser reclasificados de acuerdo con los grupos de la Clasificación internacional uniforme de ocupaciones que adoptó la séptima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo. Cuando una clasificación más detallada haya sido adoptada por una futura Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, ella debería ser utilizada como norma revisada para la clasificación de las personas comprendidas en la fuerza de trabajo.

9. La clasificación de las personas comprendidas en la fuerza de trabajo, de las empleadas y de las desempleadas (estas últimas sobre la base de su actividad más reciente), de conformidad con la rama de actividad económica, debería ser susceptible de reclasificación de acuerdo con los grupos de la Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas.

10. Las personas comprendidas en la fuerza de trabajo, sea con empleo o en desempleo (estas últimas sobre la base de su actividad más reciente), al ser clasificadas por categorías de ocupación (como empleador, asalariado, etc.), deberían incluirse en uno de los grupos siguientes, sujetos a posibles modificaciones que las Naciones Unidas o los organismos especializados puedan introducir sobre la base de los resultados de los censos de 1950:

- 1) asalariados;
- 2) empleadores;
- 3) personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados;
- 4) trabajadores familiares no remunerados.

11. 1) La clasificación utilizada para establecer estadísticas de desempleo basadas en la duración debería permitir la obtención de datos para los períodos siguientes: menos de una semana, una semana o más pero menos de un mes, un mes o más pero menos de tres meses, tres meses o más pero menos de seis meses, seis meses o más.

2) A los fines de las estadísticas relativas a la duración del desempleo, se entenderá que dicha duración es igual al período comprendido entre el comienzo del desempleo de que se trate y la fecha del recuento.

Tipo y alcance de las estadísticas

12. Las estadísticas de la fuerza de trabajo, del empleo y del desempleo preparadas por cada país debieran abarcar:

- 1) todas las ramas de actividad económica;
- 2) todas las personas, empleadas y desempleadas;
- 3) todas las categorías de situación en la ocupación (empleadores, asalariados, etc.)

13. Estas estadísticas debieran proporcionar:

- 1) amplios datos básicos (que se denominarán en adelante "datos de referencia") lo más detallados posible, a intervalos apropiados; y
- 2) series que, sin ser necesariamente tan detalladas, reflejen los cambios que se produzcan.

Datos de referencia

14. Se debería efectuar un censo de la población por lo menos cada diez años, que facilitara estadísticas minuciosas de empleo, desempleo y fuerza de trabajo, con datos sobre ambos sexos, clasificados por:

- 1) situación en la ocupación (empleador, asalariado, etc.);
- 2) rama de actividad económica;
- 3) grupo de ocupación;
- 4) grupo de edad;
- 5) estado civil;
- 6) región.

15. Cada país debería hacer por lo menos cada diez años censos de los establecimientos dedicados a la agricultura, la minería, la manufactura y, de ser posible, las demás divisiones de la actividad económica, y esos censos deberían facilitar estadísticas básicas minuciosas del empleo que comprendieran datos para ambos sexos, clasificados por:

- 1) situación en la ocupación (empleador, asalariado, etc.);
- 2) rama de actividad económica;
- 3) región;
- 4) importancia del establecimiento (de acuerdo con el número de personas empleadas en él);
- 5) tipo de propiedad (privada, pública, cooperativa, etc.).

Datos de la fuerza de trabajo

16. Cada país debería calcular por lo menos anualmente la fuerza de trabajo civil, clasificada por sexos y edades.

Datos del empleo

17. Las series principales destinadas a reflejar los cambios en el empleo deberían facilitar por lo menos la información siguiente:

- 1) una vez por año, el número de personas de ambos sexos con empleo, clasificadas por:
 - a) edad;
 - b) situación en la ocupación (empleador, asalariado, etc.);
 - c) el empleo en la agricultura y en las industrias no agrícolas respectivamente;
- 2) una vez por trimestre, el número de personas asalariadas (obreros y empleados) en las industrias no agrícolas, con datos por separado para cada industria principal que comprenda por lo menos a 5 por ciento del total de personas con empleo del país;
- 3) se deberían establecer periódicamente series por separado para:
 - a) las personas consideradas como empleadas en un período especificado y que no estén trabajando, clasificadas de acuerdo con la causa que origine su ausencia del trabajo;
 - b) las personas empleadas clasificadas según el número de horas trabajadas por semana;
- 4) cuando el empleo agrícola registre cambios estacionales importantes, su cálculo, basado en estudios especiales, debería efectuarse con más frecuencia que una vez por año, a fin de medir los movimientos estacionales;
- 5) todo país que no haya establecido todavía una serie sobre el nivel general del empleo debería tomar las disposiciones oportunas para hacerlo, empezando por compilar los datos relativos a las personas de ambos sexos empleadas en los distintos establecimientos, principiando con la industria manufacturera, para luego extender la compilación a las demás ramas de actividad económica a medida que disponga de los recursos y medios necesarios.

Datos del desempleo

18. Se deberían proporcionar, por lo menos trimestralmente, series que indiquen el número total de personas desempleadas, clasificadas por sexos.

19. Los datos utilizados como base de las estadísticas del desempleo deberían ser analizados por lo menos semestralmente para obtener el número de personas desempleadas de ambos sexos distribuidas por:

- 1) rama de actividad económica de la última ocupación;
- 2) grupo de ocupación;
- 3) región;
- 4) grupo de edad;
- 5) duración del desempleo.

20. Debería determinarse periódicamente el número de personas desempleadas, clasificadas por edad y sexo, así como por duración del desempleo, por lo menos en lo que se refiere a las regiones en las que el desempleo sea considerable.

/21. Se deberían

21. Se deberían analizar por lo menos anualmente los datos utilizados como base de las estadísticas del desempleo para obtener el número de personas desempleadas de ambos sexos que:

- 1) hayan sido suspendidas temporalmente (pero con instrucciones para volver a su trabajo dentro del plazo de treinta días);
- 2) hayan encontrado un empleo remunerado, pero que no hayan empezado a trabajar aún;
- 3) hayan sido suspendidas indefinidamente o no estén vinculadas a empleo alguno.

22. Las estadísticas del desempleo no tienen la misma significación en los países menos desarrollados que en los otros países, y no debieran tener igual prioridad en el programa estadístico nacional; no obstante, si un país desea comenzar a reunir informaciones sobre esta materia, podría comenzar con los datos relativos a los centros urbanos principales, que podrían recolectarse por medio de encuestas por muestreo de la fuerza de trabajo o como parte de encuestas más generales.

Publicación

23 1) Las estadísticas de empleo, desempleo y fuerza de trabajo deberían publicarse con rapidez y difundirse ampliamente. Los totales principales de las series continuas, sean definitivos o provisionales, deberían publicarse cuanto antes y, siempre que sea factible, a más tardar un mes después de la fecha a que se refieran.

2) Toda publicación de datos estadísticos relativos al empleo, desempleo o a la fuerza de trabajo, ya sea periódica o aislada, debería indicar claramente la naturaleza de dichos datos y hacer referencia a todas las descripciones técnicas detalladas disponibles.

DEFINICIONES REFERENTES A LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y AL TIPO DE ACTIVIDAD ADOPTADAS POR LA COMISION DE ESTADISTICA

DE LAS NACIONES UNIDAS

(14.º PERIODO DE SESIONES, OCTUBRE DE 1966)

La población económicamente activa abarca a todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos durante el período de referencia elegido para la investigación. 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 pueda deducirse de la fuerza de trabajo total cuando se desee. La fuerza de trabajo civil abarca a las personas que están ocupadas y desocupadas durante el período de referencia.

El tipo de actividad es la relación que existe entre cada persona y la actividad económica corriente. Se averiguará para cada persona que tenga la edad /mínima fijada

mínima fijada o más años para las tabulaciones de las características económicas, si es persona económicamente activa o no.

Es menester prestar atención especial a aquellos grupos que pueden ser particularmente difíciles de clasificar, como, por ejemplo, las trabajadoras familiares agrícolas no remuneradas, los jóvenes que buscan trabajo por primera vez y las personas que reciben pensiones por haberse jubilado de un trabajo y, al mismo tiempo, tienen otra ocupación ...

El límite mínimo de edad adoptado para las preguntas de los censos relativas a la actividad económica deberá establecerse según las condiciones que prevalezcan en cada país, pero nunca sobrepasará los quince años. Los países en que gran parte de la fuerza de 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 muy industrializados, donde es poco frecuente el empleo de mano de obra infantil. Para la comparabilidad internacional, conviene que al tabular los datos se adopte una clasificación por edad que establezca una distinción entre las personas económicamente activas menores de quince años (en los países en que se utilice un límite de edad más bajo) y las que tienen quince años y más.

La adopción de un período específico de referencia al que se vincularán los datos censales sobre las características económicas es indispensable para el concepto de población económicamente activa. 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 de todo el año, sobre todo en los casos en que el empleo tiene una definida estructura estacional y no se realizan encuestas periódicas por muestreo durante el año, también pueden reunirse datos complementarios sobre las características económicas "habituales" con referencia a un período más prolongado. Esos datos complementarios pueden resultar útiles también para hacer comparaciones entre los resultados obtenidos cuando se aplica el período breve de referencia y cuando se aplica un período más prolongado, a fin de determinar los efectos de uno y otro.

RESOLUCION SOBRE LA MEDICION Y ANALISIS DEL SUBEMPLEO Y LA UTILIZACION

INSUFICIENTE DE LOS RECURSOS DE MANO DE OBRA ADOPTADA POR LA

UNDECIMA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADIGRAFOS DEL

TRABAJO

(OCTUBRE DE 1966)

La undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo:

.....

Creyendo que la adopción de nuevos principios puede ser útil para hacer progresar la medición y el análisis del subempleo, especialmente en los países en vías de desarrollo,

Adopta, con fecha 26 de octubre de 1966, la siguiente resolución, que sustituye a la resolución núm. III de la novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo:

/Objetivos Generales

Objetivos Generales

1. El objetivo primordial de la medición y análisis del subempleo y de los otros aspectos de la subutilización de los recursos de mano de obra es contribuir a la adopción de políticas y medidas a corto y a largo plazo, así como a la evaluación de las mismas, especialmente en lo que se refiere a la planificación y elaboración de proyecciones de la fuerza de trabajo, con el fin de promover el "pleno empleo, productivo y libremente elegido", tal como quedó determinado en el Convenio y en la Recomendación (núm. 122) relativos a la política del empleo, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964.

2. Cabría prestar una atención especial al subempleo en las diversas actividades económicas y regiones, así como a las categorías de trabajadores afectados particularmente por el subempleo y que constituyen problemas graves para la economía nacional. Entre los ejemplos que conviene citar se hallan los siguientes: la agricultura campesina, especialmente en los países en desarrollo; los pequeños establecimientos; las regiones económicamente atrasadas; las industrias en decadencia, como la minería del carbón en los países industrializados; el trabajo estacional, como ocurre en la agricultura o en la construcción; las categorías de trabajadores más vulnerables a la discriminación en el empleo por razones de sexo, edad, nacionalidad, raza, etc.

3. En los países en vías de desarrollo sería posible obtener informaciones preliminares sobre el subempleo por medio de las encuestas en los hogares. Las encuestas repetidas o las encuestas detalladas sobre el subempleo serían necesarias si se desea establecer programas a corto o largo plazo para poner remedio al subempleo estructural o evaluar la eficacia de los mismos.

Subempleo

Conceptos del subempleo

4. El subempleo existe cuando la ocupación que tiene una persona es inadecuada respecto a determinadas normas o a otra ocupación posible, teniendo en cuenta la calificación profesional. Pueden distinguirse dos formas principales de subempleo: visible e invisible.

5. 1) El subempleo visible es ante todo un concepto estadístico que puede medirse directamente por medio de encuestas sobre la mano de obra u otros tipos de encuesta, y que refleja una insuficiencia del volumen del empleo. Existe cuando una persona tiene un empleo de duración inferior a la normal y busca o aceptaría un trabajo suplementario.

2) El subempleo invisible es ante todo un concepto analítico que refleja una mala distribución de los recursos de mano de obra, o un desequilibrio fundamental entre la mano de obra y los otros factores de la producción. Sus síntomas característicos podrían ser el bajo nivel de los ingresos, el aprovechamiento insuficiente de las calificaciones y la baja productividad. Los estudios analíticos del subempleo invisible deberían tener como objetivo el examen y análisis de una gran variedad de datos, incluyendo los niveles de

/ingreso y de

ingreso y de capacidad o calificaciones (subempleo encubierto) y las evaluaciones de la productividad (subempleo potencial), de los que se tratará más adelante.

Elementos y métodos de medición y de análisis del subempleo visible

6. Conviene distinguir dos elementos principales en la medición y evaluación analítica del subempleo visible:

- a) el número de personas en situación de subempleo;
- b) el volumen del subempleo (computado en años-hombre, días-hombre y horas-hombre, etc.).

7. 1) Con el propósito de identificar a las personas visiblemente subempleadas, así como para otros fines, tales como la obtención de estimaciones sobre el insumo de mano de obra, debería clasificarse a las personas empleadas según la duración del trabajo. Para países diferentes, y para objetivos distintos, la "duración del trabajo" puede medirse en horas o en días por semana, en días por mes, en días o semanas por año, etc. Cuando el período es de una semana, sería útil desde el punto de vista de las comparaciones internacionales que, además de algunas de las categorías que los países utilizan para sus propios análisis, los resultados pudieran convertirse a las categorías siguientes:

- a) según las horas de trabajo por semana: menos de 15; de 15 a 34; de 35 a 39; de 40 a 47; 48 o más;
- b) según los días de trabajo por semana: menos de 2; de 2 a 4; 5 o más.

2) A fin de identificar y clasificar a las personas en situación de subempleo visible, todas las personas que por razones económicas tienen un empleo de duración inferior a la normal deberían clasificarse según características pertinentes tales como sexo, grupo de edad, rama de actividad, situación en la ocupación, duración del trabajo y, cuando sea posible, ingreso. La clasificación según el tiempo suplementario que queda disponible para trabajar (sin superar la duración normal), aunque es también útil, debe interpretarse con prudencia, ya que hace intervenir elementos subjetivos cuya influencia es por lo regular difícil de controlar en los métodos de encuesta.

3) En la medida de lo posible deben distinguirse los factores estacionales y crónicos del subempleo visible, especialmente en la agricultura.

8. Los datos sobre las personas en situación de subempleo visible pueden obtenerse por medio de encuestas de la fuerza de trabajo y otros tipos de encuesta 1/. Si las encuestas constituyen un sistema de observación continuo de las características de la fuerza de trabajo durante un año íntegro, es posible obtener datos buenos y completos sobre las fluctuaciones estacionales

1/ En esta resolución el término "encuesta por muestreo de la fuerza de trabajo" abarca igualmente las encuestas de propósitos múltiples entre los hogares que sirven para obtener información sobre la actividad económica de la población.

del empleo. Los datos basados en la observación continua deberían recogerse, como mínimo, dos veces por año, de preferencia durante las estaciones de mayor y menor actividad.

9. El volumen del subempleo, expresado en unidades de trabajo (en años-hombre, días-hombre u horas-hombre, etc.), puede estimarse analizando los datos sobre la distribución de las personas en situación de subempleo visible según la duración del trabajo o según el tiempo adicional que les queda para trabajar. En la práctica pueden obtenerse estimaciones diversas de acuerdo con las hipótesis que se planteen o los métodos de análisis que se adopten.

Elementos y métodos de medición y de análisis del subempleo invisible

Subempleo encubierto

10. 1) El análisis del subempleo encubierto requiere esencialmente que se disponga de informaciones sobre los ingresos. En los países en vías de desarrollo, con las encuestas de la mano de obra por muestreo sólo se pueden obtener generalmente estimaciones satisfactorias de los datos sobre ingresos para los asalariados; para las otras categorías de trabajadores, las encuestas más perfeccionadas sobre los presupuestos familiares pueden proporcionar datos útiles sobre los grandes grupos de ingresos. En los países desarrollados, y algunas veces también en los países en vías de desarrollo, se pueden obtener datos satisfactorios de las ganancias con las encuestas por muestreo de la fuerza de trabajo o mediante otras fuentes tales como las declaraciones de rentas.

2) Queda por determinar la metodología del análisis del subempleo encubierto según el criterio de la subutilización de las capacidades o calificaciones. Para conseguir este objetivo se deberían realizar encuestas y estudios experimentales, en particular en sectores limitados o en categorías específicas de trabajadores.

Subempleo potencial

11. 1) Se puede considerar que existe subempleo potencial, que es un aspecto del subempleo que puede estudiarse empleando el criterio de la productividad reducida del trabajo, cuando una persona ejerce su actividad en un establecimiento o unidad económica cuya productividad es anormalmente reducida.

2) El interés principal del estudio del subempleo a partir de la productividad reside en la evaluación dinámica de la relación entre los recursos y las necesidades de mano de obra en el transcurso del tiempo, a medida que la productividad crezca con el desarrollo económico, y en las comparaciones de la productividad entre regiones o sectores.

3) No es posible identificar directamente el número de personas que se hallen potencialmente subempleadas; sin embargo, cuando existen datos detallados sobre la mano de obra y la producción, un análisis basado en estos datos permite obtener indicaciones generales sobre el número y características de las personas en subempleo potencial y el volumen de este subempleo.

/4) En diversos

4) En diversos sectores económicos, en particular en la agricultura, las estimaciones de los "excedentes de mano de obra" o de las "reservas de mano de obra" pueden obtenerse por la comparación entre las unidades de trabajo disponibles y las unidades de trabajo que se utilizan efectivamente o que son necesarias según ciertas hipótesis relativas a la productividad.