

Cartilla

Educativa

eminpro

No. 5 - Julio - 2022

El subempleo en Bolivia

Por: Beatriz Muriel H.



Foto: www.alamy.es

¿Qué se entiende por subempleo?

El subempleo es entendido como una situación laboral inadecuada, en la cual las habilidades y/o potencialidades de los trabajadores no son utilizadas satisfactoriamente y, por lo tanto, los niveles de productividad, de eficiencia y/o de ingresos laborales son bajos. El subempleo también se describe como una situación laboral en que la duración de la ocupación no corresponde a la de un trabajo pleno -que sería satisfactorio para el trabajador¹. En este sentido, el subempleo busca explicar en qué situación se encuentran los ocupados en el mercado de trabajo -y el grado de bienestar que esto les retribuye-, y cómo se encuentra el sistema económico en su capacidad de generar buenos empleos (ver, para una revisión de los conceptos, Salinas, 2015).

De acuerdo a Mata (1999), el subempleo fue examinado por primera vez en la 2ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en el año 1925², y fue debatido en conferencias posteriores. Finalmente, en la 9ª CIET de 1957, se estableció la primera definición internacional del subempleo como “la diferencia entre el empleo actual y el pleno empleo teórico de la fuerza laboral”. El pleno empleo, de acuerdo a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1964, sería alcanzado cuando: i) exista trabajo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen empleo; ii) el

trabajo sea tan productivo como sea posible; y iii) haya libertad para escoger una ocupación, con todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria, y con las facultades que se posean (OIT, 1985, citado en Mata, 1999). Mata (1999) señala, también, que el desempleo se relaciona con el incumplimiento de i), y que el subempleo incumple con ii) o iii).

De esta manera, el desempleo y el subempleo son problemáticas que están interconectadas, incluso porque las causas que las generan pueden ser parecidas y porque la línea que las divide es muy tenue en la práctica -como se discutirá más adelante-. En la 19ª CIET, del año 2013, ambos conceptos formaron parte de la subutilización de la fuerza de trabajo, que se refiere a “la inadecuación entre la oferta y la demanda, lo que se traduce en situaciones de necesidad insatisfecha de trabajo a cambio de remuneración o beneficios en la población” (CIET, 2013).

En la literatura sobre la materia, el subempleo es entendido a partir de dos categorías principales. La primera corresponde al subempleo visible: aquellas situaciones en que las horas laborales son consideradas como insuficientes por los trabajadores en relación a las horas que desean trabajar (si cuentan con la disponibilidad para hacerlo). Alternativamente, la 19ª CIET (2013) define este concepto (al que denomina subocupación³) como aquella situación “cuando el tiempo de trabajo de las personas ocupadas es

¹ En algunos casos se resume la definición como la “subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada”.

² La CIET busca adoptar resoluciones para medir, estadísticamente, diversas cuestiones laborales a nivel mundial.

³ Las estadísticas actuales han cambiado el término subempleo por subocupación. En la presente cartilla, ambos conceptos se utilizan de manera análoga.

insuficiente en relación con otras situaciones alternativas de ocupación que ellas desean y están disponibles para desempeñar”.

La segunda categoría es el subempleo invisible, que corresponde a situaciones de empleo inadecuadas cuando la asignación de la mano de obra es deficiente o cuando se presentan desequilibrios entre el trabajo y los factores utilizados para la producción de los bienes y servicios. Todo ello se refleja en bajos niveles de productividad y/o de ingresos laborales y en un aprovechamiento insuficiente de las calificaciones (OIT, 1982). Cabe aclarar que este concepto no se asocia directamente con el deseo de un trabajador de obtener ingresos más altos (entre otros motivos parecidos), ya que cualquier persona razonable podría reunir los requisitos para estar en esta categoría (Salinas, 2015).

El subempleo invisible puede ser clasificado adicionalmente de acuerdo a las siguientes subcategorías (ver, e.g., Mata, 1999; o Wilkins, 2004):

- Subempleo invisible por sobrecalificación. Se presenta cuando las habilidades o competencias son subutilizadas de acuerdo a las actividades que el trabajador realiza en su fuente laboral.
- Subempleo invisible en relación a los ingresos laborales. Se refiere a bajos retornos laborales percibidos, debido a las características propias de las unidades productivas -deficiente uso del capital, la tecnología u otros factores asociados con bajos niveles de productividad-, o a acuerdos desfavorables para los trabajadores.
- Subempleo invisible por horas excesivas de trabajo. Se refiere a situaciones en que los trabajadores desean trabajar menos horas (aunque esto puede efectivizarse a costa de menores ingresos laborales).

¿Cómo se mide el subempleo?

La medición del subempleo no es uniforme a nivel internacional. En el caso del subempleo visible, la 16ª CIET (1998, citado en Mata, 1999) recomienda considerar a las personas ocupadas que, en algún periodo de referencia: i) deseaban trabajar más horas; ii) estaban disponibles para hacerlo; y iii) trabajaron menos que un cierto número de horas. Además, considera importante no solo determinar el número de personas, sino, sobre todo, la relevancia con relación a la fuerza laboral en su conjunto.

Bajo este marco, la Red EMINPRO⁴ (Empleo, Ingresos y Producción) ha estimado una Tasa de Subempleo Visible (*TSV*) a partir de la información de la Encuesta de Hogares elaborada cada año por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la cual es determinada como:

$$TSV = \frac{PSV}{PEA} \times 100$$

La variable *PSV* es la Población Subempleada Visible; que corresponde a las personas en edad de trabajar⁵ que, en la semana de referencia, contaron con una ocupación económica menor a 40 horas a la semana -correspondiente a una jornada completa- y que manifestaron que deseaban y podían trabajar más tiempo. La sigla *PEA* se refiere a la Población Económicamente Activa, o fuerza de trabajo. Abarca a todas las personas en edad de trabajar, sea que tengan una fuente laboral (i.e. la población ocupada) o que no la tengan, pero que la busquen activamente y estén disponibles para trabajar (i.e. la población desocupada o desempleada)⁶.

En el caso del subempleo invisible, la literatura observa la dificultad para medirlo, puesto que incluye varios factores y que, por lo tanto, hay necesidad de diversos datos: retornos de la mano de obra, características

⁴ Ver <https://eminpro.inesad.edu.bo/>

⁵ La Población en Edad de Trabajar (*PET*) es aquella con 14 años de edad o más. Antes de 2017, el INE determinaba esta población a partir de los 10 años de edad, pero el umbral de edad se cambió desde entonces, por lo que los datos anteriores a 2017 fueron recalculados.

⁶ De acuerdo con la ficha técnica de la Red EMINPRO, *PEA* son “aquellas personas de 14 o más años de edad que en la semana que fueron encuestadas declararon: a) que trabajaron al menos una hora en la semana de referencia, b) que por razones circunstanciales no trabajaron, pero cuentan con una fuente laboral, o c) que no trabajaron, pero buscaron trabajo durante las últimas cuatro semanas”.

productivas que se reflejen en los niveles de productividad, desajustes entre habilidades y funciones laborales, entre otros. A partir de la información disponible en el país, la Red EMINPRO ha construido una Tasa de Subempleo Invisible (TSI) como sigue:

$$TSI = \frac{PSI}{PEA} \times 100$$

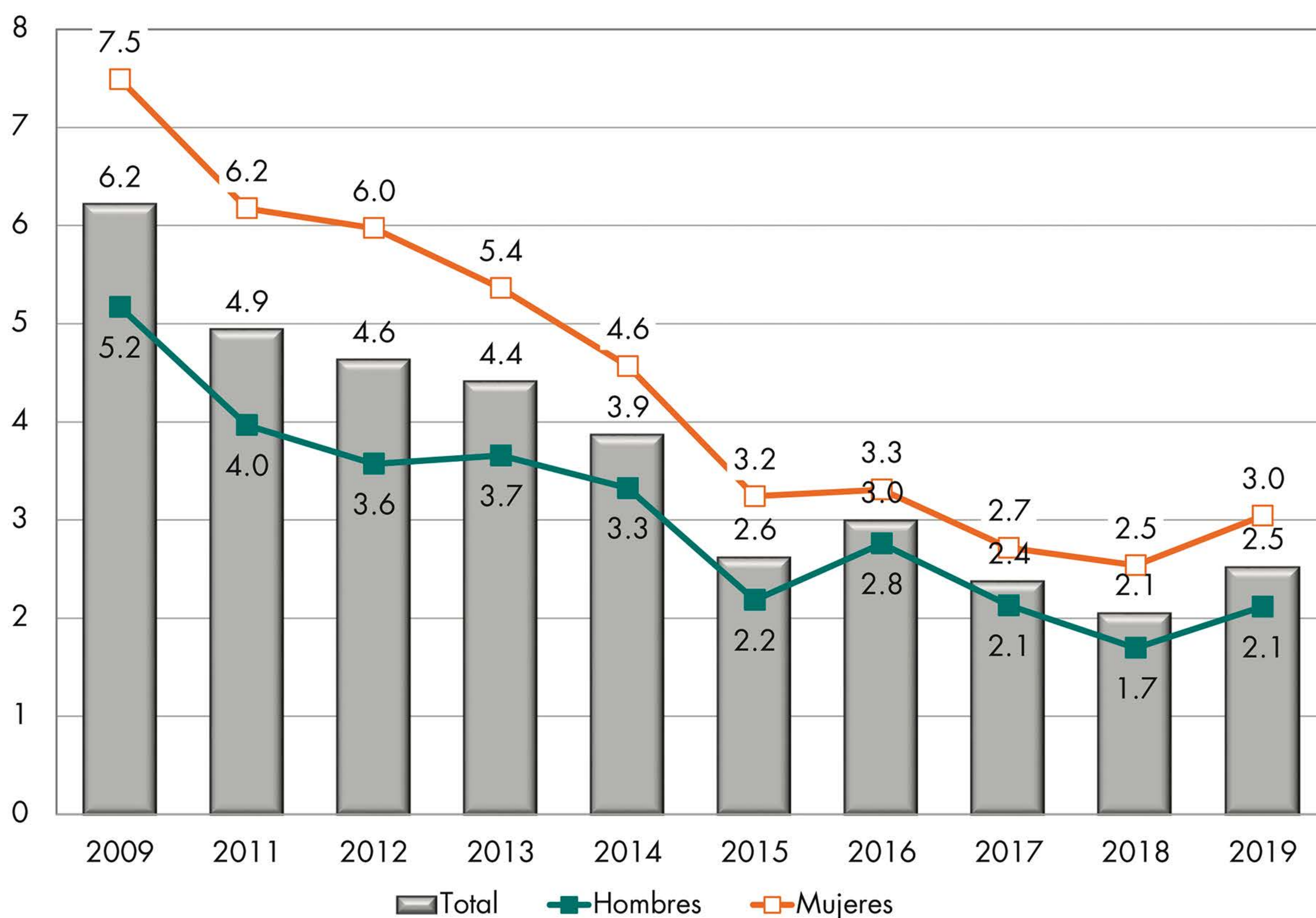
La Población Subempleada Invisible (PSI) corresponde a las personas en edad de trabajar que, en la semana de referencia, contaron con una ocupación económica de 40 horas a la semana o más, pero que obtuvieron un ingreso laboral menor a un umbral mínimo. A su vez, este umbral es medido tanto por una canasta básica alimentaria⁷ como por el salario mínimo nacional.

¿Cuál es la situación del subempleo en Bolivia?

El Gráfico No. 1 presenta la TSV total y desagregada por género para el periodo 2009-2019. En todos los casos, la tasa disminuye en el tiempo, con una caída que ha sido persistente desde 2001. Esto se asocia, en buena medida, con el ciclo de la economía nacional ampliamente conocido -finalizando el proceso de recesión, comenzando el de expansión y luego el de bonanza-.

Las brechas por género favorecen, en todos los años, a la población masculina: en promedio, para el periodo de análisis, por cada 100 hombres que se encuentran en situación de subempleo, 144 mujeres están también subempleadas. Con todo, las tasas son, en general, bajas. Por ejemplo, en el año 2019, 2,5 de cada 100 trabajadores -2 de cada 100 hombres y 3 de cada 100 mujeres- están subempleados.

Gráfico No. 1: Bolivia: Tasa de Subempleo Visible, 2009 - 2019 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, con base en el Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

⁷ El costo de la canasta básica alimentaria es estimado por el INE para medir la pobreza extrema.

En 2020, la tendencia del indicador se revierte como resultado de la crisis económica derivada por la pandemia, COVID-19. En tal año, lastimosamente, la Encuesta de Hogares –de donde se construyen los datos de la presente cartilla– no incluyó preguntas para medir el subempleo. Sin embargo, la Encuesta Continua de Empleo presentó datos para el área urbana y se observó que la *TSV* incrementó alrededor de un 150% entre los últimos trimestres de 2019 y 2020.

La Tabla No. 1 muestra la *TSV* por desagregaciones poblacionales adicionales. Las brechas más altas se encuentran por áreas geográficas y niveles de calificación. En las zonas urbanas, el porcentaje de personas con menos de una jornada completa -que desean y pueden trabajar más- es sistemáticamente más alto que en las zonas rurales. Posiblemente se deba a que en estas últimas zonas la mayor parte de los trabajadores se dedica a la agropecuaria en sus unidades productivas familiares.

La mano de obra calificada tiene también, en todos los años, una *TSV* mayor a la que tiene la mano de obra no calificada. Esto se relaciona con los grados de libertad que existen para seleccionar las horas de trabajo: los trabajadores calificados se concentran más en empleos asalariados y negocian las características laborales con el empleador; los trabajadores no calificados son, en cambio, en mayor porcentaje independientes.

En el caso de los grupos etarios, la población juvenil presenta tasas de subempleo por encima de la

población adulta, aunque las brechas no son tan altas como en los casos antes mencionados.

La *TSV* es menor en los trabajadores pobres en comparación con los no pobres para 2009; es prácticamente igual en 2011 y es mayor en los años posteriores. Al respecto, algunos autores postulan que la población ocupada pobre es más propensa a encontrarse en una situación de subempleo (ver, e.g., OIT, 2014). Sin embargo, esto no ilustraría cabalmente la historia del país, posiblemente por la elevada presencia que hay de trabajadores independientes y pobres.

El Gráfico No. 2 presenta la *TSI* medida tanto por la canasta básica alimentaria como por el salario mínimo nacional. En el primer caso, la *TSI* es decreciente, aunque la tendencia se revierte en 2020 -con el surgimiento de la pandemia-. En contraste, en el segundo caso, la tasa se reduce levemente entre 2009 y 2011, pero aumenta posteriormente hasta 2015 y después tiene un comportamiento volátil.

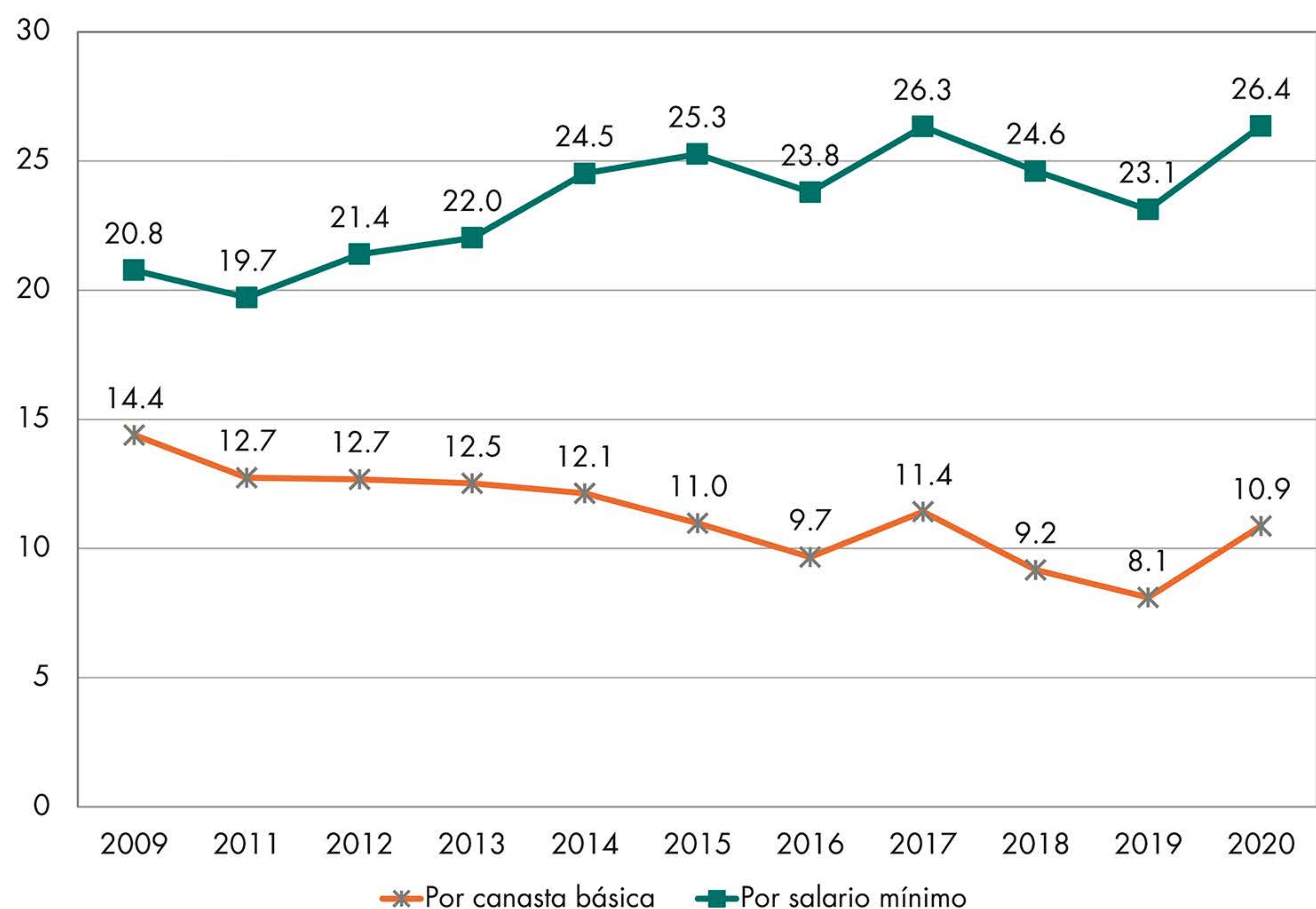
Por otro lado, la brecha entre las dos aproximaciones del subempleo resalta a lo largo de todo el periodo de análisis y aumenta en el tiempo. Estas diferencias pueden explicarse a partir de dos motivos principales. Primero, el costo de la canasta básica alimentaria es destacablemente menor que el salario mínimo, dado que la canasta cubre solamente las necesidades básicas de alimentación del trabajador, excluyendo otras necesidades como la educación, la vivienda, la vestimenta y los servicios básicos.

Tabla No. 1: Bolivia: Tasa de Subempleo Visible por grupos seleccionados, 2009 - 2019 (en porcentajes)

Grupos poblacionales	2009	2011	2014	2016	2019
Área geográfica					
Urbana	7,4	5,9	4,5	3,3	2,9
Rural	4,2	3,3	2,9	2,5	1,7
Nivel de pobreza					
Pobre	5,7	5,0	4,2	3,4	3,1
No-pobre	6,6	4,9	3,7	2,7	2,3
Grupo etario⁽¹⁾					
Jóvenes	7,7	5,3	4,6	3,4	3,0
Adultos	6,0	5,1	3,9	3,1	2,5
Nivel de calificación⁽²⁾					
Calificados	9,2	6,6	5,2	3,9	3,0
No-calificados	4,3	3,8	3,0	2,3	2,1

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Notas: ⁽¹⁾ La población joven tiene 15 a 29 años de edad y la adulta 30 a 65. ⁽²⁾ La población calificada es aquella con más de 12 años de escolaridad y la no-calificada con hasta 12 años de escolaridad (equivalente a secundaria completa).

Gráfico No. 2: Bolivia: Tasa de Subempleo Invisible, 2009 - 2019 (en porcentajes)

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, en base al Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Segundo, el incremento del costo de la canasta básica de alimentos ha sido bajo, e incluso menor que la tasa inflación. Entre 2009 y 2020, el crecimiento promedio anual de este costo fue del 2,9%, mientras que la inflación llegó al 4,0%⁸. En contraste, el aumento del salario mínimo nacional ha sido destacable, con un 11,4% promedio anual, como resultado de la política salarial implementada por el gobierno. Sin embargo, esta medida ha sido inaplicable en una buena parte de los trabajadores, sobre todo aquellos independientes que se encuentran al margen de la norma.

Por último, la Tabla No. 2 presenta la *TSI* por grupos poblacionales. En las dos formas de medirla ya mencionadas, la brecha más alta está en la división geográfica, pues la problemática del subempleo se asienta principalmente en las áreas rurales. En 2020, por ejemplo, 24 de cada 100 trabajadores a tiempo completo perciben ingresos laborales inferiores a una canasta básica alimentaria, y 44 de cada 100 tienen ingresos inferiores al salario mínimo. En contraste, en las áreas urbanas, en ese mismo año, 4 de cada 100 personas ocupadas cuentan con ingresos más bajos que la canasta básica y 18 de cada 100 tienen ingresos menores al salario mínimo.

Las brechas de género también son importantes en ambas aproximaciones de la *TSI*, aunque son



⁸ Los cálculos fueron realizados a partir de información provista por el INE.

destacablemente más altas cuando el umbral considerado es la canasta básica alimentaria. En este caso, en el año 2020, por cada 100 hombres en situación de subempleo, existen 197 mujeres. Con todo, cuando la TSI es medida por el salario mínimo, se observa que la diferencia baja a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 2009 esta brecha es de 10 puntos porcentuales y ya en 2020 se sitúa en 3,6 puntos porcentuales.

Por otro lado, la TSI es algo mayor en la población ocupada adulta en comparación con la población ocupada joven. Este resultado parece contraintuitivo si se nota que los ingresos laborales son, en promedio, más altos para los primeros. Con todo, estas diferencias pueden conciliarse considerando que la medida del subempleo visible incluye solamente a las personas que trabajan 40 horas o más a la semana y que, por lo tanto, excluyen a los jóvenes que trabajan menos de una jornada completa. Además, los jóvenes incluidos tienen,

en promedio, una educación más alta que la población adulta; lo que se refleja directamente en mejores salarios.

En resumen, la información de los gráficos y las tablas muestra que el problema del subempleo visible en el país ha ido aminorándose en el tiempo hasta llegar a niveles “aceptables”; aunque esta tendencia se ha revertido por la crisis sanitaria. Con todo, en los grupos poblacionales, las mujeres, los jóvenes y los trabajadores calificados se encontrarían en una situación algo más desfavorable. En contraste, el subempleo invisible presenta tasas altas, las cuales disminuyen entre 2009 y 2020 cuando el umbral utilizado es la canasta básica, pero que aumentan si se considera el salario mínimo. En este caso, las brechas por género y área geográfica son altas, pues la población ocupada femenina y rural se encuentra en una peor situación.

Tabla No. 2: Bolivia: Tasa de Subempleo Invisible por grupos seleccionados, 2009 - 2020 (en porcentajes)

Grupos poblacionales	2009	2011	2014	2016	2019	2020
TSI por canasta básica alimentaria						
Sexo						
Hombres	9,8	7,5	7,9	6,7	5,6	7,6
Mujeres	19,9	19,2	17,5	13,4	11,2	15,0
Área geográfica						
Urbana	5,4	5,1	5,3	4,1	3,7	4,2
Rural	30,4	26,3	24,4	20,0	16,6	24,4
Grupo etario⁽¹⁾						
Jóvenes	12,1	12,3	10,9	7,2	6,8	9,7
Adultos	14,2	11,7	11,2	9,7	7,8	9,9
TSI por salario mínimo nacional						
Sexo						
Hombres	16,3	15,0	20,9	20,5	20,7	24,7
Mujeres	26,2	25,6	29,1	27,9	26,1	28,4
Área geográfica						
Urbana	10,0	10,2	15,5	16,4	16,8	17,7
Rural	40,0	36,6	40,5	37,6	35,3	43,9
Grupo etario⁽¹⁾						
Jóvenes	17,0	17,9	20,7	19,6	19,4	24,0
Adultos	21,0	19,2	24,7	24,3	23,5	25,4

Fuente: Elaboración EMINPRO-INESAD, con base en el Instituto Nacional de Estadística, Encuestas de Hogares.

Notas:

⁽¹⁾ La población joven tiene entre 15 y 29 años de edad; la adulta, entre 30 y 65.

Bibliografía

CIET-19^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (2013). Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo. Res. I. Recuperado el 1 de marzo de 2022 de <https://ilostat.ilo.org/es/about/standards/icls/icls-documents/>

Mata, G. A. (1999). Definiciones internacionales y futuro de las estadísticas del subempleo. Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.

OIT-Organización Internacional del Trabajo (1982). Statistics of labour force, employment, unemployment and underemployment. Ginebra, Suiza. Recuperado el 1 de marzo de 2022 de https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1982/82B09_438_engl.pdf

OIT-Organización Internacional del Trabajo (2014). Analizar el desempleo y el subempleo. Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores. Nota orientativa 1. Ginebra, Suiza.

Salinas, G. C. (2015). El perfil del subempleo en Bolivia: Un análisis econométrico. Tesis de Licenciatura. Departamento de Economía, Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, La Paz, Bolivia.

Wilkins, R. (2004). The extent and consequences of underemployment in Australia. Melbourne Institute Working Paper No. 16/04. Melbourne, Australia: Melbourne Institute of Applied Economics and Social Research.



Equipo de Investigación

Dra. Beatriz Muriel H.
Coordinadora de la Red EMINPRO
Directora Ejecutiva de INESAD

Para más información:

www.inesad.edu.bo/eminpro

Con el apoyo del Proyecto
DAC: Diálogo y Apoyo
Colaborativo de la



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza

Cooperación Suiza en Bolivia

