

*Overview*

# OECD EMPLOYMENT OUTLOOK

JULY 2002

*Resumen*

# PERSPECTIVA DEL EMPLEO DE LA OCDE

JULIO 2002

Los *Resúmenes* son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.

Se pueden obtener en línea de forma gratuita en el OECD bookshop

[www.oecd.org](http://www.oecd.org).

El presente *Resumen* no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT  
ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

## Editorial

---

### Evaluación del horizonte laboral.

---

---

*Casi una década después del lanzamiento de la política de Estrategia de Empleo de la OCDE, deberíamos hacer un alto en el camino y analizar su evolución.*

---

Los políticos, al igual que los navegantes en una larga travesía, deberían comprobar periódicamente si siguen en el rumbo correcto. Ya casi ha transcurrido una década desde que la OCDE propuso un complejo plan general para la reforma del mercado laboral, la denominada Estrategia de Empleo. Desde entonces la OCDE ha colaborado estrechamente con los países miembros para determinar las mejores formas de aplicar dicha estrategia en cada contexto nacional y de llevar un seguimiento de los resultados. Ha llegado por tanto el momento de reevaluar las prioridades políticas. Como parte de este proceso los ministros de trabajo y empleo de los países de la OECD se van a reunir en 2003. En este foro los ministros podrán comparar las condiciones de cada mercado laboral y de las experiencias políticas, además de establecer una agenda política para el próximo decenio. Como anticipo a este acto, este editorial ofrece un primer análisis del horizonte del empleo.

### Avances conseguidos con la Estrategia de Empleo

---

*Algunos países han hecho una travesía más larga que otros. El desempleo ha ido disminuyendo más en los países que han adoptado las reformas recomendadas.*

---

Los resultados obtenidos hasta ahora con la Estrategia de Empleo son muy esperanzadores, aunque todavía queda mucho trabajo por hacer. Desde su punto álgido de 1993, la tasa de desempleo de la OCDE ha disminuido en más de 1¼ de puntos porcentuales. Esta mejora relativamente modesta del mercado laboral *promedio* de los países de la OCDE oculta importantes diferencias entre ellos. Mientras que en algunos países (especialmente Japón) los cambios han sido mínimos e incluso la situación ha empeorado, otros países registraron importantes mejoras. Además, los análisis de la OCDE sugieren que los países que han conseguido una mayor reducción del desempleo (como Australia, Canadá y algunos países

de la UE) o lo han mantenido en un nivel reducido (Estados Unidos) han aplicado ampliamente reformas políticas afines a las recomendaciones de la Estrategia de Empleo de la OCDE (reformas en los mercados de empleo y de productos, ver capítulo 5).

---

*... y los empleos del sector empresarial han aumentado de forma esperanzadora.*

---

Otra característica positiva de la evolución del mercado laboral de la OCDE en la última década es que gran parte de la mejora del empleo a partir de 1993 se ha debido al aumento del empleo en el sector empresarial (en toda la OCDE se crearon más de 47 millones de puestos de trabajo extra en este sector entre 1993 y 2001). Aunque estas tendencias reflejan de alguna manera la fortaleza del reciente ciclo de expansión, parecen ser también el resultado de una mejora estructural en algunos países. Las reformas toman su tiempo y requieren voluntad política, pero la experiencia ha demostrado que funcionan.

### **Tareas pendientes y nuevas dificultades**

---

*Estos avances no justifican un relajamiento; los países deberían ocuparse del desempleo persistente, de la inactividad laboral, de la conservación y del progreso del empleo y de los cambios demográficos y tecnológicos...*

---

La mejora del mercado laboral subyacente podría llevar a la tentación de relajar el esfuerzo de la reforma. Sin embargo, esto resultaría una grave equivocación por varios motivos. En primer lugar, incluso si se tiene en cuenta la reciente recesión cíclica en gran parte del área de la OCDE, el desempleo y el desempleo de larga duración siguen siendo demasiado elevados en muchos países. En segundo lugar, en los países que han conseguido considerables mejoras en el rendimiento global, sigue habiendo grandes bolsas de inactividad (población activa no empleada). Concretamente, las tasas de empleo entre población de más edad y baja preparación siguen siendo relativamente bajas en la mayoría de los países. En tercer lugar, el éxito considerable obtenido en algunos países al conseguir emplear más personas plantea una nueva dificultad. Algunas de las personas “activadas” por las políticas de empleo tienen dificultades para mantenerse en sus puestos y para mejorar su situación laboral. Por último, la necesidad de adaptarse al envejecimiento de la población y a los cambios tecnológicos sigue siendo un problema importante a medio y largo plazo en muchos países.

---

*... y también la calidad del empleo, cuidando de no comprometer otros objetivos.*

---

A algunos países también les preocupa cuestiones como la “calidad” de la relación laboral – inseguridad laboral, aumento de formas de empleo no convencionales (contratos de corta duración, trabajos temporales, empleo ocasional, etc.) y el creciente riesgo de pobreza en el trabajo. A pesar de que algunos miedos carecen de base real, un número importante de

trabajadores tiene dificultades para obtener un empleo estable, exponiéndose a periodos recurrentes de desempleo (ver capítulos 3 y 4) y comprometiendo su acceso a la formación que ofrecen las empresas, lo que a menudo es esencial para el avance de la carrera profesional. El análisis detallado del empleo temporal que se realiza en el capítulo 3 muestra la complejidad de estas cuestiones, poniendo en evidencia que las respuestas políticas no son claras, dado que las normativas que establecen estándares mínimos para la seguridad laboral pueden tener efectos adversos en otros aspectos del rendimiento económico (capítulo 5).

---

*Estas dificultades llevan a resaltar ciertas recomendaciones de la Estrategia de Empleo, tal como se expone a continuación.*

---

Para paliar estos problemas es imprescindible que los países que se han quedado retrasados en la aplicación de las reformas empiecen a moverse. No obstante, también podría ser beneficioso dar prioridad a algunas recomendaciones o continuar su aplicación de forma algo diferente. En este sentido la Estrategia de Empleo de la OCDE no es inflexible. Las recomendaciones políticas de ciertas áreas se han modificado en función de la experiencia de cada país y de nuevos estudios, por lo que habrá que seguir ajustándolas a tenor de la evolución de las condiciones. A continuación se revisan algunas de las áreas en las que las prioridades o estrategias políticas parecen maduras para su posterior refinamiento.

## **Retribución del trabajo y políticas de activación**

---

*Las políticas destinadas a retribuir el trabajo dando dinero a los trabajadores de baja remuneración o reduciendo el coste de su contratación han desempeñado una función constructiva en el empleo...*

---

Los recientes estudios de la OCDE sugieren un enfoque de “derechos y responsabilidades” para ayudar a emplear a los beneficiarios de asistencia social, aumentando así las oportunidades de empleo y la contrapartida monetaria del trabajo, pero también obliga a los destinatarios de las prestaciones a buscar trabajo de forma activa o a tomar las medidas necesarias para mejorar sus posibilidades. En los últimos años varios países han introducido esquemas para que el “trabajo sea retribuido”. Dichos esquemas son en suma subvenciones para el empleo de baja remuneración y son de dos tipos. Algunos mejoran el incentivo económico de los destinatarios de la asistencia social al aceptar un trabajo, con por ejemplo, prestaciones laborales y créditos fiscales para ellos y para sus familias. Otros esquemas reducen el coste de las empresas al contratar trabajadores de baja remuneración (con una contribución más reducida a la seguridad social, por ejemplo). Parece que las prestaciones laborales y los créditos fiscales han tenido un éxito relativo en el aumento de los ingresos de los trabajadores pobres, mientras que los recortes en el impuesto sobre la renta de las personas físicas lo han tenido en aumentar la contratación de los grupos objetivo. No obstante, estos esquemas tienen que estar financiados por un aumento de impuestos en otros conceptos o por

un recorte del gasto público, lo que puede tener a su vez efectos negativos en el empleo. Por ello la evaluación global de los efectos que tienen los recortes del IRPF en el empleo tienen que tener en cuenta los efectos de peso muerto y de sustitución. No obstante, la postura de la OCDE es que las políticas de retribución del trabajo pueden desempeñar una función constructiva como componente de una política de empleo de orientación social (ver editoriales sobre debates más detallados en las publicaciones 2000 y 2001).

---

*... junto con varias formas de asistencia social, una clara obligación de buscar empleo, un buen asesoramiento y buenos servicios de asistencia del mercado laboral.*

---

No todo el mundo podrá beneficiarse totalmente de los incentivos económicos ofrecidos por los esquemas de retribución del trabajo sino se dispone de una serie de servicios de asistencia social y de empleo. Ello incluye esquemas como la ayuda económica para el cuidado de los hijos, instalaciones adecuadas de transporte y de trabajo para los discapacitados, formación para mejorar la búsqueda de trabajo y la capacitación, etc. Y lo que es más, el incentivo para prescindir de las prestaciones e incorporarse al trabajo no será muy fuerte si no se refuerzan las condiciones de acceso a las prestaciones sociales y de desempleo respecto a la disponibilidad laboral y a los requisitos de búsqueda de empleo. Estas cuestiones han llevado a una serie de iniciativas políticas de los países para “activar” a los desempleados y a otros destinatarios de la asistencia social. Estas iniciativas difieren algo de un país a otro, reflejando factores como el sistema de asistencia social, el consenso nacional sobre las condiciones que se pueden imponer de forma razonable a los destinatarios de las prestaciones y las tradiciones de políticas de empleo. Sin embargo, todas estas estrategias tienen una serie de principios comunes:

- En primer lugar, condicionan la recepción de prestaciones a una búsqueda activa de trabajo o a la voluntad de tomar las medidas necesarias para mejorar sus posibilidades.
- En segundo lugar ofrecen una serie de servicios de reinserción y de asesoramiento para ayudar a la búsqueda de trabajo o para estar disponibles para el empleo.
- En tercer lugar tratan de mantener un contacto efectivo entre el individuo y los servicios públicos de empleo o agencias relacionadas para ofrecer servicios con puntualidad, llevar un historial del comportamiento del individuo y aplicar sanciones económicas en caso de comportamiento inadecuado.

---

*Pero tales medidas de “activación” no pueden ser simplistas ni depender de un programa bien diseñado.*

---

La experiencia de los países con importantes iniciativas de activación sugiere que estas medidas pueden ayudar a reducir el desempleo y la dependencia de la asistencia social, especialmente cuando la demanda de trabajo es boyante. No obstante el progreso requiere prestar especial atención al buen diseño de los programas, especialmente a la coordinación de las medidas pasivas y activas y al refuerzo de la cooperación entre agencias en la prestación de estos servicios. La rentabilidad también es fundamental si se tiene en cuenta la repercusión de

grandes presupuestos. Estos programas tienen que tener en cuenta además las diferentes oportunidades y necesidades de los diferentes grupos de población a los que sirven. Este número de la *Perspectiva del empleo* incluye valoraciones detalladas de las nuevas iniciativas de programas para jóvenes con dificultades para encontrar empleo (capítulo 1) y para desempleados de larga duración (capítulo 4) que documentan el progreso conseguido y las necesidades aún por cubrir, entre las que se encuentran un mejor seguimiento de las medidas de activación. Las reformas recientes han tenido éxito en la contratación de un gran número de personas, pero no tanto en la construcción de una trayectoria profesional. Todavía queda mucho por aprender en cuanto a las diferentes políticas que podrían ayudar a superar estos problemas.

### **Movilización de una mayor oferta laboral**

---

*Una tarea fundamental será satisfacer las necesidades de capacitación a largo plazo y de movilizar más oferta laboral...*

---

La renovada importancia de la movilización de más oferta laboral como objetivo político puede ser el cambio reciente más sorprendente en los debates sobre políticas de empleo. En parte esto refleja la mejora global de las condiciones del mercado laboral. La fase de expansión más reciente se caracterizó en muchos países por la falta de mano de obra especializada, especialmente en las industrias productoras o que hacían gran uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (ICT). No obstante, las dificultades planteadas por una población envejecida y por el cambio tecnológico confirman la importancia a largo plazo de las políticas para mejorar la movilización de la oferta de trabajo y garantizar que la mano de obra está suficientemente especializada.

---

*... especialmente aumentando las tasas de empleo entre los trabajadores de más edad, lo que requiere una reforma de las pensiones y de la asistencia social, pero también cambios en la actitud y el comportamiento de los trabajadores y de las empresas...*

---

El envejecimiento de la población implica que, si no hay cambios en los patrones de participación en el mercado laboral, la mano de obra caerá en términos relativos (y en algunos países, incluso en términos absolutos) en las próximas décadas, con las consiguientes consecuencias en el crecimiento económico, las finanzas públicas y el nivel de vida. Por eso es tan importante aumentar la tasa de empleo entre los trabajadores de más edad. Algunos países han empezado a abordar el problema aumentando la edad de jubilación o frenando los esquemas de jubilación anticipada y los programas de asistencia social que ofrecen importantes incentivos económicos a los que abandonan anticipadamente el mercado laboral. Tales reformas son fundamentales y requieren una aplicación enérgica, pero también se necesita un enfoque más amplio que aborde la percepción pública. Muchos empleados que

ahora tienen 40 y 50 años piensan en la jubilación anticipada como un *derecho* y no se han hecho a la idea de seguir trabajando durante más años. Las empresas también son muy reacias a adaptar sus estrategias de contratación, despido y capacitación a la situación que se avecina del envejecimiento de la mano de obra. De hecho, las empresas tienden a despedir a los trabajadores de más edad en los ajustes de empleo cuando se enfrentan a dificultades económicas. Por ello, es esencial actuar desde el lado de la oferta y desde el lado de la demanda.

---

*... y también movilizar a las personas más discapacitadas y a las mujeres, especialmente cuando tienen hijos y están menos especializadas.*

---

El potencial de oferta laboral sin explotar también existe entre otros grupos de población, como las mujeres y las personas discapacitadas pertenecientes a la población activa. El capítulo 2 analiza detalladamente los patrones de empleo para la mujer, mostrando que hay grandes diferencias entre los países de la OCDE en cuanto a qué mujeres trabajan en empleos remunerados. La mayoría de las diferencias por país en las tasas de empleo femenino reflejan si las madres y las mujeres con menos formación tienen o no tasas de empleo similares a las mujeres sin hijos o a las mejor preparadas. Estos patrones indican que las medidas para conciliar la vida familiar y laboral (con un cuidado adecuado de los hijos, horarios flexibles y bajas parentales) y las políticas que reducen las barreras globales al empleo, así como las que afectan a las mujeres con menor preparación, podrían contribuir de forma importante a agrupar la oferta de trabajo en muchos países, además de aumentar las opciones de tipo de vida y la igualdad de oportunidades.

## **Función fundamental del desarrollo profesional**

---

*En una economía más tecnológica se requiere mejor formación, pero todavía hay escasez, en parte debido a que las personas menos especializadas reciben menos formación. Otra importante dificultad es mantener la posibilidad de empleo de los trabajadores de más edad ...*

---

Existe unanimidad sobre la necesidad de modernizar las aptitudes y capacitación de la mano de obra. Una razón es el cambio tecnológico que se ha inclinado hacia los trabajadores más especializados. Concretamente, la rápida difusión de la tecnología de la información y de las comunicaciones y los consiguientes cambios de organización en el trabajo están asociados a una mayor demanda de mano de obra especializada. Este cambio en la demanda de capacitación ha empeorado el empleo y las perspectivas de ingresos de los trabajadores no especializados y semiespecializados, dificultando con ello la aplicación de las medidas de activación anteriormente comentadas. De hecho, una de las dificultades más importantes a la que se enfrentan los políticos en este campo es que todavía hay demasiados trabajadores que carecen de nociones básicas de alfabetización. Esto es especialmente problemático si se tiene

en cuenta que los no especializados reciben mucha menos formación en el trabajo que los especializados, quedando cada vez más atrasados con respecto a éstos. Otro factor en el trabajo es el envejecimiento de la población. Para garantizar que este envejecimiento no va a perjudicar en el crecimiento económico ni en el nivel de vida, es fundamental invertir la tendencia a la jubilación anticipada. Esto significa que los trabajadores podrán ser contratados durante toda su carrera, con la consiguiente necesidad de aprendizaje continuo que esto implica.

---

*... y aunque sabemos bien poco sobre qué es lo que funciona en la formación para adultos, un factor fundamental es ofrecer los incentivos adecuados a los trabajadores y a las empresas, especialmente para seguir formando en lugar de retirar.*

---

¿Con qué mecanismos se deberían modernizar las aptitudes y la capacitación de los adultos? Por desgracia este es un campo en el que existen pocas evaluaciones rigurosas. Lo que ha quedado claro es la importancia de una estrategia de financiación que ofrezca incentivos a empresas y a trabajadores para invertir en tipos adecuados de formación. La eliminación de incentivos económicos para la jubilación anticipada que todavía existen en muchos esquemas de pensiones reforzarían los incentivos para formar a los trabajadores de más edad, prolongando el tiempo previsto durante el cual se van a aplicar los conocimientos adquiridos. De igual forma, la institución de buenos sistemas de reconocimiento y certificación de formación podría ayudar a abordar ciertos problemas de motivación de los trabajadores no especializados. Algunos países están experimentando con iniciativas creativas, como las Individual Learning Accounts (cuentas personales de formación). Estas experiencias habría que observarlas y seguir las con detenimiento para encontrar las ideas más prometedoras.

## **Hacia un mercado laboral dinámico y global**

---

*Con el tiempo se ha visto más claro el destino de este viaje. Esto es: una mayor inclusión en el mercado laboral; asistencia social que estimule la participación y, por último, el aprendizaje de por vida.*

---

Un requisito para una buena navegación es conocer el destino. Las reflexiones anteriores indican que las políticas de empleo tienen que ser dinámicas e inclusivas. Tienen que ayudar a la economía a ajustarse a los principales cambios demográficos y tecnológicos haciendo partícipes del mundo del trabajo a un grupo más amplio de la comunidad (y no sólo a las personas más válidas o con mejor formación) y a comprometerse en una actualización continua de la capacitación profesional. Una lección aprendida de la experiencia de los últimos 30 años es que las políticas que no incitan a la participación en el mercado laboral (como los planes de jubilación anticipada o los esquemas mal administrados de discapacidad o de bajas de larga duración) llegan a ser insostenibles, pudiendo acabar por fomentar, en lugar de aliviar,



la exclusión social. Otra lección es que el éxito en la lucha contra el desempleo y la exclusión social requiere un énfasis renovado en estrategias completas de aprendizaje de por vida. En cualquier caso actualmente se está debatiendo sobre la mejor forma de adaptar las políticas de empleo a las condiciones del siglo XXI y la reunión del año próximo de los ministros de trabajo y empleo de los países de la OCDE contribuirá a esta importante reflexión.

Mayo de 2002

**Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación**  
*(sin anexos, ni listas de cuadros, tablas o gráficos):*

**Editorial: Evaluación del horizonte laboral**

**Capítulo 1. Evolución reciente del mercado de trabajo y sus previsiones**

1. Evolución reciente y previsiones
2. ¿Un mejor comienzo para los jóvenes?

**Capítulo 2. La mujer trabajadora: ¿quién es y cómo le está yendo?**

1. Diferencia entre sexos en el trabajo
2. La mujer trabajadora: ¿quién es?
3. La mujer trabajadora: ¿qué hace?
4. La mujer trabajadora: ¿cuánto gana?

**Capítulo 3. Medición del empleo temporal**

1. Tendencias y características principales
2. Pagas, acceso a incentivos y satisfacción laboral de los trabajadores temporales
3. Dinámica profesional de los trabajadores temporales

**Capítulo 4. Pormenores del desempleo de larga duración**

1. Ana 191
2. Políticas activas de empleo y desempleo de larga duración

**Capítulo 5. Y los dos se encontrarán: efectos cruzados de las políticas de mercado laboral y de productos**

1. Efectos de las normativas del mercado de productos en los resultados del mercado laboral
2. Efectos de las políticas del mercado laboral en los resultados del mercado de productos

Este *Resumen* es la traducción de extractos de:

The OECD Employment Outlook  
July 2002

PERSPECTIVES DE L'EMPLOI DE L'OCDE  
Juillet 2002

© 2002, OCDE.

Las publicaciones se encuentran a la venta en el Centro de la OCDE en París: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE y en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Los *Resúmenes* se pueden obtener de forma gratuita en el OECD Online Bookshop en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Estos *Resúmenes* han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email : [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org)  
Fax: +33 1 45 24 13 91



© OCDE 2002

Se autoriza la reproducción del presente *Resumen*, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado