

OECD Employment Outlook - 2006 Edition: Boosting Jobs and Incomes

Summary in Spanish

Perspectivas del empleo de la OCDE – Edición 2006: fomentar el empleo y la renta

Resumen en español

En 1994, tras dos décadas de aumento del desempleo, los países de la OCDE adoptaron un vasto y diversificado conjunto de recomendaciones políticas para mejorar el rendimiento del mercado de trabajo –la Estrategia para el Empleo de la OCDE-. Diez años después, en casi todos los países de la OCDE se han multiplicado las cuestiones a las que deben responder los responsables políticos. La Estrategia para el Empleo original se centraba principalmente en la reducción del desempleo elevado y persistente y, aunque ésta sigue siendo una importante tarea pendiente en numerosos países, una de las prioridades actuales consiste en eliminar los obstáculos a la participación en el mercado de trabajo, prioridad que ha adquirido un carácter urgente por la necesidad de limitar las consecuencias negativas del envejecimiento de la población. Otro reto esencial es garantizar que tanto los particulares como las empresas puedan disfrutar de los cambios inducidos por el progreso tecnológico y la globalización y adaptarse rápidamente a ellos.

El presente informe examina la nueva situación de las políticas de mejora del rendimiento del mercado de trabajo y sirve como base analítica de la Estrategia para el Empleo de la OCDE revisada, presentada en el informe que acompaña al presente, titulado “Fomentar el empleo y la renta: lecciones políticas sacadas de la reevaluación de la Estrategia para el Empleo de la OCDE”, que contiene un conjunto de recomendaciones políticas revisadas destinadas a guiar las reformas pertinentes.

La principal conclusión de ese trabajo es que el rendimiento del mercado de trabajo de los países de la OCDE debe basarse en los cuatro pilares siguientes: el establecimiento de una política macroeconómica adecuada; la eliminación de los obstáculos que impiden la participación en el mercado de trabajo y la búsqueda de empleo; la lucha contra los obstáculos que el mercado de trabajo y el mercado de bienes oponen a la demanda laboral; y el desarrollo de las capacidades y competencias de la mano de obra.

Una política macroeconómica estable coadyuva a un buen rendimiento del mercado de trabajo

Según nuestro análisis empírico, una dirección firme de la política macroeconómica contribuye a mantener el crecimiento económico y el empleo. La estabilidad de los precios y unos presupuestos generales sólidos rebajan los tipos de interés reales, que, a su vez, estimulan la inversión y la productividad laboral y, por lo tanto, sientan las bases para salarios más elevados y más empleo. Los tipos de interés reales bajos también pueden alentar la innovación, lo que potencialmente repercute en beneficio de la productividad laboral y del empleo. Tal y como se analiza más abajo, la política macroeconómica también influye en la estabilidad económica y ayuda a aprovechar los beneficios de las reformas estructurales.

Eliminar los obstáculos que impiden la participación en el mercado de trabajo y la búsqueda de empleo

Las reformas de los sistemas tributario y de prestaciones sociales, combinadas con políticas de “activación” bien diseñadas, han demostrado ser eficaces a la hora de incrementar la participación en el mercado de trabajo, aunque dichas reformas deben estar bien diseñadas y aplicarse adecuadamente para no resultar demasiado onerosas para el bolsillo del contribuyente.

Una forma de fomentar la motivación laboral consiste, simplemente, en recortar las prestaciones y su duración. Pero los datos más recientes apuntan a que las políticas de “activación”, si están bien diseñadas y se aplican adecuadamente, pueden ayudar a compensar los efectos de desincentivación laboral y mejorar las posibilidades de volver a encontrar empleo de los desempleados, a la vez que logran objetivos sociales. Las políticas de “activación” implican medidas, gestionadas por unos servicios públicos de empleo eficaces y dotados de los suficientes recursos, que garanticen que los desempleados buscan empleo activamente y se ven alentados para hallar nuevos puestos. Una política de “activación” eficaz debe conllevar una mezcla de palo y zanahoria, que puede ser administrada por servicios de empleo públicos o privados, con el fin de garantizar que los desempleados estén bien respaldados en su búsqueda de empleo y que, a su vez, busquen trabajo activamente. Estas políticas pueden completarse con reformas de los sistemas tributario y de prestaciones sociales -incluidas las prestaciones asociadas al ejercicio de un empleo-, dirigidas a aumentar los incentivos económicos para trabajar a la vez que se disminuye la pobreza de aquellos que trabajan.

Este enfoque se está extendiendo en algunos países a prestaciones diferentes de las atribuidas por desempleo, tales como las otorgadas por enfermedad, incapacidad, asistencia social o el hecho de ser progenitor solo. Este aspecto resulta esencial. De hecho, en numerosos países el aumento de personas que recibían dichas prestaciones ha ido de la mano de una mayor reducción del desempleo. De la misma forma, los países están adaptando sus sistemas de jubilación para asegurarse de que los trabajadores tienen un incentivo para trabajar más tiempo, tanto como vivan.

Las políticas favorables a la familia, tales como la disponibilidad de sistemas de cuidado de los niños y la eliminación de obstáculos para ocupar empleos a tiempo parcial, pueden facilitar la participación de ciertos grupos y promover el paso de la asistencia social al trabajo.

Adaptar las normativas en materia de empleo y las prácticas de fijación de los salarios y promover la competencia del mercado de bienes

Si bien las reformas tributaria y social facilitan la participación en el mercado de trabajo, resulta igualmente importante que las políticas permitan que la demanda de mano de obra se expanda de forma a satisfacer una oferta mayor.

En primer lugar, las medidas que potencien los horarios de trabajo flexibles y el trabajo a tiempo parcial -aplicados mediante convenios entre empresarios y trabajadores- pueden contribuir a crear una mayor elección para los trabajadores en relación con los horarios laborales y a promover la participación de ciertos grupos, tales como los jóvenes padres o los viejos trabajadores.

En segundo lugar, una legislación demasiado estricta obstaculizará la movilidad laboral, reducirá la eficacia dinámica de la economía y restringirá la creación de empleo. Pero se han hallado posibilidades de reforma innovadoras para insuflar mayor dinamismo al mercado de trabajo a la vez que se protege adecuadamente a los trabajadores; entre ellas, cabe destacar la mayor previsibilidad de los procedimientos legales y la “flexiseguridad”, esto es, un enfoque que facilite la contratación y el despido al tiempo que proporciona servicios de reinserción laboral eficaces y rentas de ayuda a quienes pierden su empleo. Las reformas parciales, tales como la reducción de la protección en los contratos de duración determinada y el mantenimiento de ésta para los contratos indefinidos, puede agravar la dualidad, exacerbar las desigualdades sociales y hacer disminuir el crecimiento de la productividad.

En tercer lugar, los salarios reales deberían reflejar cierta flexibilidad para adaptarse a las presiones de la oferta y la demanda. En este sentido, el informe considera que las negociaciones tanto centralizadas como descentralizadas dan mejores resultados en términos de empleo que las negociaciones a escala sectorial. La evolución más reciente demuestra que un salario mínimo profesional moderado no socava el empleo, pero, asimismo, que resulta primordial contar con prestaciones adecuadas para cubrir aquellos salarios inferiores a ese nivel en el caso de los jóvenes y, si es posible, de otros grupos vulnerables. Los salarios mínimos pueden constituir un complemento útil para las prestaciones asociadas al ejercicio de un empleo, siempre que estas últimas estén bien diseñadas, haciendo que el trabajo esté bien pagado.

En cuarto lugar, está probado que una tributación y unas cargas sociales elevadas reducen significativamente el empleo, en especial, entre los trabajadores de poca productividad. Como parte integrante de un marco fiscal y tributario sólido que conduzca al crecimiento económico, debería llevarse a cabo una reforma tributaria que potencie el empleo de los trabajadores con salarios más bajos.

Por último, un hallazgo recurrente es que las normativas anti-competencia que se aplican en el mercado de bienes generan un efecto adverso en el empleo, ya que obstaculizan la creación de nuevas empresas en sectores en los que existe un potencial de crecimiento fuerte y, en términos generales, mantienen los precios altos de forma artificial y, en consecuencia, debilitan los salarios reales en toda la economía. Tratar los impedimentos legales y los escollos administrativos que obstaculizan la creación de nuevas empresas ayudaría a crear un clima empresarial.

Garantizar que los trabajadores tengan las capacidades adecuadas puede contribuir a crear más empleo y mejor pagado

El aprendizaje a lo largo de toda la vida puede contribuir a generar un elevado crecimiento económico, a reducir la pobreza y a mitigar las desigualdades. Está demostrado que los trabajadores capacitados tienen mejores perspectivas de empleo que los que no lo están; además, la capacitación facilita la transformación del trabajo temporal en empleo estable. Pero, en todos los países, el acceso a la capacitación está distribuido de forma muy desigual en lo que respecta a los adultos: aquéllos con menor nivel educativo participan mucho menos en los cursillos de capacitación.

Una política de fomento del aprendizaje a lo largo de toda la vida debería garantizar, ante todo, que el mercado de la capacitación funcionase bien. En este sentido, sería útil contar con sistemas de reconocimiento de las capacidades bien diseñados; asesoramiento profesional; información sobre el contenido y las salidas de los cursos ofertados; y supervisión de los resultados obtenidos por los proveedores de cursos de capacitación.

No hay que olvidar que la inversión en la capacitación de los trabajadores se enfrenta asimismo a obstáculos financieros y temporales. Puede que una empresa particular no encuentre suficientes incentivos para invertir en la capacitación general de sus empleados, aunque esto redunde en beneficio de la economía en su conjunto, pero sí en una capacitación específica. Aunque se requiere más investigación en este ámbito, se ha comprobado que el respaldo público es más eficaz cuando se suma a una contribución del receptor individual o empresarial, esto es, cuando se cofinancia la capacitación. Por otra parte, figuras como las “bajas por capacitación” pueden contribuir a reducir los imperativos de tiempo, en particular para los grupos más desaventajados. En general, la participación activa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las políticas de aprendizaje a lo largo de toda la vida fomentarán el éxito de los programas de capacitación.

Interacciones y sinergias entre los diversos ámbitos políticos y el papel de la política macroeconómica

Las interacciones entre los impactos macroeconómicos (tales como las variaciones del crecimiento de la productividad o el alza de los precios del petróleo) y los marcos políticos estructurales influyen, en gran medida, en el rendimiento del mercado de trabajo.

El hecho de que los impactos en la economía en su conjunto puedan interactuar con otras políticas y dañar el empleo subraya la importancia que reviste el evitar unas fluctuaciones macroeconómicas excesivas y el amortiguar los efectos adversos. En este sentido, debería ser útil la orientación de estabilidad dada a la política monetaria -presentada a menudo, explícita o implícitamente, como objetivos de inflación-, orientación que se ha implantado en la mayor parte de la zona de la OCDE. La política fiscal también es importante a efectos de estabilizar la demanda agregada mediante normas planificadas (estabilizadores automáticos) y, en potencia, mediante cambios discrecionales en el gasto y la tributación aunque la experiencia ha demostrado que este último aspecto puede dar resultados decepcionantes. La estabilización fiscal es particularmente importante en aquellos países que no cuentan con una política monetaria nacional. Sin embargo, para que esta política desempeñe una función estabilizadora, es preciso que las finanzas públicas sean sólidas en general, algo que, por desgracia, no ha sido el caso en numerosos países de la OCDE durante los últimos años.

Una política macroeconómica orientada hacia la estabilidad también puede ayudar a aprovechar los beneficios de las reformas del mercado laboral y del mercado de bienes. Puede que sea necesario recurrir a la política monetaria o fiscal para responder al aumento del potencial de oferta de la economía derivado de la reforma estructural y, por lo tanto, alcanzar la estabilidad macroeconómica antes que si se dejase el ajuste sólo en poder de los mercados. Garantizar que no se permitirá que la demanda agregada se desvíe mucho de la oferta agregada también puede hacer que la gente sea más receptiva a las reformas.

Conjuntos de políticas

La experiencia de las dos últimas décadas demuestra que no existe una única combinación de políticas e instituciones posible para lograr y mantener un rendimiento correcto del mercado de trabajo. Varios países que han cosechado éxito en esta materia aúnan bajos niveles de prestaciones sociales y una tributación restringida para financiarlas con una ligera legislación en materia de protección del empleo y una incidencia limitada de los convenios colectivos. El resultado es un índice de empleo elevado, logrado a un mínimo coste para el erario público, pero también disparidades de rentas relativamente grandes. Otros países también con éxito, que se caracterizan por priorizar las negociaciones colectivas y el diálogo social, ofrecen generosas prestaciones sociales, pero activan a quienes buscan empleo, ofreciéndoles oportunidades de capacitación y otros programas laborales activos. Estos países, donde la normativa que rige el empleo suele ser más restrictiva que en el caso de los primeros países, han logrado un elevado índice de empleo y pocas disparidades de rentas, pero con un coste presupuestario alto.

Una característica común de ambos conjuntos de políticas es su insistencia en la estabilidad macroeconómica y una fuerte competencia en el mercado de bienes. Además, la mayoría de países con bajos índices de desempleo proporcionan un respaldo fuerte para la búsqueda de empleo.

En cualquier caso, será necesario aplicar los cuatro pilares de la estrategia revisada de forma consecuente con las instituciones y prácticas de cada país. No hay que olvidar que puede producirse una fuerte resistencia ante la introducción de algunas de las políticas recomendadas, dado que los costes tenderán a concentrarse en algunos grupos particulares y bien organizados mientras que los beneficios serán más difusos y centrados en grupos desorganizados. Además, los costes se verán pronto en los procesos de reforma, mientras que los beneficios sólo se materializarán con el paso del tiempo.

Sea como sea, los probables problemas de aplicación no deberían utilizarse como excusa para la inactividad, cuyo coste será un rendimiento del mercado de trabajo cada vez más débil y la imposibilidad de lograr crear el potencial necesario para elevar el nivel de vida, todo ello en un momento en que existirá una fuerte presión debida al envejecimiento de la población. El éxito logrado por algunos países en la última década muestra lo que puede lograrse si existe la suficiente voluntad política de reforma.

© OECD 2006

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/

