

Índice

Presentación	7
Egresos hospitalarios de nacionales y migrantes internacionales asentados y emergentes en Chile antes de la pandemia (2015-2019)	11
<i>Báltica Cabieses, Florencia Darrigrandi, Marcela Oyarte, Manuel Espinoza, Manuel Ortiz, Edward Mezones-Holguin</i>	
Migración y género: factores de vulnerabilidad de las mujeres migrantes venezolanas en Colombia	43
<i>Karen Viviana Sánchez Hidalgo</i>	
Desagregación de la esperanza de vida en México desde el nivel estatal hasta el municipal y sus respectivas visualizaciones, 1990-2020	71
<i>Eliud Silva, Brulio Ortiz, Erika Carrasco</i>	
Medición del desempleo y su intersección con el trabajo y la inactividad en el Brasil	95
<i>Vitor Matheus Oliveira de Menezes</i>	
Viviendas repetidas en el censo de 2010 de la Argentina: una exploración empírica	119
<i>Pablo De Grande</i>	
La migración y sus efectos en la composición etaria y por sexo de la población de La Altagracia en la República Dominicana	145
<i>Nicole Estefany Aponte Cueto, José Irineu Rangel Rigotti</i>	
Dinámica demográfica y desigualdad étnica en la zona fronteriza entre Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Perú	173
<i>José Edmundo Álvarez Maldonado</i>	

Medición del desempleo y su intersección con el trabajo y la inactividad en el Brasil

Vitor Matheus Oliveira de Menezes¹

Recibido 17/07/2023
Aceptado 21/08/2023

Resumen

En este artículo se analiza cómo las encuestas de hogares han medido el desempleo, así como las representaciones sobre las relaciones de trabajo que se asocian a este procedimiento. Centrándose en la experiencia brasileña, el objetivo es examinar la intersección entre las posiciones del mercado de trabajo, las representaciones sociales y la estratificación del mercado de trabajo. Para ello, es relevante investigar tanto las prácticas de clasificación como las tendencias del mercado laboral, así como los límites entre desempleo, trabajo e inactividad. La historización de la medición del desempleo aborda la construcción normativa del desempleo a través de encuestas de hogares, mientras que los microdatos de diferentes bases de datos se utilizan para caracterizar las “áreas grises” dentro y fuera del mercado laboral brasileño.

Palabras clave: desempleo, subempleo, medición, metodología estadística, mercado de trabajo, mano de obra, encuestas de hogares, Brasil.

¹ Doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo (USP). Consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Analista Superior en Políticas Educativas del Instituto Unibanco. Licenciado y magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Bahía (UFBA). Trabajó para el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Centro Brasileño de Análisis y Planificación (CEBRAP). Correo electrónico: vitormenezes@usp.br.

Abstract

This article analyses how household surveys have measured unemployment, as well as the usual social representations concerning labour relations linked to the process. Focusing on the case of Brazil, the purpose of the article is to examine the intersection between labour market positions, social representations and labour market stratification. To do this, it is useful to research not only classification practice but also labour market trends, as well as the boundaries between unemployment, employment and inactivity. The examination of unemployment measurement addresses how unemployment is constructed at the regulatory level through household surveys, while microdata from different databases are used to characterize the grey areas inside and outside the Brazilian labour market.

Keywords: unemployment, underemployment, measurement, statistical methodology, labour market, workforce, household surveys, Brazil.

Résumé

Cet article analyse de quelle manière les enquêtes auprès des ménages ont mesuré le chômage, et quelles sont les représentations des relations de travail associées à cette procédure. À partir de l'expérience brésilienne, l'objectif est de mettre en évidence l'intersection entre les positions sur le marché du travail, les représentations sociales et la stratification du marché du travail. À cet effet, il convient d'étudier à la fois les pratiques de classification et les tendances du marché du travail, ainsi que les limites entre le chômage, le travail et l'inactivité. Les enquêtes sur les ménages permettent d'historiciser la mesure du chômage, tandis que des microdonnées provenant de différentes bases de données servent à caractériser les « zones grises » au sein et hors du marché de l'emploi brésilien.

Mots clés : chômage, sous-emploi, mesure, méthodologie statistique, marché du travail, population active, enquêtes sur les ménages, Brésil.

Introducción

Desde finales del siglo XIX, la medición del desempleo ha sido una tarea importante para los regímenes de bienestar, que ha dado lugar a una clasificación de los riesgos sociales mediante una nueva categoría de análisis e intervención pública. No obstante, a partir del siglo XX, la dinámica del mercado laboral y las controversias en las sociedades pluralistas han provocado cambios en la clasificación del desempleo.

El desempleo abierto se refiere a las personas que no tienen una ocupación remunerada y que buscan activamente empleo. La sociedad reconoce la situación de estos trabajadores y legitima sus reclamos de empleo y de ayuda pública (Guimarães, 2002; Demazière, 2017). La noción del desempleo como un fenómeno involuntario legitima el acceso a recursos y oportunidades, y da lugar a mecanismos que varían entre las distintas sociedades (Esping-Andersen, 1999; Paugam, 2016). Pero si bien se ha llegado a un cierto grado de consenso, la cuestión de qué aspectos dejar fuera de las estadísticas y qué categorías son más idóneas como reflejo del funcionamiento “real” de los mercados laborales ha sido objeto de un intenso debate.

En este artículo se analiza la manera en que las encuestas de hogares han medido el desempleo, así como las representaciones en torno a las relaciones laborales que se asocian con este procedimiento. Me centraré en el caso del Brasil, una sociedad capitalista periférica con un mercado laboral heterogéneo. Esto me permitirá analizar la manera en que se ponen a prueba diferentes cosmovisiones para convertirlas en indicadores sociales. Además, el desempleo abierto se refiere principalmente a los mercados de trabajo estructurados, donde los trabajadores pueden dedicarse por completo a la búsqueda de empleo tras su despido. La fluidez de la condición de los trabajadores y de los cargos de trabajo en el Brasil revela la existencia de algunos límites a esta categoría.

Debemos tener claro que el desempleo no se limita a una única condición. También entraña una expectativa (a saber, el hecho de que es posible participar en el ámbito profesional) y el sentido de agencia (en la búsqueda de empleo). Estos aspectos dependen de la disponibilidad de recursos y del acceso a circuitos de información que vinculen a las personas con las instituciones. En sociedades cuyas historias difieren ampliamente, el mismo concepto de clasificación de las experiencias de los trabajadores podría aludir a fenómenos distintos. Más que efectuar un recuento numérico, lo importante es analizar la manera en que las burocracias y los grupos de la sociedad civil producen categorías y se oponen a ellas.

Este análisis contribuye a comprender mejor la interrelación entre la clasificación del desempleo y las posiciones en el mercado laboral, las tendencias económicas y las representaciones sociales. En ese sentido, en la próxima sección se analiza la historia de la medición del desempleo en el Brasil. Esta historia puede dividirse en tres períodos: la creación de un sistema de información en la década de 1960; la apertura democrática de la década de 1980, que permitió el disenso en el debate público, y la formación de un consenso

a partir de la década de 2000. En la segunda sección se utiliza una base de datos secundaria para investigar las fronteras dentro y fuera del mercado de trabajo del Brasil, y en la última sección se ofrece una síntesis de las principales contribuciones de este análisis.

A. Breve historia de la medición del desempleo en el Brasil

1. Las primeras encuestas de hogares

Desde el siglo XIX, las leyes que establecen el salario mínimo y los programas de prestaciones por seguro de desempleo han atenuado los efectos de la industrialización en las sociedades capitalistas centrales. Fruto de las encuestas de hogares y los datos administrativos, la clasificación del desempleo surgió en respuesta a la generalización de las relaciones de trabajo asalariado y la gestión de los riesgos sociales mediante las pólizas de seguros.

Creada en 1919, uno de los primeros objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue elaborar un programa común para enfrentar el desempleo. En 1920, la Comisión Técnica sobre el Desempleo asumió esta responsabilidad, pero los desacuerdos en cuanto a la definición del desempleo obstaculizaron la realización de comparaciones internacionales. Esto justificó el uso de una definición común de desempleo involuntario, que se refiere a los trabajadores que son capaces de trabajar y están dispuestos a hacerlo, pero que no encuentran empleo debido a las malas condiciones del mercado laboral. Sin embargo, las encuestas de hogares se encontraban aún en una etapa incipiente. La única manera de medir el número de personas desempleadas eran los datos administrativos, que también incluían a los beneficiarios de los servicios de empleo y los programas de prestaciones por seguro de desempleo (Sauthier, 2009). La Gran Depresión de 1929 dejó expuestas las limitaciones de esta clasificación, por cuanto el desempleo se transformó en un fenómeno masivo y los sistemas de protección social fueron incapaces de absorber el gran número de potenciales trabajadores.

Tras el desarrollo de las políticas fordistas de bienestar, el pleno empleo se transformó en un objetivo esencial para los Estados europeos en la década de 1940 (Lindbeck, 1997). Para definir las tendencias económicas mediante la recopilación y el análisis de datos, las sociedades capitalistas centrales se basaron en un sistema de “gobierno de variables” (Donzelot, 1998). En 1946, la Sexta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) reconoció este escenario y buscó normalizar las encuestas de hogares. En las recomendaciones se hizo alusión a la legitimidad social de la búsqueda de empleo (Maruani y Reynaud, 2004), y se estableció una diferencia entre la población desempleada y la población inactiva. El desafío radicaba en precisar en qué casos la ausencia de trabajo podía clasificarse como desempleo involuntario.

Otro avance importante se logró en 1954, durante la octava CIET. Se decidió al desempleo como la situación de personas en edad de trabajar que: i) no realizaban ningún tipo de trabajo remunerado; ii) estaban disponibles para trabajar, y iii) habían estado buscando empleo durante un breve período de tiempo, preferentemente una semana. Este período de referencia tenía sentido en el capitalismo central, dado que los contratos de empleo solían ser prolongados y estables, y los trabajadores despedidos eran rápidamente reemplazados por nuevos empleados. Varios países capitalistas aplicaron este modelo, lo que permitió realizar comparaciones entre las encuestas de hogares.

El caso del Brasil fue diferente. Su legislación social, que precedió al desarrollo del sector secundario, fue una promesa de inclusión en una ciudadanía restringida (Cardoso, 2019)². Sin embargo, el sector industrial no fue capaz de seguir el ritmo de crecimiento de la mano de obra, y las personas desempleadas con un bajo nivel educativo se vieron obligadas a emprender actividades informales mal remuneradas (Hoffmann, 1977). Tras la consolidación de un sistema de información en la década de 1960, en 1975 se creó el servicio público de empleo, y en 1986 el seguro por desempleo. Antes de estas iniciativas, prácticamente no había datos administrativos sobre el desempleo. La única encuesta disponible era el censo demográfico, un estudio cuya periodicidad decenal y énfasis en las características del empleo lo hacían inadecuado para dar seguimiento al desempleo (Singer, 1971).

En la década de 1960 se observó un cambio en este escenario. Se desarrollaron datos administrativos en el marco de un proyecto autoritario de modernización del mercado laboral (Draibe, 1993), y en consecuencia las encuestas de hogares quedaron consolidadas como un modelo de rutina de investigación demográfica. En 1965, técnicos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos presentaron un diseño de investigación que los Gobiernos de América Latina podrían aplicar (IBGE, 2015). La propuesta fue rebautizada Plan Atlántida (*Plano Atlântida*), y tenía por objeto subvencionar las encuestas de hogares en los países en desarrollo. En 1967, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), siguiendo las recomendaciones del Plan, diseñó la encuesta nacional de hogares (PNAD). Basada en una muestra probabilística de los hogares y aplicada una con periodicidad anual desde 1971, la PNAD marcó un hito en lo referido a la recopilación de datos en el Brasil.

Con base en las recomendaciones de la OIT, en la PNAD se definió la mano de obra como los individuos en edad laboral, empleados o desempleados, en tanto que la noción de desempleado aludía a individuos que no tuvieran empleo y que hubieran estado buscando uno en el período de referencia. De esa manera, se estableció un nexo entre la disponibilidad para trabajar y la búsqueda de empleo. Posteriormente, el período de referencia para la búsqueda de empleo disminuyó de dos meses en 1973 a solo una semana en 1976.

A las personas con un horario inferior a las 40 horas semanales, en la PNAD se les preguntaba si les gustaría tener un empleo de tiempo completo, y si su horario reducido de trabajo obedecía a motivos económicos, por ejemplo, la falta de equipos o de oportunidades

² En un sistema de bienestar corporativista, el acceso a los beneficios sociales se basaba en los roles productivos de los trabajadores. Este modelo condicionó la participación en la política y la satisfacción de las necesidades básicas a lo largo de gran parte del siglo XX (Santos, 1979).

de empleo. Esto permitió calcular una tasa de subempleo basada en criterios temporales, que en 1968 representaba alrededor de un 7% de la mano de obra no agrícola (O'Brien y Salm, 1970). Como “desempleo encubierto”³, esta experiencia involuntaria reflejó la incorporación de una mano de obra excedentaria a ocupaciones de escaso salario y productividad (Hoffmann, 1977). Desde 1957, este tipo de subempleo se incluyó en los informes de la CIET enviados a los países capitalistas periféricos, en los que este índice solía ser alto.

El concepto del subempleo por motivos de horario surge de una división estricta entre la vida privada y las actividades remuneradas, que permite contar las horas de trabajo con independencia del tiempo dedicado a la recreación y el descanso. En el Brasil, desde principios del siglo XX la población inactiva o que se dedicaba a actividades económicas tradicionales se ha incorporado gradualmente al proceso productivo. Al aprovechamiento de la mano de obra potencial siguió una lógica que orienta la vida cotidiana de los trabajadores, en función de la monetización y la supervisión del tiempo. El concepto de subempleo comenzó a usarse en las encuestas de hogares a medida que el modelo de trabajo moderno se amplió para abarcar las condiciones de vida de los trabajadores y su participación en las instituciones modernas. Pero la coexistencia de relaciones laborales diferentes limitó el valor del subempleo como variable explicativa, y el concepto terminó suprimiéndose de la PNAD en 1981, tras una reformulación de su diseño.

En la década de 1970, se produjeron algunos cambios en el papel del Estado como coordinador de las actividades productivas. En su tratamiento de la crisis económica de 1974, el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND) compartía la percepción de que en el Brasil el nivel de uso de la mano de obra era bajo. La información sobre el mercado de trabajo, que había experimentado una transformación tras el crecimiento demográfico de las principales ciudades, se tornó aún más pertinente. Para disminuir el desempleo friccional y los costos de contratación, en 1975 se creó el Sistema Nacional de Empleo (SINE).

Los actos administrativos abarcaban solo a los beneficiarios de las políticas de empleo, y la información anual que se publicaba en la PNAD no reflejaba de forma adecuada los cambios económicos de corto plazo. Para subsanar estas deficiencias, el IBGE creó la Encuesta Mensual de Empleo (PME) en 1979. Debido a su elevado costo, la PME se aplicó únicamente en zonas metropolitanas seleccionadas que concentraban a la mayor parte de la mano de obra y que reaccionaban de manera casi inmediata a las políticas macroeconómicas (Guerra, 2015). Para la población de 15 años de edad y más, el período de referencia de búsqueda de empleo podía ser de una semana o un mes, si bien a los efectos del cálculo de la tasa de desempleo se consideraba únicamente el período de una semana.

El uso de encuestas de hogares normalizadas ofrece varias ventajas. Este procedimiento permite realizar comparaciones a nivel internacional y elaborar series históricas, y aumenta la confiabilidad de las investigaciones demográficas (Hussmanns, 2007). No obstante, el Brasil adoptó conceptos con características y principios diseñados para mercados laborales

³ El concepto de subempleo se divide en subempleo visible, que se basa en las horas de trabajo, y el subempleo invisible, relacionado con la productividad y el nivel de ingresos. En la PNAD, el subempleo por motivos de horario se refiere a la primera experiencia, a saber, trabajadores ocupados a quienes le gustaría trabajar más horas para ganar más.

estructurados con desempleo institucionalizado. El problema es que las economías capitalistas no necesariamente se ajustan a los mismos patrones, y contrariamente a lo observado en las sociedades capitalistas centrales, en el Brasil: i) el incipiente sistema de empleo público no se complementaba con programas de seguro de desempleo ni con políticas de asistencia social, lo que llevaba a los trabajadores pobres a buscar empleo en respuesta a situaciones de emergencia, y ii) como modelo subordinado de generación de ingresos, la economía informal concentraba la mayoría de la mano de obra⁴.

Más que el desempleo, la informalidad se transformó en el concepto más importante en los estudios sobre los trabajadores “desaventajados” (Machado da Silva, 2002). La búsqueda de empleo sistemática revestía escasa importancia como experiencia (Guimarães y otros, 2004), lo que hacía que el desempleo abierto tuviera escasa significancia como variable explicativa. Además de los trabajadores autoempleados, muchas otras personas se clasificaban como inactivas debido a que ejercían actividades no remuneradas o porque no podían dedicarse a la búsqueda de empleo todas las semanas. Si bien las primeras iniciativas para clasificar el desempleo se basaron en encuestas bien estructuradas, la operacionalización conceptual en el Brasil no logró aclarar la manera en que los trabajadores participaban en distintos ámbitos del mercado de trabajo. Otra limitación fue la forma de abordar la intersección entre el empleo y las actividades relacionadas con la vida familiar y comunitaria.

2. La crisis de la década de 1980 y el surgimiento de un debate público

En los países capitalistas centrales, el fin de la era fordista se combinó con una crisis fiscal y con la fragmentación de los mercados laborales (Jessop, 2004). Las tasas de desempleo comenzaron a aumentar a partir de la década de 1980, en particular entre los jóvenes y los trabajadores escasamente calificados (Nickell, Nunziata y Ochel, 2005). El desempleo a largo plazo se transformó en un fenómeno de importancia, y ya no había tantas certezas de que una persona que estuviera buscando empleo lograría rápidamente acceder a un contrato formal (Demazière, 1995).

En la 13ª edición de la CIET (1982) se analizó este nuevo escenario y se recomendó la introducción de algunas modificaciones a las encuestas de hogares. A la hora de clasificar el desempleo, se recomendó adoptar una definición restrictiva (ausencia de actividades remuneradas, disponibilidad para trabajar y búsqueda activa de empleo dentro del período de referencia) y una definición amplia. En esta última definición se incluyeron varios grupos hasta entonces clasificados como inactivos, como los trabajadores “desanimados” (que querían trabajar, pero que habían renunciado a su búsqueda de empleo debido a la falta de oportunidades) y trabajadores que habían sido despedidos. Esta propuesta respondió a las críticas de la literatura académica, que abogaba por la inclusión de la categoría de “desempleados inactivos” en las encuestas de hogares (Steinke, 1969).

⁴ En 1979, el 58,9% de los trabajadores brasileños ocupados trabajaban por cuenta propia, eran trabajadores no remunerados o no estaban registrados (Sabóia, 1986).

En la 13ª edición de la CIET también se reconoció que las estadísticas oficiales incluían poca información para los países en desarrollo. La búsqueda de trabajo es un intento de acceder a información sobre oportunidades y puestos de trabajo. En el Brasil, la mayoría de los trabajadores eran autoempleados, y los canales de información sobre los mercados de trabajo eran limitados. En las zonas rurales, la búsqueda de empleo no era una experiencia que revistiera importancia, dado que las relaciones de trabajo dependiente eran restrictivas y la información sobre las oportunidades laborales podía obtenerse con facilidad. Como complemento del concepto de desempleo, una definición amplia ayudaría a subsanar las deficiencias de las encuestas de hogares.

Sin embargo, estas recomendaciones internacionales no se aplicaron de manera automática. En la experiencia del Brasil incidieron controversias nacionales que propiciaron la elaboración de nuevos conceptos. A principios de la década de 1980, el Brasil culminó un ciclo de cambios sociales y económicos. La industrialización y la urbanización habían transformado la estructura del mercado de trabajo, y algunas instituciones comenzaron a regular las relaciones laborales. Posteriormente, el país atravesó una crisis económica que fue de 1980 a 1983, cuyos efectos también se sintieron en el mercado de trabajo. En las principales ciudades se produjeron manifestaciones de desempleados que fueron recogidas por los medios de comunicación (Ferreira, 2018). Con todo, la tasa de desempleo permaneció por debajo del 5% de la mano de obra (Sabóia, 1986). Esta discrepancia obedeció al uso de un período de referencia breve en las encuestas de hogares, así como a la rígida división entre empleo y desempleo.

Mientras tanto, durante la apertura democrática los movimientos de trabajadores y los grupos de investigación se volvieron cada vez más organizados. En 1984, el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) y la Fundación del Sistema Estatal de Análisis de Datos (SEADE) crearon la encuesta mensual de empleo y desempleo (PED). En la PED se asignó un período de referencia de un mes a la búsqueda de empleo. Frente a las estadísticas oficiales, la ampliación del período de referencia dio lugar a tasas de desempleo que se ajustaban más a la dinámica del mercado de trabajo. Varios países ya habían adoptado esta decisión, en atención a las propuestas de la CIET y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (Brandolini, Cipollone y Viviano, 2006).

Otro avance fue el reconocimiento de que el desempleo abierto refleja apenas una parte de la subutilización de la mano de obra. Muchas personas se ven obligadas a aceptar cualquier tipo de ocupación para sobrevivir, en tanto que otras renuncian a la búsqueda de empleo debido al costo y a las malas perspectivas. En la PED se calculó la tasa de desempleo abierto y una tasa de desempleo ampliada, que incluía tanto el desempleo abierto como el desempleo encubierto. Esta última se dividió en desempleo encubierto por trabajos precarios (trabajadores autoempleados en actividades irregulares o que desarrollan trabajos

familiares no remunerados y que estuvieron buscando empleo en el mes de referencia o en el año anterior a la entrevista), y desempleo encubierto por factores de desánimo (personas que querían trabajar y que habían buscado empleo en el año anterior a la entrevista, pero que no lo habían hecho en el mes de referencia por motivos de salud o familiares, o por falta de oportunidades y dinero).

Esto fue una respuesta institucional a los diagnósticos de que en el Brasil los trabajadores debían lidiar con un mercado de trabajo no estructurado. Se criticaron las estadísticas que clasificaban como empleados a las personas que desarrollaran cualquier tipo de trabajo, sin especificar el horario, las condiciones de la remuneración y el deseo de encontrar un mejor empleo (De Toni, 1991). Dada la importancia del autoempleo y de la producción urbana en pequeña escala, la mejora de las encuestas de hogares se transformó en un punto destacado del debate público.

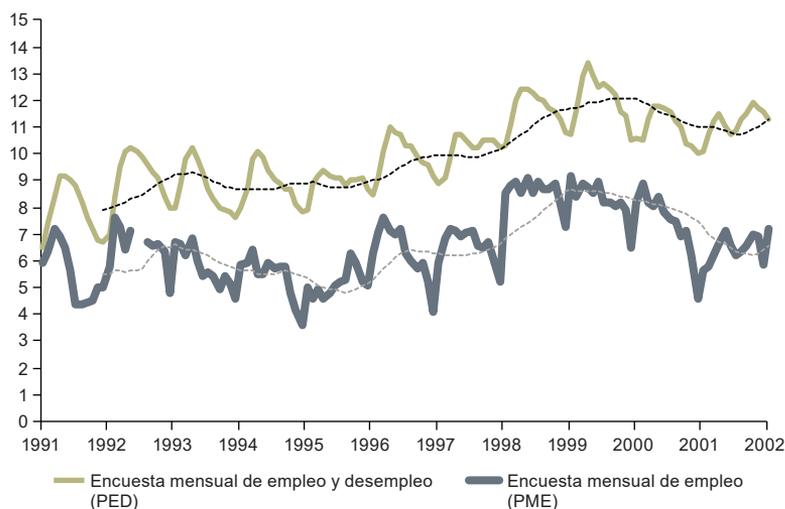
Constatamos que el subempleo relacionado con factores de tiempo se basa en una medida de un horario de trabajo normalizado. Esto es más lógico cuando se aplica a las relaciones de trabajo dependiente, dado que la administración de las jornadas de trabajo y su clasificación según un horario diario son los aspectos usuales de los contratos de empleo regular (Hoffmann, 1977). Por lo tanto, la noción de empleo precario es más idónea como reflejo de la realidad de los trabajadores pobres, que se caracterizan por una falta de recursos y por la necesidad de seguir buscando empleo. En el Brasil, las actividades económicas no solo difieren en lo referido al volumen de la mano de obra que absorben. También existen diferencias cualitativas relacionadas con las características del empleo en sí (salario y productividad) y con el acceso a la protección social (Troyano, 1990). Además, en las encuestas de hogares de los países latinoamericanos no se explicaba a qué obedecían las elevadas tasas de inactividad, un fenómeno que en parte se asocia con la variable del desánimo (Beller, 1970). En la PED se hizo el intento de cuantificar los casos ubicados en el límite entre el empleo y el desempleo mediante el término “trabajo precario”, y aquellos en la frontera entre la inactividad y el desempleo mediante la noción de “desánimo” (Guimarães, 2006).

Se observaron marcadas diferencias en la tasa de desempleo abierto según la PED y la PME. Hasta 2002, los diseños metodológicos permanecieron sin cambios, lo que permitió la elaboración de series históricas comparativas. En el gráfico 1 se muestra la tasa de desempleo abierto en la Zona Metropolitana de São Paulo⁵.

En la década de 1990, tras la apertura comercial y la racionalización del proceso productivo, vinieron las crisis de las economías emergentes (Ramos y Britto, 2004). Además del avance de la tercerización y la subcontratación, los sectores de la industria y la construcción civil se vieron gravemente afectados, lo que profundizó la informalidad y el desempleo (Chahad, 1989). Pero en la década de 1990, la tasa de desempleo abierto se redujo, ya que la devaluación del real y la adopción de un tipo de cambio flotante favoreció los niveles de empleo (Ramos y Britto, 2004).

⁵ São Paulo, la metrópolis más grande de América Latina, tiene la serie más larga en la PED.

Gráfico 1
São Paulo (zona metropolitana): tasa de desempleo abierto, 1991-2002
 (En porcentajes de la mano de obra)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la encuesta mensual de empleo y desempleo (PED) y de la encuesta mensual de empleo (PME), 1991-2001.

Nota: Las líneas punteadas reflejan las medias móviles, calculadas para un período de 12 meses.

Las tasas de desempleo fueron más altas en la medición de la PED debido a que el período de referencia de búsqueda de empleo era más largo. En enero de 2002, la tasa de desempleo según la PED era alrededor de 1,6 veces más alta que en la PME. La brevedad del período de referencia facilita la transición del desempleo a la inactividad, lo que subestima el índice anterior. Durante los ciclos económicos positivos, cuando la mejora de los niveles de ingreso de las familias reduce la intensidad de la búsqueda de empleo, las tasas de desempleo disminuyeron más en la PME que en la PED. Esto hace que la búsqueda de empleo “escape” de la semana de referencia utilizada para calcular la tasa de desempleo.

Mientras que las metodologías utilizadas en las encuestas PED y PME se mantuvieron sin cambios hasta finales de la década de 1990, no ocurrió lo mismo en el caso de la PNAD. Esta encuesta sufrió modificaciones en 1992, cuando se incluyó dentro de la población empleada a los trabajadores de los sectores de la producción y la construcción para uso propio, una decisión que incidió en el tamaño de la población económicamente activa. En la PNAD también comenzó a asignarse la búsqueda de empleo a más de un período de referencia, si bien la tasa oficial de desempleo se calculaba solo en función de la semana de referencia.

La tasa de desempleo en el Brasil aumentó de un 6,5% en 1992 a un 9,3% en 2001. En São Paulo, la tasa de desempleo fue mucho mayor (13,2%), ya que la competencia por los puestos de trabajo es más intensa en los grandes centros urbanos. Frente a los trabajadores de las zonas rurales y las ciudades pequeñas, la búsqueda de empleo en los centros metropolitanos, donde el autoempleo es menos frecuente y la información aparece dispersada a través de todo el territorio, es una experiencia más significativa.

La tasa de desempleo en la PNAD fue más alta que en la PME. Lo mismo ocurrió en comparación con la PED, lo que es aún más llamativo⁶, sobre todo considerando que el período de referencia de esa encuesta es más breve. Esta tendencia se observó a lo largo de toda la década de 1990, contrariamente a lo que sucedió a principios de la década de 1980, cuando según la PNAD la tasa de desempleo fue baja, aun en medio de una crisis económica (Sabóia, 1986). Tras la reformulación de 1992, Simões, Alves y Silva (2016) y el IBGE (2015) examinaron algunos de los posibles motivos para este fenómeno, entre ellos el mecanismo de muestreo y el diseño de la encuesta.

3. Llegar a un consenso en la medición del desempleo

A principios de la década de 2000, se vio la necesidad de que las encuestas de hogares en Brasil adoptaran un período de referencia más largo para calcular la tasa de desempleo. La presión para introducir este cambio provino del contexto nacional, donde los resultados de la PED habían generado un debate, y del contexto internacional, en particular a raíz del hecho de que la mayoría de las encuestas de hogares ya habían adoptado ese diseño. El cambio permitiría al Brasil llevar a cabo comparaciones internacionales y elaborar un índice más sólido, que incluyese a individuos que anteriormente se habían clasificado como inactivos.

Habida cuenta de los “profundos cambios en la estructura productiva nacional” y de la demanda de “comparabilidad internacional”, en 2002 el IBGE (2002, pág. 7) reformuló la metodología de la PME. El período de referencia de búsqueda de empleo aumentó de una semana a un mes, y el individuo desempleado tenía que estar disponible para trabajar en la semana de referencia. Asimismo, la PME empezó a incluir datos sobre la población desanimada (personas que habían estado buscando trabajo durante los seis meses anteriores, pero que dejaron de hacerlo debido a la falta de oportunidades) y a calcular el subempleo por motivos de horario laboral, una categoría compuesta por personas que trabajaban menos de 40 horas por semana y que estaban dispuestas a trabajar más.

La cuestión del subempleo se venía debatiendo a nivel internacional desde la década de 1950. No obstante, fue recién en la década de 1990 que el concepto cobró relevancia, tras el reconocimiento de que las prácticas de tercerización y la mayor flexibilidad en las relaciones de trabajo dependiente habían hecho que los mercados laborales fueran aún más heterogéneos (Jensen y Slack, 2003). En la 16ª edición de la CIET, en 1998, se remarcó la necesidad de incluir el subempleo en las estadísticas oficiales, en particular en los países en desarrollo, donde las deficiencias de las políticas de protección social llevaban a los trabajadores a ejercer actividades mal remuneradas. El IBGE (2002) se basó en estas recomendaciones para calcular la tasa de subempleo en función del deseo y la disponibilidad de los trabajadores de encontrar una nueva ocupación. Este cálculo estuvo dirigido a la población con horarios de trabajo más cortos que el régimen de jornada completa.

⁶ En el caso de la Zona Metropolitana de São Paulo, un 13,2% en 2001 (PNAD) frente a un 11,5% en septiembre de 2001 (PED).

Para poner a prueba el nuevo modelo, el IBGE mantuvo ambas metodologías entre marzo y diciembre de 2002. En el cuadro 1 se muestran las tasas medias de desempleo para seis zonas metropolitanas. La disminución en el período obedece al componente estacional del desempleo. Además, según la nueva metodología, en la que se amplió el período de referencia, las tasas fueron más altas. Tras la reformulación, los resultados de la PED y la PME comenzaron a converger. Las tasas medias de desempleo se situaron, respectivamente, en un 12,3% y un 12,9% de la mano de obra entre marzo de 2002 y marzo de 2003.

Cuadro 1
Tasas de desempleo según las versiones original y reformulada de la PME
(En porcentajes de la mano de obra)

	2002/ 2003	2002/ 2004	2002/ 2005	2002/ 2006	2002/ 2007	2002/ 2008	2002/ 2009	2002/ 2010	2002/ 2011	2002/ 2012
PME original	7,1	7,6	7,7	7,5	7,5	7,3	7,5	7,4	7,1	5,2
PME reformulada	12,9	12,5	11,9	11,6	11,9	11,7	11,5	11,2	10,9	10,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la encuesta mensual de empleo (PME), 1991-2001.

Nota: Datos para las zonas metropolitanas de São Paulo, Salvador, Recife, Fortaleza, Río de Janeiro y Belo Horizonte.

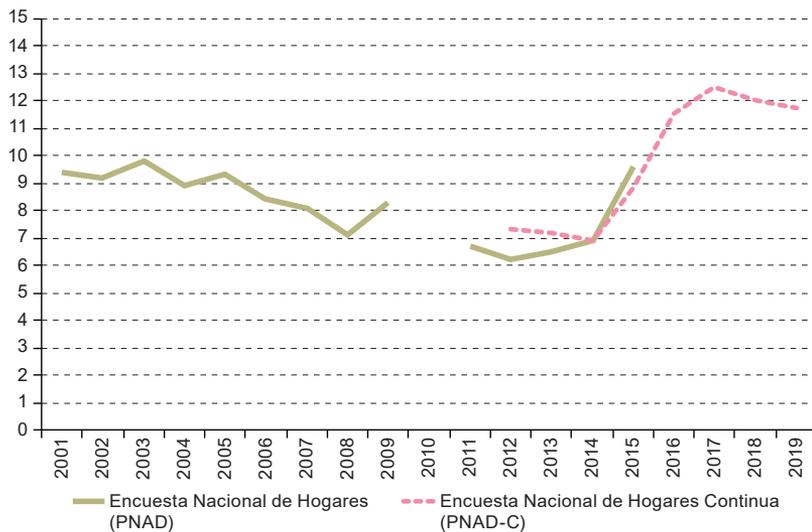
La PNAD permaneció sin cambios hasta su fin en 2015. En 2012, el IBGE creó la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD-C), que llegó a ser un punto de inflexión en las encuestas de hogares del Brasil. En la PNAD-C, la tasa de desempleo abierto se refiere a las personas en edad laboral que están desempleadas en la semana de referencia, buscando empleo durante el mes de referencia y disponibles para trabajar en la semana de referencia⁷. A diferencia de la PNAD, los trabajadores del sector de la producción para consumo o uso propio ya no se clasifican como empleados.

Entre 2012 y 2015, la PNAD y la PNAD-C se aplicaron de forma simultánea, lo que nos permite comparar las tasas de desempleo de cada una, como se ve en el gráfico 2. La tasa de desempleo aumentó ligeramente entre 2001 y 2003, pero entre 2004 y 2012 el auge internacional de los productos básicos favoreció a la economía del Brasil. A esto se sumó el aumento del consumo de bienes duraderos y de las inversiones en infraestructura (Moretto y Proni, 2011). La tasa de desempleo disminuyó hasta 2012, excepto en 2005, cuando la actividad económica disminuyó a raíz de un aumento de los tipos de interés, y en 2009, en el contexto de una crisis financiera internacional. Un rápido repunte económico redujo la tasa de desempleo en 2011 y 2012.

Entre 2012 y 2014, la tasa de desempleo abierto según la PNAD pasó de un 6,2% a un 6,9%. Se trató de la antesala de la crisis del mercado de trabajo y la inestabilidad económica que el Brasil experimentaría en los años siguientes. Sin embargo, en otras encuestas de hogares se registraron tasas de desempleo bajas y estables. De 2012 a 2014, la tasa de desempleo abierto según la PNAD-C fluctuó entre un 7,3% y un 6,9%, un resultado equivalente al de la PNAD y que fue superado en 2015. Algunos autores, como Corseuil (2015) señalan que esta paradoja obedece a la disminución de la población económicamente activa.

⁷ Además, en la tasa de desempleo se incluye a las personas en edad laboral que están desempleadas y disponibles para trabajar en la semana de referencia, pero que no están buscando empleo debido a que están esperando para iniciar una nueva ocupación.

Gráfico 2
Tasas de desempleo según la PNAD (2001-2015) y la PNAD-C (2012-2019)
 (En porcentajes de la mano de obra)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), 2001-2015 y de la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD-C), 2012-2019.

Nota: La edad laboral mínima se fijó en 14 años. En 2004, en la muestra de la PNAD empezaron a incluirse zonas rurales de la región norte.

Aunque el período de referencia es más breve, la tasa de desempleo calculada en la PNAD se acercaba a la de la PNAD-C, e incluso la superaba. La tasa de actividad desempeña una función importante a la hora de clasificar el desempleo, lo que justifica su uso para explicar las diferencias entre las encuestas de hogares (Carvalho, 2016). Existen otras razones que podrían explicar este fenómeno. Por ejemplo, en la PNAD-C el período de referencia de búsqueda de empleo es más largo, pero se añade una condición nueva para clasificar a una persona como desempleada (a saber, estar disponible para trabajar en la semana de referencia). El diseño de la encuesta también incide en la clasificación del desempleo, y algunas pruebas demostraron que la PNAD-C define mejor las condiciones de los empleos que la PME (IBGE, 2015). En nuevas investigaciones deberían examinarse las diferencias de la misma naturaleza entre la PNAD y las PNAD-C, así como los efectos de la composición de la muestra en la medición del desempleo.

Tras un magro crecimiento económico, en el segundo trimestre de 2014 el Brasil cayó en recesión. Algunos factores fueron decisivos, como la disminución de la productividad, la caída de las inversiones y las crisis en el sector del suministro de agua y en la sostenibilidad de la deuda pública interna (Pires, 2016). Asimismo, este período se caracterizó por el fin del auge de los precios de las materias primas y el comienzo de una crisis política. Tanto la PNAD como la PNAD-C registraron aumentos en la tasa de desempleo abierto en 2015, de 2,7 y 1,9 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de la PNAD-C, esta tendencia se mantuvo hasta 2017, cuando la tasa de desempleo alcanzó un 12,5% de la mano de obra. A continuación, una lenta recuperación económica permitió mejorar este índice entre 2017 y 2019.

En la PNAD-C se aplicó el mismo enfoque que en la PME para clasificar el desempleo encubierto. Se decidió medir el subempleo por motivos de horario (personas que en el mes de referencia trabajan menos de 40 horas por semana, si bien le gustaría trabajar más) y de desánimo (personas en edad laboral que están desempleadas y que no buscan trabajo en el mes de referencia debido a la falta de oportunidades). A partir de la década de 2000, la medición del desempleo abierto ha sido prácticamente consensuada en las encuestas de hogares de Brasil, en tanto que el desempleo encubierto se transformó en una cuestión de importancia.

Pese a ello, a mediados de la década de 2010 se observaron tres puntos de desacuerdo: i) únicamente en la PNAD-C y en la PME se aludía a la disponibilidad para trabajar; ii) en la PED se clasificaba el empleo encubierto mediante el trabajo precario, en tanto que en la PME y en la PNAD-C se medía el subempleo por motivos de horario, y iii) en la PNAD-C no se tenía en cuenta la búsqueda de empleo como una condición para asignar a una persona a la categoría de los desanimados. Pese a ello, cobró fuerza la idea de que las tasas de desempleo calculadas en la PED y la PME se acercaban a las de la PNAD-C, y que sus diferencias no eran más que un reflejo de aspectos vinculados con la composición de la muestra y el diseño de la encuesta. Los recortes del gasto público, sumados a un cierto nivel de consenso en lo referido a la medición del desempleo, justificaron la cancelación de la PME en 2016, algo que también ocurrió gradualmente con la PED hasta su fin en 2019.

B. Las fronteras entre el trabajo, el desempleo y la inactividad

Hasta ahora, en este artículo se ha repasado la historia de las mediciones del desempleo. Pero para destacar la fluidez de las categorías del mercado de trabajo, debemos investigar otros tipos de situaciones de inactividad.

Una persona desempleada es alguien que busca un lugar y una manera de vender su trabajo, o que desea generar ingresos trabajando por cuenta propia. Sin embargo, la búsqueda de empleo tiene ciertos matices subjetivos (Freyssinet, 2004). Depende de valoraciones familiares y personales, así como del acceso a recursos y oportunidades económicas. En el Brasil, la extensión de la pobreza se suma a las limitaciones del sistema de intermediación laboral y a la escasez de la asistencia financiera para la población desempleada. Las personas buscan empleo cuando se enfrentan a emergencias, como una estrategia de supervivencia a corto plazo. Sin embargo, el nivel de actividad económica no garantiza que los trabajadores verán satisfechas sus expectativas, sobre todo cuando sus ocupaciones están mal remuneradas y carecen de protección. Varias personas pasan a la inactividad porque no encuentran empleo y los costos de buscarlo son altos. Podemos afirmar que las fronteras entre el empleo, el desempleo y la inactividad son inestables.

Para descubrir las zonas grises resultantes, en el cuadro 2 se presentan las tasas de desempleo abierto y encubierto según la PED para las zonas metropolitanas de São Paulo

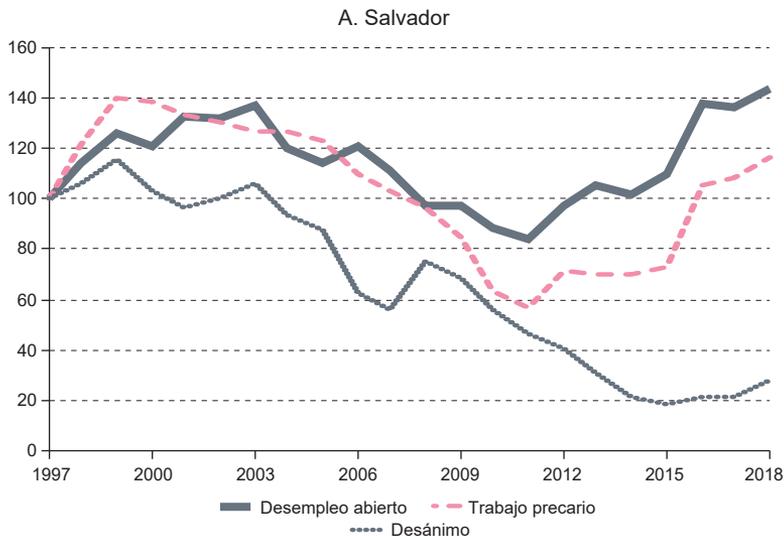
y Salvador. Las características del mercado laboral de ambas regiones son distintas, y en Salvador los niveles de informalidad y pobreza son más altos (Carvalho y Fernandes, 2018). En el gráfico 3 se muestra la evolución de las tasas de desempleo entre 1997 y 2018, cuando se aplicó la PED en Salvador.

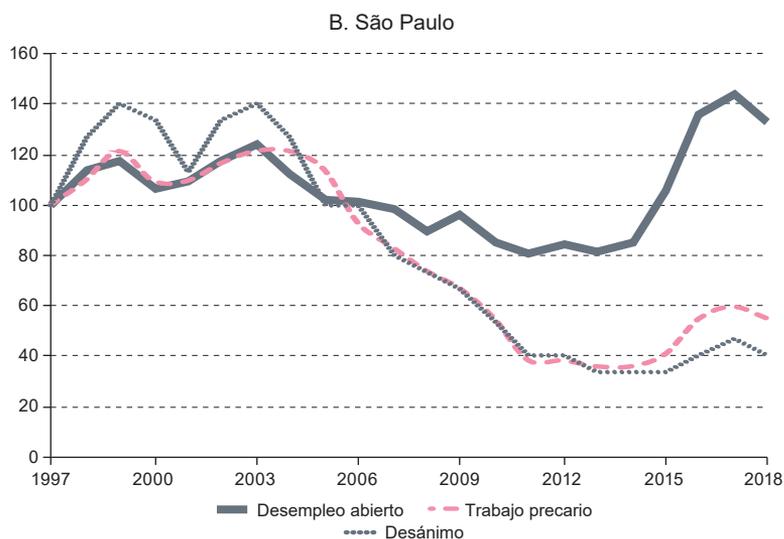
Cuadro 2
São Paulo y Salvador (zonas metropolitanas): tipos de desempleo, años seleccionados
(En porcentajes de la mano de obra)

	1997	2004	2012	2018
Salvador				
Tasa de desempleo abierto	12,4	14,9	12,1	17,8
Trabajo precario	6,0	7,6	4,3	7,0
Desánimo	3,2	3,0	1,3	0,9
Total de desempleo	21,6	25,5	17,7	25,7
São Paulo				
Tasa de desempleo abierto	10,3	11,6	8,7	13,7
Trabajo precario	4,2	5,1	1,6	2,3
Desánimo	1,5	1,9	0,6	0,6
Total de desempleo	16,0	18,6	10,9	16,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la encuesta mensual de empleo y desempleo (PED), 1985-2018.

Gráfico 3
São Paulo y Salvador (zonas metropolitanas): evolución de las tasas de desempleo abierto y encubierto, 1997-2018
(Índice 1997=100)





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la encuesta mensual de empleo y desempleo (PED), 1985-2018.

Tanto el desempleo cíclico como el estructural aumentaron en la década de 1990 (Dedecca y otros, 2004). La crisis del mercado de trabajo fue el resultado de los bajos niveles de empleo y del crecimiento de los segmentos económicos no organizados. Estos segmentos estaban compuestos por trabajadores autoempleados y por empleados del sector terciario sin contratos formales, que estaban expuestos a la tercerización y la subcontratación (Cacciamali, 1999). Pese a ello, São Paulo presentaba una industria estructurada y un mayor dinamismo económico que otras zonas metropolitanas. A su vez, en Salvador se observaba una menor capacidad de atraer inversiones, lo que se tradujo en tasas de desempleo más altas (Carvalho, 2011).

Se registró un aumento desproporcionado del trabajo precario en Salvador, donde la informalidad tenía una mayor incidencia, así como del indicador de desánimo en São Paulo, si bien a una baja magnitud. Más adelante, el mercado laboral formal creció entre 2004 y 2012, si bien las contrataciones dependían del nivel educativo y la experiencia profesional de los trabajadores (Cardoso, 2016). Las tasas de desempleo abierto y de desánimo disminuyeron⁸, en tanto que las relaciones de trabajo dependiente permitieron reducir la tasa de desempleo encubierto por motivos de precariedad laboral. En particular en São Paulo, el desempleo encubierto disminuyó en mayor medida que el desempleo abierto.

A partir de 2012, las tasas del desempleo abierto y del trabajo precario aumentaron en Salvador. En São Paulo, esta tendencia comenzó a observarse recién en 2015. La crisis de 2014-2016 perjudicó el mercado de trabajo formal, lo que desorganizó la industria nacional (Paula y Pires, 2017). Esto explica el motivo de que el desempleo total haya crecido más en São Paulo que en Salvador⁹. En Salvador ocurrió lo mismo con el trabajo precario, lo que refleja el nivel de institucionalización del mercado laboral. Los mayores niveles de ingresos y la

⁸ Con la excepción del período 2008-2009, que estuvo marcado por una crisis económica mundial.

⁹ Entre 2014 y 2016, la tasa de desempleo total aumentó 1,57 veces en la Zona Metropolitana de São Paulo y 1,37 veces en Salvador.

estructura del mercado laboral favorecieron la experiencia del desempleo abierto en São Paulo. Mientras tanto, en Salvador, la crisis económica llevó a un aumento de las contrataciones de trabajadores escasamente calificados para trabajos irregulares y mal remunerados.

Entre 2017 y 2019, la economía brasileña se recuperó lentamente. En São Paulo, disminuyeron las tasas de desempleo abierto y encubierto, no así en Salvador. En este último caso, en 2018 más de la cuarta parte de la población económicamente activa estaba desempleada. Este índice, que era 1,5 veces más alto que en São Paulo, obedeció a la combinación de los altos niveles de empleo precario y el desempleo abierto.

En el cuadro 2 se muestra que entre 1997 y 2018, la relación entre el desempleo encubierto y el desempleo total disminuyó de 0,36 a 0,17 en San Paulo, y de 0,42 a 0,31 en Salvador. Los menores valores se registraron en São Paulo, cuyo mercado de trabajo relativamente estructurado disminuye la incidencia del empleo precario. Asimismo, la disminución de la incidencia del empleo encubierto en el total del desempleo podría asociarse a dos fenómenos: i) en la década de 2000, los efectos positivos de la estructura del mercado laboral en la inclusión productiva y el acceso a políticas de empleo que suministran apoyo financiero y fomentan la búsqueda de trabajo, y ii) una protección más amplia contra la pérdida de ingresos durante el desempleo, fruto de la apreciación real del salario mínimo y la instauración de políticas de asistencia social. Estos fenómenos se relacionan con la formación de una experiencia de desempleo típica basada en el reconocimiento institucional y en las garantías de las condiciones de búsqueda de empleo.

En el Brasil, el mercado laboral no es un sistema homogéneo de compra y venta de mano de obra, sino un entorno en el que coexisten diferentes prácticas y principios. También observamos que en la crisis de 2014-2016 se agudizó la subutilización de la mano de obra. Para examinar esta cuestión en mayor profundidad, son útiles los microdatos de la PNAD-C, que abarcan la totalidad del territorio nacional y se basan en una metodología distinta a la de la PED a la hora de clasificar el desempleo.

Al calcular el desempleo encubierto, en la PNAD-C se reemplazó el trabajo precario con el subempleo por motivos de horario. En la noción de trabajo precario se tiene en cuenta el aspecto irregular del empleo informal como una iniciativa de emergencia para generar ingresos complementada por la búsqueda de empleo. Las personas que se encuentran en la zona gris entre el empleo y el desempleo disponen de pocos recursos y no tienen acceso a protección laboral. La proporción del empleo precario en el total del desempleo da cuenta de la estratificación del mercado laboral del Brasil, que excluye a la mayoría de los trabajadores pobres de la socialización de los riesgos económicos (Hoffmann y Mendonça, 2003).

El subempleo, que surge de una perspectiva distinta, se refiere a los trabajadores que no llegan a trabajar a tiempo completo debido a una baja demanda de mano de obra y a quienes les gustaría trabajar más para aumentar sus ingresos. El subempleo no necesariamente refleja el trabajo precario, como se define en la PED, si bien se observan paralelos entre estas dos variables. En 2019, un 41,6% de la población subempleada del Brasil pertenecía al segmento del autoempleo, en tanto que un 24,5% eran empleados del sector privado sin contratos formales, y un 14,9% trabajadores domésticos no inscriptos. Dicho esto, se podría

criticar la noción del subempleo por motivos de horario, ya que se basa en una única medida del horario de trabajo, que es en cierto modo arbitraria cuando se aplica fuera de las relaciones de trabajo dependiente. Pero esta categoría suele incluir los cargos laborales informales, y refleja la subutilización de la mano de obra que implica la presencia de trabajadores no registrados.

Es claro que la PNAD-C tiene sus limitaciones. En esta encuesta no se investiga la búsqueda de empleo cuando la persona está subempleada, un aspecto importante de las estadísticas de los mercados laborales (Greenwood, 1998). Entre quienes buscan empleo, quienes se abocan a establecer sus propios emprendimientos difieren de quienes se dedican al trabajo precario, por cuanto disponen de planes más estructurados para acceder a recursos. El subempleo también implica cierto grado de regularidad laboral, lo que difiere de la incertidumbre e inestabilidad que caracterizan al trabajo precario. En la PNAD-C el mercado laboral se presenta como un ámbito cohesionado —lo que explica el uso de un indicador de la absorción de la mano de obra— y no como un entorno estratificado compuesto por principios distintos de uso del tiempo y flujo de recursos.

Así como el subempleo refleja una zona gris entre el empleo y el desempleo, la variable del desánimo ilustra que la frontera entre el desempleo y la inactividad también es difusa. La búsqueda de empleo es una iniciativa prospectiva, y en ese sentido, es una decisión que surge de valoraciones individuales y familiares con respecto a la disponibilidad de oportunidades y recursos. El abandono de la búsqueda de empleo obedece a la opinión de la persona sobre sus propias habilidades y las perspectivas del mercado laboral, y refleja evaluaciones pesimistas sobre las oportunidades económicas. Por lo tanto, el desánimo se materializa cuando el costo de la búsqueda de empleo excede los resultados esperados, algo que ocurre con mayor frecuencia durante las crisis económicas (Kesselring y Bremmer, 2015).

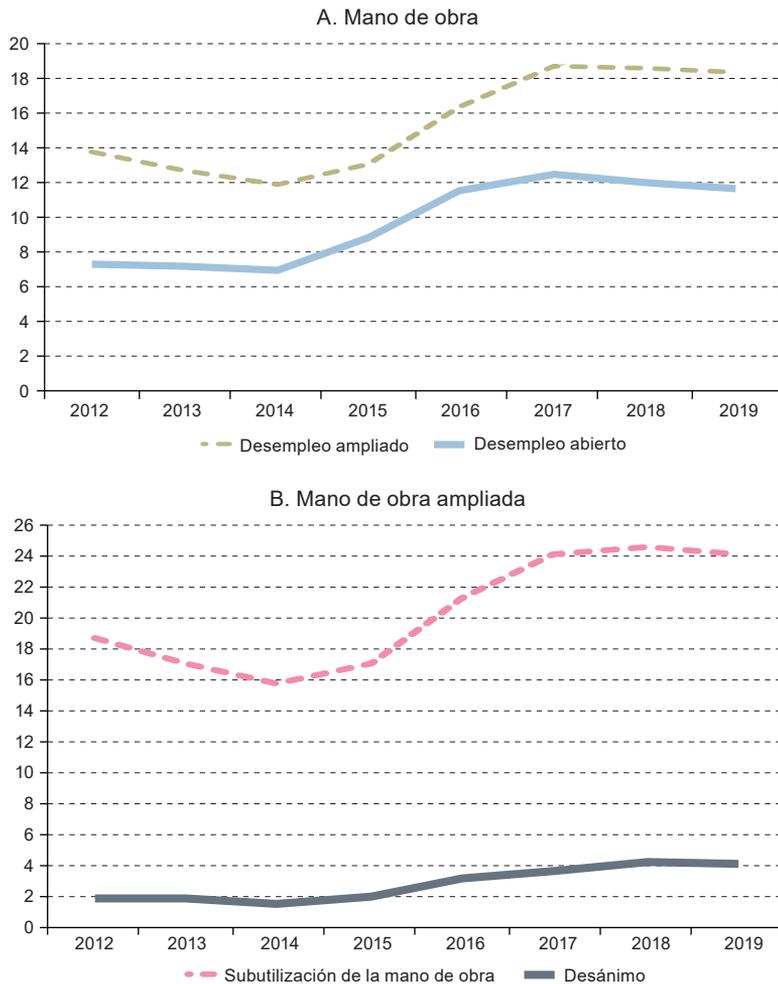
En la PED se define a los individuos desanimados como aquellos que habían estado buscando empleo durante los pasados 12 meses, pero no en el mes de referencia. En la PNAD-C se eliminó el primer requisito, y comenzó a tomarse en cuenta únicamente la ausencia de búsqueda de empleo durante el mes de referencia debido a dificultades profesionales. Por un lado, la inclusión de búsquedas anteriores de empleo asegura que las estadísticas incluyan a personas que se retiraron de la población activa. Por otro lado, este criterio deja de lado a las personas que estuvieron inactivas por períodos prolongados, o que pasaron de la categoría de inactividad voluntaria a la de desánimo. Otra diferencia es que en la PED se incluyó a las personas desanimadas como parte de la población económicamente activa, en tanto que en la PNAD-C este grupo se incluye en la mano de obra potencial¹⁰. Esta cuestión ha suscitado numerosas controversias en la segunda mitad del siglo XX, por cuanto persiste la idea de que el desánimo es un tipo de inactividad involuntaria (Finegan, 1981).

A continuación, en el gráfico 4 se muestran los principales indicadores del mercado laboral disponibles en la PNAD-C: desempleo abierto, desempleo ampliado (desempleo abierto + subempleo / mano de obra), desánimo (mano de obra potencial que no busca

¹⁰ Personas que no habían buscado empleo durante el mes de referencia, pero a las que les habría gustado trabajar; y personas que habían buscado empleo durante el mes de referencia, pero que no estaban disponibles para comenzar a trabajar inmediatamente.

empleo por motivos específicos¹¹ / mano de obra ampliada¹²), y un índice compuesto de la subutilización de la mano de obra (subempleados + desempleados + mano de obra potencial / mano de obra ampliada). Estos índices se agruparon según sus denominadores.

Gráfico 4
Medidas de subutilización de la mano de obra, 2012-2019
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares Continua (PNAD-C), 2012-2019.

Nota: Hasta el tercer trimestre de 2015, la tasa de subempleo se calculaba en función de la falta de horas reales de trabajo. En el siguiente trimestre, este indicador comenzó a referirse a las horas usualmente trabajadas. Por lo tanto, para 2015, la tasa de subempleo se calcula solo para los primeros tres trimestres.

¹¹ Hasta 2015, el desánimo era la consecuencia de la incapacidad de encontrar empleo y de ser considerado demasiado joven o demasiado anciano. Desde el último trimestre de 2015, el desánimo se entiende como la consecuencia de ser incapaz de encontrar empleo, de carecer de experiencia profesional o capacitación, de ser considerado demasiado joven o demasiado anciano, y de la ausencia de empleos en el territorio.

¹² La mano de obra ampliada es la suma de la mano de obra y la mano de obra potencial.

Entre 2014 y 2019, la tasa de desánimo aumentó a más del doble, de un 1,6% a un 4,1% de la mano de obra ampliada. Tras la crisis económica de 2014-2016, muchos trabajadores pasaron de la categoría de empleo a la de desánimo, sin pasar por la de desempleo abierto, o pasando apenas por ella (Lameiras y otros, 2018). Cuando las posibilidades de obtener un empleo son remotas, la decisión de abandonar la búsqueda no depende de haber mantenido un contacto prolongado con el mercado laboral. En 2019, un 64% de la población desanimada había abandonado la búsqueda de empleo debido a que “no hay trabajo en el territorio”, y un 17% a raíz de que “no se encuentran empleos adecuados”. En un 9,9% de las respuestas se mencionó la circunstancia de ser demasiado joven o demasiado mayor, en tanto que un 8% de las personas desanimadas consideraban que no tenían suficiente experiencia o formación profesional. El desánimo se vincula en mayor medida a la falta de oportunidades que a la competencia por los puestos de trabajo.

Tras aumentar entre 2014 y 2016, la tasa de desempleo abierto registró una leve caída entre 2017 y 2019, en tanto que la tasa de desempleo ampliado se mantuvo estable. Debido a las perturbaciones del mercado de trabajo, muchas personas debieron comenzar a trabajar en empleos mal remunerados. Entre 2015 y 2019, la tasa de subempleo pasó de un 4,6% a un 7,6% de las personas empleadas, un proceso que reflejó el escaso dinamismo de la economía y la falta de empleos de tiempo completo. En 2019, la población subempleada estaba compuesta principalmente por personas que habían pasado de la categoría de desempleo a la de subempleo, o cuyo horario de trabajo se había reducido (Ikuta y Monteiro, 2019). Dado que combina el desempleo y el subempleo, la tasa de desempleo ampliada, que en 2019 representó un 18,4% de la mano de obra, brinda una imagen más abarcadora de las condiciones de mercado laboral.

Finalmente, en el gráfico 4 se muestra la tasa compuesta de subutilización de la mano de obra. Esta tasa aumentó 8,4 puntos porcentuales entre 2014 y 2017, y se mantuvo prácticamente sin cambios entre 2017 y 2019. Esta tendencia fue debatida en una serie de análisis pesimistas sobre las perspectivas del mercado de trabajo durante la recuperación económica. Una de las consecuencias de la subutilización de la mano de obra es la pérdida de potencial productivo, lo que ha llevado al Brasil a desperdiciar los últimos años del dividendo demográfico, lo que tiene efectos negativos a largo plazo en el desarrollo económico (Alves y Cavenaghi, 2019). Lo anterior reviste particular importancia en una sociedad caracterizada por graves desigualdades sociales, por una baja institucionalización de las experiencias de desempleo y por fronteras difusas dentro y fuera del mercado de trabajo.

C. Conclusión

La clasificación de los trabajadores desempleados desempeña un papel clave en los sistemas de bienestar. La medición del desempleo ha estado asociada con la gestión del mercado laboral y la necesidad de identificar correctamente a un grupo social cuyas expectativas y condiciones de vida deben reconocerse oficialmente.

En primer lugar, en este documento se ha hecho un repaso de la manera en que las encuestas de hogares han medido el desempleo en el Brasil. El análisis se centró en tres períodos: i) la creación de las primeras categorías de desempleo, que demostraron ser bastante limitadas al aplicarse a la experiencia del Brasil dada la desregulación de las relaciones laborales; ii) el surgimiento de un debate público en la década de 1980, en el que se cuestionaron las categorías oficiales, y iii) la llegada a un consenso a partir de la década de 2000, que culminó en la creación de una nueva encuesta de hogares en 2012. Vimos que la tasa oficial de desempleo es el resultado de representaciones sobre la legitimidad de la búsqueda de empleo (por ejemplo, la conducta esperada de quienes no trabajan, considerando que la individualización de la venta de la mano de obra es una experiencia típica de los mercados laborales modernos), el período de referencia que define la búsqueda de empleo, y la disponibilidad para trabajar.

A continuación, analizamos los métodos de medición del desempleo, destacando la dinámica del mercado laboral del Brasil y las fronteras entre el trabajo, el desempleo y la inactividad. El desempleo abierto depende de que se produzcan determinadas condiciones propicias. Sin embargo, en el Brasil, el sector informal tiende a concentrar a los trabajadores con un escaso nivel educativo, que no pueden sobrevivir mientras buscan empleo. Otros trabajadores deben optar por dedicarse a actividades no remuneradas, o consideran que no lograrán insertarse en actividades productivas, lo que los lleva al desánimo y a otros tipos de inactividad involuntaria. Algunos aspectos de las relaciones laborales presentan diferencias cualitativas frente a los que se observan en el capitalismo central, lo que hace que para muchas personas la búsqueda de empleo sea inviable. Este debate se fundamentó en la estratificación del mercado laboral brasileño, en lo referido a la división entre las relaciones de trabajo dependiente y el sector informal por un lado, y a la distribución de las oportunidades económicas y del apoyo social entre la mano de obra brasileña por el otro.

Durante los ciclos económicos positivos, el fortalecimiento de la estructura del mercado laboral se tradujo en una disminución de las tasas de desempleo encubierto. Esta tendencia fue consecuencia de la estructuración del mercado laboral en las zonas metropolitanas y del desarrollo de un sistema de protección social que permitió a algunas personas asumir el papel típico de un trabajador desempleado. Sin embargo, en el Brasil, la subutilización de la mano de obra aumentó durante la crisis ocurrida en 2014-2016, y permaneció estable durante el período 2017-2019, cuando la tasa de desempleo abierto se redujo. Estos fenómenos dan cuenta de la fragilidad de las relaciones de trabajo dependiente y de los límites del desempleo abierto como reflejo de las condiciones del mercado de trabajo, dos aspectos que se tratan a menudo en los estudios sobre América Latina.

Otra cuestión es que la clasificación referida al desánimo en las encuestas de hogares revela la existencia de perspectivas distintas sobre la participación en el mercado laboral. En la PED se intentó identificar los casos de personas que habían abandonado recientemente la búsqueda de empleo cuando las tasas bajas de desempleo deberían explicarse por la entrada de personas hasta entonces activas en la inactividad involuntaria. Esta decisión reveló que el aspecto primordial era la necesidad de trabajar y la disponibilidad para hacerlo, y no la

búsqueda de empleo en sí misma. A su vez, en la PNAD-C se clasifica como desanimadas a las personas que, independientemente de sus transiciones de entrada y salida al mercado laboral, abandonaron la búsqueda de empleo por motivos que escapaban a su control. La población desanimada es una mano de obra potencial que debe disminuir cuando aumenta la demanda de mano de obra y mejoran las condiciones del mercado de trabajo.

Al igual que en otros países de América Latina, en el Brasil existe una situación de tensión en torno a las encuestas de hogares. Por un lado está la necesidad de realizar comparaciones internacionales, lo que subraya la importancia de usar un concepto único de desempleo. Sin embargo, en el mercado laboral coexisten distintos principios de uso del tiempo y los recursos, a la vez que el sistema de bienestar acusa serias deficiencias en lo referido a la protección de los trabajadores desempleados, que son empujados a la inactividad y la informalidad. Esta experiencia tiene mayor incidencia en los países latinoamericanos que en el capitalismo central, incluso si tenemos en cuenta la flexibilización y fragmentación observada en los mercados laborales mundiales desde la década de 1980. Por ende, la tensión mencionada dio lugar a un uso crítico de las tasas de desempleo abierto y al intento de unificar el mercado de trabajo como un sistema complejo y desigual, reconociendo la diversidad de las relaciones laborales.

Este documento, que complementa un enfoque histórico que aún aparece fragmentado en la literatura brasileña, ha contribuido a entender más plenamente las representaciones y las contradicciones que caracterizan la medición del desempleo en las encuestas de hogares. En ocasiones, en el estudio se hizo alusión a algunos de los desafíos que generalmente enfrentan las sociedades latinoamericanas. Para complementar este enfoque, en futuras investigaciones deberían problematizarse otras experiencias registradas en el continente, a fin de posibilitar las comparaciones regionales y avanzar hacia un marco teórico más unificado. La pandemia de COVID-19 también es una cuestión relevante en lo referido a la manera en que reconfiguró las categorías del mercado laboral, así como en lo que atañe a sus consecuencias en la adopción de decisiones de política pública.

Bibliografía

- Alves, J. y S. Cavenaghi (2019), “Progressos e retrocessos na conquista da equidade de gênero no Brasil”, *Revista USP*, vol. 122.
- Beller, I (1970), “Latin America’s unemployment problem”, *Monthly Labor Review*, vol. 93, N° 11.
- Brandolini, A., P. Cipollone y E. Viviano (2006), “Does the ILO definition capture all unemployment?”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, N° 1.
- Cacciamali, M. (1999), “Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90”, *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*, A. Posthuma (org.), São Paulo, Editora 34.
- Cardoso, A. (2019), *A construção da sociedade do trabalho no Brasil*, Río de Janeiro, Amazon.
- _____(2016), *Work in Brazil: Essays in Historical and Economic Sociology*, Río de Janeiro, Editora da UERJ.

- Carvalho, I. (2011), “Mercado de trabalho e vulnerabilidade em regiões metropolitanas brasileiras”, *Caderno CRH*, vol. 24, N° 62.
- Carvalho, I. y C. Fernandes (2018), “Vulnerabilidade ocupacional e social nas grandes metrópoles brasileiras”, *Caderno Metrôpoles*, vol. 20, N° 43.
- Carvalho, S. (2016), “As diferenças entre a PME e a PNADC como fonte de indicadores de curto prazo sobre trabalho e rendimento”, *Carta de Conjuntura (Ipea)*, vol. 32.
- Chahad, J. (1989), “Os custos e o financiamento do Programa Brasileiro de Seguro-Desemprego”, *Estudos Econômicos*, vol. 19, N° 1.
- Corseuil, C. (2015), “Decifrando alguns paradoxos do mercado de trabalho brasileiro”, *Desafios do Desenvolvimento*, vol. 12, N° 83.
- Dedecca, C. y otros (2004), “Mudanças na distribuição de renda individual e familiar no Brasil”, documento presentado en el Primer Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP).
- Demazière, D. (2017), “Qu'est-ce qu'une recherche 'active' d'emploi? Expériences de chômeurs ayant obtenu un emploi”, *Travail et Emploi*, vol. 151.
- _____(1995), *La sociologie du chômage*, Paris, La Découverte.
- De Toni, M. (1991), “Desemprego ‘oficial’: uma realidade mascarada pelos índices”, *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 18, N° 4.
- Donzelot, J. (1998), “The promotion of the social”, *Economy and Society*, vol. 17, N° 3.
- Draibe, S. (1993), “O Welfare State no Brasil: características e perspectivas”, *Caderno de Pesquisa: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*, vol. 8.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferreira, L. (2018), “1983: Protesto de desempregados em São Paulo deixa 1 morto e 566 detidos: manifestação iniciada na Zona Sul da capital durou mais de 70 horas”, *Folha de São Paulo*, 4 de abril.
- Finegan, A. (1981), “Discouraged workers and economic fluctuations”, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 35, N° 1.
- Freyssinet, J. (2004), *Le chômage*, Paris, La Découverte.
- Greenwood, A. (1998), “International definitions and prospects of underemployment statistics” [online] https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_091440.pdf.
- Guerra, V. (2015), “A evolução do sistema de pesquisas domiciliares por amostragem no Brasil”, *PNAD: um registro histórico da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: 1967-2015*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (IBGE).
- Guimarães, N. (2006), “Novas formas, novas medidas? Desemprego, trajetórias ocupacionais e experiências na produção de informações”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 20, N° 4.
- _____(2002), “Por uma Sociologia do desemprego”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, N° 50.
- Guimarães, N. y otros (2004), “Desemprego - mercados, instituições e percepções: Brasil e Japão numa perspectiva comparada”, *Tempo Social*, vol. 16, N° 2.
- Hoffmann, H. (1977), *Desemprego e subemprego no Brasil*, São Paulo, Editora Ática.
- Hoffmann, M. y S. Mendonça (2003), “O mercado de trabalho na região metropolitana de São Paulo”, *Estudos Avançados*, vol. 17, N° 47.
- Husmanns, R. (2007), “Measurement of employment, unemployment and underemployment: current international standards and issues in their application”, *Bulletin of Labor Statistics*, vol. 1.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (2015), “Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua”, *Nota Técnica (IBGE)*.
- _____(2002), *Pesquisa Mensal de Emprego*, Rio de Janeiro.

- Ikuta, C. y G. Monteiro (2019), “Ocupados, mas insatisfeitos: uma análise do crescimento da subocupação no Brasil”, *Revista Ciências do Trabalho*, vol. 16.
- Jensen, L. y T. Slack (2003), “Underemployment in America: measurement and evidence”, *American Journal of Community Psychology*, vol. 32, N° 1.
- Jessop, B. (2004), “The transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state”, *Towards a post-Fordist Welfare State?*, R. Burrows y B. Loader (orgs.), Londres, Routledge.
- Kesselring, R. y D. Bremmer (2015), “Discouraged vs. added workers: variation by gender, age, and marital status”, *The Social Science Journal*, vol. 52.
- Lameiras, M. y otros (2018), “Mercado de Trabalho”, *Carta de Conjuntura*, vol. 40, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Lindbeck, A. (1997), “Full employment and the welfare state”, *The American Economist*, vol. 41, N° 1.
- Machado da Silva, L. (2002), “Da informalidade à empregabilidade (reorganizando a dominação no mundo do trabalho)”, *Caderno CRH*, vol. 37.
- Maruani, M. y E. Reynaud (2004), *Sociologie de l'emploi*, París, La Découverte.
- Moretto, A. y M. Proni (2011), “O desemprego no Brasil: análise da trajetória recente”, *Economia e Desenvolvimento*, vol. 10, N° 1.
- Nickell, S., L. Nunziata y W. Ochel (2005), “Unemployment in the OECD since the 1960s: what do we know?”, *The Economic Journal*, vol. 115.
- O'Brien, F. y C. Salm. (1970), “Desemprego e subemprego no Brasil”, *Revista Brasileira de Economia*, vol. 24, N° 4.
- Paugam, S. (2016), “Social bonds and coping strategies of unemployed people in Europe”, *Italian Sociological Review*, vol. 6, N° 1.
- Paula, L. y M. Pires (2017), “Crise e perspectivas para a economia brasileira”, *Estudos Avançados*, vol. 31, N° 89.
- Pires, M. (2016), “Política econômica e estabilização: uma breve análise da recessão brasileira”, *Brazilian Keynesian Review*, vol. 2, N° 2.
- Ramos, L. y M. Britto (2004), “O funcionamento do mercado de trabalho metropolitano brasileiro no período 1991-2002: tendências, fatos estilizados e mudanças estruturais”, *Texto para Discussão*, vol. 1011, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Sabóia, J. (1986), “Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983”, *Revista de Economia Política*, vol. 6, N° 3.
- Santos, W. (1979), *Cidadania e Justiça*, Río de Janeiro, Editora Campus.
- Sauthier, I. (2009), “Histoire de la définition du chômage”, *Courrier des Statistiques*, vol. 127.
- Simões, P., J. Alves y P. Silva (2016), “Transformações e tendências do mercado de trabalho no Brasil entre 2001 e 2015: paradoxo do baixo desemprego?”, *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, vol. 33, N° 3.
- Singer, P. (1971), “Força de trabalho e emprego no Brasil: 1920-1969”, *Cadernos Cebrap*, vol. 3.
- Steinke, J. (1969), “Some problems in the measurement of unemployment”, *Journal of Industrial Relations*, vol. 11, N° 1.
- Troyano, A. (1990), “A trajetória de uma pesquisa: avanços e obstáculos”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 4, N° 3.