

OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis

Summary in Spanish

OCDE Perspectivas del empleo 2010: Superar la crisis de los empleos

Resumen en español

- *Perspectivas del empleo* es el informe anual de la OCDE sobre el estado de los mercados laborales y del empleo en toda el área de la OCDE.
- La edición de 2010 ofrece una actualización sobre los efectos de la crisis financiera y económica en el mercado laboral. Destaca los muy distintos modelos de ajuste en todos los países de la OCDE así como las principales economías emergentes: con un aumento muy brusco del desempleo en algunos países comparado con alzas más discretas en otros países; donde los programas de trabajo de horario reducido fomentan la reducción de las horas laborales como una forma de conservar los empleos.
- Se muestra que las respuestas a la crisis en materia de política social y mercado laboral han sido vigorosas; pero que requieren ajustes importantes conforme la recuperación económica siga su curso y las limitaciones fiscales sean más obligatorias.
- La edición de 2010 también proporciona una evaluación minuciosa sobre la movilidad de la mano de obra en los mercados laborales de la OCDE. Muestra que en todos los países, los trabajadores y los empleos se redistribuyen de manera continua de empresas y sectores en decadencia a los que experimentan crecimiento; pero se necesita un paquete adecuado de políticas del mercado laboral para acrecentar al máximo el beneficio de la productividad de esa movilidad al tiempo que se reduce al mínimo la consiguiente inseguridad para los trabajadores.
- La edición de *Perspectivas del empleo* también presenta nuevos datos sobre el empleo de tiempo parcial. Indica que fomentar el crecimiento del trabajo de tiempo parcial de buena calidad puede ser una estrategia importante para los gobiernos preocupados por promover un alto nivel de empleo en el contexto de una población en envejecimiento, la reconciliación de la vida laboral-familiar y transiciones ordenadas de la escuela al trabajo.

*En casi todos los países la
recuperación económica está en
marcha...*

La economía mundial está saliendo de la peor crisis financiera y económica de los últimos cincuenta años; pero se requerirá tiempo y una fuerte voluntad política sanar las heridas del mercado laboral. Aunque la recuperación económica se está extendiendo y consolidando; el crecimiento del empleo sigue rezagándose. En los dos años del primer cuarto de la década de 2010, el empleo bajó 2.1% en el área de la OCDE y la tasa de desempleo aumentó exactamente por encima del 50%, a 8.5%, lo que corresponde a 17 millones más de personas desempleadas. Además, un indicador más amplio que abarca a los trabajadores subempleados y a los rechazados es casi el doble de la tasa oficial de desempleo.

*...pero en la mayoría de los casos, el
crecimiento proyectado de la
producción no será bastante sólido
para absorber con rapidez el enorme
periodo de inactividad del mercado
laboral acumulado en muchos
países...*

Aunque el desempleo pudo haber alcanzado su punto máximo y las proyecciones más recientes de la OCDE han corregido al alza las perspectivas económicas para este año y el próximo, es poco probable que la recuperación sea lo suficientemente pujante para reabsorber con rapidez los elevados niveles de desempleo y subempleo. Es más, las últimas proyecciones indican que la tasa de desempleo en la OCDE puede continuar por arriba del 8% para finales del 2011.

Con muchos desempleados que pasan temporadas prolongadas cesantes, se corre el riesgo de que el aumento brusco en el desempleo cíclico se vuelva estructural. Este riesgo varía en forma considerable entre los países. En algunos países, el enorme recorte de personal hizo que aumentaran en forma considerable el desempleo y la inactividad; mientras que en otros, una porción inusualmente alta de la disminución en el factor trabajo se ha logrado reduciendo el tiempo de trabajo. Se necesita un fuerte crecimiento del empleo para evitar que el desempleo se afiance en el primer grupo de países. Sin embargo, el riesgo de que la creación de empleos sea deficiente durante la recuperación (la llamada recuperación sin empleo) es una preocupación fundamental del segundo.

*Las economías de la OCDE enfrentan
el desalentador doble desafío de
reducir los elevados índices de empleo
y subempleo al tiempo que superan
déficit fiscales nunca antes vistos*

Con un desempleo y subempleo que aumentan rápidamente, la mayoría de los países de la OCDE pronto aumentaron en forma proporcional los recursos para los programas del mercado laboral al empezar la recesión. A principios del año, la mayoría de los gobiernos proyectó mantener constantes los recursos dedicados a los programas del mercado laboral durante el 2010, y en algunos casos planeó ampliarlos más. Sin embargo, la presión para reducir los déficit fiscales aumenta con rapidez y muchos países necesitan tomar decisiones difíciles para

distribuir los insuficientes recursos. Tendría buenos fundamentos una propuesta de que las políticas del mercado laboral deben seguirse financiando de manera adecuada. Pero es indispensable centrarse en programas *rentables* así como identificar a los grupos menos favorecidos.

Las medidas para apoyar la demanda de mano de obra deben evolucionar de conservar los empleos a impulsar su creación...

Durante la recesión económica, en casi todos los países de la OCDE se tomaron importantes iniciativas públicas y privadas para mantener la demanda de mano de obra; sobre todo promoviendo reducciones en las horas trabajadas como una opción a los despidos. Según los datos de esta edición, los programas de trabajo de horario reducido (programas de THR) han tenido una función importante para conservar empleos durante la crisis, aunque también se logró reducir en forma considerable las horas a través de recortes al tiempo extra, convenios de horas promediadas y, en algunos casos, mediante acuerdos entre empleadores y trabajadores. Muchos países también han apoyado la demanda de mano de obra al reducir los costos laborales indirectos.

Conforme la recuperación cobre ímpetu, es importante empezar a eliminar en fases escalonadas los programas de trabajo de horario reducido para evitar dificultades a la productividad; aumentando la redistribución de mano de obra en todos los sectores y las empresas. Al mismo tiempo, las estrictas condiciones fiscales sugieren cambiar la prioridad: de las disminuciones generales en los costos laborales indirectos a los subsidios que tengan como meta la creación de empleo; sobre todo entre los desempleados o en otros grupos vulnerables, para evitar las crecientes pérdidas de eficiencia.

Recurrir de manera generalizada a los programas de THR también ofrece nuevas percepciones útiles sobre su uso óptimo durante la coyuntura. En especial, el porcentaje en que éstos se han aplicado varió mucho entre los países: fueron mucho más altos en los países que ya tenían un programa en vigor antes de la crisis que en los que lo introdujeron *de nuevo* durante la recesión. En este caso fue decisivo encontrar el momento oportuno, ya que los programas de THR tienden a ser más eficaces en la etapa inicial de una recesión; y en algunos países resultó difícil ponerlos en marcha con suficiente rapidez para que fueran totalmente eficaces. Ante estos problemas, una pregunta importante es si sería adecuado mantener un programa pequeño de THR, pero bien dirigido, incluso en los buenos tiempos, que podría ampliarse rápidamente en los malos tiempos; en parte, cambiando en forma temporal las reglas para fomentar una mayor participación.

Debe mantenerse el apoyo al ingreso para los desempleados; pero es indispensable condicionarlo a una búsqueda de trabajo efectiva

El aumento del desempleo prolongado crea fuertes necesidades de apoyo al ingreso. En los países donde la duración del subsidio normalmente es breve o que la cobertura de trabajadores en empleos atípicos es baja; hubo buenos argumentos para ampliar la duración y la cobertura de los subsidios durante la recesión. Esas ampliaciones deben mantenerse hasta que el grupo de gente en desempleo prolongado empiece a disminuir de manera considerable. Pero incluso se está volviendo más importante garantizar que esas ampliaciones vayan acompañadas de una verificación directa de los esfuerzos para hallar empleo para evitar que se dependa de los subsidios. Éste es un desafío difícil, sobre todo en los países donde los servicios públicos de empleo (SPE) carecen de personal o de capacidad administrativa para

manejar un conjunto enorme de personas buscando empleo cada vez más heterogéneo. Los países donde los subsidios por desempleo ya eran bastante generosos antes de la crisis y que se ampliaron más deben eliminar pronto esas medidas contra la crisis en fases escalonadas, durante la recuperación.

Los servicios de reinserción laboral juegan un papel fundamental para promover la pronta reintegración de quienes buscan empleo en trabajos productivos

Las estrategias eficaces de activación ayudaron a muchos países de la OCDE a alcanzar un desempleo bajo antes de la crisis; y pueden jugar un papel importante agilizando la reintegración en el empleo de quienes buscan trabajo durante la recuperación. Pero una política de activación debe adaptarse a las condiciones económicas. Casi todos los países han mantenido o hasta ampliado la ayuda básica para la búsqueda de empleo y también han buscado ofrecer servicios de reinserción laboral más específicos, por ejemplo, oportunidades de capacitación para los desempleados más difíciles de colocar. Dar un viraje para invertir más en capacitación, sobre todo en la relacionada con las necesidades del mercado laboral local, se justifica en las circunstancias actuales. Aunque aplicar una estrategia eficaz de activación requiere tiempo y —en muchos casos— una reforma institucional, puede ser útil usar recursos incrementados paulatinamente a causa de la crisis, para desarrollar una estrategia de activación más eficaz y resistente para el futuro.

Una estrategia integral para promover la creación de empleos y un crecimiento económico continuo también puede implicar algunas disposiciones laborales.

Éste es un momento especialmente difícil para considerar reformas estructurales al mercado laboral; sobre todo las que se refieren a las disposiciones laborales. Sin embargo, conforme la recuperación adquiera velocidad, es indispensable crear los incentivos adecuados para que las empresas contraten personal. Además de los subsidios para la contratación temporal y de los esfuerzos para fomentar la capacidad para reinsertarse en el campo laboral, esto podría implicar volver a equilibrar la protección al empleo entre los contratos temporales y los permanentes. Hacer eso permitiría que los empleos temporales funcionen mejor como un peldaño en el camino a un empleo permanente, más que como trampas.

Sin embargo, una estrategia de ese tipo —con el tiempo— dará por resultado una mayor movilidad laboral entre los trabajadores permanentes. Algunos podrían sufrir pérdidas de ingresos durante su búsqueda de otro empleo y hasta en la reinserción laboral. Por consiguiente, una reforma del reglamento laboral debe introducirse como parte de un paquete integral que ofrezca subsidios por desempleo adecuados, con condiciones de disponibilidad para el trabajo rigurosamente forzosas, así como medidas de activación bien diseñadas. Los datos presentados en esta edición indican que proteger y acompañar a los trabajadores en su transición de un empleo a otro de hecho puede aumentar la distribución productiva de la mano de obra. Este mensaje se expresó con claridad en la *Nueva evaluación de la estrategia de empleo de la OCDE (OECD Reassessed Jobs Strategy)*; pero ahora asume una importancia incluso mayor, cuando la necesidad de fomentar la creación de empleos pero también de promover la redistribución eficiente de la mano de obra es primordial para erradicar el desempleo elevado y persistente y promover un

crecimiento compartido y duradero.

Superar la crisis de los empleos

Este capítulo actualiza el análisis —presentado de la edición 2009 de *Perspectivas del empleo*— del efecto que tuvo en el mercado laboral la recesión de 2008-2009 y las respuestas que en materia de política pública se dieron a la consiguiente crisis de los empleos. Documenta el rápido deterioro de las condiciones del mercado laboral durante la recesión económica y recalca que incluso cuando la recuperación económica cobre ímpetu, tomará tiempo reducir de manera significativa el desempleo y el subempleo de sus actuales altos niveles. Sin embargo, el alza en el desempleo ha sido muy variable en todos los países y las diferencias en cómo bajó vertiginosamente el PIB real deja sin explicación gran parte de esta heterogeneidad. De hecho, en algunos países los empleadores reaccionaron al brusco descenso de la demanda reduciendo el empleo en forma muy abrupta; mientras que en otros países se dio particular importancia a la reducción de horas y al reparto equitativo del trabajo para evitar despidos. La enorme contribución de la reducción de horas al ajuste del factor trabajo durante la recesión se debió, en parte, a los programas de trabajo de horario reducido que conservaron cantidades importantes de empleos al menos en el corto plazo. Los gobiernos proyectaron seguir aumentando de manera paulatina el apoyo al ingreso y la ayuda para la reinserción laboral de quienes perdieron su empleo en el 2010; pero ahora enfrentan elecciones difíciles respecto a qué tan rápido eliminar ambos en fases escalonadas con una recuperación aún incierta y crecientes presiones fiscales. Las prioridades futuras son asegurar una recuperación abundante en empleos mientras se limita el desempleo y la actividad que se están volviendo persistentes.

La crisis global en las economías emergentes: el efecto de los trabajos y la respuesta de política pública

La reciente crisis mundial económica y financiera ha tenido importantes implicaciones sociales en las economías emergentes; donde los trabajadores tienden a ser más vulnerables a las sacudidas que sus compañeros de las economías avanzadas. Los países que habían implementado programas de protección social antes de la crisis están en una mejor posición para reaccionar de manera eficaz al aumento repentino de las necesidades sociales. Sin embargo, enfrentan un desafío mayúsculo: cómo usar la limitada capacidad administrativa y los recursos para atender las mayores demandas al tiempo que mantienen la eficacia de la protección. Las medidas que amplían la cobertura de seguro de desempleo, que aumentan los niveles de beneficio o disminuyen las condiciones de elegibilidad son importantes para aumentar el apoyo al ingreso para quienes perdieron su empleo en el sector formal. Ampliar los actuales programas de transferencias de efectivo o hacer pagos excepcionales puede ayudar a proporcionar apoyo a las familias que corren el riesgo reciente de caer en la pobreza así como a las familias ya pobres que han sufrido un mayor deterioro. Ampliar los programas vigentes de obras públicas (POP) puede proporcionar un apoyo rápido a los recién desempleados, ya que evita los costos iniciales y reduce las dificultades de su implementación. En tiempos de crisis, los POP deben favorecer proyectos que requieran mucha mano de obra y limiten los costos no laborales para acrecentar al máximo la cantidad de empleos creados y proporcionar una protección eficaz.

Figura 1.19. Inventario promedio anual de empleados que participan en los programas de trabajo de horario reducido como porcentaje de todos los empleados

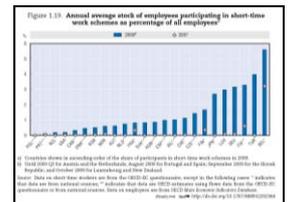
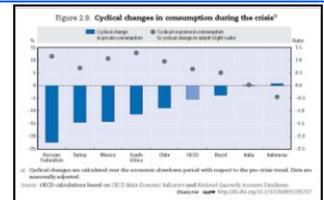


Figura 2.9. El cambio cíclico en el consumo durante la crisis



Factores institucionales y normativos que determinan los flujos del mercado laboral

Cada año se crean muchas nuevas empresas, mientras que las existentes se amplían y otras se contraen o cierran. En el proceso, se crean empleos y se contratan trabajadores; incluso cuando muchos empleos se supriman y los trabajadores se separen de su empleador. La redistribución de la mano de obra es un impulsor importante del crecimiento de la productividad: las empresas menos productivas tienden a destruir más empleos y las más productivas a crear más. Las pruebas de datos homologados internacionalmente indican que las instituciones y las políticas como la protección al empleo, los subsidios al desempleo y la regulación del mercado de productos son factores importantes que determinan la redistribución de la mano de obra en todas las industrias. En especial, las diferencias en el rigor de la legislación para protección del empleo explican entre 20% y 30% de las diferencias comparadas entre países en las tasas de contratación y de separación. En condiciones económicas normales, la protección del empleo afecta sobre todo a las transiciones de un empleo a otro; mientras que las transiciones del empleo al desempleo permanecen sin afectación. Sin embargo, mejorar la redistribución de la mano de obra puede tener efectos distributivos. Por lo general, quienes pierden su empleo sufren disminuciones importantes en sus ingresos y condiciones laborales; de manera destacada durante periodos de recesión económica. Por este motivo, los países deben acompañar reformas que aumenten la flexibilidad con subsidios por desempleo adecuados, con condiciones de disponibilidad para el trabajo rigurosamente forzosas y un paquete de activación bien diseñado.

¿Qué tan bueno es el trabajo de tiempo parcial?

Promover el desarrollo del trabajo de tiempo parcial de buena calidad puede ser una estrategia importante para los gobiernos preocupados por una población en envejecimiento; ya que más empleos de tiempo parcial se relacionan con una mayor participación de la fuerza laboral. Aunque a la proliferación del trabajo de tiempo parcial se le ha relacionado con mejorar la calidad del empleo para quienes trabajan en esas condiciones, siguen ganando menos, tienen una seguridad laboral más deficiente y menos oportunidades de ascenso que sus compañeros que trabajan tiempo completo. Sin embargo, en cuanto a la satisfacción laboral general, esas desventajas a menudo se compensan con un mejor equilibrio entre la vida personal y profesional; que les permite a quienes estudian o cuidan a otros, a las personas con mala salud o próximos a jubilarse seguir conectados con el mercado laboral. Los gobiernos deben eliminar los obstáculos al trabajo de tiempo parcial para quienes desean tenerlo. Pero una vez que tienen un empleo parcial, los trabajadores deben poder moverse con facilidad a empleos de tiempo completo cuando cambie su situación. Los desincentivos financieros generados por los sistemas fiscales y de subsidios y los planes inadecuados para guarderías pueden hacer que trabajar más horas sea poco atractivo e induzca periodos prolongados de trabajo de tiempo parcial involuntario, con consecuencias negativas en el largo plazo para los individuos y la sociedad.

Este resumen contiene **StatLinks**, ¡un servicio que entrega archivos Excel™ desde la página impresa!

Figura 3.1. Tasas brutas de redistribución de trabajadores en los países de la OCDE, 2000-2007

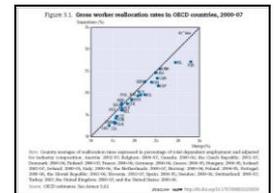
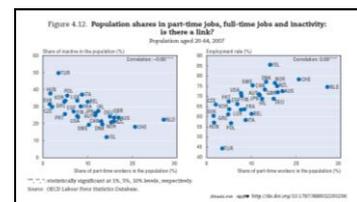


Figura 4.12. Participación demográfica en trabajos de tiempo parcial, trabajos de tiempo completo e inactividad: ¿existe una relación?



© OCDE 2010

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editados originalmente en inglés y en francés.

[Pueden obtenerse en forma gratuita en la librería en Internet de la OCDE www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en: rights@oecd.org o por fax: +33 (0)1 45 24 99 30

Unidad de Derechos y Traducciones de la OCDE (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
París, Francia

Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/

