

02

Las principales encuestas laborales de la Ciudad de Buenos Aires en el contexto de pandemia y su revisión según los lineamientos de la 19ª y 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo

Silvana Cuppari¹

Resumen

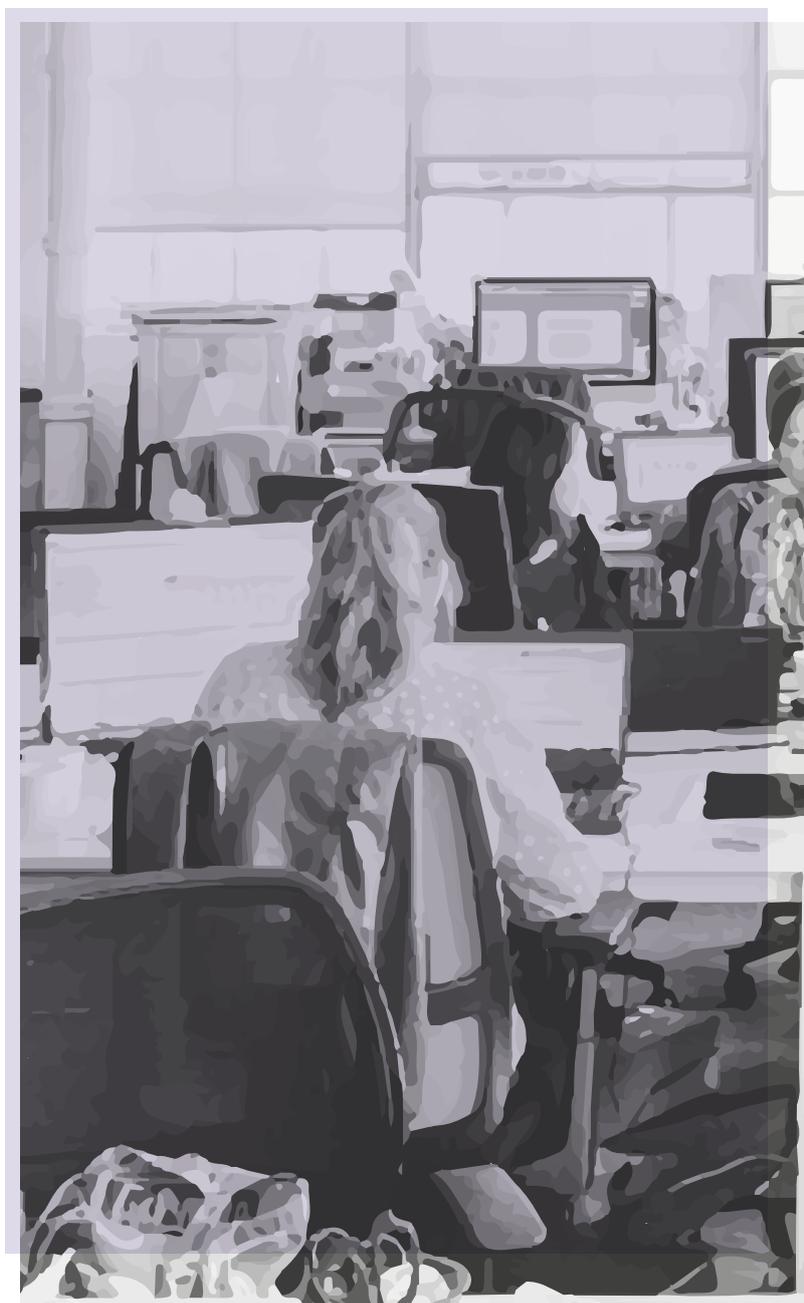
Este trabajo tiene como objetivo analizar el impacto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en la situación laboral de la población de la Ciudad de Buenos Aires, teniendo en cuenta los cambios en el lugar de trabajo y en la duración de la jornada laboral; el trabajo con base en el domicilio y el teletrabajo; y la contribución estatal en el pago del salario, a partir de los datos que surgen de la incorporación del nuevo bloque de preguntas en el tercer y cuarto trimestre de 2020 en la Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos (ETOI) y la Encuesta Anual de Hogares (EAH), respectivamente. Asimismo, se propone describir los principales desafíos que supone la transición hacia una nueva encuesta laboral que incorpore las recomendaciones internacionales consolidadas principalmente en la 19ª y 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), un conjunto de artículos presentados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el contexto de pandemia y los instrumentos de medición de las encuestas de fuerza de trabajo de algunos países de América Latina.

Palabras clave: encuestas laborales, pandemia por COVID-19, recomendaciones internacionales, situación laboral, nuevos fenómenos laborales.

Abstract

This study looks at the impact of the COVID-19 public health emergency on the employment situation in the City of Buenos Aires, taking into account changes in the workplace and working time; home-based work and teleworking; and the public contribution in the payment of wages, based on data from the new question block in the third and fourth quarters of 2020 in the Quarterly Survey of Occupation and Income (ETOI) and the Annual Household Survey (EAH), respectively. Additionally, it seeks to describe the main challenges involved in transitioning to a new labour force survey that incorporates the international recommendations consolidated in the 19th and 20th International Conference of Labour Statisticians (ICLS), a set of articles presented by the International Labour Organization (ILO) in the context of the pandemic and the measurement tools for labour force surveys in some Latin American countries.

Keywords: labour surveys, COVID-19 pandemic, international recommendations, labour situation, new labour phenomena.



¹ Profesora y Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Maestranda en Demografía Social de la Universidad Nacional de Luján (Argentina). Analista del Departamento de Diseño Conceptual de la Subdirección General de Estadísticas Sociodemográficas, Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Introducción

La Encuesta Anual de Hogares (EAH) es un programa de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires (DGEyC) lleva a cabo desde 2002. Permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población de la Ciudad, de los hogares y de sus viviendas. Para ello, releva información acerca de la composición y estructura de los hogares, los atributos de las viviendas y las características educativas, ocupacionales, migratorias, de percepción de ingresos y de salud de cada una de las personas. La recolección de estos datos se realiza entre los meses de octubre y diciembre de cada año y se visitan alrededor de 9.500 viviendas particulares seleccionadas a partir de técnicas de muestreo probabilístico. El eje central de esta encuesta radica en el estudio de la inserción laboral de la población y de sus atributos asociados, lo que permite generar un conjunto integrado de indicadores sociales.

En paralelo, y como complemento de los datos que surgen de la EAH, la DGEyC realiza desde 2014 la Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos (ETOI)²; un operativo continuo de relevamiento por muestreo probabilístico, en el que se visitan aproximadamente 3.000 viviendas particulares por trimestre y que permite la producción sistemática y permanente de indicadores laborales y de ingresos de los hogares y de las personas residentes en la Ciudad. En el cuarto trimestre de cada año, parte de la muestra construida para la ETOI pasa a ser parte de la EAH. Ambas encuestas captan los rasgos estructurales de la realidad laboral y su dinámica, y aplican las recomendaciones metodológicas internacionales.

En el transcurso de estos 20 años, se ha llevado a cabo un conjunto de modificaciones tendientes a ajustar los cuestionarios a la luz de los cambios acaecidos en el mercado laboral y de las recomendaciones de organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La irrupción de la pandemia del COVID-19 ha planteado importantes desafíos para la recolección de datos vinculados al mercado laboral; en este

sentido, la OIT sugiere compilar un conjunto de datos específicos para respaldar el monitoreo y el análisis, e informar para la toma de decisiones. Asimismo, propone realizar esta tarea sobre la base de los estándares internacionales, a fin de asegurar la evaluación de las condiciones cambiantes del mercado laboral e identificar a los grupos particularmente afectados por la pandemia³.

Este informe técnico tiene como objetivo analizar el impacto de la pandemia del COVID-19 en el mercado laboral, a partir del análisis de los datos que surgen de la incorporación de un set de preguntas tendientes a mejorar la medición de coyuntura. Asimismo, se propone describir los principales desafíos que supone la transición hacia una nueva encuesta laboral que incorpore las recomendaciones internacionales en torno a los avances en la medición de la condición de actividad, la situación en el empleo y la captación de nuevos fenómenos laborales a partir de los lineamientos planteados en la 19ª⁴ y la 20ª⁵ Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), un conjunto de trabajos y fichas técnicas presentadas por la OIT en el contexto de pandemia y una serie de cambios introducidos en las encuestas de fuerza de trabajo de algunos países de la región.

Cambios en la ETOI y la EAH durante la emergencia sanitaria

El impacto de la pandemia por COVID-19 en los mercados laborales afectó de diversas formas a la mayoría de las personas. Para una parte de la población significó un cambio en las condiciones de empleo, vinculado con el aumento de las cargas y horas de trabajo. Para otra parte, la implementación de las medidas de distanciamiento social, las restricciones a la circulación y a la producción y venta de bienes y servicios no esenciales, para reducir la propagación de los contagios, tuvo una reacción contraria. Muchas personas vieron reducidas sus jornadas de trabajo, otras se vieron obligadas a tomar licencias, y el teletrabajo se volvió más frecuente. Esta etapa también estuvo marcada por la pérdida de empleo y una reducción de la actividad económica, lo que afectó, de manera particular, a los grupos más vulnerables, como quienes se desempeñan en el trabajo informal (OIT, 2020a).

²El objetivo de la ETOI es obtener un seguimiento trimestral y por zona geográfica de las estadísticas vinculadas con la situación laboral y de ingresos de los hogares y de las personas residentes en la Ciudad de Buenos Aires.

³Fichas técnicas OIT: https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/publications/WCMS_741767/lang-es/index.htm
https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_745104.pdf

⁴https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_220537.pdf

⁵https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_644595.pdf

Organismos internacionales como la CEPAL (2020) y la OIT (2020) han elaborado un conjunto de recomendaciones para guiar las etapas de extracción, publicación y difusión de estadísticas oficiales provenientes de las encuestas a hogares. Ambos organismos sugirieron la realización de cambios metodológicos fundamentalmente en aquellas encuestas a hogares que se realizaban de manera presencial y recomendaron la implementación de los cuestionarios por vía telefónica, incluso por Internet, sin perder de vista que, frente a cuestionarios muy extensos, se podía ver afectada la tasa de respuesta. No obstante, también han sugerido la incorporación de preguntas que ayuden a determinar si la falta de disponibilidad de las personas para trabajar se encontraba vinculada con las medidas de aislamiento social y cuarentena obligatoria y, en el caso de quienes declaraban tener un trabajo al que no concurrían, determinar si efectivamente mantenían un vínculo laboral con su empleador. Asimismo, para asegurar la calidad de los datos, señalaron la posibilidad de incluir variables que recogieran información de forma retrospectiva.

En esta línea, OIT (2020a) propone la siguiente lista de preguntas:

Elementos prioritarios en la recopilación de datos de la EFT

| Ocupados | No Ocupados |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Ocupado, en el trabajo <ul style="list-style-type: none"> o Recuperación de trabajos pequeños* o Recuperación de ayudantes familiares* • Ocupado, ausente <ul style="list-style-type: none"> o Motivo de la ausencia o Duración de la ausencia o Pago durante la ausencia (fuente del pago) • Principal destino de la producción* • Características principales del trabajo <ul style="list-style-type: none"> o Ocupación o Rama de actividad o Situación en la ocupación o Sector institucional (público / privado / hogares) o Tipo de lugar de trabajo o Antigüedad en el puesto de trabajo o Cobertura de protección social o Naturaleza informal del trabajo* • Horas habituales por semana • Horas efectivamente trabajadas • Motivos por trabajar más / menos horas • Deseo de trabajar más horas • Disponibilidad para trabajar más horas | <ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de trabajo (4 semanas / 30 días) • Método de búsqueda • Duración de la búsqueda* • Razones para no buscar • Deseo de trabajar en la actualidad • Disponibilidad para trabajar • Razones para no estar disponible • Ocupación en los últimos X meses anteriores <ul style="list-style-type: none"> o Duración desde la última vez que dejó de trabajar o Motivos del finalización del último trabajo/negocio o Ocupación o Rama de actividad o Situación en la ocupación |
| <ul style="list-style-type: none"> • Recibo de beneficios del gobierno <ul style="list-style-type: none"> o Beneficios de desempleo o Otros según el contexto nacional <p>* Según relevancia nacional</p> | |

Fuente: Organización Internacional del Trabajo. Año 2020.

Adicionalmente a la realización de encuestas telefónicas y a la implementación de preguntas clave que permitieran clasificar adecuadamente la condición de actividad y la incorporación de preguntas retrospectivas, estos organismos de referencia recomendaron adoptar cambios en el diseño muestral de las encuestas y optar por el seguimiento de un panel compuesto por las recopilaciones efectivas tomadas con anterioridad a las medidas de cuarentena obligatoria.

En ese contexto, la DGEyC afrontó el desafío de continuar con el desarrollo de sus operativos de campo con instrumentos de recolección de datos lo suficientemente flexibles para captar los complejos y diversos cambios en el mercado de trabajo sin, a su vez, perder la comparabilidad con relevamientos anteriores.

A fin de implementar las recomendaciones internacionales, y como primera línea de acción frente al contexto inédito de la pandemia, se efectuó un análisis de panel con los datos recabados por la ETOI entre el último trimestre de 2019 y los dos primeros trimestres de 2020. Asimismo, para complementar esta estrategia metodológica, en el tercer trimestre de 2020 se incorporó un nuevo bloque de preguntas vinculado, fundamentalmente, con los cambios en la condición de actividad, la situación en el empleo y las nuevas formas de trabajo relacionadas con la pandemia del COVID-19. Este nuevo bloque de preguntas se aplicó también en la EAH 2020. Finalmente, impulsado por los cambios que imponía la coyuntura, se decidió encarar un proyecto de revisión global de la medición de los fenómenos laborales, con base en los lineamientos efectuados por la OIT en las últimas CIET.

El estudio de panel⁶

A fin de encarar un estudio de panel entre el cuarto trimestre de 2019 y el primer y segundo trimestres de 2020, a partir de los lineamientos expresados por la OIT (2020a) respecto de la medición de la condición de actividad, se evaluó el bloque de trabajo de la ETOI y se constató su potencialidad para dar respuesta a los cambios de la coyuntura y para caracterizar a los y las respondientes según su condición de actividad; más específicamente para

su identificación como personas “ocupadas, ausentes del trabajo” o “no ocupadas”.

En este sentido, se consideró que las personas “ocupadas, ausentes del trabajo” son aquellas que:

- Esperan que la duración total de la ausencia sea inferior a tres meses.
- Desconocen la duración de la ausencia, pero esperan volver al mismo trabajo o negocio una vez que se levanten las restricciones.
- Continúan recibiendo la remuneración de quienes las emplean, incluido el pago parcial o apoyo de otras fuentes, tales como los planes gubernamentales (OIT, 2020a).

En consecuencia, se clasificaron como personas “no ocupadas” a quienes:

- Declaran una duración total prevista de la ausencia superior a tres meses.
- La duración total de la ausencia es desconocida y no saben o no tienen expectativas de retorno al mismo puesto de trabajo o negocio una vez que se levanten las restricciones.
- No reciben ningún tipo de remuneración de quienes las emplean (OIT, 2020a).

Para este último agrupamiento, su caracterización como personas “desocupadas” o “inactivas” depende del cumplimiento de los criterios de disponibilidad y búsqueda.

Una vez evaluado el cuestionario en función de estos criterios, se comenzó a trabajar en un estudio de panel. Para ello, se construyó una base de datos de seguimiento de viviendas, hogares y personas, con el marco muestral de viviendas particulares de la ETOI⁷, y se tomó como insumo las bases de datos, previamente consistidas, del último trimestre de 2019 y los dos primeros trimestres de 2020. A fin de *matchear* las bases y establecer un grupo de seguimiento durante los tres trimestres, se conformó una clave integrada que incluía variables de identificación de la vivienda, el hogar y las personas que efectivamente participaron durante el período en estudio. A partir de este

⁶En este apartado se presentan algunos aspectos generales que resultan de este estudio. Para obtener más información ver DGEyC, 2021: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2021/12/poblacion_2021_inftec1.pdf

⁷El marco muestral de la ETOI está constituido por el marco de “viviendas particulares” generales compuesto, aproximadamente, por el 90% de las viviendas de la Ciudad y el marco “villa” que incluye las viviendas en villas de emergencia, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. A fin de realizar el estudio de panel se consideró únicamente el marco de “viviendas particulares”, dadas las dificultades para efectuar un seguimiento tanto de las viviendas, como de los hogares en las villas de emergencia, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios.

conjunto de variables, se conformó una nueva base de datos en la que cada uno de los registros refería a una persona encuestada anteriormente⁸.

Análisis de los resultados

Los resultados del estudio de panel muestran una pérdida de la condición de ocupación, con el consiguiente desplazamiento hacia la inactividad, para todas las categorías de la condición de actividad entre fines de 2019 y el primer trimestre de 2020, tendencia que se profundiza en el segundo trimestre de dicho año.

Del total de personas “ocupadas” de la base panel del último trimestre del 2019, el 89,3% se mantiene en la misma situación en el primer trimestre de 2020 y solo el 78,3% remite a esa condición en el segundo. Es decir que alrededor de un 22,0% de las personas ocupadas a inicios del período pierde su estado en el último trimestre *matcheable*. En contrapartida, el 7,1% transita hacia la inactividad en el primer trimestre de 2020, valor que más que se duplica en el segundo trimestre de dicho año (16,4%).

Para el total de las personas “desocupadas” de la base panel, la posibilidad de conseguir un empleo disminuye alrededor de 5 puntos porcentuales (de 20,5% a 15,8%) en los dos trimestres consecutivos de 2020, y la tendencia hacia la inactividad es más intensa en términos porcentuales: pasa de 29,7% a 41,4%.

Finalmente, entre las personas “inactivas”, se incrementa levemente el porcentaje de las que se mantienen en esta condición; continúa en la inactividad el 91,0% en el primer trimestre de 2020 y el 93,6% en el segundo trimestre del mismo año.

Al analizar las diferencias por sexo se observa que, al final del período bajo estudio, varones y mujeres presentan porcentajes similares de pérdida de empleo y un comportamiento también parecido en la transición hacia la inactividad; sin embargo, las mujeres se ven afectadas más tempranamente en dicha transición, hecho vinculado con una mayor informalidad laboral que las impacta.

Del total de los “varones ocupados” que integran la base panel en el cuarto trimestre de 2019, el 92,1% se encuentra

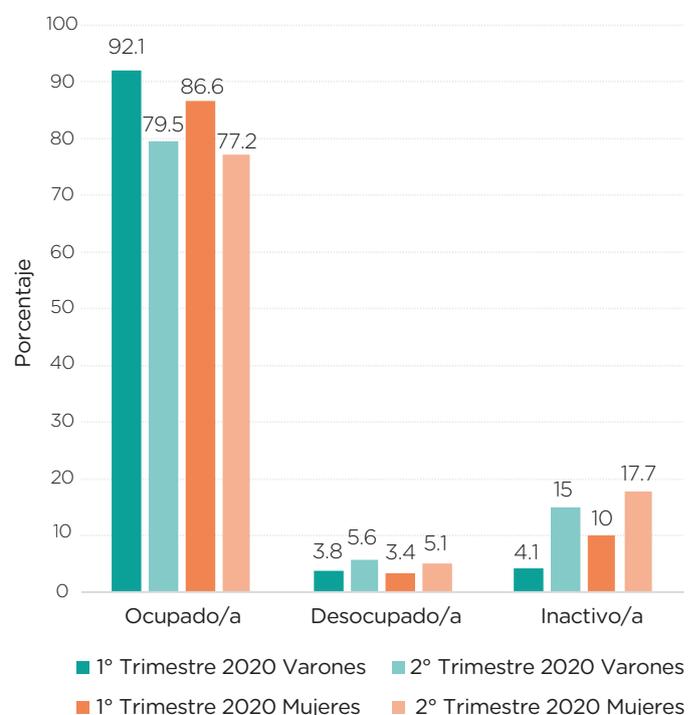
ocupado en el primer trimestre de 2020, mientras que, para el segundo trimestre, este porcentaje disminuye a 79,5%. Entre las “mujeres ocupadas”, a inicio del período, aquellas que se mantienen en dicha condición alcanzan el 86,6% y 77,2%, respectivamente. Dicho en otros términos, el 20,5% de los varones y el 22,8% de las mujeres pierden su ocupación en los trimestres bajo estudio (Gráfico 1).

Las personas ocupadas que transitan hacia la desocupación presentan valores similares entre varones y mujeres a inicios del período y entre trimestres consecutivos (3,8% y 5,6% para los varones y 3,4% y 5,1% para sus pares mujeres).

La transición hacia la inactividad es más rápida en las mujeres que en los varones, pero esta situación se equipara al final del período con un 15,0% de varones ocupados y un 17,7% de mujeres ocupadas en el cuarto trimestre de 2019 que se encuentran inactivos e inactivas en el segundo trimestre de 2020.

Gráfico 1

Transición de la condición de actividad de las personas ocupadas según sexo. Ciudad de Buenos Aires. 1° y 2° trimestres de 2020



Fuente: elaboración propia sobre la base de DGEyC (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). EAH 2019, ETOI 2020.

⁸La clave de identificación para *matchear* viviendas, hogares y personas se conformó con los siguientes campos: “número de encuesta”, “número de hogar” y “sexo”, y se tomaron como variables auxiliares de control la “edad” (con un margen de más o menos 2 años), “fecha de nacimiento”, “nombre” y “nivel educativo”.

En síntesis, como estrategia de análisis del impacto de la pandemia en el mercado de trabajo, el estudio de un panel de personas ocupadas muestra una tendencia a la pérdida de ocupaciones con la consiguiente transición hacia la inactividad. Las restricciones a la movilidad y a la producción, la falta de demanda y de expectativas laborales, el desaliento relacionado con la preocupación por el resguardo de la salud y la seguridad sanitaria generaron un escenario que limitó la búsqueda de un nuevo empleo (OIT, 2020a).

Nuevo bloque de preguntas relacionadas con la pandemia

Como segunda línea de acción, y a partir de las recomendaciones generales presentadas por OIT para medir el impacto de la coyuntura sanitaria, se decidió incorporar un set de preguntas en las principales encuestas laborales. Desde el tercer trimestre de 2020 se añadió un nuevo bloque en el “cuestionario individual” (I1) de la ETOI,⁹ con el objetivo de profundizar la caracterización de las personas ocupadas, desocupadas e inactivas, y evaluar el impacto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en la situación laboral de quienes residen en la Ciudad de Buenos Aires.

El nuevo bloque, denominado “COVID-19”, se incluyó al finalizar las preguntas referentes a la temática de salud en la ETOI y luego del bloque de Derechos Humanos en la EAH¹⁰ (en el cuarto trimestre de 2020) y, en ambas encuestas, se aplicó a todos los componentes del hogar de 10 años y más que cumplían con al menos una de las tres condiciones que se describen a continuación:

- Haber respondido la pregunta T12 “Si la semana pasada conseguía trabajo, ¿podía empezar a trabajar en ese momento, o a más tardar en dos semanas?”. Esta pregunta indaga sobre la disponibilidad para comenzar a trabajar para todas las personas de 10 años y más que no tenían trabajo, o no trabajaron la semana de referencia¹¹ y buscaron trabajo durante los últimos 30 días.
- Contestar la pregunta T30 “¿Cuántos empleos / ocupaciones tuvo la semana pasada?”, que indaga por la

cantidad de ocupaciones / empleos y es respondida por todas las personas ocupadas que trabajaron en la semana de referencia.

- Responder la pregunta T35 “En los últimos 30 días, ¿buscó otra ocupación?”. Esta pregunta está dirigida a todas las personas ocupadas (hayan trabajado en la semana de referencia o no) y permite identificar a las personas demandantes de empleo.

El conjunto de indicadores incorporados permitía rescatar los siguientes aspectos de la población ocupada:

- Cambios en las horas habituales de trabajo
- Reducción de la jornada laboral
- Modificaciones del lugar del trabajo
- Trabajo con base en el domicilio
- Teletrabajo
- Pago parcial del salario, o apoyo por medio de planes gubernamentales.

Análisis de los resultados

El resultado de estos indicadores arroja que, para el tercer trimestre de 2020, el 45,0% de la población ocupada que trabajó la semana de referencia modificó la cantidad de horas habituales de trabajo, porcentaje que se reduce casi a la mitad (25,9%) para el siguiente trimestre de dicho año. Entre quienes vieron alterada su jornada de trabajo en el tercer trimestre de 2020, alrededor de un tercio (30,0%) aumenta la cantidad de horas trabajadas en la semana de referencia, mientras que los dos tercios restantes (70,0%) presentan una disminución (Cuadro 1).

Para el cuarto trimestre de 2020, y con los datos que surgen de la EAH, estos guarismos se mantienen en niveles similares: el 36,5% de las personas ocupadas que modificaron su jornada de trabajo aumentaron la cantidad de horas habituales mientras que, quienes la redujeron, representan el 63,5% (Cuadro 1).

⁹ Además del “cuestionario individual” (I1), la ETOI cuenta con dos instrumentos más: uno que permite componer el hogar, denominado “cuestionario de seguimiento y hogar” (S1), y otro denominado “cuestionario de vivienda y hogar” (A1), que indagan por características de estas unidades de análisis.

¹⁰ Habitualmente, la muestra de la EAH está dividida en tercios y cada año rota un tercio de las viviendas. Por las restricciones relacionadas con la emergencia sanitaria, la muestra de la onda 2020 no contó con viviendas de primera participación y se redujo a 3.000 viviendas del Marco de Viviendas Particulares y 200 viviendas del Marco de Viviendas en Villas de Emergencia. Para mayor detalle ver: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=122105>

¹¹ Se denomina semana de referencia a la semana completa de domingo a sábado, anterior a la semana de relevamiento.

Cuadro 1

Distribución porcentual de la población ocupada que trabajó la semana de referencia.
Ciudad de Buenos Aires. 3° y 4° trimestres 2020

| Indicador | Tercer trimestre 2020 (ETOI 203) | Cuarto trimestre 2020 (EAH 2020) |
|--|----------------------------------|----------------------------------|
| Cambio en la cantidad de horas trabajadas en su ocupación principal por la situación de emergencia sanitaria | | |
| TOTAL | 100.0% | 100.0% |
| Sí | 45.0% | 25.9% |
| No | 55.0% | 74.1% |
| Aumento o disminución de la jornada laboral por la situación de emergencia sanitaria | | |
| TOTAL | 100.0% | 100.0% |
| Aumentaron | 30.0% | 36.5% |
| Disminuyeron | 70.0% | 63.5% |

Fuente: elaboración propia sobre la base de DGEyC (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). ETOI 2020, EAH 2020.

La población ocupada que, en el tercer trimestre de 2020, cambió su lugar de trabajo habitual por la situación de emergencia sanitaria alcanza aproximadamente a 4 de cada 10 personas (39,9%), porcentaje que disminuye levemente (36,6%) para el último trimestre de 2020 (Cuadro 2).

Cuadro 2

Distribución porcentual de la población ocupada.
Ciudad de Buenos Aires.
3° y 4° trimestres 2020

| Indicador | Tercer trimestre 2020 (ETOI 203) | Cuarto trimestre 2020 (EAH 2020) |
|---|----------------------------------|----------------------------------|
| Cambio en el lugar de trabajo durante la emergencia sanitaria | | |
| TOTAL | 100.0% | 100% |
| Sí | 39.9% | 36.6% |
| No | 60.1% | 54.0% |
| No trabajó/ está de licencia | -- | 3.3% |
| Antes del aislamiento sanitario no tenía este trabajo | -- | 6.1% |
| Trabajo con base en el domicilio o teletrabajo por la situación de emergencia sanitaria | | |
| TOTAL | 100.0% | 100% |
| Sí | 91.7% | 35.9% |
| No | 5.8% | 57.8% |
| No trabajó la semana de referencia | 2.5% | 6.3% |

Fuente: elaboración propia sobre la base de DGEyC (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). ETOI 2020, EAH 2020.

Por su parte, la población ocupada que, ante la situación de emergencia sanitaria, manifestó realizar trabajo con base en el domicilio o teletrabajo llega al 91,7% en el tercer trimestre de 2020, porcentaje que disminuye a 35,9% para el último trimestre del año (Cuadro 2)¹².

¹² Para el cuarto trimestre de 2020 se desagregó la opción "no" en tres alternativas: "no"; "no trabajó / está de licencia" y "antes del aislamiento sanitario no tenía este trabajo".

Entre la población asalariada, casi un cuarto (22,5%) manifiesta haber recibido una contribución estatal en el pago de su sueldo o jornal para el tercer trimestre de 2020, valor que se reduce al 14,4% en el trimestre siguiente (Cuadro 3)¹³.

Cuadro 3

Distribución porcentual de la población asalariada. Ciudad de Buenos Aires. 3º y 4º trimestres 2020

| Indicador | Tercer trimestre 2020 (ETOI 203) | Cuarto trimestre 2020 (EAH 2020) |
|--|----------------------------------|----------------------------------|
| Contribución estatal en el pago del sueldo o jornal en el marco de los subsidios dados por la emergencia sanitaria | | |
| TOTAL | 100% | 100% |
| Sí | 22.5% | 14.4% |
| No | 72.4% | 53.7% |
| No sabe | 5.1% | 3.2% |
| No corresponde | -- | 28.7% |

Fuente: elaboración propia sobre la base de DGEyC (Ministerio de Hacienda y Finanzas GCBA). ETOI 2020, EAH 2020.

Las preguntas incorporadas ante la crisis sanitaria en las principales encuestas laborales de la Ciudad de Buenos Aires permiten constatar el impacto de la emergencia sanitaria y la disminución de las actividades presenciales entre las personas ocupadas: reducción de jornadas laborales, cambio en las modalidades de trabajo (teletrabajo y trabajo con base en el domicilio) y presencia de planes gubernamentales para el pago del salario.

Revisión de bloques temáticos en encuestas laborales

Más allá del contexto marcado por la pandemia del COVID-19, a inicios de 2020, la DGEyC asumió un proyecto de revisión global de los instrumentos de medición que

indagan sobre temáticas referidas al mercado laboral, a fin de adecuarlos a los cambios vigentes en las recomendaciones internacionales y a la aparición de nuevos fenómenos laborales.

Si bien su desarrollo conceptual y adecuación metodológica abordan una gran cantidad de temáticas, la discusión se centró en la necesidad de revisar la medición de las siguientes dimensiones: la condición de actividad, la situación en el empleo y la captación de nuevos fenómenos laborales a partir de los lineamientos plasmados por la 19ª y la 20ª CIET y un conjunto de documentos elaborados por la OIT en el contexto de pandemia. Algunos de los principales avances consensuados se presentan a continuación¹⁴.

Condición de actividad

Situación de la fuerza de trabajo y fuerza de trabajo potencial

La fuerza de trabajo es un concepto que está presente en el andamiaje conceptual de la EAH y la ETOI, como dimensión teórica general. Según la resolución de la 19ª CIET, la fuerza de trabajo comprende a las personas en la ocupación y a las personas en la desocupación. Este conjunto de categorías que definen la condición de actividad es denominado, en el marco de las definiciones locales, como la población económicamente activa (PEA). Más específicamente, la población identificada como fuerza de trabajo está integrada por las personas que tienen una ocupación o que, sin tenerla, la están buscando activamente, es decir que es equivalente a la población ocupada más la población desocupada.

Como contracara de ello, la población que no se encuentra ocupada o desocupada es considerada por las definiciones de la resolución como “personas fuera de la fuerza de trabajo” que, en la adecuación a las definiciones locales, es referida como población económicamente inactiva (PEI).

Dentro de este universo, la resolución plantea definiciones acerca de algunas categorías que revisten ciertas particularidades, como la población buscadora desalentada.

¹³ En el cuarto trimestre de 2020 se agrega la categoría “no corresponde” para concentrar allí, entre otras situaciones, a los/as trabajadores/as estatales.

¹⁴ Se agradece la lectura y comentarios a estos avances por parte de Rodrigo Negrete Prieto, David Niculcar y Andrea Lorenzetti.

En el caso de las personas desalentadas, la directriz establece una zona intermedia que es la Fuerza de Trabajo Potencial y utiliza el concepto de disponibilidad como criterio de redefinición y rescate de grupos poblacionales del campo de la inactividad. Asimismo, permite también reconocer un grupo de personas recluidas en la inactividad, que no han iniciado actividades de búsqueda, pero están transitoriamente disponibles producto de su inserción en un tipo de actividad laboral que supone fluctuaciones en la inserción. Los agrupamientos resultantes son los siguientes:

- Personas no ocupadas que buscan empleo, pero no están actualmente disponibles.
- Personas no ocupadas no buscadoras que están disponibles.

Asimismo, la recomendación sugiere incorporar criterios adicionales a la disponibilidad para tipificar de manera más específica a la fuerza de trabajo potencial e incorporar el criterio de *deseo de trabajar* como mecanismos de ajuste.

A partir de estos criterios, se puede clasificar a las personas que están fuera de la fuerza de trabajo en los siguientes agrupamientos: i) personas que buscan empleo, pero no están actualmente disponibles; ii) personas que no buscan empleo, pero están disponibles; iii) personas que no buscan ni están disponibles, pero desean trabajar; iv) personas que no buscan, no están disponibles y no desean trabajar. La fuerza de trabajo potencial (i y ii) refiere a personas que no tienen empleo y que expresan interés en esta forma de trabajo, pero para quienes las condiciones existentes limitan su búsqueda activa de empleo y/o su disponibilidad. La clasificación del grupo iii permite distinguir a aquellas personas cuya realidad personal y/o social les impide ingresar al mercado de trabajo, pese a su voluntad expresa de integrarlo.

Los cuestionarios tradicionales de la EAH y la ETOI permiten identificar solo a quienes buscan y no están disponibles (i). La modificación propuesta, centrada principalmente en el flujo de secuencia del cuestionario, brinda además la posibilidad de indagar por la

disponibilidad a toda la población caracterizada como no ocupada e identificar dentro del campo de la disponibilidad a aquellas personas desalentadas que no iniciaron acciones de búsqueda. Asimismo, y como incorporación novedosa, se adiciona el criterio de deseo de trabajar a fin de poder articular los agrupamientos propuestos por la resolución.

Población desocupada y ocupada

La reformulación del bloque de preguntas que permiten construir la condición de actividad en la EAH incorpora, principalmente, las recomendaciones de la 19ª CIET en torno a la medición de la fuerza de trabajo.

La definición de la desocupación en dicha normativa refiere a la desocupación abierta y remite a aquel conjunto de personas que no tienen una ocupación (o “no están trabajando”, puesto en los términos de la resolución), buscan activamente trabajo y están disponibles para trabajar en la semana de referencia y/o en un plazo corto. Si bien el referente operacional concreto de la desocupación es la búsqueda de un empleo, la disponibilidad es un criterio que se articula con este último para la delimitación del universo de las personas desocupadas.

Los cuestionarios vigentes de la EAH y la ETOI indagan por la búsqueda activa de empleo, pero no permiten detectar el tipo de búsqueda efectuada. La propuesta sugerida toma de la resolución la ampliación de los criterios de búsqueda de empleo al incorporar estrategias vinculadas con la utilización de Internet y redes sociales como principal medio de comunicación y de creación de redes de contacto. Entre estos mecanismos para la búsqueda se incluyen, por ejemplo, respuestas a anuncios o posteos de ofertas en línea, publicación de currículos en portales, además de la consulta con servicios e intermediarios privados como agencias de empleo.

En relación con la definición de trabajo en la ocupación, la resolución considera que comprende al trabajo realizado para terceros a cambio de remuneración o beneficios que se derivan de la misma actividad productiva. Es decir que

se derivan de la misma actividad productiva. Es decir que la condición operacional está ubicada no solo en la existencia de un vínculo laboral, sino también en la percepción de una retribución monetaria o en especie. La resolución de la 19ª CIET excluye, explícitamente, de la ocupación a las personas que trabajan sin remuneración, a fin de visibilizarlas por separado de las ocupadas.

La condición de ocupación definida por la EAH y la ETOI implica la consideración de un concepto más amplio que el establecido por la resolución, ya que contempla los casos de trabajo no remunerado, siempre que esté aplicado a la producción con valor económico y tenga por destino el mercado. En este marco, se inscriben las categorías del trabajador/a ad honorem, pasante o aprendiz y trabajador/a familiar sin pago. La recomendación sobre la exclusión del campo de la ocupación de las personas que trabajan sin pago puede tener impacto en las formas de medición que se vienen realizando históricamente en nuestro país, tanto a nivel nacional como en la Ciudad de Buenos Aires y debe ser evaluada de acuerdo con la realidad local.

A fin de armonizar con los lineamientos de la recomendación, el instrumento de captación vigente permite identificar a quienes trabajan en prácticas no remuneradas, otorgándoles el mismo tratamiento metodológico que al resto de la población ocupada (ya que se trata de una forma de inserción en la producción que tiene por destino el mercado) y adicionar o restar a estas personas de universos específicos según intereses analíticos particulares.

Situación en el empleo

La 20ª CIET actualiza y armoniza las estadísticas en torno a la situación de las distintas formas de trabajo, pero en especial se centra en la situación en la ocupación. La recomendación establece una serie de criterios para recopilar información y determinar las diferentes categorías de la situación en el empleo referidas a: 1) las relaciones de autoridad que se dan entre un/a trabajador/a y la unidad económica para la que trabaja y, 2) el riesgo económico derivado de la situación contractual y otras condiciones laborales en las cuales se realiza dicho

trabajo. La autoridad alude al tipo de control que la persona trabajadora tiene sobre la organización de su trabajo y al grado en que depende de otra unidad económica o persona para el acceso al mercado. Según esta dimensión, las personas ocupadas pueden distinguirse, como categoría amplia, entre dependientes o independientes.

El tipo de riesgo económico hace referencia al grado en que una persona trabajadora: 1) pueda estar expuesta a la pérdida de recursos financieros u otros recursos en el desempeño de la actividad, y 2) pueda experimentar incertidumbre respecto al pago de una remuneración en efectivo o en especie por el trabajo realizado o no percibir ninguna remuneración en absoluto. Desde el punto de vista operativo, el riesgo económico puede medirse teniendo en cuenta:

- La naturaleza de la remuneración
- El grado de estabilidad o permanencia del puesto de trabajo o de la actividad productiva
- El grado en que la persona trabajadora está protegida en caso de enfermedad, accidente o finalización del puesto de trabajo (OIT, 2018a).

Los cuestionarios vigentes de la ETOI y la EAH no permiten obtener información sobre los criterios de autoridad, más allá de una caracterización de la población ocupada como dependiente o independiente. Por ello, con el fin de complementar dicho criterio, la propuesta presentada sugiere introducir una variable que permita indagar sobre la existencia de un/a jefe/a o superior a quien se reporta en el proceso de trabajo. Esto permitiría rescatar situaciones en las que se desdibuja la figura de la empleadora o el empleador como, por ejemplo, en trabajadores y trabajadoras de reparto por aplicación.

En contrapartida, y a fin de conocer si la persona ocupada está expuesta a situaciones de riesgo económico, actualmente se cuenta con más información. Los cuestionarios en curso indagan, en relación con las modalidades contractuales, por el tiempo de finalización

del empleo y el acceso a los beneficios de la legislación laboral vigente.

En lo referido al aporte de capital, y sobre la base de los lineamientos de la normativa, se incorpora una pregunta que indaga sobre la tenencia, la propiedad y el aporte de capital fijo (local, equipo y maquinarias) para todas las personas ocupadas. Sin embargo, una de las condiciones específicas para la población asalariada es la no asunción de este tipo de riesgo económico en el proceso productivo. Más allá de esta condición, la existencia de una gradiente de modalidades de informalidad laboral supone la presencia de personas asalariadas que se ven obligadas a aportar su propio capital al proceso de trabajo con el riesgo que ello conlleva.

Uno de los principales avances de la 20ª CIET se centra en la conceptualización de un tipo especial de personas trabajadoras, las contratistas dependientes, quienes presentan un tipo particular de dependencia y se encuentran mayormente expuestas a distintos tipos de riesgos. Son personas que no encajan cómodamente en ninguna de las categorías ocupacionales (...). Se clasifican con frecuencia como trabajadores por cuenta propia o como empleados, lo que da lugar a una sobreestimación de uno u otro (o ambos) de estos grupos (OIT, 2018a). Son ocupados por beneficios, por lo general mediante una transacción comercial, que dependen de otra entidad que se beneficia directamente del trabajo que realizan y ejerce un control explícito o implícito sobre sus actividades. (OIT, 2018b: 10)

Estas personas ocupadas suscriben a acuerdos contractuales de índole comercial (no tienen un contrato de empleo), para suministrar bienes o servicios para otra unidad económica y, si bien no son empleadas de dicha unidad, dependen de esta para la organización y ejecución del trabajo, los ingresos o para el acceso al mercado. Esta unidad ejerce algún tipo de control sobre sus actividades productivas y se beneficia directamente del trabajo que realizan. En la actualidad, quienes trabajan por app o plataformas digitales como Uber, Rappi, PedidosYa, entre otras, llevan a cabo su trabajo bajo estas condiciones. La dependencia del o la contratista puede ser de carácter

operativo, por ejemplo, mediante la organización del trabajo o el control del acceso al mercado (la entidad es un intermediario entre quien trabaja y los y las clientes); o económica: mediante el control del precio de los bienes o servicios producidos, el acceso a las materias primas o los medios de producción.

Actualmente, los cuestionarios de la ETOI y la EAH no permiten distinguir con claridad este tipo particular de personas trabajadoras ni el carácter específico de su dependencia. Por ello, se propone incluir un conjunto de preguntas que posibiliten su identificación y brinden información sobre la dependencia operativa y económica a la que están expuestas.

Captación de fenómenos laborales en boga

Si bien el trabajo a distancia y el trabajo a domicilio no son fenómenos que se originaron en los últimos años, en la actualidad su medición cobra vital importancia. Fundamentalmente, la implementación de las medidas sanitarias que restringieron la circulación de personas por la pandemia del COVID-19, provocó que estas modalidades de trabajo se volvieran una estrategia de adaptación al contexto. Los conceptos de trabajo a distancia, teletrabajo, trabajo a domicilio y trabajo basado en el domicilio resurgen y se redefinen para dar forma a una realidad en constante cambio y movimiento. El hecho de recabar datos sobre estas cuatro modalidades de trabajo permite examinar en profundidad la situación laboral de las personas ocupadas, entender en qué medida se concilia la vida laboral y familiar, y cómo se ve modificado el desempeño profesional y el tiempo dedicado al trabajo.

Para conceptualizar cada una de estas cuatro formas de trabajo, es necesario explicar qué se entiende por lugar de trabajo predeterminado. De acuerdo con la OIT (2020b) es

el lugar o la ubicación en que normalmente se espera que se realice el trabajo, teniendo en cuenta la profesión y la situación en la ocupación de la persona que trabaja. Se trata, por consiguiente, de una noción teórica, que no puede medirse por separado; su única función es suministrar un concepto de referencia para las definiciones de trabajo a distancia y teletrabajo. La existencia de una ubicación predeterminada no implica necesariamente que todo o la mayor parte del trabajo deba desempeñarse habitualmente en una única ubicación, y en ese sentido difiere del concepto de lugar de trabajo principal, por ejemplo. En vez de ello, la ubicación definida como el lugar de trabajo predeterminado para un trabajador en concreto sería el sitio en el que se espera que, por defecto, se realice el trabajo, teniendo en cuenta el tipo de puesto de trabajo (p. 3).

Sobre la base de lo expuesto, se puede conceptualizar a quienes trabajan a distancia como personas que desempeñan sus tareas en un lugar de trabajo alternativo, es decir, distinto de su lugar de trabajo predeterminado. Este lugar alternativo puede tomar diferentes ubicaciones, pero siempre debe ser distinto del que se encuentra definido.

El concepto de teletrabajo consta de dos dimensiones: se lleva a cabo en un lugar alternativo, es decir, distinto del sitio de trabajo considerado como predeterminado, y se realiza con la utilización de TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación) como computadoras, tabletas, teléfonos móviles, programas informáticos o Internet para procesar y transmitir información como parte del proceso de trabajo.

En resumen, tanto el *trabajo a distancia* como el *teletrabajo* suponen la existencia de un lugar de trabajo alternativo para desarrollar las tareas. La diferencia entre uno y otro radica en el uso de la tecnología por parte del quien realiza el trabajo.

Las personas que trabajan a domicilio son aquellas que desarrollan su jornada laboral, de forma parcial o completa, en su propio domicilio¹⁵. Esta modalidad de trabajo puede interpretarse de manera independiente del concepto de lugar de trabajo predeterminado, sin embargo, ambas nociones pueden coincidir cuando el domicilio de quien trabaja es también su lugar de trabajo predeterminado, es decir, su unidad económica. Cabe señalar que quedan excluidos de esta conceptualización los espacios anexos a las viviendas, con entrada independiente, que se destinan a fines comerciales y/o laborales. Si bien este fenómeno siempre estuvo asociado a dinámicas de la informalidad (yuxtaposición de la unidad económica y la unidad doméstica), luego de la pandemia del COVID-19, se visibilizó como una estrategia de adaptación al contexto que permitió a muchas personas trabajadoras continuar desarrollando sus tareas laborales.

Por último, *el trabajo con base en el domicilio* aplica a personas cuyo lugar de trabajo habitual es su propio domicilio, es decir su jornada laboral se desarrolla principalmente en su domicilio particular, independientemente de cuál sea su lugar de trabajo predeterminado, pudiendo ser su domicilio u otro lugar. *El trabajo con base en el domicilio* es una subcategoría del trabajo a domicilio.

En este punto, lo que diferencia a las personas que trabajan a domicilio de las personas que trabajan con base en el domicilio es la frecuencia con la realizan las tareas laborales desde el lugar donde viven.

En la actualidad, en un contexto marcado por el retorno de ciertas actividades post pandemia del COVID-19, diversas instituciones y empresas optaron por diferentes regímenes de vuelta a la presencialidad. Algunas

¹⁵ Por "propio domicilio" se refiere al espacio o vivienda en la que la persona ocupada reside habitualmente.

continúan con una modalidad mixta, alternando algunos días de trabajo presencial y otros a domicilio, mientras que otras decidieron extender *el trabajo a domicilio*. En ellas, el trabajo presencial es ocasional, tratándose así de *personas que trabajan con base en el domicilio*.

Como se desprende de las definiciones, existe la posibilidad de solapamientos entre las cuatro modalidades de trabajo. En este sentido, una persona que hace teletrabajo (quien desarrolla su jornada laboral desde un lugar alternativo y mediante el uso de TIC) puede ser, también, una persona que trabaja con base en el domicilio, si es que dicho lugar alternativo coincide con su lugar de residencia y, además, es su lugar de trabajo principal.

Tal como se vio en el apartado anterior, los cuestionarios vigentes de la ETOI y la EAH permiten identificar solo a las personas que han hecho teletrabajo la semana de referencia. Sin embargo, en el contexto de pandemia se incorporó un set de preguntas para aproximarse a las diferentes modalidades de trabajo. A fin de dar seguimiento a las recomendaciones internacionales, la modificación introducida en la reformulación global de los cuestionarios, propone mejorar la operacionalización para captar a las personas que hacen teletrabajo e incluir un conjunto de indicadores que permitan identificar a quienes trabajan a *distancia, a domicilio y con base en el domicilio*. Para ello, se capitalizan los avances del conjunto de preguntas ya testeadas en los cuestionarios tradicionales y se ajustan los indicadores sobre la base del análisis de los resultados de su implementación en campo.

En síntesis, el rediseño propuesto incluye preguntas para identificar a aquellas personas que trabajan en su domicilio, la habitualidad de dicha modalidad, la frecuencia de la jornada domiciliaria, el uso de tecnología para desarrollar el trabajo, la existencia de un lugar alternativo de trabajo y el desarrollo del trabajo a través de una app o plataforma web que intermedia los productos o servicios.

Reflexiones finales

Para una adecuada medición de los fenómenos laborales, resulta deseable que los avances en la conceptualización de los aspectos centrales del mercado de trabajo se plasmen en los cuestionarios de las encuestas laborales y que, a su vez, estas armonicen sus definiciones e indicadores sobre la base de las recomendaciones internacionales, principalmente con los lineamientos que surgen de las Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo.

La propuesta desarrollada en este informe tomó como punto de partida la revisión de los cuestionarios de las encuestas de fuerza de trabajo que se inició en 2020 y luego continuó en el escenario de pandemia.

Capitalizando este ejercicio, se redefinió el proyecto de reformulación global de los cuestionarios, a fin de adecuarlos a un mercado laboral cambiante, que se rediseña dependiendo del contexto y genera la aparición de nuevos fenómenos laborales que necesitan ser captados y estudiados.

La operacionalización de estos conceptos complejos, tal como se desarrolló en el último apartado, permitirá identificar y medir con mayor claridad diversos aspectos del mercado laboral (algunos de larga trayectoria, otros en boga) para mejorar su captación. Como resultado, se obtendrá un instrumento de recolección de datos capaz de generar estadística de calidad.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Recomendaciones para la publicación de estadísticas oficiales a partir de encuestas a hogares frente a la coyuntura de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*.

Díaz, J. L., (2021). Medición del impacto de la emergencia sanitaria COVID-19 en el mercado de trabajo a través de un estudio longitudinal, utilizando la Encuesta Trimestral de Ocupación e Ingresos. Ciudad de Buenos Aires. Año 2020. *Población de Buenos Aires (18)*30, 82-92.
https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2021/12/poblacion_2021_inftec1.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2018a). *20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Reporte I*.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_644595.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2018b). *Resolución de la 20ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) sobre las estadísticas de las relaciones de trabajo*.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_619087.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2020a). *Monitoreo de los mercados laborales en medio de los bloqueos para contener el virus COVID-19: Contenido esencial de la encuesta de fuerza de trabajo (EFT) y tratamiento de grupos especiales*.
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_741767.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2020b). Definición y medición del trabajo a distancia, el teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo basado en el domicilio en COVID-19: Orientaciones para la recolección de estadísticas del trabajo.
https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_758333.pdf

Fecha de recepción: 26 de agosto de 2022
Fecha de aprobación: 28 de noviembre de 2022