

OECD Employment Outlook: 2004 Edition

Summary in Spanish

Perspectivas sobre el empleo de la OCDE: edición 2004

Resumen en español

Reevaluación de la Estrategia para el Empleo de la OCDE

Por John P. Martin

Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales

La Estrategia para el Empleo de la OCDE ha resultado útil, pero, tras diez años de vigencia, es necesario proceder a su reevaluación..

Hace una década, los países de la OCDE adoptaron la Estrategia para el Empleo como plantilla para las reformas de reducción del desempleo elevado y persistente. Esta estrategia, que tiene muchos puntos en común con la Estrategia Europea para el Empleo lanzada en 1997, influyó desde el principio en el debate político en los países miembros, y una evaluación de la Secretaría de 1999 indicaba que los países que más la habían aplicado habían obtenido resultados relativamente buenos en términos de mejora del mercado laboral.

Pero, desde 1999, han ocurrido muchas cosas en las políticas de regulación del mercado laboral de los países miembros de la OCDE y en los resultados obtenidos y, en consecuencia, los ministros de trabajo de la OCDE, en su reunión de septiembre de 2003 en París, concluyeron que había llegado el momento de reevaluar la Estrategia para el Empleo en función de la experiencia reciente y de los retos que se plantean para el futuro.

Quedan asuntos pendientes en materia de desempleo...

Para empezar, el desempleo elevado no ha desaparecido. Si bien es cierto que la tasa de desempleo en la zona de la OCDE es algo inferior a las tasas previas a 1994 y que las previsiones de la OCDE (véase capítulo 1) apuntan a cierta reducción del desempleo durante los próximos dos años, respaldada por la continuación del fuerte crecimiento en algunos países (especialmente, en Estados Unidos) y la recuperación en la mayoría de los demás (en particular, Japón y, en menor medida, la Unión Europea), esto no impedirá que las tasas de desempleo en numerosos países sigan siendo superiores a sus niveles de las décadas de 1970 y 1980.

... y, para responder a las necesidades de las sociedades que envejecen, será preciso multiplicar y mejorar los puestos de trabajo.

Al mismo tiempo, hoy en día, los problemas que plantea el envejecimiento de las sociedades en lo que al crecimiento económico y al nivel de vida futuro se refiere pesan mucho más en las agendas políticas. Los ministros llegaron a la conclusión de que la mejor manera de solucionar esos problemas era multiplicar y mejorar los puestos de trabajo, en particular, para aquellas personas que, en la actualidad, juegan con desventaja en el mercado laboral y se ven afectados de forma desproporcionada por el desempleo y la inactividad. Y son muchas: alrededor del 35% de la población de la zona de la OCDE en edad de trabajar no está empleada –a la mayoría se les clasifica como "inactivos" en las estadísticas, aunque muchos pueden, y a menudo desearían, trabajar. Esta cifra esconde importantes diferencias entre los países y, así, la tasa de desempleo no llega al 30% en Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, los países nórdicos (excepto Finlandia), Norteamérica, Suiza y el Reino Unido, pero supera el 40% en Bélgica, Europa central y oriental, Grecia, Italia, México y Turquía.

La Estrategia para el Empleo se elaboró en un momento en el que reducir el desempleo elevado y persistente era la principal preocupación en numerosos países. La reevaluación examinará cómo habrá que revisar o extender las recomendaciones de la Estrategia para el Empleo para lograr multiplicar y mejorar efectivamente los puestos de trabajo.

Además, las medidas de mejora del empleo deberán conciliarse con los objetivos sociales. En este sentido, los Gobiernos deberán prestar especial atención a: la seguridad en el empleo, ...

Pese a que la multiplicación y la mejora de los puestos de trabajo constituye el objetivo central, éste deberá combinarse con otros objetivos sociales, en particular, con una adecuada protección social, un mejor equilibrio del trabajo y la vida familiar, y resultados equitativos según las preferencias nacionales.

En este sentido, la reforma de la legislación de protección del empleo (LPE) es un punto clave. El capítulo 2 muestra que una LPE menos estricta facilita el que los empresarios contraten a más trabajadores, mejorando las oportunidades laborales de aquellos grupos que tienen dificultades de acceso al mercado laboral, tales como los jóvenes o las mujeres. Pero, a su vez, esas reformas permitirían despedir más fácilmente, lo que incrementaría la inseguridad laboral para los trabajadores de menor y mayor edad.

El mismo capítulo plasma cómo algunos países, a fin de promover el empleo, han suavizado las disposiciones de regulación de los trabajos temporales y otros puestos "atípicos" durante la última década, a la par que han dejado la protección de los contratos indefinidos prácticamente sin cambios; el resultado ha sido la multiplicación de formas de empleo "atípicas" en algunos países, en condiciones que no siempre han sido elegidas libremente por los trabajadores afectados. Por lo tanto, es necesario comparar los costes y beneficios de las reformas que se centran exclusivamente en contratos atípicos y de los cambios en las normativas que regulan los contratos típicos, y estudiar la forma en que esos costes y beneficios se ven influenciados por otras políticas que rigen en el mercado laboral y de bienes y por ciertas instituciones.

En definitiva, cierta protección frente al despido combinada con sistemas de prestación por desempleo que funcionen correctamente, con servicios de recolocación eficaces y mecanismos de competencia correctos en el mercado de bienes puede ayudar a equilibrar la necesidad de mayor dinamismo en el mercado laboral y la seguridad del empleo y las rentas. Como parte de la reevaluación, será necesario determinar la naturaleza que revestirá esta combinación de medidas y la forma en que variará según los países.

... los métodos usados para promover los incentivos laborales, ..

De igual modo, algunas de las recomendaciones actuales de la Estrategia para el Empleo, que alientan sin ambigüedad los incentivos laborales, podrían plantear un problema en relación con la protección social. Por ejemplo, recortar las prestaciones sociales o su duración incrementará el retorno al trabajo frente a una situación de percepción continuada de prestaciones. Ciertamente, un significativo endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones podría fomentar el que los individuos que pudiesen trabajar no abandonasen el mercado laboral, pero hay que tener cuidado para evitar que, como resultado de esas medidas, los individuos con dificultades para encontrar trabajo queden excluidos del sistema de prestaciones y caigan en la pobreza.

Desde este punto de vista, la adopción de un enfoque llamado de "obligaciones mutuas" en materia de prestaciones sociales puede ayudar a responder tanto a los objetivos de empleo como a los de protección social. En ese planteamiento, se ofrece a los perceptores de prestaciones asesoramiento, apoyo en la búsqueda de empleo y otros servicios de recolocación. A su vez, éstos tienen que buscar empleo activamente o tomar medidas para mejorar su "empleabilidad" como contrapartida del apoyo continuado que suponen las prestaciones. En los últimos años, se han recopilado muchos datos sobre la formulación, aplicación y eficacia de este tipo de políticas sociales orientadas al empleo. La reevaluación prestará particular atención a la forma en que esas medidas de activación pueden respaldar efectivamente la recolocación y a la función de los servicios de empleo al respecto, en particular, en lo referente a receptores de prestaciones por enfermedad, incapacidad o situación padres solteros –cuyo número ha aumentado sustancialmente en numerosos países en la última década.

Al mismo tiempo, obtener un trabajo debe reportar beneficios tangibles para la persona en cuestión y para su familia. Aquí es donde los esquemas del tipo "conseguir que trabajar sea rentable" (tales como otorgar prestaciones sociales supeditándolas al hecho de estar trabajando para completar los salarios más bajos o aligerar las cotizaciones

sociales patronales para revertirlas en aquellos trabajadores poco pagados) pueden incentivar el que los perceptores de prestaciones vuelvan al trabajo. En consecuencia, una de las tareas de la reevaluación consistirá en seguir explorando las reformas de imposición de las ventajas sociales que funcionan o no, así como su interacción con los salarios mínimos.

... los efectos de un empleo flexible a fin de conciliar el trabajo y la vida familiar, ...

Una de las orientaciones generales de la Estrategia para el Empleo trata de la necesidad de incrementar la "flexibilidad laboral", y en numerosos países miembros de la OCDE se ha venido multiplicando el uso de horarios laborales "no normalizados", incluidos el aumento del empleo a tiempo parcial, el trabajo fuera de las horas laborables usuales y horarios laborales variables.

En cierto modo, esta experiencia corrobora la esperanza de que tales medidas faciliten un mayor empleo. Por ejemplo, multiplicar las posibilidades de trabajo a tiempo parcial puede ayudar a los padres con niños pequeños a conjugar más fácilmente el trabajo y su vida familiar o a algunos trabajadores de más edad a alargar su carrera; por su parte, una mayor flexibilidad en las horas laborables puede ayudar a las empresas a adaptarse a los cambios en la carga de trabajo. Con todo, el capítulo 1 pone en evidencia que otras combinaciones laborales tienden a dificultar, en lugar de facilitar, el que los trabajadores concilien trabajo y familia. Así, aquellos que trabajan por las tardes, las noches o los fines de semana o quienes tienen horarios laborales impredecibles o particularmente largos señalan que existen notables conflictos entre su trabajo y sus responsabilidades familiares. El progreso en el incremento de las tasas de empleo, en particular, en ciertos grupos, tiene que ir a la par con iniciativas que promuevan el conciliar mejor la vida laboral y la familiar. Esta cuestión fue infravalorada en la Estrategia para el Empleo original y, por lo tanto, se le prestará mayor atención en la reevaluación.

... y las consecuencias de ampliar la diferencia de salarios en función de las capacidades, lo que plantea la cuestión del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Existen muchas pruebas para secundar la hipótesis que sugiere que el progreso técnico en los países miembros de la OCDE en las dos últimas décadas ha hecho que se desarrolle una tendencia contra la mano de obra no cualificada y en favor de los trabajadores cualificados. Esto, a su vez, pone de manifiesto las implicaciones potenciales que puede haber entre el empleo y los objetivos de equidad. Puede que haya que bajar los salarios de los trabajadores poco cualificados (en comparación con los de los trabajadores altamente cualificados) a fin de respaldar la demanda laboral para este grupo. El capítulo 3 confirma que, en las dos últimas décadas, ha crecido la desigualdad entre los salarios, y la evolución del empleo ha sido a menudo más favorable en los países en los que la desigualdad salarial ha aumentado más.

El aprendizaje a lo largo de toda la vida puede resultar un medio eficaz para mejorar las perspectivas laborales a largo plazo, facilitando, en consecuencia, el equilibrio entre la eficacia y los objetivos de equidad. El capítulo 4 proporciona la prueba empírica de que los trabajadores con mayor formación tienen más posibilidades de mantenerse en sus puestos de trabajo que aquellos que no han recibido formación; incluso cuando pierden su

empleo, los trabajadores cualificados tienen más oportunidades de recolocarse. Asimismo, se ha demostrado que las políticas de formación dirigidas a un grupo demográfico en particular no provoca efectos de diferencia de colocación notables *en el interior* del grupo –en otras palabras, se produce un efecto positivo neto en el empleo para el grupo en su conjunto. Por lo tanto, la formación puede resultar especialmente beneficiosa para los trabajadores que reciben bajos salarios, que son particularmente vulnerables a choques adversos y que, a menudo, pasan del empleo al desempleo o a la inactividad, complicando así la tarea de las políticas de regulación del mercado laboral. Además, la formación puede mejorar la capacidad y la voluntad de los trabajadores de mayor edad para alargar su carrera.

Este aspecto, así como el contenido en las *Perspectivas sobre el Empleo* del año pasado, refuerza la visión del aprendizaje a lo largo de toda la vida como un pilar de la Estrategia para el Empleo. Sin embargo, ésta es también un área en la que se requieren propuestas de medidas más concretas. Por lo tanto, como parte de la reevaluación, se seguirá estudiando la función de los diferentes esquemas de financiación y de las políticas de incentivación a fin de invertir en la capacitación de las personas poco formadas y de otros grupos subrepresentados.

También es necesario abordar la forma de pasar del trabajo negro al empleo declarado.

En varios países de la OCDE –como ciertos países de la Europa central y oriental, México, Turquía y partes de la Europa meridional– y en numerosos otros no pertenecientes a la Organización, una gran parte de los trabajadores tiene puestos no formalizados o no declarados o reciben ingresos no declarados a fin de evitar la imposición fiscal o las cotizaciones sociales. Esto acarrea el riesgo de crear una trampa de baja productividad y socava el sistema tributario para la financiación de los bienes públicos, impidiendo que se adopten sistemas educativos y sociales adecuados, que resultan de vital importancia para los sistemas de protección social y el crecimiento. El trabajo negro no se abordó en las orientaciones generales de la Estrategia para el Empleo, y una de las tareas de la reevaluación será formular recomendaciones en este ámbito.

Como primer paso, el capítulo 5 brinda un análisis general sobre la forma de facilitar la transición hacia el empleo declarado. En primer lugar, sería necesario reformar ciertas normativas; en particular, los sistemas tributarios y de seguridad social deberían ser más coherentes y deberían revisarse las farragosas normativas y exigencias administrativas que pesan sobre el empleo declarado. Asimismo, sería preciso aplicar mejor las normativas existentes, entre otras cosas, estableciendo sistemas de inspección laboral y fiscal que funcionasen correctamente. Además, los esquemas de protección social y de fomento del empleo deberían llegar a los más necesitados aun cuando éstos formasen parte de la economía sumergida, aunque, a la vez, esos esquemas deberían diseñarse de forma a alentar la integración en la economía declarada. En general, la calidad de la Administración pública constituye un factor esencial en esta área.

Por último, cabría evaluar la pertinencia de agrupar las políticas y elaborar conjuntos de medidas alternativos.

La Estrategia para el Empleo ha sido considerada a veces como una lista de recomendaciones independientes. Sin embargo, la experiencia parece indicar que las

interacciones entre las políticas y las instituciones pueden afectar a la evolución del empleo y a la capacidad de las economías para resistir a los choques adversos. Por ende, las políticas de estimulación de la participación en el mercado laboral serían más eficaces si se atacasen los obstáculos a la demanda, por ejemplo, creando un entorno de apoyo a la política macroeconómica, estimulando la competencia en el mercado de bienes o flexibilizando las normativas de empleo excesivamente rígidas. Sirva como ejemplo lo siguiente: los programas activos para el fomento del mercado laboral seguramente tendrán más éxito en la recolocación de aquellos trabajadores privados de empleo por las transformaciones en la demanda (como resultado de la liberalización del comercio, por ejemplo) si se reforma la normativa que regula el mercado de bienes de forma que se aliente una fuerte competencia.

Al considerar las interacciones y las complementariedades, debería examinarse asimismo por qué países como Dinamarca, los Países Bajos, Nueva Zelanda o Estados Unidos logran tasas de empleo igualmente elevadas pese a la diferencia de sus sistemas políticos y de sus instituciones. De hecho, uno de los retos de la reevaluación será el de ver si son posibles diferentes planteamientos de reforma.

La reevaluación se presentará a los ministros de la OCDE dentro de dos años.

En definitiva, en respuesta al mandato de los ministros de Empleo y Trabajo, la OCDE ha lanzado la reevaluación de la Estrategia para el Empleo. Tanto la edición de este año como la del año que viene de las *Perspectivas sobre el Empleo* establecerán algunos de las pruebas para esta reevaluación. Basándose en ellas, se modificarán o ampliarán las orientaciones políticas y las recomendaciones detalladas. Los ministros de la OCDE examinarán los principales resultados de la reevaluación dentro de dos años. El objetivo principal consiste en formular una agenda de reforma equilibrada, que ayude a los países a adaptarse a los cambios estructurales a la vez que responden a los objetivos de empleo y sociales.

© OECD 2004

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se permite la reproducción de este resumen siempre que se mencionen el copyright de la OCDE y el título de la publicación original.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editadas originariamente en inglés y francés.

Pueden obtenerse de forma gratuita en la OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/.

Para mayor información, pónganse en contacto con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE (OECD Rights and Translation unit, Public Affairs and Communications Directorate).

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

Visiten nuestro sitio www.oecd.org/rights/

