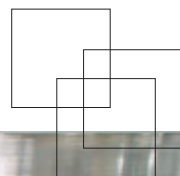




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



Nota orientativa 1 Analizar el desempleo y el subempleo

Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 1

Analizar el desempleo y el subempleo

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos
04.03.7

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

Nota orientativa 1

Analizar el desempleo y el subempleo



Objetivo

Esta nota tiene como objetivo ofrecer a los profesionales y responsables de formular políticas herramientas para evaluar y comprender mejor la naturaleza y la complejidad de la población en edad de trabajar – así como del desempleo y el subempleo – en sus países, pues ello reviste importancia para el diseño de un programa público de empleo (PPE)¹, en particular, para la planificación de los resultados deseados en materia de reducción del desempleo y el subempleo, así como de la escala y los criterios de selección geográficos que se requerirán.

Introducción

Para que un PPE sea eficaz como política de empleo pública, es conveniente comprender las características del mercado de trabajo en un determinado país. Partiendo de esta base, es más fácil identificar el grupo o los grupos meta que más probabilidades tienen de participar en el programa y adaptarlo a sus necesidades. No todas las personas desempleadas y subempleadas – incluidos los trabajadores por cuenta propia – son candidatos a participar en el programa necesariamente; tampoco son grupos homogéneos, aunque normalmente es posible clasificarlos en categorías. Con el fin de facilitar este análisis, en esta nota se utilizan diversas categorías de desempleo y subempleo, y se explica cómo se relacionan con la definición oficial del desempleo y el subempleo, tal como se describe a continuación. Se trata de subcategorías no oficiales y su uso está previsto en el contexto del diseño de los PPE.

Fuerza de trabajo, desempleo y PPE

La fuerza de trabajo de un país está compuesta por todos aquellos a quienes se considera empleados – incluidas las personas subempleadas – y desempleados, excluyéndose a las personas económicamente inactivas. La proporción de fuerza de trabajo en la población total en edad de trabajar se denomina tasa de actividad. En el cuadro 1 figura un marco conceptual para medir la población empleada, subempleada, desempleada e inactiva.

¹ Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2011).

De particular interés para los PPE son aquellas personas que integran la población en edad de trabajar pero que no se consideran económicamente activas porque no están trabajando ni buscando empleo de manera activa. Las razones por las cuales no buscan trabajo pueden ser diversas; es posible que algunos lo hayan intentado y se hayan rendido (buscadores de empleo desalentados), o puede que otros solo estén en condiciones de trabajar cerca de su casa o a tiempo parcial debido a que deben encargarse del cuidado de sus familiares o las tareas del hogar. Es muy probable que algunos estén disponibles para trabajar en un programa de empleo, en particular si este les ofrece trabajo cerca de su hogar y con un horario flexible. Este efecto se ha observado en diversos PPE, que han producido un aumento de la tasa de actividad y “activado a los inactivos”, promoviendo la inserción laboral de personas que antes no se consideraban económicamente activas y, por ende, no se contabilizaban como personas desempleadas.

El desempleo es una situación que se da cuando la cantidad de personas que buscan trabajo (demanda de empleo) excede el número de empleos disponibles (oferta de empleo). En los países en desarrollo, el desempleo es un concepto que se refiere principalmente al mercado de trabajo formal, el cual suele ser más pequeño que el informal, incluso a veces de manera considerable.

Cuadro 1: Medición de la fuerza de trabajo: un marco conceptual

Personas que	... desean y están disponibles para trabajar (o cambiar de trabajo)	... no desean ni están disponibles para trabajar (o cambiar de trabajo)
... trabajan o tienen un empleo	Subempleados	Empleados
... no trabajan ni tienen un empleo	Desempleados	Inactivos

Fuente: Organización Internacional del Trabajo. 2003. *International training compendium on labour statistics, Module 1 - Statistics of employment, unemployment, underemployment: economically active population* (Ginebra, OIT, Oficina de Estadística, Departamento de Integración de Políticas).

Si bien una tasa de desempleo elevada puede ser el fundamento para propiciar la creación de un PPE, debe comprenderse la naturaleza del mercado de trabajo y del desempleo, de modo que el diseño del programa responda a las necesidades de las personas desempleadas.

A los efectos del diseño de un programa público de empleo, cabe citar tres categorías de desempleo ampliamente utilizadas y que exigen una

respuesta diferente cada una: *keynesiano*, estructural y friccional. También se emplean en esta nota los términos de desempleo “de larga duración” y “específico”, y pese a no ser definiciones oficiales, son útiles para analizar el diseño de un PPE. Aunque no siempre es fácil clasificar el desempleo, esta nota se propone idear un marco analítico que asista en la elaboración de un PPE. Dicho marco se resume en el cuadro 2 a continuación.

Cuadro 2: Definición oficial de desempleo

La definición habitual de desempleo se basa en tres criterios que deben cumplirse simultáneamente.

“Personas desempleadas” son todas aquellas personas que tengan la edad exigida para la medición de la población económicamente activa y que, durante el período de referencia, se hallen:

- a) “sin trabajo”, es decir, que no tengan un empleo remunerado ni estén trabajando por cuenta propia, como se establece en la definición internacional del empleo;
- b) “actualmente disponibles para trabajar”, es decir, que estén disponibles para trabajar en un empleo remunerado o por cuenta propia en el período de referencia; y
- c) “buscando trabajo”, es decir, que hayan hecho gestiones concretas en un determinado período reciente para encontrar un empleo remunerado o trabajar por cuenta propia.

Fuente: OIT, 2003.

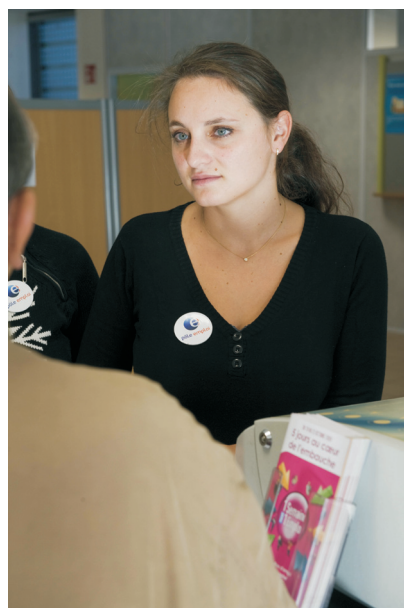
El *desempleo keynesiano* se refiere a una situación en que la cantidad de personas que buscan trabajo supera el número de empleos disponibles y remunerados con el salario corriente, y se explica por la ausencia de una demanda efectiva de bienes y servicios. A veces se lo denomina también *desempleo cíclico* por su relación con los ciclos económicos. Si bien no es de corta duración en sí (tal como se observó durante la Gran Depresión de los años treinta, y según se observa actualmente en los Estados Unidos de América), es frecuente que se intente solucionar el problema aplicando distintos tipos de incentivos y estímulos fiscales para aumentar la demanda en la economía y de este modo incrementar las oportunidades de empleo. Es habitual utilizar PPE en respuesta al desempleo cíclico, pues no solo crean empleo en tiempos de recesión – cuando más se necesita – sino que también ayudan a estimular la demanda.

Por *desempleo estructural* se entiende una situación en que existe un desajuste entre los empleos que se ofrecen y los que se necesitan. Su causa ha de buscarse en una disparidad en el nivel de las calificaciones, la ubicación geográfica, los cambios sectoriales en los patrones productivos de los países, u otros factores estructurales similares. La respuesta más habitual frente al desempleo estructural es la formulación de políticas e

intervenciones que apunten a solucionar la limitación estructural en cuestión, por ejemplo, desarrollar las competencias, promover la movilidad laboral o difundir información conveniente sobre el mercado de trabajo. Es posible concebir programas públicos de empleo que busquen contribuir a resolver la causa estructural del desempleo, aunque estos no suelen estar en condiciones de solucionar dicha limitación por sí solos. En un contexto de desempleo estructural básicamente relacionado con las calificaciones puede elaborarse un PPE que proporcione ingresos a los trabajadores y les permita capacitarse y reconvertirse profesionalmente, mejorando así sus perspectivas en el mercado de trabajo. Se podrían también incorporar elementos de capacitación a los programas o facilitar el acceso a programas de formación y/o considerar utilizar el PPE como plataforma para brindar experiencia laboral durante o después del período de capacitación. Si la limitación es geográfica, el PPE podría asignar recursos adicionales para fomentar la creación de empleo y estimular la inversión en las zonas geográficas con mayores tasas de desempleo. La inversión puede dirigirse a la infraestructura económica, y de este modo optimizar los beneficios indirectos del PPE.

El *desempleo friccional* se conoce como desempleo transitorio o también como el período de desempleo en que se “busca” o se está “a la espera” de un trabajo. La noción se aplica a las personas desempleadas que están en transición entre empleos y tiene su origen, en gran medida, en una asimetría de la información sobre el mercado de trabajo. Es el resultado de un desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra, que se manifiesta en relación con las calificaciones, la ubicación, las preferencias, etc. El desempleo friccional difiere de otros tipos de desempleo porque a menudo tiene carácter voluntario, mientras que los otros tipos son situaciones involuntarias que requieren ayuda institucional para resolverse. Cuando existe desempleo friccional, no suele recurrirse a programas públicos de empleo, aunque sí pueden servir como medio de transición entre empleos. En particular, puede resultar un mecanismo beneficioso en los casos en que no se dispone de seguro de desempleo.

El *desempleo de larga duración* se vincula a aquellas personas que están desempleadas por un período de tiempo más prolongado, que suele superar los seis meses. En un contexto en que el desempleo de larga duración alcanza niveles altos, el diseño de los PPE también debería adoptar un enfoque a largo plazo, y ofrecer empleo de larga duración, incluso si solo es a tiempo



© OIT/Marcel Crozet

parcial. Las causas del desempleo de larga duración varían y pueden ser múltiples, y tener consecuencias devastadoras para las personas desempleadas y sus familias, aunque también para la sociedad en su conjunto, pues suele traducirse en una situación de inestabilidad social y política.

El *desempleo específico* abarca a aquellos grupos de la sociedad fácilmente identificables que se ven afectados por el desempleo de manera desproporcionada. Los jóvenes y las mujeres son quizás los ejemplos más comunes, pero también puede tratarse de grupos étnicos o raciales específicos y “castas y tribus reconocidas”, como en el caso de la India. En algunos países, las tasas de desempleo en algunas zonas geográficas son mucho más elevadas que en otras, por lo que el programa público de empleo podría dirigirse principalmente a ellas. Los programas podrían tener que adoptar medidas de selección de grupos meta para asegurar la participación de todos esos grupos, y en algunos casos podrían formularse PPE que apunten directamente a ellos.

Estas categorías no se excluyen mutuamente, pues es evidente que las personas pueden integrar diferentes categorías a la vez.

El subempleo y los PPE

En muchos países, el problema del subempleo es tan grave, o incluso peor, que el del desempleo. Las personas pobres, especialmente en los países en desarrollo, donde las redes de protección social suelen ser limitadas, no pueden permitirse estar desempleadas y están, por ende, obligadas a realizar actividades económicas que no son muy productivas y proporcionan escasos ingresos. Por lo general, trabajan por cuenta propia en la economía informal o pasan de un trabajo ocasional al siguiente, pero perdiendo mucho tiempo en el intervalo buscando trabajo. Algunos pueden verse atrapados en formas de empleo que, si bien son de larga duración, tienen carácter precario o peligroso, y aunque a la mayoría no se le clasifica como desempleados, su situación suele ser tan grave como la de estos.

Los programas públicos de empleo también pueden utilizarse para abordar el problema del subempleo, pero para ello es preciso comprender lo que este entraña, pues a menudo puede ser una noción muy compleja y difícil de entender. Para analizar el mercado de trabajo local y la posible participación de los trabajadores en el PPE, es conveniente clasificar el subempleo en cuatro categorías.


En el cuadro 3 se describen dos tipos de subempleo, así como posibles enfoques para el diseño de los programas. El primer tipo, “*subempleo por insuficiencia de horas y estacional*”, es similar al también denominado desempleo estacional y hace referencia a una situación en que los trabajadores solo acceden a un empleo durante períodos bastante

Cuadro 3. Características y respuestas al desempleo y el subempleo

	Desempleo				
	Cíclico	De larga duración	Estructural	Friccional	Específico
Descripción / característica principal	Desempleo vinculado a ciclos económicos; la falta de empleo es temporal y la situación mejora cuando la economía se recupera	El período de desempleo es largo (más de seis meses); gran excedente de mano de obra y muchos buscadores de empleo desalentados	Desajuste entre la oferta y la demanda de calificaciones; las personas desempleadas no tienen las calificaciones que se exigen en los empleos disponibles	Se aplica a personas que están desempleadas por un período de tiempo breve, o que cambian de trabajo (también se denomina desempleo transitorio o “de espera”)	El desempleo se concentra en determinadas regiones o grupos específicos del mercado de trabajo
Contexto	Períodos de desaceleración económica y recesión en que el empleo se contrae temporalmente hasta que la economía vuelve a crecer	Gran exceso de mano de obra e insuficiente acumulación de capital en el mercado para crear un número suficiente de empleos	La rapidez de los cambios tecnológicos deja obsoletas las calificaciones; los sistemas educativos y de capacitación no logran satisfacer la demanda de mano de obra calificada	Los períodos de desempleo suelen ser breves y estar asociados al tiempo que le lleva a la persona encontrar otro trabajo. El desempleo es frecuentemente voluntario.	Desempleo juvenil, elevadas tasas de desempleo entre mujeres o grupos étnicos; regiones específicas con altos índices de desempleo que obligan a emigrar
Elementos para la elaboración de programas públicos de empleo (PPE) / sistemas de garantía del empleo (SGE)	Rápida provisión de empleos en cantidad suficiente para estimular la demanda	Creación de empleo de más larga duración; creación de activos y prestación de servicios sociales para suplir las carencias; el aumento de la demanda debe ajustarse a los presupuestos	Se ofrece empleo flexible para facilitar la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo con el nivel de calificaciones que poseen, y ayudarles a costear programas de capacitación. Incluyen la capacitación como actividad laboral	Ofrecen empleo de corta duración que ayuda a las personas a llenar el intervalo entre empleos	Programas dirigidos a jóvenes, zonas rurales/urbanas, etc. Servicios de guardería durante el horario de trabajo de las trabajadoras; flexibilidad y trabajo a tiempo parcial para complementar otras actividades
Intervenciones complementarias	Seguro y prestaciones de desempleo	Transferencias en efectivo para complementar los ingresos provenientes del PPE y llegar a quienes no pueden acceder a él	Programas de capacitación, becas, subvenciones para la capacitación, programas de inserción, reforma y mejora de la educación	Programas de inserción, mayor disponibilidad de información, seguro de desempleo	Subsidios salariales para el grupo meta, capacitación, transferencias en efectivo para grupos meta, guarderías que permitan a las mujeres aceptar otros empleos disponibles

Subempleo			
Por insuficiencia de horas		Situaciones laborales inadecuadas	
Estacional	Ocasional	Salarios bajos / malas condiciones	Baja productividad
Solo hay trabajo en determinados períodos y no lo hay fuera de ellos	Las personas solo están empleadas por un período de tiempo limitado aunque desean y necesitan trabajar más	Las personas trabajan a tiempo completo (o más) pero a cambio de un salario (extremadamente) bajo y en malas condiciones	Las personas trabajan a tiempo completo pero su productividad es demasiado baja para generar ingresos suficientes
Zonas agrícolas con temporadas altas definidas; zonas turísticas de temporada; en algunos países, empleo en el sector manufacturero y el comercio minorista	Solo se encuentra empleo ocasional; se pierde mucho tiempo buscando trabajo entre un empleo ocasional y el siguiente, lo que resulta en un número reducido de días efectivamente trabajados	Se paga a los trabajadores por debajo del salario mínimo; casos de explotación cuando la productividad permitiría percibir mejores salarios; trabajo en los sectores formal e informal sin adhesión a la legislación laboral	Por lo general, trabajadores por cuenta propia en el sector informal, agricultura, pesca, etc. de subsistencia, pero con niveles de productividad muy bajos
Se da trabajo en temporada baja, se crean activos y se prestan servicios para ayudar a reducir al mínimo las variaciones estacionales	Programas que crean empleo de corta duración para aumentar la disponibilidad general de empleo. Programas que ofrecen trabajo de manera regular y previsible; trabajo fuera del horario laboral (noches, sábados)	Programas que ofrecen un salario mínimo por encima del salario corriente (inaceptablemente bajo) De gran escala, con el fin de ofrecer una alternativa real; creación de activos y prestación de servicios que propicien otras actividades	Programas que ofrecen trabajo (a tiempo parcial) con un salario mínimo y que procuran solucionar las causas de la baja productividad (rehabilitación de recursos naturales, riego)
Transferencias en efectivo para complementar los ingresos (en particular, asignaciones familiares)	Transferencias en efectivo para complementar los ingresos (en particular, asignaciones familiares); programas de inserción para reducir al mínimo los gastos de la búsqueda de empleo	Salarios mínimos y condiciones de trabajo regulados e impuestos por la ley	Transferencias en efectivo para complementar los ingresos; mayor acceso al capital y la capacitación con vistas a mejorar la productividad





previsibles de alta demanda de mano de obra, y fuera de ellos se quedan sin trabajo. Es lo que ocurre con más frecuencia en el sector agrícola, aunque también en otros sectores como la pesca, el turismo y el comercio minorista. En estos casos, el PPE puede orientarse a dar empleo en las épocas en que el trabajo escasea, y, en teoría, también debería reducir su escala en los períodos de alta demanda de mano de obra, a fin de no competir con otras actividades económicas. Si el empleo disponible presenta características de explotación y condiciones de trabajo inaceptables, el PPE podría actuar como alternativa para los trabajadores, incluso durante las épocas de alta oferta de empleo, y contribuir así al cumplimiento de unas normas y condiciones de trabajo mínimas.

El segundo tipo, *“subempleo por insuficiencia de horas y ocasional”*, hace referencia a una situación en que las personas solo acceden a empleos ocasionales de corta duración, y dedican mucho tiempo a buscar trabajo entre empleos, aunque a menudo sin éxito. Además, la mayoría de los empleos son de carácter informal y la búsqueda de trabajo les exige tiempo y recursos considerables. Este tipo de situación predomina en las zonas urbanas, en particular entre jóvenes con carencias educativas y escasa experiencia laboral, y en un contexto de “exceso de oferta de mano de obra”. En estas circunstancias, los PPE pueden ofrecer a los beneficiarios empleo a tiempo parcial que les permita seguir buscando empleo y aceptar otros trabajos, aunque proporcionándoles una red de protección en caso de no encontrarlo.

Recuadro 1. Definiciones internacionales vigentes del subempleo

Las directrices internacionales vigentes ofrecen definiciones conceptuales generales y operacionales para la medición:

- a) del subempleo por insuficiencia de horas, y
- b) de determinadas situaciones de empleo inadecuadas.

Ambos conceptos reflejan una subutilización de las capacidades de los trabajadores (y una reducción, por ende, de su bienestar) y se definen en relación con una situación alternativa de empleo que la persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo.

El subempleo por insuficiencia de horas está referido a personas que desean y pueden trabajar más del total de horas trabajadas en todos los empleos que tienen durante el período de referencia y que trabajan durante ese período menos horas, en total, en todos sus empleos, que el límite seleccionado.

La definición del subempleo por insuficiencia de horas engloba tres criterios:

- a) desear trabajar más horas
- b) estar disponible para trabajar más horas
- c) haber trabajado menos de un límite de horas determinado.


En las directrices internacionales se definen tres tipos de situaciones de empleo inadecuadas para las cuales los países podrían considerar indicadores diferentes:

- a) empleo inadecuado en relación con las competencias: referido a personas que desean o buscan cambiar su situación laboral actual para aprovechar mejor sus competencias profesionales y están disponibles para ello;
- b) empleo inadecuado relacionado con los ingresos: referido a personas que desean o buscan cambiar su situación laboral actual para aumentar sus ingresos mediante una mejora de la organización del trabajo o de la productividad, las herramientas o los equipos, la capacitación o la infraestructura, y que están disponibles para ello;
- c) empleo inadecuado en relación con horarios de trabajo excesivos: referido a personas que desean o buscan cambiar su situación laboral actual para trabajar menos horas con la correspondiente reducción de sus ingresos.

Fuente: Organización Internacional del Trabajo. 2003. International training compendium on labour statistics, Module 1 - Statistics of employment, unemployment, underemployment: economically active population (Ginebra, OIT, Oficina de Estadística, Departamento de Integración de Políticas).



© OIT/Marcel Crozet



En lo que respecta a aquellas personas subempleadas en “situaciones de empleo inadecuadas”, en el cuadro también se describen dos tipos de subempleo. El primero, relacionado con “salarios bajos / malas condiciones”, hace referencia a situaciones en que las personas están empleadas a tiempo completo, a menudo a largo plazo, pero percibiendo un salario extremadamente bajo o en malas condiciones, y sin un contrato formal. En muchos países en desarrollo, esas condiciones de trabajo hacen que las personas sigan estando por debajo del umbral de la pobreza a pesar de trabajar a tiempo completo – incluso un número de horas excesivas –. Integran el grupo de los “trabajadores pobres” y, en muchos casos, su situación de empleo no cumple con la legislación laboral, e ignora, en particular, las normas sobre el salario mínimo: aun cuando la productividad del trabajador justificaría un aumento de salario, no existe ningún mecanismo para exigirlo. Pueden elaborarse programas que ofrezcan una mejor alternativa a este tipo de trabajo, siempre y cuando se proporcione empleo de larga duración.

La otra situación de empleo inadecuada a la que se hace referencia son los empleos de “baja productividad”, y es más habitual entre los trabajadores por cuenta propia. En este caso, la productividad de los trabajadores es extremadamente baja, y ello se debe fundamentalmente a factores externos, como el cultivo en tierras degradadas o poco fértiles, la pesca en zonas que han agotado su población de peces, entre otros. Una vez más, las personas suelen trabajar arduamente durante muchas horas pero no consiguen aumentar su productividad. En estas situaciones, los PPE pueden proporcionar un ingreso adicional y al mismo tiempo proponer actividades laborales que puedan aumentar la productividad a largo plazo.

Fuentes de información sobre el mercado de trabajo



En la mayoría de los países, las encuestas laborales y las encuestas de hogares constituyen las principales fuentes de información sobre la situación del mercado de trabajo. No obstante, es importante comprender las definiciones que en ellas se emplean. Por lo general, si las personas han trabajado al menos una hora la semana anterior, se considera que están empleadas. Así pues, según esta definición, muchas personas subempleadas se clasifican como empleadas. Una manera de comprender mejor la situación es volver a analizar los datos de las encuestas y la información sobre los ingresos y la productividad laboral de los trabajadores pobres, lo cual permite desagregar los datos y observar cómo el desempleo y el subempleo difieren según el sexo, la edad y el nivel de calificaciones, y cómo se distribuyen según las distintas regiones de un país.

El análisis de la distribución de los ingresos por hogares puede ayudar a comprender mejor la situación de quienes trabajan (p. ej. involuntariamente a tiempo parcial, por cuenta propia en la economía informal, etc.).

Gracias a la periodicidad de estas encuestas, también es posible analizar conjuntos de datos de manera consecutiva, y de este modo evaluar la evolución de la situación en el tiempo. Por otra parte, si se realizan encuestas más de una vez al año, podrán observarse tendencias en la variación estacional del empleo en algunos sectores (principalmente en el sector agrícola). Además de estas fuentes de datos disponibles, es posible realizar encuestas sobre áreas específicas (p. ej. sectores) y determinar mejor el funcionamiento del mercado de trabajo.

Por último, las entrevistas y los grupos de discusión pueden aportar datos valiosos – y difíciles de obtener de otras fuentes – sobre la situación de los desempleados y los subempleados. Resultan especialmente útiles a la hora de definir y examinar la forma en que los PPE deberían estructurar el empleo ofrecido para responder mejor a las necesidades de su(s) grupo(s) meta: empleo a tiempo parcial, a tiempo completo, en determinadas épocas del año, ciertos días de la semana, a demanda, etc.

Referencias bibliográficas

-  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot. 2011. *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Organización Internacional del Trabajo. 2003. *International training compendium on labour statistics, Module 1 - Statistics of employment, unemployment, underemployment: economically active population* (Ginebra, Oficina de Estadística de la OIT, Departamento de Integración de Políticas).

Lista de verificación

ANÁLISIS DEL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO

Preguntas para tener en cuenta y responder antes de elaborar un programa público de empleo (PPE)



¿En qué premisas fundamentales se basa?

Evaluar la situación a nivel mundial

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el "derecho al trabajo"

Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2010): "Procurando un crecimiento económico generador de empleo, sostenido, inclusivo y equitativo y un desarrollo sostenible, a fin de promover un empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos"

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995): "reducción de la pobreza, creación de empleo e inclusión social"

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (2005): "el objetivo del empleo productivo y el trabajo decente para todos debe ser una meta central de nuestras políticas nacionales e internacionales y de nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluida la reducción de la pobreza"

Avances en torno al Pacto Mundial para el Empleo

Comercio mundial y tendencias del empleo

Nuevos avances en materia de empleo relacionados con el G20, el Banco Mundial, el FMI y la OIT

Evaluar la situación a nivel nacional

¿Ha ratificado el gobierno el Convenio de la OIT sobre la política de empleo, núm. 122 (la promoción del pleno empleo - 1964)?

¿Ha ratificado el gobierno el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), núm. 102 (1952)?

¿Ha ratificado el gobierno la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)?

¿Qué impulsa la necesidad de elaborar un programa público de empleo?

Relación entre las tasas de interés, la inflación y el desempleo

ANÁLISIS DEL DESEMPLEO Y EL SUBEMPLEO	
Preguntas para tener en cuenta y responder antes de elaborar un programa público de empleo (PPE)	<input checked="" type="checkbox"/>
Evaluar el papel que desempeñan el empleo y la protección social, y la observancia de la legislación, las políticas, las prioridades y las estrategias públicas nacionales	
Estrategias de lucha contra la pobreza	
Proceso de alivio de la carga de la deuda en los países pobres muy endeudados (PPME)	
Política nacional de empleo	
Programas nacionales de trabajo decente	
¿Se ha establecido en su país un Pacto para el Empleo?	
¿Se ha promulgado en su país alguna ley basada en los derechos? (p. ej. ley sobre el derecho a la información, leyes sobre el derecho a la educación, o sobre sistemas de garantía)	
¿Ha adoptado su país un piso de protección social?	
Coordinación política interministerial e intergubernamental a nivel federal, nacional y local	
Nivel de descentralización financiera	
Organismos interministeriales	
Evaluar las ventajas y desventajas ("trade-offs") de los programas públicos y los costos de oportunidad derivados del incremento del espacio fiscal	
"Diamante fiscal"	
Reasignación de prioridades y uso eficaz del presupuesto nacional	
Coordinación con otros programas del gobierno y programas financiados por donantes	
¿Existen otros programas de empleo, protección social o infraestructura cuyo objetivo sea la creación de empleo?	



ISBN: 978-92-2-326771-1



9 789223 267711

