

Tasa de desocupación

Introducción

La tasa de desocupación es probablemente el indicador del mercado de trabajo más conocido, y sin duda, uno de los más citados por los medios de comunicación de muchos países. La tasa de desocupación brinda informaciones valiosas sobre la subutilización de la oferta de mano de obra. Este indicador refleja la incapacidad de una economía dada a generar puestos de trabajo suficientes para todas aquellas personas que quieren trabajar pero no están ocupadas, a pesar de estar disponibles para trabajar y buscando trabajo. Se trata entonces de un indicador de la eficacia y efectividad con que una economía dada logra integrar a su fuerza de trabajo, y del rendimiento del mercado de trabajo.

Dada su utilidad para informar sobre la situación de los mercados laborales nacionales y visto que se le reconoce ampliamente como un indicador de cabecera del Mercado laboral, la tasa de desocupación fue incluida en la lista de indicadores propuestos para medir el progreso hacia la obtención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), bajo el Objetivo 8 (promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos).¹

ILOSTAT presenta estadísticas sobre la tasa de desocupación provenientes de fuentes nacionales, por sexo y grupo de edad, zonas rurales/urbanas, situación en términos de discapacidad y nivel educativo. ILOSTAT contiene también estimaciones de la OIT de la tasa de desocupación desglosadas por sexo y edad. La serie correspondiente a las estimaciones de la OIT contiene tanto datos de fuentes nacionales como datos imputados, pero solo incluye datos con cobertura nacional (es decir, sin limitación geográfica)².

Definiciones

La tasa de desocupación se calcula expresando la cantidad de personas desocupadas como porcentaje del total de personas en la fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo (antiguamente denominada población económicamente activa) es la suma de las personas ocupadas más las personas desocupadas³. Por lo tanto, para medir la tasa de desocupación es preciso medir tanto la ocupación como la desocupación (antiguamente denominadas empleo y desempleo, respectivamente).

Las personas desocupadas son todas aquellas personas en edad de trabajar que se hallan: a) no ocupadas durante el período de referencia, es decir, que no tienen un puesto de trabajo asalariado o independiente; b) corrientemente disponibles para trabajar, es decir, disponibles para trabajar en un puesto de trabajo asalariado o independiente durante el período de referencia; y c) en busca de un puesto de trabajo, es decir, que tomaron medidas concretas para buscar un puesto de trabajo asalariado o independiente en un período reciente especificado. Los iniciadores, es decir, las personas no ocupadas

¹ El indicador propuesto para los ODS número 8.5.2 refiere a la tasa de desocupación según sexo, edad y personas discapacitadas. La lista oficial de indicadores propuestos para los ODS se encuentra aquí: <http://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/> (disponible únicamente en inglés)

² Para mayor información sobre la metodología utilizada para producir estimaciones armonizadas, véase Bourmpoula, V., Kapsos, S. y Pasteels, J.M.: "Estimaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo de la OIT: 1990-2050" (edición de 2015) (OIT, Ginebra, 2015). <http://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/LFEP%20Methodology%202015.pdf> (disponible únicamente en inglés por el momento).

³ Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, adoptada por la 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre de 2013; http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf

y actualmente disponibles que no llevaron a cabo actividades de búsqueda porque ya habían tomado medidas para ocupar un puesto de trabajo en un período posterior corto, se contabilizan también como desocupados, así como las personas no ocupadas que participan en cursos de formación y reentrenamiento como parte de un programa de promoción del empleo, que no estaban actualmente disponibles y que no llevaron a cabo actividades de búsqueda porque tenían ya una oferta para ocupar un puesto de trabajo dentro de un período posterior corto, y las personas no ocupadas que realizaron actividades para migrar al extranjero para trabajar a cambio de una remuneración o beneficios, pero que todavía están esperando la oportunidad para partir.

En muchos países puede haber personas que no estén en el mercado laboral y que deseen trabajar, pero que no “llevan a cabo actividades de búsqueda”, porque consideran limitadas las posibilidades de ocupación, porque su movilidad laboral es limitada, son objeto de discriminación, o tropiezan con obstáculos estructurales, sociales o culturales. La decisión de excluir a quienes desean trabajar pero no buscan trabajo (categoría antiguamente denominada “desempleo oculto” o “desempleo encubierto”, y que también comprendía a los denominados “trabajadores desalentados”) afectará las estadísticas sobre desocupación resultantes tanto de mujeres como de hombres, aunque las mujeres suelen tener más probabilidades de ser excluidas del total de desocupados pues afrontan más trabas sociales que les impiden superar esa condición. Otro factor de exclusión de la contabilización de la desocupación concierne a la condición de que los trabajadores estén disponibles para trabajar en el periodo de referencia (corto) establecido para ello. Un periodo de disponibilidad breve tiende a excluir a quienes necesitarían organizarse antes de comenzar a trabajar, por ejemplo, organizar el cuidado de los hijos o familiares ancianos, u otros asuntos domésticos, pese a que estarían disponibles para trabajar poco después del periodo corto. Como las mujeres suelen ocuparse de la logística doméstica y de atender a otras personas, constituyen una parte apreciable de este grupo y, en consecuencia, quedarían fuera de la contabilización de la desocupación.

Para resolver estas limitaciones conceptuales de la desocupación, y para reconocer a los dos grupos de población citados (personas no ocupadas pero que no están disponibles o no llevan a cabo actividades de búsqueda de trabajo), la Resolución de la 19ª CIET introdujo el concepto de “fuerza de trabajo potencial”. Esta categoría comprende a los “buscadores no disponibles”, definidos como personas que en el periodo de referencia corto llevaron a cabo actividades de búsqueda pero no estaban actualmente disponibles (y lo estarían en un período posterior corto) y a los “buscadores potenciales disponibles”, definidos como personas que no llevaron a cabo actividades de búsqueda, pero que deseaban un puesto de trabajo y estaban actualmente disponibles. De este modo, las personas no ocupadas que antes se incluían en la definición “menos estricta” de desocupación (relajando el criterio de búsqueda de trabajo) ahora están comprendidas en la fuerza de trabajo potencial. La Resolución de la 19ª CIET también define a un grupo concreto dentro de la categoría de buscadores potenciales disponibles, los “buscadores desalentados”, compuesto de aquellas personas disponibles para trabajar, pero que no llevaron a cabo actividades de búsqueda por motivos relacionados con el mercado laboral (como el fracaso anterior para encontrar un puesto de trabajo adecuado, o la falta de experiencia).⁴

Las personas ocupadas son todas aquellas personas en edad de trabajar que, durante un período de referencia corto, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios, ya sea que estuvieran «trabajando», es decir, que trabajaron en un puesto de trabajo por lo menos una hora, o «sin trabajar» debido a una ausencia temporal del puesto de trabajo o debido a disposiciones sobre el ordenamiento del tiempo de trabajo (como trabajo en turnos, horarios flexibles y licencias compensatorias por horas extraordinarias).

La población en edad de trabajar designa a la población que ha cumplido la edad mínima legal para trabajar, pero a efectos estadísticos se la define como todas las personas las personas cuyas edades superan una edad mínima específica para la que se realiza una encuesta sobre la actividad económica. Para favorecer la comparabilidad internacional, se suele definir a la población en edad de trabajar como a todas las personas de 15 años o más de edad, pero esto puede variar de un país a otro en función de la

⁴ Para más información sobre la fuerza de trabajo potencial y los cambios introducidos en la definición de desocupación, favor de referirse a OIT, “Informe III – Informe de la Conferencia”, 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 2 - 11 de octubre de 2013; http://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_234125/lang--es/index.htm

legislación y la práctica nacionales (algunos países usan incluso un límite de edad superior).

Método de cálculo

La tasa de desocupación se calcula de la siguiente manera:

$$TD(\%) = \frac{\text{Personas desocupadas}}{\text{Fuerza de trabajo}} \times 100$$

$$TD(\%) = \frac{\text{Personas desocupadas}}{\text{Personas ocupadas} + \text{personas desocupadas}} \times 100$$

Fuentes recomendadas

Las encuestas de fuerza de trabajo suelen ser la fuente preferida de información para determinar la tasa de desocupación. Estas encuestas pueden diseñarse para que cubran prácticamente la totalidad de la población no institucional de un país dado y suelen ofrecer la posibilidad de realizar en un marco coherente mediciones simultáneas de las personas ocupadas, las personas desocupadas y las personas fuera de la fuerza de trabajo.

Otros tipos de encuestas de hogares y los censos de población también pueden servir como fuente de datos para derivar tasas de desocupación. No obstante, la información obtenida de tales fuentes tiende a ser menos fiable, dado que no suelen dar margen para sondeos pormenorizados sobre las actividades económicas y de búsqueda de trabajo de los encuestados.

Los registros administrativos, como por ejemplo los registros de oficinas de empleo y de instituciones de seguridad social, también pueden servir como fuentes de datos sobre desocupación. Sin embargo, las estadísticas provenientes de registros administrativos se refieren a un concepto diferente de desocupación: la “desocupación registrada”. Si bien los datos sobre la desocupación registrada pueden ser en algunos casos muy útiles, no son de ninguna manera comparables a los datos sobre desocupación provenientes de encuestas de hogares que respetan la definición con tres criterios (no estar ocupado, estar disponible y estar buscando trabajo). Es probable que la contabilización nacional de los desocupados o solicitantes de empleo registrados en oficinas de empleo o en instituciones a cargo del seguro de desocupación sea un subconjunto reducido del número total de personas que buscan trabajo y están disponibles para trabajar, en especial en países en los que el sistema de oficinas de empleo no es extenso. Ello puede deberse a los requisitos para registrarse, que excluyen a quienes no han trabajado nunca o no han trabajado recientemente, o a otros factores que impiden el registrarse. Además, los registros administrativos pueden sobreestimar la desocupación registrada, ya sea por doble contabilización de ciertas personas, la no eliminación de los registros de quienes ya no buscan trabajo, o la posible inclusión de personas que han realizado alguna actividad laboral (mínima).

Para favorecer la comparabilidad de las estadísticas, los cuadros sobre desocupación y tasas de desocupación presentados en ILOSTAT incluyen únicamente estadísticas provenientes de encuestas de hogares y censos de población. Las estadísticas sobre la desocupación registrada se presentan por separado, en cuadros específicos.

Interpretación y utilización del indicador

La tasa global de desocupación de un país es un indicador de uso extendido para medir la oferta de mano de obra no utilizada. Considerando que la ocupación es la situación deseada de quienes integran la fuerza de trabajo (antiguamente conocida como población activa), la desocupación es, pues, la situación no deseada. Sin embargo, algunos periodos breves de desocupación pueden ser necesarios

para permitir ajustes cuando se producen fluctuaciones en la economía. Además, las tasas de desocupación de grupos específicos, definidas por sexo, por ocupación y por sector permiten identificar los grupos de trabajadores y sectores más vulnerables a la desocupación.

Si bien la tasa de desocupación puede considerarse el indicador más informativo sobre el mercado laboral, pues refleja el desempeño general de dicho mercado y de la economía en su conjunto, no debe interpretarse como una medida de las dificultades ni del bienestar económicos. La tasa de desocupación basada en las normas internacionalmente recomendadas se limita a reflejar la proporción de fuerza de trabajo que no está ocupada, pero que está disponible para trabajar y busca una ocupación. No aporta ninguna indicación sobre los recursos económicos de los desocupados ni de los miembros de su familia. Por lo tanto, solo se ha de usar para medir la utilización de la mano de obra y como indicador de la imposibilidad de encontrar una ocupación. Para evaluar las dificultades económicas se debe de utilizar otros indicadores, como los relacionados con los ingresos.

Otra crítica que suele hacerse al indicador de la desocupación total es que encubre información sobre la composición de la población desocupada, y, por lo tanto, pasa por alto particularidades sobre el nivel de estudios, el origen étnico, los antecedentes socioeconómicos, la experiencia laboral, y otros aspectos de la desocupación. Además, la tasa de desocupación no revela nada sobre el tipo de desocupación –ya sea cíclico y de periodos breves, o estructural y de larga duración– un aspecto decisivo para los formuladores de políticas al momento de elaborarlas, en especial porque la desocupación estructural no puede solucionarse únicamente impulsando la demanda del mercado.

Paradójicamente, una tasa de desocupación baja bien pueden estar encubriendo un nivel sustancial de pobreza; hay países con una tasa de desocupación alta pero con un nivel de desarrollo económico significativo y baja incidencia de la pobreza. En aquellos países que carecen de la red de protección del seguro de desocupación y las prestaciones de seguridad social, muchas personas sencillamente no pueden permitirse estar desocupadas, por mucha solidaridad familiar con que cuenten, y deben buscarse la vida de la mejor manera posible, a menudo, en la economía informal o mediante formas informales de ordenamiento del trabajo. En países que cuentan con regímenes de protección social bien establecidos, o en los cuales se dispone de ahorros u otros medios de asistencia, los trabajadores tienen más margen para dedicar tiempo a la búsqueda de un puesto de trabajo más idóneo. Así pues, en muchas economías en desarrollo el problema no es tanto la desocupación, sino la falta de oportunidades de trabajo decente y productivo, lo cual deriva en diversas formas de subutilización de la fuerza de trabajo (es decir, subocupación, bajos ingresos, y baja productividad).⁵

Una finalidad útil de la tasa de desocupación es que, cuando está disponible al menos una vez al año, es posible realizar un seguimiento de los ciclos económicos. Cuando la tasa es elevada, el país puede estar en recesión (o en situación peor), su situación económica puede ser mala, o tal vez no esté en condiciones de ofrecer empleos a los trabajadores disponibles. En ese caso, el objetivo es introducir políticas y medidas encaminadas a reducir la incidencia de la desocupación a un nivel más aceptable. Cuál es, o cuál debiera ser, ese nivel, ha suscitado muchos debates, pues muchas personas consideran que hay un punto por debajo del cual la tasa de desocupación no puede bajar sin que haya presiones inflacionarias intensas. Debido a esta supuesta compensación, la tasa de desocupación es objeto de estrecho seguimiento en el tiempo.

El objetivo político usual de los gobiernos, los empleadores y los sindicatos es una tasa lo más baja posible, acorde con otros objetivos económicos y sociales, como baja inflación y una situación sostenible de la balanza de pagos. Al utilizar la tasa de desocupación como indicador para realizar un

⁵ El lector interesado en obtener más información sobre la subutilización de la fuerza de trabajo puede consultar la referencia de la OIT: “*Beyond unemployment: Measurement of other forms of labour underutilization*”, Documento de Sala 13, 18ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Grupo de Trabajo sobre Subutilización de la fuerza de trabajo, Ginebra, 24 de noviembre de noviembre a 5 de diciembre de 2008; http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/WCMS_100652/lang--en/index.htm, (disponible únicamente en inglés) u OIT, “Proyecto de informe y de resolución de la Comisión sobre Estadísticas del Trabajo”, 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Comisión sobre Estadísticas del Trabajo, Ginebra, 2 de noviembre a 11 de noviembre de 2013; http://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_223744/lang--es/index.htm.

seguimiento de los acontecimientos cíclicos, cabe analizar las variaciones de la medida en el tiempo. En tal sentido, la definición exacta de desocupación utilizada (ya se trate de una definición específica de cada país o una basada en normas internacionales recomendadas) no es tan importante –siempre y cuando no se cambie de una a otra– como que las estadísticas se recopilen y difundan con regularidad, para que las medidas de las variaciones estén disponibles para su estudio.

Internacionalmente, la tasa de desocupación suele utilizarse para comparar cómo difieren entre sí los mercados de trabajo de un determinado país, y el contraste existente al respecto entre las diferentes regiones del mundo. Las tasas de desocupación también pueden utilizarse para resolver cuestiones de diferencias de sexo en el comportamiento y los resultados de la fuerza de trabajo. La tasa de desocupación suele ser más elevada entre las mujeres que entre los hombres. Las posibles explicaciones son muchas, pero difíciles de cuantificar; por cuestiones familiares, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de apartarse de la fuerza de trabajo y volver a incorporarse; y tienden a “aglutinarse” en menos ocupaciones que los hombres, por lo cual pueden tener menos oportunidades de empleo. Otras desigualdades de género ajenas al mercado de trabajo, por ejemplo, en el acceso a la educación y la formación, también desfavorecen la situación de la mujer a la hora de encontrar trabajo.

Limitaciones

Aunque en la mayoría de los países desarrollados la tasa de desocupación siga siendo un indicador extremadamente útil del rendimiento del mercado laboral, y en particular, de la subutilización de la fuerza de trabajo, esto puede cuestionarse en el caso de muchos países en vías de desarrollo. En contextos en que no hay sistemas de seguro de desocupación o redes de protección social suficientes, las personas en edad de trabajar deben evitar encontrarse desocupadas como sea, aunque esto implique recurrir a actividades económicas insignificantes o inadecuadas. En estas situaciones, la tasa de desocupación debería analizarse en conjunto con otras mediciones para evaluar de manera más abarcadora la subutilización de la fuerza de trabajo, como por ejemplo indicadores de subocupación por insuficiencia de tiempo de trabajo y de fuerza de trabajo potencial.

En lo que respecta a la comparabilidad internacional de las tasas de desocupación, hay varios factores que podrían provocar que las tasas no fueran comparables entre países. Cuando la información se basa en encuestas de hogares o censos de población, las diferencias entre los cuestionarios pueden arrojar estadísticas diferentes, incluso cuando se siguen las directrices de la OIT. Dicho de otro modo, las diferencias de la herramienta de medición pueden afectar la comparabilidad de los resultados sobre la fuerza de trabajo entre países. Además, las oficinas nacionales de estadística, aun cuando se basan en las directrices conceptuales de la OIT, tal vez no realicen la medición más rigurosa de la ocupación y la desocupación. Es posible que elijan una base conceptual diferente para calcular la desocupación, por ejemplo, en casos en que las directrices anteriores a las de la Resolución de la 19ª CIET permitían el uso de una definición ampliada de desocupación, provocando así diferencias en las estimaciones de la fuerza de trabajo (denominador de la tasa de desocupación). Otra posibilidad es que extraigan la tasa de desocupación basándose en la fuerza de trabajo civil, y no en la fuerza de trabajo total. También puede que haya diferencias en los criterios operacionales utilizados para definir las actividades de búsqueda de una ocupación (métodos de búsqueda incluidos, período de referencia para la búsqueda, etc.).

Las estadísticas de cualquier año determinado pueden diferir además en función del número de observaciones realizadas al año –frecuencia mensual, trimestral, una vez al año, etc. Un nivel de estacionalidad considerable puede afectar los resultados si no se abarca todo un año (entre otras cosas).

La cobertura geográfica de la encuesta utilizada como fuente de datos también influye en la comparabilidad de las estadísticas de desocupación resultantes. Si la encuesta no abarca la totalidad del país (cubre únicamente zonas urbanas, una ciudad, una región, etc.), habrá limitaciones evidentes para la comparabilidad, pues la cobertura no es representativa del país entero. La desocupación en zonas urbanas tiende a ser más elevada que la desocupación total, pues en las zonas rurales los trabajadores tienen más probabilidades de estar trabajando (aunque estén en situación de subocupación o sean

trabajadores familiares auxiliares), y no buscando trabajo en un sector formal reducido o nulo.