

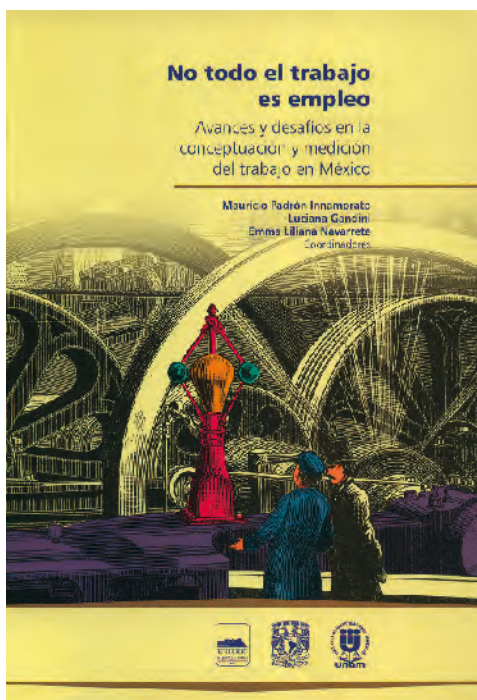
# Solo se puede actuar sobre aquello que se mide

*If you don't measure it, you can't act on it*

Padrón Innamorato, Mauricio; Luciana Gandini y Emma Liliana Navarrete (coords.).

*No todo el trabajo es empleo. Avances y desafíos en la conceptualización y medición del trabajo en México.*

México, El Colegio Mexiquense, AC-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017.



## Reseña

Adriana Pérez Amador\*

“Si no puedes contarlos, no cuenta”<sup>1</sup> es la sentencia anónima que, sin embargo, representa un principio del servicio público de información al que nos apegamos un gran colectivo de investigadores y estadistas que buscamos visibilizar la realidad.

El dato se construye. Una vigilancia epistemológica sobre tal proceso es siempre pertinente, y a ella contribuye la revisión y discusión sobre las aproximaciones teóricas, conceptuales y metodológicas, así como el contexto, con base en las cuales se genera el conocimiento alrededor de ese aspecto de la realidad que el dato busca representar.

\* Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), [adriana.amador@inegi.org.mx](mailto:adriana.amador@inegi.org.mx)

<sup>1</sup> Padrón *et al.*, 2017, p. 183.

Gran parte del conocimiento sobre el trabajo y los mercados laborales ha partido de datos estadísticos que corresponden a categorías, clasificaciones y conceptos un tanto estáticos frente a una realidad dinámica, cuya transformación da lugar a expresiones donde los datos pueden quedar rebasados bajo los mismos constructos. Por ello, el otrora Grupo Científico de Mercados Laborales de la Sociedad Mexicana de Demografía —ahora constituido como Red Temática Trabajo y Condiciones Laborales (teTra) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología— llevó a cabo en el 2015 un seminario-taller para examinar la resolución (*Resolución I*) sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo (FT) derivada de la 19.<sup>a</sup> Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET),<sup>2</sup> celebrada en Ginebra, Suiza, en octubre del 2013. El fruto de ese examen es la obra coordinada por Mauricio Padrón Innamorato, Luciana Gandini y Emma Liliana Navarrete: *No todo el trabajo es empleo. Avances y desafíos en la conceptualización y medición del trabajo en México*, título por demás sugerente, el cual refuerza la noción de que *trabajo* es lo que engloba toda actividad —remunerada o no— que implica tiempo que puede ser medido, encaminada a la producción de bienes o servicios, independientemente del destino final previsto para éstos.

La noción de que el empleo siempre se trata de trabajo —pero éste no siempre es aquél— es, incluso, algo que ya esboza la principal fuente de información laboral en México: la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), así como otras encuestas especiales que también realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como la Nacional de Uso del Tiempo (ENUT).

Esta obra, en la que confluyen 14 investigadores de distintas instituciones, nacionales e internacionales, resulta muy pertinente porque logra plasmar diversas inquietudes alrededor de la nueva forma en que serán abordados conceptos como *trabajo, fuerza de trabajo, ocupación y subutilización* a partir de la *Resolución I*. ¿Cuál es su relevancia? En primer término, se trata del acuerdo —resultado de la revisión del propio concepto de trabajo— que surgió por la necesidad de reconocer como tal a todas las formas de generar bienes y servicios (pasen o no por el mercado) y de ofrecer un marco para su medición, mejorando la comparabilidad de las estadísticas laborales entre los países. Apareció, también, de la necesidad —a la luz de las crisis económicas y financieras a nivel mundial— de hacer frente a las limitaciones del indicador de mayor uso, la tasa de desocupación (o de desempleo abierto) y sus limitaciones para orientar la política pública. Así, la *Resolución I* proporciona medidas de subutilización de la FT que dan mejor cuenta de la carencia de trabajo remunerado requerido por la población y del monto de la población con otras formas de demanda insatisfecha de trabajo remunerado.

2 Mecanismo normativo tripartita en el que confluyen gobiernos (a través de las ONE o ministerios del trabajo), representantes de empleadores y trabajadores.

La *Resolución I*, entonces, amplía de manera simultánea dos horizontes: el de la noción misma de trabajo, que cubre y clasifica modalidades de contribución a la producción y reproducción social (que pasan o no por el mercado) y el de inserción laboral, mismo que no necesariamente transita por la búsqueda activa, sino que conlleva un concepto más amplio, que es el de disponibilidad, el cual deja de privilegiar ciertas formas de proceder de las personas para conseguir empleo, que solo tienen sentido en ciertas fases de su ciclo de vida o en contextos y circunstancias en los que dichos procedimientos pueden resultar eficientes.

Al redefinir el horizonte de inserción laboral, la *Resolución I* establece las poblaciones básicas de referencia: fuerza laboral, fuerza laboral potencial y fuerza laboral ampliada. Al interior de la primera delimita el subconjunto de trabajo vinculado a los mercados laborales: la ocupación por pago o beneficio, así como su relación con el marco conceptual del sistema de contabilidad nacional; es decir, elimina el concepto de Población Económicamente Activa (PEA), restringe el de FT y amplía el del trabajo; y, además de señalar los criterios para definir cada categoría, establece la medición del trabajo en la ocupación y las nuevas medidas de subutilización de la fuerza de trabajo, proponiendo cuatro indicadores denominados Tasas de Subutilización (TSU) desde la 1 hasta la 4. La principal implicación de una nueva definición estadística del *trabajo*, acordada por la comunidad internacional, es que las encuestas nacionales sobre fuerza de trabajo deben ser actualizadas.

Esta publicación consta de seis capítulos y un anexo, además de dos prólogos, uno a cargo de Brígida García (investigadora experta en mercados laborales) y el otro de Juan Trejo (subdirector de Diseño Conceptual de Encuestas de Empleo del INEGI).

En la introducción, los coordinadores exponen el porqué del libro, su propuesta metodológica y el contenido de cada capítulo; donde plantean una pregunta central: ¿cómo se transformará la ENOE? Este cuestionamiento es muy pertinente en la medida en que las ediciones 19 (2013) y 20 (2018) de la CIET son las más importantes y con mayor alcance desde la realizada en 1982, que estableció el estándar de las encuestas de fuerza laboral en el mundo. Esta historia<sup>3</sup> se encuentra en el capítulo 1, que aborda "...La importancia de medir la fuerza de trabajo en México, o de cuando la realidad supera a la fuente de información..."; ahí, Emma Liliana Navarrete y Mauricio Padrón hacen un buen recuento de esta necesidad, de la larga tradición en la generación de información estadística con la que cuenta el país gracias a la labor del INEGI y de las diversas CIET que han delineado el diseño conceptual de las encuestas de empleo. La reflexión que de

3 Excluye a la 20.<sup>a</sup> CIET porque concluyó en octubre del 2018, posterior a la edición de esta obra.

aquí se deriva es acerca de la exigencia de transformación de las fuentes con el fin de que sus datos no se queden atrás, sino que tengan la capacidad de dar cuenta de las propias transformaciones en el mundo del trabajo, permitiendo una buena representación de esa realidad en constante cambio.

En este recuento, los autores hacen mención del impacto de la ratificación, en abril de 1988, del *Convenio 160 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)* sobre estadísticas del trabajo de 1985; al tratarse de un acuerdo vinculante, compromete a México (con base en los artículos 7 al 9) a compilar estadísticas continuas representativas del país sobre categorías centrales como la PEA, su estructura y distribución para el análisis detallado y como datos de referencia; el empleo, el desempleo y el subempleo visible; y sobre las ganancias medias y horas promedio de trabajo (efectivas y pagadas) para todas las categorías de obreros y empleados; así como principales ramas de actividad.<sup>4</sup> La implicación más importante de este compromiso fue el lanzamiento de la Encuesta Nacional de Empleo, la cual se levantó de 1988 al 2004 y fue sustituida por la ENOE en el 2005.

Por ello, los siguientes capítulos de la publicación profundizan en los distintos aspectos relacionados con las implicaciones de dicha actualización. La *Resolución I* establece cinco formas excluyentes de trabajo; las cuatro primeras son: trabajo en la ocupación, el destinado a la producción para el autoconsumo, trabajo en formación y el voluntario; además, existen otras formas que no se observan en el ámbito de la población residente en viviendas particulares sino, más bien, entre quienes habitan en las colectivas. La intención que guía la revisión de todos los autores es dar evidencia del impacto que tendrían las modificaciones del cuestionario de la ENOE al incorporar el nuevo marco conceptual, con énfasis en las poblaciones susceptibles de ser *invisibilizadas*.

En el capítulo 2, Nina Castro, Ana Escoto y Edith Pacheco exponen los riesgos de exclusión de poblaciones vulnerables derivados de los cambios de definición o refinamiento del concepto de ocupación, que ahora hace referencia a "...trabajo a cambio de remuneración o ganancias...".

En el apartado 3, Sergio Gaxiola, Clara Márquez y Valeria Montoya analizan el impacto en los indicadores que buscan dar cuenta del nivel de la subutilización de la FT, principalmente los desocupados, y su caracterización; abordan, además, las otras medidas de subutilización que, más allá de la desocupación y subocupación, pretenden dar cuenta

4 También, hubo el compromiso de cumplir con los artículos 11, 12, 14 y 15, los cuales implican el compilar información sobre el costo de la mano de obra respecto a las principales ramas de actividad económica, para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor, lesiones profesionales y enfermedades profesionales para todas las ramas de actividad y sobre conflictos del trabajo para todas las ramas de actividad.

de la fuerza de trabajo potencial (FTP), que es la población que, estando fuera de la FT, mantiene un vínculo con el mercado laboral, ya sea que realicen acciones de búsqueda —a pesar de no tener disponibilidad inmediata por encontrarse, generalmente, inserta en el trabajo de producción para el autoconsumo—, o bien, se trate de población disponible, pero que por razones de mercado no lleva a cabo acciones de búsqueda.

Visibilizar de manera adecuada los vínculos con el mercado de trabajo a través del deseo y la disponibilidad representa un reto importante para las fuentes de información que, al mismo tiempo, deben poner especial cuidado en que la manera de preguntar al respecto no induzca una respuesta socialmente deseable o se cree una intención donde no la había.

Sobre las otras formas de trabajo reconocidas por la OIT para su medición por separado (el de producción para autoconsumo, en formación no remunerado y voluntario) tratan los capítulos cuatro, cinco y seis.

En el 4, Nelson Florez y Edith Pacheco, si bien apuntan de qué tamaño sería la exclusión de trabajadores en la producción de bienes para autoconsumo, también hacen recuento de lo que sí se visibiliza, pero que antes quedaba sin tomarse en cuenta.

En el 5, Liliana Estrada Quiroz presenta los elementos básicos que permiten medir, en el marco de la 19.<sup>a</sup> CIET, el trabajo en formación no remunerado, en el cual se adquiere experiencia, competencias y también transferencias, imbricado en el ámbito educativo, del hogar y las empresas, a raíz de la reforma laboral del 2012.

En el último capítulo, Viridiana Sosa, Patricia Román y Luciana Gandini señalan que, no obstante, los avances recorridos en su conceptualización y medición, aún queda camino por transitar y la 19.<sup>a</sup> CIET resulta una oportunidad. Así, en este apartado se encuentra la respuesta a: ¿qué debería encontrarse en un módulo de trabajo voluntario?, así como sus antecedentes.

En un anexo final está el cuestionario básico actual de la ENOE y la *Resolución I* de la 19.<sup>a</sup> CIET.

El proceso de transición de la ENOE hacia un nuevo modelo de encuesta de fuerza de trabajo en México ya ha iniciado: aunado al *Convenio 160* y con base en su marco normativo, el INEGI debe analizar y adecuar al ámbito nacional las recomendaciones que emitan los organismos internacionales para la generación de información; por ello, a raíz de la resolución de la 19.<sup>a</sup> CIET, en el Instituto se han tenido que tomar decisiones a corto y largo plazo para emprender, con mucho cuidado, ese camino de cambio, que se estima concluirá en el 2022.

Los trabajos iniciaron en el 2017 y en abril de ese año se estableció el plan de colaboración con la OIT enfocado en la transición a un nuevo modelo de encuesta laboral. Para ello, se integró un grupo técnico que involucra tanto las áreas de operación de encuestas en hogares, como al área de Investigación del INEGI, que ha tenido participación en los comités de redacción de las resoluciones de la 19.<sup>a</sup> y la 20.<sup>a</sup> CIET. Desde ese mismo año, se inició una serie de pruebas cognitivas. La primera ronda, de julio del 2017, acompañada por la OIT, se orientó en contenidos de la 19.<sup>a</sup> CIET (y algunos de la 20.<sup>a</sup>). Las entrevistas estuvieron centradas en perfiles: desocupados, subocupados, desalentados, personas no disponibles para trabajar con deseo o interés de trabajar, trabajadores sin pago (familiares y no familiares) y trabajadores en producción de bienes para el autoconsumo. El informe y análisis de esa primera prueba cognitiva fue remitido a la OIT (Ginebra) en diciembre del 2017.

En la reunión subsecuente se entregaron ejemplares de esta obra a los colegas de la OIT y, durante la primera quincena de septiembre —en vísperas de la realización de la 20.<sup>a</sup> CIET, celebrada del 10 al 19 de octubre en Ginebra, Suiza— se hizo una nueva entrega del informe a la OIT acerca de las siguientes rondas de marzo y junio del 2018.

Por su parte, la cuarta ronda, de noviembre del 2018, vino acompañada de un módulo sobre medición de la ocupación inadecuada en relación con habilidades, impulsada por la OIT, y calidad del ambiente laboral fomentada por la OCDE.

Como lo señala Brígida García en el prólogo de la obra, se trata de un llamado a la reflexión en torno a las implicaciones de la *Resolución I*, considerando sus riesgos y también sus oportunidades. Con ella se abrió el debate en México sobre la

necesidad de dar cuenta del volumen y las condiciones de la fuerza de trabajo y la comparabilidad internacional. Esta publicación ayuda a comprender cómo, a raíz de esta resolución, se orienta a la integración de un subsistema de estadísticas del trabajo que visibilicen todas las formas de trabajo y, además, la pluriocupación y la pluriactividad, en virtud de que, aun cuando se trate de conceptos distintos, no son mutuamente excluyentes para la población que las desempeña, lo cual implica una adecuada visibilización de la población con más de una ocupación y de todas aquellas actividades productivas dentro de la frontera de producción, con énfasis en el trabajo de producción para autoconsumo y más allá de este umbral.

Es de suma importancia que la comunidad académica esté al tanto de una resolución tan impactante como ésta, lo cual fortalece el diálogo con la oficina nacional de estadística de una manera sin precedente, pues antes las resoluciones solo parecían dirigidas al funcionariado de estas áreas, cuya tarea tradicional era implementar primero y comunicar después. Aquí, la interlocución y la comprensión de lo que está en juego ha enriquecido el proceso de cambio desde su arranque.

Como bien se da cuenta, todo lo que se encuentra en la invisibilidad está al margen del derecho y no es regulado, con los costos sociales y de ingobernabilidad que ello implica. Así, esta obra es útil para comprender los antecedentes, el contexto y el impacto que tendría la adopción de la *Resolución I*. Su lectura es obligada para los estudiosos del trabajo, para quienes estamos inmersos en el proceso de generación de información —y, más aún, en la transición de la ENOE—, así como para los involucrados en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, reconociendo que solo se actúa sobre aquello que se mide.