

PROBLEMAS DE MEDICIÓN DEL EMPLEO

Guillermo García Huidobro

El autor es Ingeniero Comercial y Magister en Economía (ESCOLATINA) de la Universidad de Chile, y candidato a Doctor en economía de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Actualmente se desempeña como consultor de Naciones Unidas. Con anterioridad ha sido Representante de PREALC (Programa de Empleo para América Latina y el Caribe) en Centro América y Panamá y Director Regional Adjunto de la OIT para la América Latina y el Caribe.

Este artículo fue preparado especialmente para Estadística y Economía.

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo se centra en torno a tres grandes temas relacionados con el problema del empleo y su medición. En primer lugar, que la cuestión se manifiesta bajo diversas formas, entre las cuales el desempleo abierto es tan sólo una. En segundo lugar, el tema de la calidad de los empleos creados forma también parte del problema, en la medida que se presenten nuevas formas de precariedad de los puestos de trabajo, ya no sólo entre las actividades informales, sino también entre las modernas. Y, en tercer lugar, que existe una estrecha relación que existe entre edema del empleo, que es de índole individual, y de la pobreza que es de naturaleza familiar.

1. EL DESEMPLEO ABIERTO

El problema del empleo no se limita al desempleo abierto. La desocupación es ciertamente su manifestación más evidente, pero es tan sólo una parte de un fenómeno mayor y más complejo. Creer que una persona no enfrenta dificultades de empleo porque en la encuesta de hogares declaró que trabajó una hora durante la semana de referencia, es ciertamente exagerado. Sin embargo, no se trata de una estadística falsa o manipulada, sino de una concepción extremadamente limitada. También es inconveniente creer que una persona es económicamente inactiva porque en la encuesta de hogares declaró que no buscó trabajo durante la semana de referencia. Sin embargo, como toda definición es arbitraria en sí misma, se puede sostener legítimamente que esa es la definición conceptual que se acostumbra utilizar (1).

Las personas que trabajaron jornadas de extensión inferiores a aquella considerada

como normal por la sociedad y que habrían deseado trabajar un número superior de horas, ciertamente que padecen de problemas de empleo. Aunque no se acostumbre medir el subempleo por insuficiencia de horas trabajadas, no por ello desaparece el fenómeno ni deja de ser importante.

De manera similar, aquellos trabajadores que, pese a que desarrollaron largas jornadas de trabajo obtuvieron a cambio una remuneración inferior a lo que es socialmente considerado como un ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas nutricionales de sí mismo y de sus miembros de la familia, sufren de problemas de empleo, aunque las encuestas de hogares no midan esa dimensión.

En suma, el problema del empleo es un fenómeno complejo, que va mucho más allá del desempleo abierto. Se manifiesta a través de una diversidad de formas, cada una de las cuales está representada por un concepto, que la teoría y la práctica laboral se han encargado de definir a lo largo del tiempo y que han sido debidamente recogidas por las convenciones y acuerdos internacionales sobre la medición de esos conceptos.

En los inicios de la preocupación por el tema, es efectivo que se puso gran énfasis en la manifestación del desempleo abierto. Sin embargo, desde esos inicios, la práctica de las políticas públicas orientadas hacia el mejoramiento del funcionamiento de los mercados de trabajo puso énfasis en aspectos cualitativos tales como evitar el poder monopólico de los empleadores frente a trabajadores que compiten de manera atomizada por escasos puestos de trabajo. Ello dio origen a las llamadas bolsas de trabajo o labour exchanges, que en esencia tenían por objetivo impedir el subempleo entre los oferentes que se mantenían en torno a una determinada fuente de trabajo con la esperanza de ser ocupados algún día.

También existía la preocupación por lo particularmente dañino que resulta para la sociedad que la juventud enfrente problemas de empleo al inicio de su vida productiva. Se consideraba que aquellos jóvenes que no encontraban trabajo por primera vez corrían un alto riesgo de desorientarse y en consecuencia podían caer en la delincuencia o el alcoholismo. Para ellos se ofrecían servicios de orientación vocacional. No obstante que la preocupación por el problema del empleo surge en un momento histórico en que el pensamiento económico liberal era predominante, se parte de la base de que el mercado del trabajo no es perfecto. Es decir, no es perfectamente competitivo, la mano de obra no es plenamente homogénea, la movilidad ocupacional es limitada y la información sobre el funcionamiento y las condiciones del mercado es incompleta e imperfecta.

La medición del problema del empleo en nuestra región se benefició de los avances teóricos y prácticos experimentados por los países desarrollados con motivo de la crisis de 1929. Recibimos durante la posguerra cuestionarios desarrollados para países industrializados que ya habían alcanzado una alta proporción de empleo urbano y asalariado. Esos mismos países en donde se originaron nuestros actuales cuestionarios de las encuestas de hogares han modificado profundamente sus preguntas, para dar respuesta a nuevos conceptos que se han ido estableciendo sobre las diversas manifestaciones del problema del empleo. Se trata de nuevos conceptos, respecto de los cuales ya existen amplios consensos internacionales que han conducido a recomendaciones por parte de Organismos Internacionales especializados en el tema, como lo es la Oficina Internacional del trabajo (OIT).

No sólo se ha avanzado en el diseño de cuestionarios que incluyen las preguntas

adecuadas para nadir las diferentes facetas del fenómeno. Por medio de encuestas de hogares, se están concibiendo permanentemente sistemas integrados de estadísticas sobre el funcionamiento del mercado del trabajo que combinan la medición por medio de censos, encuestas por muestreo, de hogares y de establecimientos, y de áreas temáticas múltiples que buscan medir las condiciones y calidad de vida de la población.

2. ¿QUÉ CONVENDRÍA SABER SOBRE EL PROBLEMA DEL EMPLEO?

Los conceptos tras de las mediciones de fenómenos de índole social deben ser útiles para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, de manera de orientarlas decisiones de los actores sociales e informar a la sociedad civil, para que los ciudadanos tomen decisiones razonables y útiles para ellos.

Reducir el problema al desempleo abierto es inconveniente. Conduce a errores de diagnóstico porque distrae la atención respecto de fenómenos importantes, urgentes y que anticipan el desempleo. Por ejemplo, durante ciertos períodos de tiempo es posible que coexista una tasa de desempleo abierto estable, con otras de subempleo crecientes que están anticipando tasas de desempleo abierto y crecientes. Ello también ocurre en materia de precios: los crecimientos del índice de precios al por mayor por sobre el índice de precios al consumidor adelantan, de cierto modo, un posible crecimiento futuro del IPC.

Si no nos satisface la idea de que una persona no tiene problemas de empleo si trabajó sólo una hora durante la semana de referencia, debemos refinar el concepto de desempleo abierto. Una definición de este

tipo requiere de preguntas adicionales. Al afectado podría preguntársele si estaría dispuesto a trabajar un número mayor de horas por semana. Así, se podría sostener que está ocupado. Sin embargo, la persona considera que en esa ocupación en particular está subocupado.

Es posible que el período de referencia (semana anterior) sea insuficiente para medir la situación de desempleo. Para los efectos de medir realmente el problema del desempleo abierto, dicho período se podría ampliar a un mes, dos meses, tres meses y así captar personas que estuvieron desocupadas y recién en la semana anterior solucionaron su problema, sin por ello dejar de haber padecido el desempleo recientemente.

El llamado desempleo oculto entre los inactivos, o trabajadores desalentados, es una manifestación importante del problema; difícil, pero no imposible de medir. Ella es muy significativa para grupos poblacionales específicos. En el caso chileno, el caso de las llamadas temporeras es muy elocuente. Se trata de una situación que afecta a más de 100,000 mujeres todos los años. ¿Es concebible que todas ellas decidan mantenerse fuera del mercado de trabajo, como dueñas de casa o como población económicamente inactiva, desde el preciso momento en que cesa el empleo temporal en que estaban insertas? Acaso, algunas de ellas no se considerarían cesantes y desearían trabajar si hubiese vacantes de trabajo disponibles. ¿Es plausible que la forma de la curva de estacionalidad de la demanda por mano de obra femenina coincida plenamente con la forma de la curva de la estacionalidad de la oferta, año tras año? Ciertamente que no, porque las trabajadoras temporeras enfrentan un problema real de empleo durante los períodos de baja demanda por mano de obra. Aunque es efectivo que la solución no es fácil, ello no significa que el problema

no exista o se le minimice. Por estas y otras razones es importante conocer el volumen de trabajadoras temporeras y su evolución a lo largo del año.

El subempleo es una manifestación muy importante del problema del empleo en países en desarrollo. Se trata, en realidad, de una característica del propio subdesarrollo del país. Es parte de la explicación de las diferenciales de productividad entre países desarrollados y subdesarrollados; es parte del problema de competitividad de nuestras actividades productivas y es una consecuencia de nuestro atraso tecnológico. Es por lo tanto algo importante de medir.

No conviene limitar conceptualmente el subempleo por insuficiencia de horas trabajadas, a aquellas personas que hayan trabajado menos de 35 horas semanales. Ese concepto tiene sentido en los Estados Unidos, donde se originó la pregunta de nuestros cuestionarios de encuestas de hogares, porque en ese país se considera trabajador a tiempo completo a aquel que trabaja más de 35 horas por semana. En nuestros países, donde las jornadas de trabajo semanales, medidas por las encuestas de hogares, fluctúan entre 45 y 48 horas promedio, no tiene justificación hacer un corte en las 35 horas. El deseo de trabajar más horas por semana es una cuestión esencial para medir el subempleo visible que debería plantearse a todos los trabajadores, independientemente de la extensión de su jornada semanal efectiva de trabajo.

El subempleo por insuficiencia de ingresos requiere de una norma respecto de lo que en la sociedad se considera el nivel de ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas del trabajador y su familia. Una posibilidad es utilizar el monto oficial fijado por el Gobierno, por medio del Ministerio de Trabajo. Otra alternativa es la definición legal, como existía en el pasado

respecto del sueldo vital, del costo de una determinada canasta básica cuyo costo se estime mes a mes a partir del cálculo mensual del índice de Precios del Consumidor (IPC). Esta segunda alternativa es superior a la primera, ya que la encuesta se realiza mensualmente, como el JPC, mientras el ingreso mínimo se reajusta sólo una vez al año, en el mes de mayo.

Tanto en relación al subempleo visible como al invisible, convendría considerar el subempleo vinculado con la ocupación que realiza el trabajador y no sólo el subempleo de la persona. Si, por razones de diseño del cuestionario, se averigua el número total de horas trabajadas por las personas, o los ingresos totales que perciben las personas en relación a todas las ocupaciones que realizan, es imposible medir el subempleo con respecto a la primera ocupación, que esto aconsejable conceptualmente. En primer lugar, porque si no se distingue entre las horas trabajadas en la primera y segunda ocupaciones, resulta imposible calcularlas remuneraciones por hora de las diferentes ocupaciones, ramas de actividad, categorías de ocupación, niveles de educación, estratos de edad, género, etc. Conceptualmente, una porción importante de las personas que realizan más de una ocupación, lo hacen porque la primera les deja suficiente tiempo disponible o no satisface su nivel de remuneración.

Hasta aquí nos hemos circunscrito al tema central de este artículo, que es el problema del empleo, desde la perspectiva de ser desempleado abierto, desempleado oculto o subempleado, sin embargo, deberíamos incluir el tema de la calidad del empleo. Actualmente se puede observar un número importante de países en nuestra región con tasas de desempleo relativamente estables en el tiempo, pero que generan proporciones crecientes de nuevos empleos de mala calidad.

3. ¿QUE CONVENDRÍA CONOCER SOBRE LA CALIDAD DEL EMPLEO?

En esencia convendría conocerla calidad de los puestos de trabajo en relación a la legislación e institucionalidad laboral existente en el país. En dicha normativa el concepto de contrato de trabajo es importante. Correspondería, en consecuencia, averiguar entre los trabajadores dependientes, si tienen contrato.

Asimismo la contratación colectiva es un tema fundamental de la legislación laboral. Muy ligado a lo anterior, está el derecho a sindicación. Corresponde por tanto preguntara los ocupados, si pertenecen a un sindicato, si en el establecimiento en que trabajan existen sindicatos, y si están cubiertos por algún contrato colectivo. Si se trata de trabajadores independientes, es interesante averiguar si pertenecen a asociaciones de productores, cooperativas u otras formas de propiedad asociativa.

Otros aspectos muy destacados sobre la calidad del empleo dicen relación con el acceso a diversas formas de seguridad social, tales como fondos de pensiones y programas de salud.

Aunque esté asociado a establecimientos formales de gran tamaño, es necesario saber si el trabajador está asegurado contra accidentes del trabajo y si existen medidas de seguridad e higiene en su medio laboral.

Un aspecto importante de la calidad del empleo femenino tiene relación con la disponibilidad de salas cuna y jardines infantiles para los hijos que no están en edad escolar.

Además de las características recién recomendadas para diferenciar entre empleos precarios y no precarios, resulta apropiado

establecer el grado de estabilidad en el empleo y la rotación de los trabajadores, averiguando la duración en el actual puesto de trabajo. La experiencia en el puesto de trabajo es una variable tan importante como el nivel educativo al momento de realizar análisis ocupacional y de la estructura y diferencial entre remuneraciones.

La medición de las variables sugeridas no sólo es indispensable para distinguir entre diversas franjas de calidad de los nuevos empleos, como los ya existentes, sino entre grupos de trabajadores que se constituyen en torno a las disposiciones de flexibilización del mercado de trabajo. Es probable que durante períodos de crisis y ajuste económico aumente la proporción de empleos precarios, independientemente de lo que suceda con la tasa de desempleo abierto. Es concebible identificar situaciones en que el ajuste económico se lleve a cabo sin aumento de] desempleo abierto, pero con deterioro de las remuneraciones y de la calidad de los nuevos empleos. Son aspectos muy importantes a identificar, cuantificar y analizar.

Aunque es cierto que algunas de estas dimensiones de la precariedad del empleo ya son medidas por las encuestas CASEN de MIDEPLAN, esa medición es aún bastante parcial, y sería conveniente incorporarlas a las encuestas del INE y de la Universidad de Chile para estar en condiciones de establecer categorías de empleos de diferentes calidades y observar su evolución en el tiempo, previendo así eventualidades que requieren medidas de política oportunas.

4.¿QUÉ CONVENDRÍA CONOCER SOBRE EL ENTORNO FAMILIAR?

Conviene no olvidar que las encuestas de hogares no tienen como sólo objetivo medirla situación del empleo de los individuos.

El empleo es aparentemente un problema individual. Sin embargo, por su estrecha relación con la fuente de ingresos de la familia, es una variable clave al momento de estudiar fenómenos de índole familiar, como la pobreza.

Las encuestas de hogares, por su propia naturaleza, recogen suficiente información sobre el hogar y sus miembros, que permite luego establecer relaciones entre las variables individuales y las familiares. Las remuneraciones al trabajo son un buen ejemplo. Dependiendo del tamaño y composición de la familia, el salario de un trabajador, que puede estar por sobre el nivel del ingreso mínimo y que trabaja una jornada normal, indica, tal vez, que no tiene problemas de empleo, pero no garantiza que su familia supere el nivel de la pobreza.

Por ello, es importante recoger suficiente información sobre la naturaleza del empleo de los individuos para luego establecer cruces de variables y así identificar posibles interrelaciones entre el problema del empleo y de la pobreza. ¿Es el desempleo abierto, el subempleo, la informalidad, o el empleo precario la principal explicación de la pobreza familiar asociada al problema del empleo? Los reajustes del salario mínimo ¿benefician mayoritariamente a las familias pobres, o sus efectos se diluyen entre las familias no pobres? Todos estos son problemas asociados al funcionamiento de los mercados de trabajo que afectan directamente la situación de pobreza de las familias y la distribución del ingreso tanto entre las personas(2), como entre las familias(3), o entre los factores que contribuyen a la generación del valor agregado(4).

Las encuestas de hogares están llamadas a proveer más información y de mayor calidad que sólo la tasa de desempleo abierto. Son una fuente insustituible de información para conocer aspectos relacionados con la

pobreza, la distribución de los ingresos y la equidad en general.

En este sentido, es importante averiguar, aunque sea por medio de cuestionarios suplementarios que se repiten en períodos más espaciados que las encuestas de hogares, la situación de los niños que trabajan, los problemas específicos de empleo de los jóvenes, las dificultades que enfrentan las mujeres para incorporarse al mercado laboral, tanto desde la perspectiva de su oferta de trabajo como de los procesos de selección que realizan los demandantes de mano de obra. Asimismo, es importante establecer las especificidades del problema del empírico de los adultos mayores.

Las conceptualizaciones anteriores no sólo ayudan a una mejor comprensión de la naturaleza de la pobreza familiar, sino que contribuyen al análisis de la cuestión del empleo y a su turno al diseño de políticas ocupacionales, de remuneraciones, de relaciones laborales. Todo ello resulta útil para las políticas públicas, el diálogo tripartito y la construcción de consensos al interior de la sociedad civil.

5. LAS ESTADÍSTICAS DE EMPLEO EN CHILE

El Instituto Nacional de Estadísticas, como autoridad rectora de las estadísticas chilenas, debe velar permanentemente por la actualización y desarrollo conceptual y metodológico de las variables e indicadores de progreso económico y social que se producen en el país. En cuanto a los que aquí nos interesan, debe velar por la difusión y transparencia respecto de los conceptos utilizados en materia de definiciones sobre la cuestión ocupacional.

Al menos se deberían considerar tres fuentes importantes de información sobre este fenómeno: las encuestas de hogares del

PIDEH-INE, las encuestas de hogares CAsEN del MIDEPLAN, las encuestas de empleo de la Universidad de Chile, y las encuestas que de tiempo en tiempo llevan a cabo Organismos no Gubernamentales (ONGs) tales como el Programa de Economía del Trabajo (PET).

Es muy conveniente que no exista un monopolio estatal de la producción de estadísticas ocupacionales. La existencia de fuentes alternativas de información produce una sana competencia por excelencia de los resultados. La participación de Universidades, Centros de Investigación, Empresas de Asesoría, es sumamente provechosa para el permanente fortalecimiento de la calidad de las estadísticas, ya que contribuyen con personal altamente calificado y especializado en los temas que miden. Esas fuentes deberían constituir la frontera adelantada en materia conceptual y metodológica.

El acceso a las bases de datos de las encuestas de [lugares, guardando las medidas de seguridad normales respecto de la confidencialidad de la información brindada por los encuestados, debe ser de amplio dominio público. Esto no quiere decir que el acceso sea gratuito; sin embargo, debe prevalecer una política que conduzca a la mayor democratización posible del acceso a las fuentes de información oficiales. En la actualidad la difusión es claramente insuficiente, lo que permite que estadísticas oficiales simples (PIB, IPC, tipo de cambio, tasas de interés, empleo, etc.) sean reproducidas de manera organizada y atractiva en publicaciones privadas a elevados precios, sin contrapeso de parte de los productores de estadísticas oficiales, y en ausencia de opciones de acceso alternativo y simple para los consumidores de esas informaciones.

Las facilidades de difusión de las bases de datos entre los principales usuarios de las encuestas de hogares son fundamentales para profundizarla credibilidad de los resultados frente a la opinión pública. De ese modo, cualquier variación brusca en la evolución de las series de indicadores puede ser interpretada, no sólo por la autoridad gubernamental, sino también por la intelectualidad y la sociedad civil en su conjunto.

Es fundamental que la autoridad estadística promueva la máxima transparencia respecto de los conceptos, definiciones algorítmicas de las variables y metodología de corrección, consistencia y demás ajustes. Asimismo le corresponde estimular el sano análisis sobre las eventuales diferencias que puedan existir o surgir en los resultados de las diferentes fuentes de información existentes.

La existencia de un PIDEH se basa en la concepción de una encuesta de hogares de propósitos múltiples, por medio de la cual se pueden ir averiguando diferentes dimensiones de los problemas e intereses que afectan a los hogares, a lo largo de los trabajos de campo que se llevan a cabo mensualmente. Sería deseable explotar esta cualidad de las encuestas de hogares del INE de manera más intensiva, por ejemplo, profundizando el conocimiento sobre la situación de las viviendas; el tiempo y costo del transporte público; la situación nutricional de la familia; el acceso a la educación, a la salud, y vivienda; la situación demográfica; la situación de determinados grupos poblacionales, tales como la población indígena, las mujeres, la niñez, la juventud, los adultos mayores y los trabajadores migrantes.

Además, convendría socializar esas virtudes a través de los usuarios. El INE, dado que cuenta con la más valiosa infraestructura es-

tadística del país en materia de cartografías, marcos muestrales, personal de trabajo de campo, vehículos, equipo computacional para el procesamiento de datos, facilidades de impresión en papel, de almacenamiento magnético y difusión del material producido, debería pensarse el establecimiento de una encuesta de hogares del denominado tipo autobús. Las encuestas autobús son provistas por la autoridad estadística de manera permanente a usuarios que precisen realizar muestras sobre tópicos muy específicos, y partiendo de cuestionarios adicionales. Se les cobra por el costo adicional en que debe incurrir la institución estadística por concepto de costos desde el cuestionario, el trabajo muestral si existe, los encuestadores, el trabajo de campo, el procesamiento de los datos y el costo del medio de almacenaje de los resultados.

Organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la CEPAL, la OIT, están participando a lo largo de toda América Latina y a nivel mundial en la aplicación de encuestas de hogares sobre la calidad de vida de la población.

6. LA EXPERIENCIA DE OTROS PAÍSES

Aunque Chile forma parte del grupo de países pioneros en el establecimiento de encuestas de hogares y cuenta en la actualidad con encuestas muy consolidadas desde el punto de vista temático y de gran calidad en términos del trabajo de campo y metodología estadísticas, se puede beneficiar de la enorme experiencia acumulada por los países latinoamericanos durante las décadas de los años setenta, ochenta y noventa.

El CIENES (Centro Interamericano de Enseñanza Estadística de la CIA) es depositario

de esta experiencia, por medio de su cooperación técnica y apoyo a reuniones interamericanas sobre estos temas. Ha publicado recientemente un CD-ROM que contiene los cuestionarios de los países de la región junto a documentación sobre las principales características metodológicas y estadísticas de las encuestas de hogares de América Latina, el Caribe y de los Estados Unidos. En ese material se sintetiza el avance conceptual en materia de definiciones, planteo de preguntas, diseño de cuestionarios y organización de la información por medio de nuevas tabulaciones.

CEPAL, desde la perspectiva del Sistema de las Naciones Unidas y por medio de su Dirección de Estadísticas, es también depositaria de estas experiencias, a través de su participación en proyectos de cooperación técnica de apoyo a los gobiernos de la región en la creación y fortalecimiento de las encuestas de hogares, a veces con financiamiento del PNUD, en otros casos con el financiamiento del BID y recientemente en el marco del MECOVI, que tiene por objetivo fortalecer la medición de las condiciones de vida de los países de la región, iniciativa en la cual también participa el Banco Mundial(5).

Los países centroamericanos han desarrollado una experiencia muy útil para Chile. Panamá fue el país pionero en introducir las encuestas de hogares en esa subregión, en los años sesenta, con definiciones y metodologías muy similares a las chilenas, en el marco del Programa Atlántida. A partir de la década de los años setenta, Panamá recibió el permanente apoyo de la OIT en la actualización y desarrollo de los aspectos conceptuales y de contenido de la encuesta de hogares de la Contraloría de la República de ese país. En la actualidad cuenta con uno de los cuestionarios más completos de la región para medir el problema del empleo y tiene una definición refinada de

la tasa de desempleo abierto, con períodos de referencia ampliados. Por otra parte, mide el desempleo oculto entre inactivos, de manera refinada y el subempleo visible e invisible.

Costa Rica constituye una experiencia piloto de gran importancia para toda la región. Con especialistas argentinos, costarricenses, chilenos y panameños, se organizó en 1976 el Programa de Encuestas de Hogares de ese país, en el marco de las actividades de un proyecto de cooperación técnica de la OIT sobre políticas de empleo situado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el financiamiento inicial del Banco Central y del AID de los Estados Unidos y más tarde del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, a través de su Dirección General de Estadística y Censos (DGEC). Luego de 10 años de experiencia ininterrumpida de mediciones cuatrimestrales (marzo, julio y noviembre), en 1987, la DGEC inició una segunda fase del desarrollo del Programa de Encuestas de Hogares, con el apoyo conceptual y metodológico de la Dirección Estadística de la OIT y del PREALC. Costa Rica fue seleccionada como país para realizar una experiencia piloto en las Américas con los nuevos cuestionarios y contenidos temáticos recomendados por la OIT. Los cuestionarios aplicados en ese país a partir de 1987, permiten medir el problema de empleo de forma refinada, y refinar también la medición de las tasas específicas de participación femenina en las áreas rurales, del sector informal urbano y una amplia gama (de las áreas que han hecho de la encuesta de hogares costarricense un censo de propósitos múltiples).

En el resto de Centroamérica se inició el levantamiento de las primeras encuestas de hogares en la década de los setenta: en El Salvador(1976), Guatemala (1976), Honduras (1978), y Nicaragua (1977). Sin embargo, sólo a partir de la década de los ochenta

se establecieron programas estables de muestras de hogares en los cuatro países recién señalados. En esa década, tanto CEPAL como PREALC contribuyeron sustantivamente a los contenidos y marcos conceptuales de dichas encuestas.

La experiencia centroamericana de los años setenta y ochenta se transmitió posteriormente, por medio de los especialistas en estos temas, a los países del sur. Es el caso de Ecuador, y en cierto modo el de Argentina.

México ha tenido un desarrollo conceptual muy interesante en relación a la medición del problema del empleo, gracias a refinamientos crecientes de su tasa de desempleo abierto, que históricamente ha sido muy baja. Asimismo dispone de excelentes mediciones del sector informal, no sólo a través de levantamientos de hogares, sino también por medio de encuestas de establecimientos. Las encuestas las realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de ese país.

Argentina cuenta en la actualidad con un censo de hogares muy completo en cuanto a condiciones de vida, que mide muy refinadamente el problema del empleo y abarca amplias áreas temáticas sobre calidad de vida.

Brasil ha agregado a sus encuestas ocupacionales a las áreas metropolitanas de sus principales Estados (PME) la encuesta PNAD, a nivel nacional, con interesantes aportes en materia de la medición del empleo, particularmente en lo relativo a su calidad.

Cada país de la región ofrece ventajas comparativas respecto de algún aspecto de las encuestas de hogares. A los casos destacados más arriba merece agregarse Bolivia y su medición del empleo rural, Colombia y su cálculo ocupacional y de condiciones de vida. Paraguay(7) y Perú (8) se han beneficiado

del apoyo del proyecto MECOVI(9), que cubre además a El Salvador; Venezuela ha acumulado una rica experiencia en materia de encuestas sobre niveles de vida, del estilo CASEN.

7. LA EXPERIENCIA DE LA OIT

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT), desde su fundación en 1919 como parte de la Liga de las Naciones, y luego desde 1945, como Organismo Especializado del Sistema de las Naciones Unidas en temas laborales, se ha ocupado de la medición y análisis ocupacional y de las políticas ocupacionales. Ello es parte esencial de su mandato y de sus actividades, tanto de naturaleza normativa (Recomendaciones y Convenios Internacionales) como de cooperación técnica con los países miembros.

En sus periódicas Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET) ha establecido resoluciones internacionales sobre diversos aspectos del problema del empleo y del mundo laboral que son de gran interés e importancia desde la perspectiva de los conceptos, mediciones y metodologías de medición discutidos más arriba.

Con motivo de la Decimosexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, realizada en Ginebra del 6 al 15 de octubre de 1998, se publicaron dos informes técnicos que reúnen los antecedentes y recomendaciones contenidas en las resoluciones de la Conferencia. Uno sobre La Medición del Subempleo, y otro sobre la Medición de los ingresos procedentes del empleo.

De las diferentes resoluciones adoptadas por las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo de la OIT merecen desta-

carse, en relación a los temas tratados en este artículo: la medición del problema ocupacional y la caracterización de la calidad de los empleos (informales, precarios, horas trabajadas, acuerdos colectivos), como asimismo la medición de diferentes aspectos relacionados con las dimensiones laborales de las sociedades (estadísticas sobre huelgas, enfermedades ocupacionales, accidentes del trabajo, seguridad social) (10).

8. A MODO DE CONCLUSIÓN

El problema del empleo es un fenómeno complejo. Envuelve múltiples dimensiones

que conviene medir y analizar, para refinar no sólo la calidad de las estadísticas sino de los diagnósticos y de las políticas públicas.

El problema ocupacional va más allá del desempleo abierto y del subempleo. También se relaciona con la calidad de los empleos y las condiciones laborales en que se desenvuelven los trabajadores.

Para la medición de todo lo anterior las encuestas de hogares constituyen la principal fuente de información. Por ello es de fundamental importancia refinar y actualizar los conceptos que se miden por medio de esos censos, actualizarlos cuestionarios y difundir al máximo los resultados.

NOTAS

1. En la Resolución concerniente a la población económicamente activa, empleo, desempleo y subempleo de la OIT, de la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, celebrada en Ginebra en Octubre de 1982, se acordó definir, para propósitos operacionales, como personas trabajando a aquellas que se hayan desempeñado trabajando durante por lo menos una hora, durante el período de referencia. En esa misma resolución se acordó definir el subempleo visible como insuficiencia de horas trabajadas y el subempleo invisible como insuficiencia de ingresos, subutilización de capacidades, o baja productividad. En octubre de 1998 se adoptó una nueva Resolución concerniente ala medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado, con ocasión de la XIV Conferencia Internacional de Estadísticos.
2. Distribución personal de los ingresos, o size income distribution.
3. Distribución del ingreso familiar, que se mide refinadamente por medio de las encuestas de presupuestos familiares.
4. Distribución funcional de los ingresos, que se mide por medio de las cuentas nacionales bajo el concepto de distribución del ingreso nacional disponible. Lo que en inglés se denomina factor shares.
5. El Banco Mundial ha desarrollado un conjunto de encuestas de hogares en el marco de su proyecto Living Standards Measurement Surveys (LSMS).
6. En 1972, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe llevó a cabo una de sus primeras misiones de naturaleza comprensiva sobre el problema del empleo, bajo la dirección de Andrés Bianchi, con un equipo técnico multidisciplinario de diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas, entre los cuales estaba la OIT, la FAO, la UNESCO, y la UNIDO.
7. En Paraguay el MECOVI inició actividades en 1996 y coopera en la Encuesta integrada de Hogares (EIH1, con cobertura nacional, urbana y rural, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República.
8. En el Perú el MECOVI ha contribuido al fortalecimiento de la Encuesta Nacional de Hogares mediante el "mejoramiento del cuestionario de empleo e ingresos urbanos de la encuesta nacional de hogares (ENAHO)" que realiza el INEI de ese país.
9. Programa para el mejoramiento de las encuestas de condiciones de vida en América Latina y el Caribe (MECOVI). Los países que participan actualmente en este programa son: Argentina, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Perú.
10. Las Resoluciones de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo pueden ser consultadas y obtenidas a través del Sitio Web de OIT www.ilo.org

ARTÍCULOS PUBLICADOS EN NÚMEROS ANTERIORES DE ESTADÍSTICA Y ECONOMÍA.

- **REVISTA ESTADÍSTICA Y ECONOMÍA N° 1 (agotada)***

- Encuesta Nacional de Empleo y Subempleo ¿Qué es posible medir?
Análisis Estadístico de Series Económicas
- Fundamentos de un Sistema Integrado Básico de Estadísticas de Salarios
- Nuevos Conceptos Geográfico-Censales para el Censo de 1992
- Metodología Conceptual de la IV Encuesta de Presupuestos Familiares

Gabriela Ahumada
Víctor Correa
Pablo Mardhall
Ernestina Pérez
Pedro Donoso
Guillermo Sanhueza
Francisco Meneses
Enrique Silva
Fernando Fuentes
Andrés Díaz

- **REVISTA ESTADÍSTICA Y ECONOMÍA N°2 (agotada)***

- La Encuesta de Coyuntura y su aplicación en Chile
- Índice de Precios al por Mayor: Un nuevo enfoque
- Encuesta de Comercio: Aspectos conceptuales, muestrales y algunos resultados preliminares
- Reflexiones sobre la evaluación censal en América Latina y Chile
- Encuesta de Puntos de Compra para la canasta IPC Base Abril de 1989

Máximo Aguilera
Gabriela Ahumada
Víctor Correa
Oscar Bilbao
Odette lacta
Francisco Meneses

- **REVISTA ESTADÍSTICA Y ECONOMÍA N°3 (agotada)***

- La desestacionalización del Índice de Precios al Consumidor
- Ajuste Estacional de Series de Tiempo
- La información sobre hogares como insumo para políticas
- Los trabajos en el auge Agroexportador 1976 -1990
- Evolución de la situación actual de las Estadísticas Agrícolas por Muestreo
- La Boleta Censal de los Países Latinoamericanos: Un Análisis Descriptivo

Alexis Guardia
Ernestina Pérez
Pablo Marschall
Ernestina Pérez
Rosa Bravo
Francisco León
Héctor Vélis
Eduardo Carrasco

- **REVISTA ESTADÍSTICA Y ECONOMÍA N° -4**

- Business Cycle Monitoring Techniques
- De la Desestacionalización Parcial a la Desestacionalización Global del IPC
- Antecedentes y Evolución del Sector Industrial Manufacturero en Chile en la Década del 90
- XVI Censo de Población y Vivienda de 1992: Sus desafíos informáticos
- Avances Recientes en evaluación de cuestionarios: Una Aplicación en el Censo de Población y Vivienda de 1992
- Uso del Muestreo en Censos: Reflexiones Teóricas y Prácticas sobre su Utilización

Jacky Fayolle
Phillipe Sigogne
Alexis Guardia
Ernestina Pérez
Máximo Aguilera
Jorge Becar
Juan Hidalgo
Víctor Correa
Pedro Donoso
Teresa Vareta
Enrique Silva
Teresa Vareta

- **REVISTA ESTADÍSTICA Y ECONOMÍA N°5**

- Siete Décadas de Registro del Trabajo Femenino 1854 -1920
- Medición de la Discriminación en el Mercado Laboral
- Encuesta Nacional del Empleo y Tamaño de Establecimiento
- El Sector Informal en Chile: Análisis de sus Componentes y Mediciones Posibles
- La Telemática en la Administración del Estado: Visión del Sector Privado

Thelma Gálvez
Rosa Bravo
Renato Aguilera
Gabriela Ahumada
Alicia Leiva
Oswaldo Schaeerer

Los N° 1, 2, 3 y 9 de la revista pueden consultarse en el Centro de Documentación del Ine

- **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 6**
 - 150º Aniversario del Instituto Nacional de Estadísticas, Algunos Hitos Significativos Héctor Kappes
 - Algunos Alcances de la Renovación Muestral en la Encuesta Nacional del Empleo Victor Correa
 - Precios de Bienes Transables y no Transables en la Canasta del Índice de Precios al Consumidor y el Modelo Escandinavo de Precios Alexis Guardia
 - Remuneraciones según Tamaño de Firmas e Índice de Salarios: 1982 - 90 Alejandra Mizala
 - La Industria Chilena y su Contribución al Crecimiento desde 1988 Pilar Romaguera
 - Un Deflactor para la Encuesta Nacional Industrial Anual (Base 1989 = 100) Gabriela Ahumada
 - L'Enquete de Conjoncture sur les Investissements Elena Yagui
Jacky Fayoille

- **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 7**
 - Análisis de los Resultados del V Censo de Vivienda 1992 Alexis Guardia
 - Intenciones de Inversión y Grado de Utilización de la Capacidad Instalada en la Industria Manufacturera Hernán Frigolett
 - IPC por Quintiles de Gasto Mario Rodríguez
 - Utilización de una Encuesta de Empleo para el Estudio de la Situación Socioeconómica de las Familias Chilenas Gloria Veas
 - Estadígrafos Regionales 1977 - 1993 Rosa Bravo
 - La Matriz de Insumo - Producto Inversa: Una Aplicación Práctica Sergio Ramos
Hernán Frigolett

- **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 8**
 - Indicadores Líderes en Chile. Diseño y Extracción de Señales Jaime Crispi
 - La Subestimación de la Participación Femenina de la Actividades Económicas Helia Enríquez
 - Encuesta Suplementaria a Mujeres Inactivas Ernestina Pérez
 - Elementos para un Sistema de Información Macroeconómica Industrial José Venegas
 - Igualdad de Oportunidades: Indicadores Estadísticos Thelma Galvez
 - Medición de la Tasa de Desocupación en la Encuesta Nacional del Empleo y el Censo Gabriela Ahumada

- **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 9 (agotada)***
 - De la Inactividad a la Disponibilidad Laboral Thelma Gálvez
 - Reestructuración y Fuentes del Crecimiento Industrial Chileno Máximo Aguilera
 - Un Modelo de Precios Salarios y Empleo: Una Versión Preliminar Victor Correa
 - Calidad Total: Un Punto de Vista desde el Sector Servicios Teobaldo Román
 - Las Actividades de Exportación en el Modelo Insumo Producto Hernán Frigolett C.
 - El Uso de las Variables Sintomáticas en la Estimaciones de Población de Areas Menores Guiomar Bay

- **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 10**
 - Distribución del Ingreso en Chile, 1990 - 1993, según la Encuesta de Hogares Alexis Guardia
 - Medio Ambiente, Problemas Sociales y Estadísticas Económicas Jacobo Schatan
 - Las Estadísticas de la Minería Gabriela Ahumada
 - Chile en la Segunda Fase Exportadora Dilemas para una Estrategia de Desarrollo Alvaro Díaz
 - El Censo de Población y Vivienda y los Marcos de Areas Victor Correa
Gunther Hintze
Teresa Varela
Jean Paul François
 - Innovation Technologique dans l'industrie Problematique et Quelques Validations Empiriques

- **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 11**
 - Empleo, Subempleo y Crecimiento Económico 1986 - 1995 Alexis Guardia
 - Ahorro, Gasto y Desempeño Macroeconómico: Una nota Contable Oscar Landerretche Gacitua
 - La Competitividad Precio de la Industria de Transformación Chilena Alberto Martínez Echeverría
 - Composición de la Población en edad de Trabajar y Tasa de Desempleo Estructural Sebastián Infante
 - Las Tendencias Locacionales de la Industria en el Marco de los Procesos de Reestructuración y Globalización en Chile Luis Riíffo P.
Verónica Silva
Carlos de Mattos
 - Una Metodología para el Estudio del Esfuerzo Innovativo de las Empresas Chilenas José Miguel Benavente
Gustavo Atilio Crespi

• **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 12**

- Métodos para la Comparación Económica Internacional
- Educación y Movilidad Social en América Latina
- La Determinación de la Brecha Gasto-PIB
- Sistema de Protección a la Cesantía
- El Índice de Precios al Consumidor: la Experiencia Francesa
- Características de la Innovación Tecnológica en la Industria Manufacturera Chilena

Pedro Menéndez Paredes
Pedro Sáinz y Arturo León
Hernán Frigolett Rodrí guez
Jacobó Schatán W.
Jean-Michel Rempp
Instituto Nacional de Estadísticas

• **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 13**

- Evolución de la productividad total en la economía chilena: una perspectiva comparativa con los países
- Los movimientos de larga duración y el análisis económico
- Desarrollo económico y desarrollo humano
- Escolarización de los hijos y características familiares
- La gestión de los residuos sólidos domésticos en Chile
- La nueva Encuesta Nacional del Empleo
- Antigua y nueva encuesta nacional del empleo. Método de empalme

Alexis Guardia
Humberto Vega
Mariana Schkolnik
Emilio Rojas
Hernán Durán de La Fuente
Eduardo Carrasco
Alfonso Rodríguez A.

• **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 14**

- La economía chilena en busca de su producto potencial
- Globalización: una iniciativa estadística de Canadá

- Desempleo juvenil en Chile 1986-1995

- Problemas y limitaciones de la medición de la pobreza
- "Herramientas" para desarrollar la calidad total
- Crecimiento económico y concentración del empleo femenino
- La demografía en los 90 y una mirada al futuro
- Balanza comercial y competitividad de la industria manufacturera

Alexis Guardia B
Janice Mcmechan
Jacobó Ryten
Mariana Schkolnik
Luis Riffo Pérez
Renato Aguilar
Teobaldo Román
Armando Barrientos
Odette Tacla Chamy
Alberto Martínez Echeverría

• **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 15**

- El VI Censo Nacional Agropecuario
- El Mercado Internacional del cobre. 1997-2005
- Muestreo probabilístico y por cuotas. ¿Cuál es mejor?
- Expansión urbana intercensal del Gran Santiago 1875-1992
- Estadísticas de los servicios de utilidad pública
- La participación laboral de las mujeres desde la perspectiva de cohortes

Carlos LadriX H.
Aldo Picozzi B.
Victor Correa S.
Cecilia A. Miranda M.
Gabriela Ahumada
Amalia Mauro

• **REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 16**

- La cartografía digital en los Censos de población
- Exportaciones y desarrollo social en regiones
- Gestión de la producción y de la calidad en la industria manufacturera

- Empleo y equidad

- Mercado del trabajo y escolaridad en el Gran Santiago
- Efectos del Mercosur en las exportaciones de Chile
- Innovación tecnológica y competitividad. Reexamen de la encuesta de 1995

Rene Saa
Mariana Schkolnik
Gonzalo Herrera
Gustavo Crespi
Thelma Galvez
Molly Pollak
María Eugenia Letelier
Héctor Vega
Alberto Martínez Echeverría

REVISTA ESTADISTICA Y ECONOMIA Nº 17

- La modernización del Instituto Nacional de Estadísticas
- Servicios Estadísticos: Preparándose para el futuro
- Crecimiento económico regional en Chile
- Demanda y financiamiento de la investigación agropecuaria
- Determinantes de la innovación tecnológica en la industria manufacturera chilena
- Desarrollo productivo de la industria manufacturera

Máximo Aguilera
Iván P. Fellegi
Luis Riffo
Ninel Castillo
Cesar Morales
Gustavo Crespi
Juan Carlos Scapini Sarradel

NUMERO ESPECIAL. NUEVO IPC.

- El Nuevo Índice de Precios al Consumidor: Una presentación general
- ¿Que tiene que ver la inflación con el mejoramiento del IPC?
- Principales características metodológicas del nuevo IPC
- Política monetaria, indización y propiedades deseables del IPC
- El papel del promedio geométrico en un IPC
- El IPC y el costo de la vida
- La fórmula de cálculo del IPC
- El ajuste de precios por cambio de calidad en el IPC
- Muestra de establecimientos para medir precios del nuevo IPC 1999
- Estacionalidad de frutas y verduras frescas

Máximo Aguilera R.
Jacob Ryten
Mariana Schkolnik Ch.
Oscar Landerretche M
Felipe Morandé L.
Marshall Reinsdorf
José de Gregorio
Cristobal Huneus
Francisco Meneses M.
Cristobal Videla Hintze
Teresa Varela G.
Gloria Veas

DIRECCIONES REGIONALES Y PROVINCIALES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS

DIRECCION REGIONAL	TELEFONO	FAX	CASILLA	DIRECCION REGIONAL	TELEFONO	FAX	CASILLA
I REGION				VII REGION			
Dirección Regional IQUIQUE	423119	423119	465	Dirección Regional TALCA	231013	231013	294
San Martín 255, p. 4º of. 46	426874			3 Norte Nº 1057 entre 3 y 4 Oriente	238227		
EDIFICIO EMPRESARIAL IQUIQUE				TALCA			
Of. Provincial Arica	232471	232471	502	Of. Provincial Curicó	310002		
Edif. Servicios Públicos, p. 2º	250738			Municipalidad p. 3º, Of. 14 (pedir Of. 14)			
ARICA				CURICO			
II REGION				Of. Provincial Linares			
Dirección Regional ANTOFAGASTA	269112	269112	1143	Ed. Gobernación, Sector Sur p. 2º			
Baquedaño 637	221576			LINARES			
ANTOFAGASTA				VIII REGION			
III REGION				Dirección Regional CONCEPCION	241265	241265	2547
Dirección Regional COPIAPO	212565	212565	405	Caupolicán 518, p. 4º, of. 403	229705		
Chacabuco 546 p. 1º, of. 13-14	218912			CONCEPCION			
EDIFICIO COPAYAPU COPIAPO				Of. Provincial Ñuble	221037	221037	798
Of. Provincial Huasco	614396	614396		Edificio Gobernación, p. 3º			
Arturo Prat 535 Depto. 41				CHILLAN			
Edificio Domeyko				Of. Provincial Biobío	321404	Gobernación 806	
VALLENAR				Edificio Gobernación, p. 3º		321404	
IV REGION				LOS ANGELES			
Dirección Regional LA SERENA	224506	224506	23	IX REGION			
Of. 104	215841			Dirección Regional TEMUCO	210447	210447	849
EDIFICIO SERVICIOS PUBLICOS LA SERENA				Aldunate 191	239112		
V REGION				TEMUCO			
Dirección Regional VALPARAISO	230180	594811	3300	X REGION			
Melgarejo 669, p. 5º	212676		Correo 3	Dirección Regional PUERTO MONTT	259886	259886	493
EDIFICIO ESMERALDA VALPARAISO				San Martín 80, p. 3º	253063		
Of. Provincial Patorca	711055			EDIFICIO GOBERNACION PROVINCIAL PUERTO MONTT			
Diego Portales s/n				Of. Provincial Valdivia	213457	Telex Chile 496	
Gobernación de Patorca				Av. Picarte 327, of. 32		215012	
LA LIGUA				VALDIVIA			
Of. Provincial Los Andes	421951			Of. Provincial Osorno	242850		
Esmeralda 387				O'Higgins 645, p. 3º			
LOS ANDES				OSORNO			
Of. Provincial Quillota	312033			Of. Provincial Chiloé	635776		
Merced 145				Edificio Gobernación Provincial, p. 2º			
QUILLOTA				CASTRO			
Of. Provincial San Antonio	232301			XI REGION			
Av. Barros Luco s/n				Dirección Regional COIHAIQUE	231914	231914	239
Gobernación de San Antonio				Eusebio Lillo 454	235110		
SAN ANTONIO				COIHAIQUE			
VI REGION				XII REGION			
Dirección Regional RANCAGUA	222067	228319	325	Dirección Regional PUNTA ARENAS	204704	204713	86
Germán Riesco 277, dpto. 22	226235			Croacia Nº 722, p. 9º	204703		
EDIFICIO TORRES DE FLORES RANCAGUA				EDIFICIO SERVICIOS PUBLICOS PUNTA ARENAS			