

COLECCIÓN ESTUDIOS E INFORMES

Núm. 1 ■ 1994

Estudio de la OCDE sobre el empleo

Hechos
Análisis
Estrategias

Servicio de Estudios



El paro es probablemente el fenómeno más inquietante de nuestra época. Afecta a todas las categorías sociales. Hay 35 millones de personas en paro en los países de la OCDE. Tal vez otros 15 millones han renunciado a buscar trabajo o han aceptado contra su voluntad un puesto de trabajo a tiempo parcial. En determinados países de la OCDE, casi una tercera parte de los jóvenes están sin trabajo, y ni siquiera estas cifras son capaces de medir por sí solas todo el coste humano que representa el paro.

Las causas del paro son numerosas. Su componente "coyuntural" se eliminará con el crecimiento económico a medida que la recuperación se consolide. Pero una parte del paro es estructural, debida al desfase creciente entre la necesidad de adaptarse a la evolución, y la capacidad, e incluso la voluntad de cambio de la economía y de la sociedad. La solución pasa por un examen y una revisión en profundidad de todas las políticas de adaptación y de innovación frente al cambio tecnológico y a la intensificación de la competencia mundial.

La mayor parte de la población activa podrá adaptarse con bastante facilidad, pero algunas personas necesitarán un apoyo particular; incluso una minoría se mostrará incapaz de adaptarse. Habrá que prestar ayuda a estas personas sacando provecho de las ventajas considerables que traerá consigo un cambio rápido, de tal manera que puedan beneficiarse del aumento de prosperidad en la sociedad.

Esta publicación de la OCDE, primera de una serie, ofrece una visión clara y concisa de esta cuestión crítica. Sacando provecho de las competencias de numerosos departamentos de la OCDE, expone los hechos que caracterizan el paro hoy día, analiza los factores fundamentales que lo han provocado y aquellos que podrían hacer progresar las economías de la OCDE hacia el pleno empleo. Propone por último una selección de medidas capaces de ayudar a crear puestos de trabajo y de preparar a cada uno a ocuparlos.



COLECCIÓN ESTUDIOS E INFORMES

Núm. 1

Estudio de la OCDE sobre el empleo

Hechos
Análisis
Estrategias



"la Caixa"

CAJA DE AHORROS Y PENSIONES
DE BARCELONA

Servicio de Estudios

Edición realizada por el
Servicio de Estudios de "la Caixa"

Fuente: Estudio de la OCDE sobre el empleo: hechos, análisis, estrategias, 1994. Las ediciones oficiales son la inglesa y la francesa: The OECD Jobs Study: Facts, Analysis, Strategies/L'étude de l'OCDE sur l'emploi: faits, analyse, stratégies, OCDE Paris, junio 1994.

Relación de puntos de venta de las publicaciones de la OCDE en España, ver página 104.

© OCDE 1994

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN «ESTUDIOS E INFORMES»

Con este volumen iniciamos una colección de estudios e informes con el objetivo de contribuir tanto al debate de los grandes temas que tiene planteados la economía española como a la divulgación de los mismos, facilitando su comprensión y situándolos al alcance del mayor número posible de lectores. Se trata de dos objetivos plenamente complementarios y difíciles de separar en la actualidad, cuando para afrontar los problemas, cambios y conflictos de nuestra época no basta acertar con la solución técnica. Para que dicha solución pueda llevarse a cabo es imprescindible que sea comprendida, aceptada y apoyada por la mayor parte de los implicados, y ello exige un esfuerzo de explicación y comprensión para el que no siempre se cuenta con los materiales adecuados. Esta nueva colección del Servicio de Estudios pretende, precisamente, contribuir a llenar este hueco.

El interés del actual momento histórico justifica que los estudios e informes de esta colección no se circunscriban únicamente al sistema financiero, que ha sido el ámbito principal de la colección «Documentos de trabajo» iniciada hace algo más de diez años y que ahora queda sustituida por esta nueva serie.

En efecto, a principios de los años ochenta, estaba ya en marcha un proceso de cambios profundos en el sistema financiero, que se han ido consolidando a lo largo de una década que probablemente pasará a la historia como una de las más febriles y agitadas en los sistemas bancarios de la mayor parte de países desarrollados. Pero la mutación de las economías no se limita al sector financiero. Se dice, con razón, que la crisis que han atravesado recientemente las economías europeas, además de un componente coyuntural, ha puesto de manifiesto cambios estructurales de gran importancia. Así, por ejemplo, el fuerte desarrollo y competitividad de los países asiáticos, de industrialización reciente, les permite ganar mercados que hasta ahora habían estado reservados a empresas de los países desarrollados. Muy relacio-

nado con este proceso está la puesta en cuestión del estado del bienestar, cuyos costes elevados no parecen compatibles con una economía abierta a la competencia de otros países con unos costes sociales menores. En un ámbito no muy alejado, nos encontramos con niveles de déficit y deuda pública con máximos históricos, lo que presiona sobre los tipos de interés y desestabiliza los mercados de deuda y monetarios. La próxima ampliación de la Unión Europea y la perspectiva de la posible creación de la moneda única también es una cuestión de gran trascendencia.

El elevado volumen de desempleo, por otra parte, es uno de los temas de mayor impacto económico y social que tenemos planteados en nuestro país. Se trata de un fenómeno común en las economías de la Unión Europea, donde a diferencia de Estados Unidos o Japón, las recuperaciones económicas no han conseguido reducir el paro a los niveles anteriores a cada crisis, y por tanto se constata una clara tendencia del desempleo a ir aumentando paulatinamente. El gran número de artículos, libros y publicaciones que continuamente están apareciendo sobre el tema dan fe de su importancia. Sin embargo, pocos organismos han dedicado un esfuerzo tan importante al estudio del desempleo como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Es por ello que nos ha parecido oportuno iniciar esta colección con el último documento de la OCDE dedicado a este tema, que sintetiza los resultados de un conjunto de investigaciones que aparecerán próximamente. Se trata no tan sólo de describir el problema sino también de elaborar las propuestas adecuadas que permitan superarlo, y ello encaja perfectamente en los objetivos de esta colección que me complazco en presentar.

José Vilarasau

Director General de "la Caixa"

PRESENTACIÓN

Este informe sintetiza los trabajos llevados a cabo por la Secretaría General, para cumplir con el mandato que le confiaron los Ministros en mayo de 1992.

La Secretaría ha revisado la literatura existente más significativa y ha desarrollado trabajos de investigación en varios campos de estudio: política macroeconómica, comercio internacional, tecnología, formación de salarios, adaptación de la mano de obra, educación y formación, sistemas de prestaciones sociales y fiscalidad. Los resultados de estas investigaciones se publicarán en inglés y francés bajo el título, respectivamente: The OECD Jobs Study: Evidence and explanations y L'étude de l'OCDE sur l'emploi: données et explications. En este informe, se hará referencia a los diferentes capítulos del estudio de base.

En el intento de determinar las causas del paro y de aportarle soluciones, no se ha excluido ninguna pista de investigación. La tarea ha resultado tanto más difícil cuanto que los datos disponibles registraban numerosas lagunas, de tal manera que persisten varios interrogantes. Sin embargo, varios factores convergentes inclinan fuertemente a pensar que la falta de capacidad de adaptación al cambio es la causa fundamental de las dificultades de empleo a las que se ven confrontados los países de la OCDE.

El planteamiento adoptado corresponde a la vocación, esencialmente económica, de la Organización: ¿qué medidas adoptar, para que a largo plazo y en una economía mundial cada vez más integrada y competitiva nuestros países prosperen y den pruebas de suficiente capacidad de

innovación, para mantenerse a la “cabeza del pelotón”? La indispensable capacidad para adaptarse implica a veces un esfuerzo considerable. Se evocan en este estudio las numerosas ventajas que pueden resultar pero también los costes que en el plano humano y económico se pueden producir, sobre todo a corto plazo, pero no se analizan en profundidad en esta fase de estudio. No cabe duda, sin embargo, que la única manera de obtener buenos resultados a largo plazo es abrirse al cambio. Intentar frenar el ritmo de cambio y proteger artificialmente las actividades no competitivas sólo conseguirá retrasar el ajuste y hacerlo más doloroso. Todas las medidas que se apliquen, deberán, pues, intentar favorecer la adaptación al cambio, reforzando a la vez la cohesión social, condición indispensable para que la estrategia recomendada tenga éxito a largo plazo.

Jean-Claude Paye

Secretario General

NOTA

Los “capítulos” remiten a la documentación de referencia, que constituye el segundo volumen de este estudio publicado en francés bajo el título *L'étude de l'OCDE sur l'emploi: données et explications*, y en inglés, *The OECD Jobs Study: Evidence and explanations*.

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
Presentación de la colección «Estudios e Informes»	3
Presentación	5
Introducción	11
I Parte: HECHOS BÁSICOS	
El paro: situación actual	14
Las personas	22
Los puestos de trabajo	25
Los salarios: el vínculo de unión entre las personas y los puestos de trabajo	34
Cinco modelos de experiencia nacional	39
II Parte: ANÁLISIS Y ELEMENTOS A TENER EN CUENTA PARA DEFINIR UNA POLÍTICA ECONÓMICA	
Introducción	43
El entorno macroeconómico	54
Los puestos de trabajo	59
La tecnología	60
La organización flexible del tiempo de trabajo	64
El espíritu de empresa	65
Los obstáculos a la contratación	67
Las personas	71
Políticas activas del mercado de trabajo	72
Cualificaciones y competencias	74
Los sistemas fiscales y de protección social	77
La cooperación internacional	79
Del análisis a la estrategia	82
III Parte: ELEMENTOS PRINCIPALES DE UNA ESTRATEGIA	
Introducción	85
Recomendaciones	87

	Pág.
Plantear una política macroeconómica adecuada	87
Intensificar la creación y la difusión de la investigación tecnológica	88
Aumentar la flexibilidad de la jornada laboral	89
Crear un clima favorable a la empresa	90
Aumentar la flexibilidad de los costes salariales y laborales	92
Reformar las disposiciones legislativas a favor de la seguridad del puesto de trabajo	94
Ampliar y mejorar las políticas de mercado de trabajo	95
Mejorar las cualificaciones y las competencias de la mano de obra	97
Reformar los sistemas de prestaciones por desempleo y otras asociadas	99
<hr/>	
GLOSARIO	102
<hr/>	

ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

	Pág.
CUADRO 1. El perfil del paro en la OCDE	21
GRÁFICOS	
1. El paro en el área de la OCDE. 1950-1995	13
2. Tasas de paro en las regiones de la OCDE. 1950-1995	15
3. Tasas de paro. 1993	17
4. Paro total y paro de larga duración	18
5. Paro de larga duración y flujos de entrada en paro. 1992	20
6. Componentes del crecimiento demográfico en las regiones de la OCDE. 1975-83 y 1983-92	22
7. Tasa de actividad en las regiones de la OCDE. 1960-91	24
8. Crecimiento del empleo en las regiones de la OCDE. 1960-95	26
9. Volumen y estructura geográfica del comercio exterior de manufacturas de los países de la OCDE	27
10. Producción de manufacturas de alta tecnología en determinados países de la OCDE	29
11. Fuentes de creación de empleos durante los años ochenta	30
12. Crecimiento acumulado del empleo en los sectores público y privado	32
13. Participación de la remuneración del trabajo en las regiones de la OCDE. 1964-95	35
14. Crecimiento de los salarios reales de los trabajadores con baja remuneración	36
15. Diferencias de tasa de ocupación y de tasa de paro por nivel de cualificación	37
16. Evolución de las prestaciones por desempleo desde los años sesenta: indicador sintético de derechos a prestaciones	38

RECUADROS

1.	Consideraciones estadísticas	41
2.	La globalización	45
3.	Lo que no hay que hacer	48
4.	Paro coyuntural y paro estructural	57
5.	La trampa de la pobreza	78

INTRODUCCIÓN

■ El paro, que afecta a todas las categorías sociales, tal vez es el fenómeno contemporáneo más temido. Hay 35 millones de personas en paro en los países de la OCDE. Otros quince millones, aproximadamente, o bien han renunciado a buscar trabajo o bien han aceptado, contra su voluntad, un trabajo a tiempo parcial. En algunos países de la OCDE, casi la tercera parte de los jóvenes están sin trabajo.

■ El crecimiento económico contribuirá a hacer disminuir el paro. Pero el paro no es sólo coyuntural; posee un componente estructural que persiste incluso en el transcurso de una recuperación. Este elemento es más difícil de combatir y es todavía más alarmante.

■ El paro estructural aparece cuando existe un desfase entre las presiones a las que las economías se ven sometidas para adaptarse al cambio y la capacidad de estas últimas para responder. La adaptación es esencial para progresar en un mundo que se caracteriza por la multiplicación de nuevas tecnologías, la globalización y la dura competencia que se ejerce a nivel nacional e internacional. Los efectos benéficos potenciales son tal vez todavía más importantes que los que han resultado de la apertura exterior de las economías tras la Segunda Guerra Mundial. Ahora bien, hoy día las economías y las sociedades de la OCDE están mal pertrechadas para recoger los frutos. Las políticas y los sistemas vigentes han vuelto rígidas estas economías y han paralizado su capacidad, incluso su voluntad de adaptación. Para que estas ventajas potenciales se hagan efectivas, las sociedades y las economías deben responder rápidamente a los nuevos imperativos y explotar las posibilidades futuras que se avizoran. Para muchos, el cambio es desgarrador.

■ Para los gobiernos, inducir a las sociedades a adaptarse a las nuevas tecnologías y a las nuevas formas del comercio mundial exige escoger entre varias opciones y mantener una disciplina. El reto a afrontar consistirá en abrirse al cambio, en vez de ceder a las presiones para resistir al mismo mediante el proteccionismo y demás instrumentos de limitación de la competencia.

■ Los gobiernos deben pues definir y replantear todo el conjunto de políticas económicas y sociales para impulsar –o a veces dejar de obstaculizar– la adaptación a las nuevas formas de producción y de comercio exterior que surgen. Se trata, no obstante, de un desafío que los gobiernos no pueden afrontar en solitario. Es necesario un alto grado de consenso social para emprender los cambios que se imponen. Las empresas, los sindicatos y los trabajadores deben demostrar capacidad de innovación para concebir los productos, los procedimientos y las formas de trabajo nuevas que sean generadoras de empleo, y para desarrollar los perfiles de formación que exigirán los puestos de trabajo de mañana.

■ Algunas personas tendrán, no obstante, dificultades especiales para llevar a cabo la adaptación exigida. Las economías y las sociedades que reinviertan parte de los beneficios obtenidos con el cambio en acelerar este proceso, ayudándoles a adaptarse, serán las que consigan mejores resultados.

■ A pesar de ello, algunas personas no serán capaces de adaptarse a las exigencias de una economía en transformación. Sin embargo, también ellos deben beneficiarse del progreso. Su exclusión de la corriente principal de actividades económicas corre el riesgo de provocar tensiones sociales, que podrían tener consecuencias graves en el plano humano y económico.

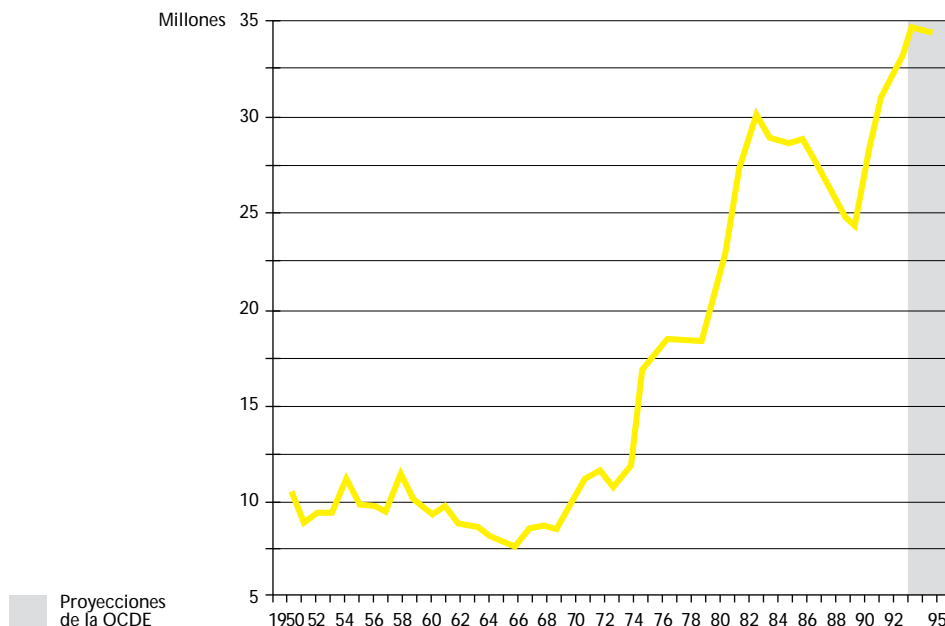
■ La primera parte de este informe expone los hechos esenciales que caracterizan el paro actual. La segunda parte explica las evoluciones observadas e indica los principales elementos a tener en cuenta, a la hora de formular una política que afronte el problema. La tercera parte propone una estrategia para el empleo y recomendaciones detalladas.

Parte I. HECHOS BÁSICOS*

■ La cifra de 35 millones de parados, es decir, en torno al 8,5% de la población activa de los países de la OCDE, representa un enorme despilfarro de recursos humanos, indica que existen graves ineficiencias en los sistemas económicos y provoca un profundo sufrimiento en el cuerpo social. La naturaleza del paro –diferencia entre el número de personas que ocupan o buscan un puesto de trabajo (la población activa) y el número de puestos de trabajo disponibles (empleo)– se manifiesta a través de unos rasgos o hechos básicos que atañen a los trabajadores en las economías de la OCDE, a los puestos de trabajo que resultan de las transformaciones de las estructuras industriales, así como al comportamiento de los salarios.

Gráfico 1

EL PARO EN EL ÁREA DE LA OCDE. 1950-1995



(*) Sólo se han utilizado los datos anteriores al 15 de mayo de 1994.

El paro: situación actual

■ Durante los años cincuenta y sesenta, el área de la OCDE contaba en total menos de 10 millones de parados en promedio. Pero en el transcurso de una sola década, entre 1972 y 1982, su número se triplicó. La prolongada expansión económica subsiguiente sólo ha hecho descender el número total de personas sin empleo a 25 millones en 1990. Desde entonces, este número ha aumentado fuertemente.

■ El crecimiento tendencial del paro en la OCDE ha seguido una pauta temporal diferente según las regiones:

■ En América del Norte, las tasas de paro eran relativamente altas en los años cincuenta y sesenta. Pero desde 1970 han seguido sólo una ligera tendencia al alza, si bien caracterizada por amplias fluctuaciones coyunturales. El paro, que alcanzó un máximo por encima del 7,5% en 1992 –es decir, un valor muy inferior al nivel máximo anterior de principios de los años ochenta, que superó el 9,5%– se sitúa hoy día en torno al 7%.

■ Por el contrario, el paro en la Comunidad Europea (CE) y en Oceanía ha aumentado rápidamente desde mediados de los setenta, hasta alcanzar hoy día, en las dos regiones, cifras récord en torno al 10-11%.

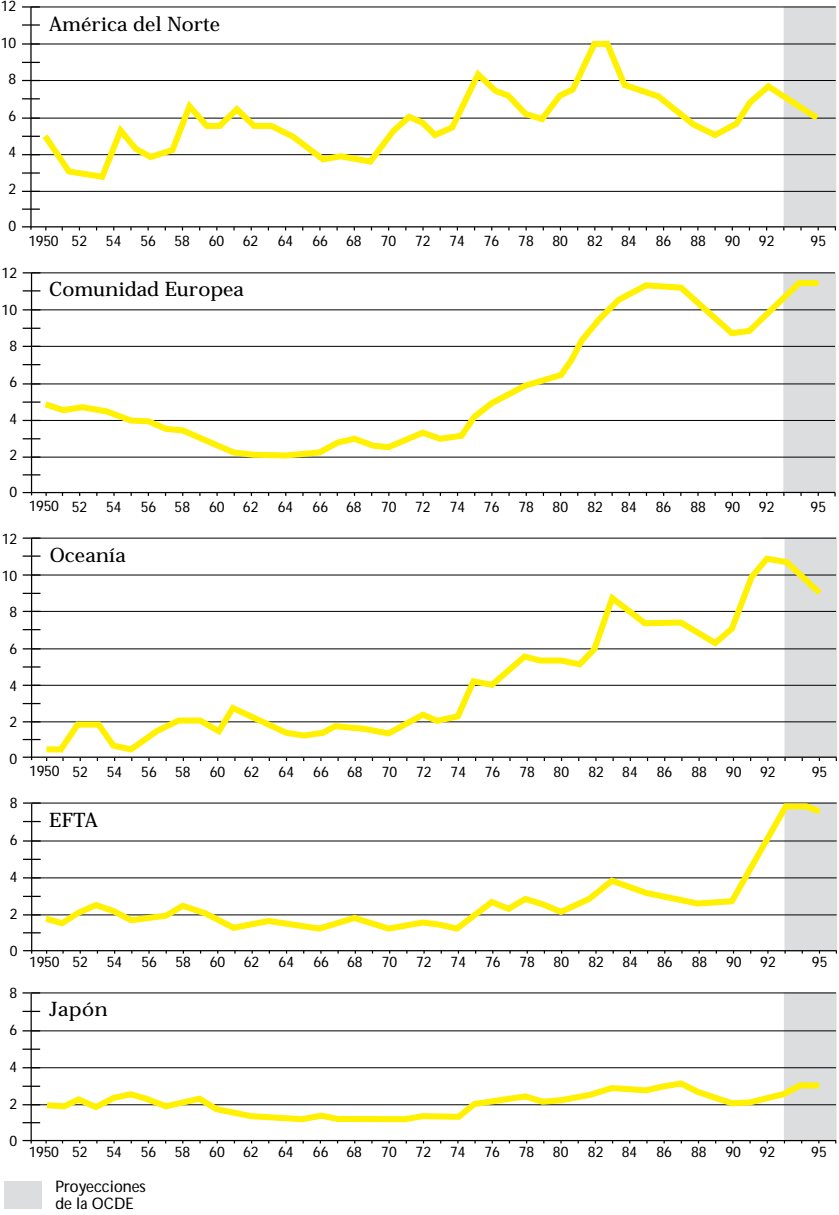
■ Los países de la EFTA consiguieron estabilizar la tasa de paro en un intervalo del 2 al 4% hasta 1990. Desde entonces, esta tasa ha aumentado intensamente, alcanzando casi el 8%.

■ Japón ha conseguido, durante todo el período de posguerra, mantener la tasa de paro a un nivel bajo: entre el 1 y el 3%. Hoy día, esta tasa alcanza casi el 3%.

■ Incluso la cifra oficial de 35 millones de parados no refleja la realidad del fenómeno del paro en toda su extensión. Son muchas las personas deman-

Gráfico 2

TASAS DE PARO EN LAS REGIONES DE LA OCDE. 1950-1995
(Porcentaje)



dantes de un puesto de trabajo que han renunciado a buscarlo. El trabajo a tiempo parcial involuntario está muy extendido. En ciertos países de Europa, el trabajo con horario reducido o “paro parcial”, financiado a través de los sistemas de prestaciones de desempleo se ha convertido en una práctica corriente. En Japón, el subempleo no es despreciable: las empresas, sobre todo las grandes, conservan su plantilla en período de flexión de la actividad, en el marco de una estrategia de empleo de por vida. Estos elementos de subempleo podrían hacer aumentar el paro total del área de la OCDE entre el 40 y el 50%. La importancia de este fenómeno se halla, sin embargo, atenuada en parte por el hecho de que ciertos “parados” ejercen probablemente un empleo “no declarado” (ver recuadro 1, pág. 41).

■ Determinadas categorías de activos resultan más afectadas por el paro que otras:

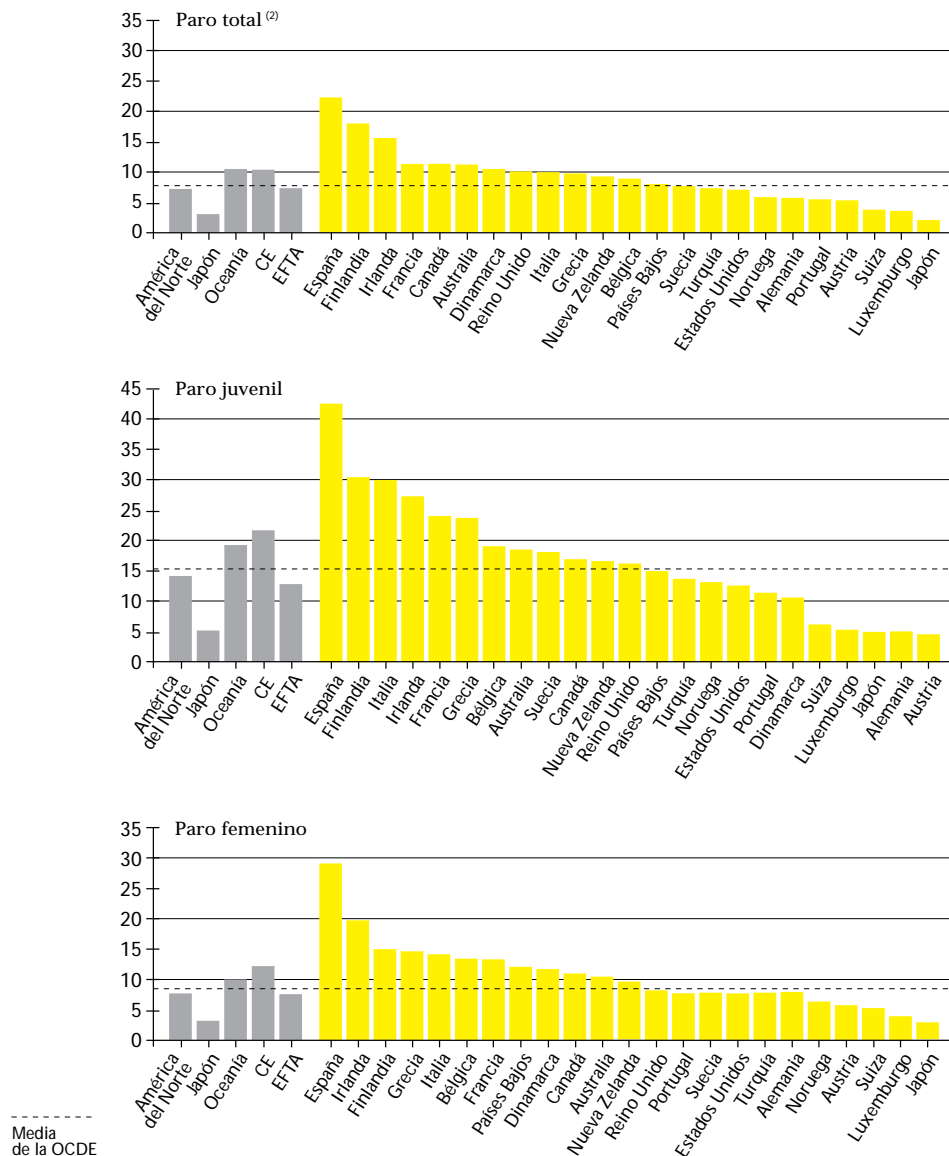
■ En la mayor parte de los países de la OCDE, los jóvenes sufren siempre una tasa de paro muy superior a la de los adultos (Cuadro 1) –30% o más de la población activa joven en muchos países de Europa (Italia, España y Finlandia). Son excepción los países dotados desde hace tiempo de un sólido sistema de aprendizaje, sobre todo Alemania y Austria.

■ En la Comunidad Europea, las mujeres resultan más afectadas por el paro que los hombres, menos en el Reino Unido. Por el contrario, en la mayoría de los otros países de la OCDE las tasas de paro masculinas son más elevadas.

■ Dentro del mismo país, las disparidades regionales de tasas de paro son generalmente más acentuadas y mucho más persistentes en Europa que en Australia y en Estados Unidos. La distribución regional del paro es particularmente desigual en Alemania (tras la unificación), en Finlandia, en España, en Italia y en Portugal.

Gráfico 3

TASAS DE PARO.⁽¹⁾ 1993
(Porcentaje)



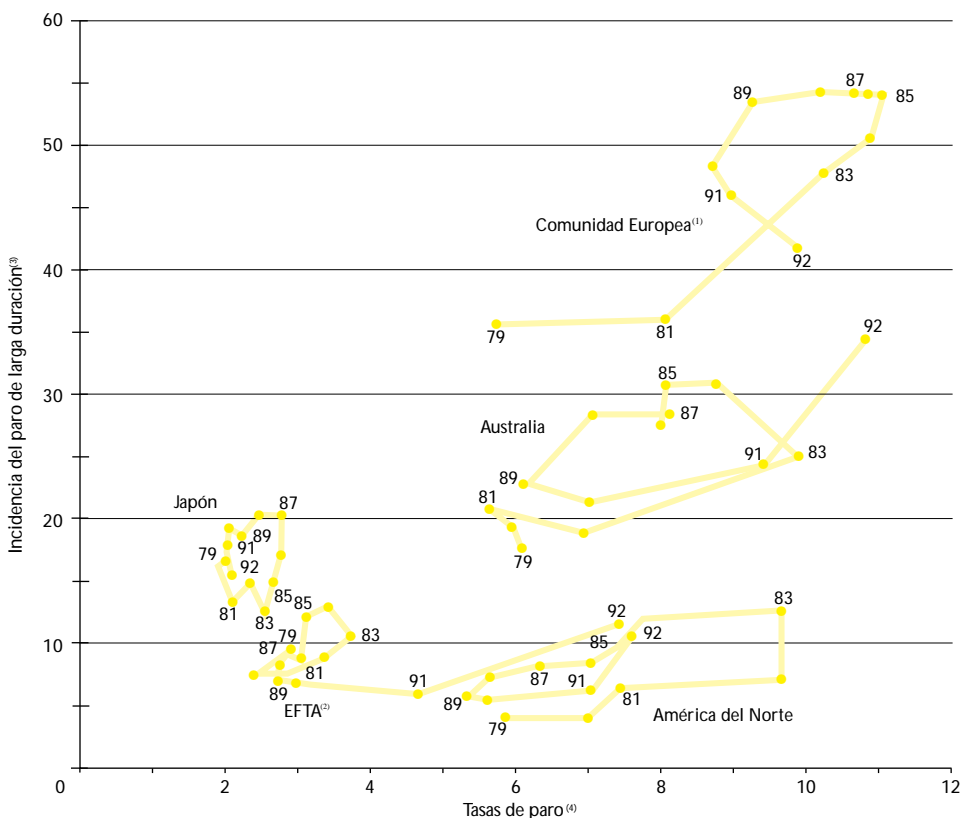
(1) Todos los países están clasificados en orden decreciente.

(2) Tasas de paro estandarizadas establecidas por la OCDE, salvo para Austria, Dinamarca, Grecia, Luxemburgo, Suiza y Turquía.

■ La gravedad del paro depende, no solamente del riesgo de la pérdida de empleo, sino también de la probabilidad de que esta situación se alargue. La participación del paro de larga duración en el paro total es muy variable. En la Comunidad Europea, más del 40% de los parados estaban sin empleo desde al menos 12 meses en 1992, frente a un tercio en Oceanía, alrededor del 15% en los países de la EFTA y en Japón, y el 11% solamente en América del Norte.

Gráfico 4

PARO TOTAL Y PARO DE LARGA DURACIÓN



(1) Excluidos Luxemburgo y Portugal para todos los años, y excluida Grecia en 1979.

(2) Sólo se toman en cuenta Finlandia, Noruega y Suecia.

(3) Personas en paro desde hace 12 meses o más, en porcentaje del total de parados.

(4) Tasas de paro estandarizadas.

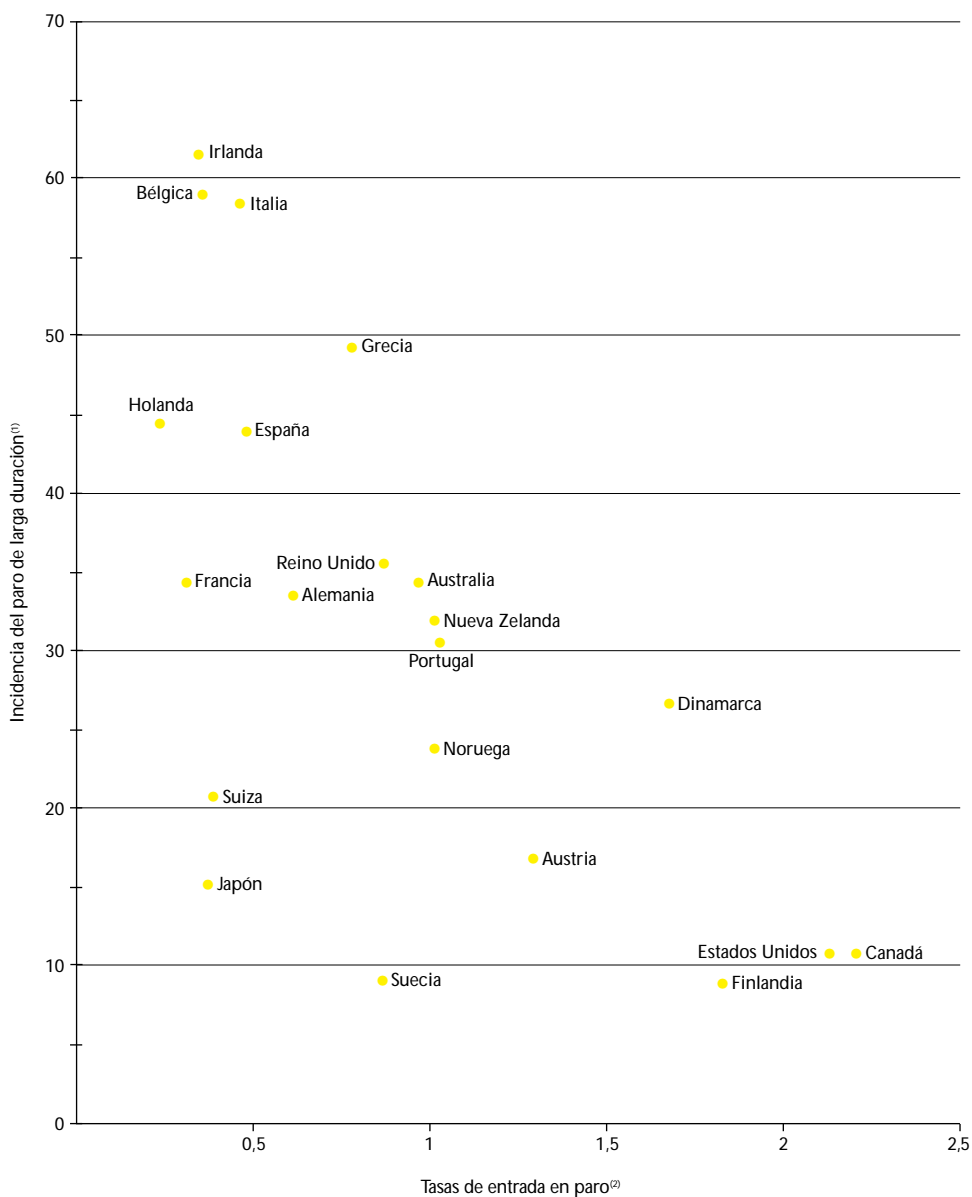
■ Cualquiera que sea la tasa de paro (eje horizontal del gráfico 4), el componente de paro de larga duración es mucho más elevado en los países de la CE, por ejemplo, que en América del Norte. En la CE ha aumentado por gradientes o escalones, aumentando intensamente durante la recesión de principios de los ochenta y atenuándose sólo ligeramente durante la fase de recuperación. Por el contrario, en América del Norte ha aumentado mucho menos durante la recesión para disminuir luego netamente y volver en 1989 prácticamente a su nivel de 1979.

■ La intensidad del paro de larga duración respecto al paro total varía mucho en función de la edad. En casi todos los países de la OCDE, los trabajadores de edad avanzada (de 55 años y más) son los más expuestos al paro de larga duración –en muchos países de la CE, más de dos parados de edad avanzada de cada tres están sin trabajo desde hace más de un año. En general, los jóvenes atraviesan períodos de paro más cortos. Además, su participación en el paro de larga duración ha disminuido en el transcurso de los años ochenta. Sin embargo, numerosos jóvenes sufren todavía un paro prolongado. En España, en Irlanda y en Italia, por ejemplo, el paro de larga duración afecta, en el 50 ó 70% de los casos, a jóvenes sin empleo.

■ La alta frecuencia del paro de larga duración en la mayoría de los países de la CE viene asociada a bajas tasas de entrada en paro. Se observa una relación inversa –baja frecuencia del paro de larga duración y altas tasas de entrada en paro– en América del Norte. Cabe concluir, por tanto, que numerosos países de la OCDE tienen un problema de contratación: si el riesgo de caer en paro es relativamente débil respecto a otros países, un trabajador, una vez en paro, tiene relativamente pocas probabilidades de volver a encontrar rápidamente otro puesto de trabajo. Por el contrario, en Estados Unidos y en Canadá, el riesgo de paro es mayor, pero los parados tienen mayores probabilidades de volver a colocarse rápidamente.

Gráfico 5

PARO DE LARGA DURACIÓN Y FLUJOS DE ENTRADA EN PARO. 1992



(1) Personas en paro desde hace un año o más, en porcentaje del total de parados.

(2) Parados de menos de un mes en porcentaje de la población de 15 a 64 años, excluidos los parados.

Tabla 1

EL PERFIL DEL PARO EN LA OCDE

	Tasas de paro (1993) ⁽¹⁾			Parados de larga duración en porcentaje de paro total ⁽²⁾ (1992)
	Total	Jóvenes	Mujeres	
América del Norte	7,2	13,8	6,9	11,2
Canadá	11,1	17,8	10,6	11,2
Estados Unidos	6,7	13,3	6,5	11,2
Japón	2,5	5,1	2,6	15,4
CE	10,6	20,6	12,2	42,2
Bélgica	9,1	19,6	13,7	59,0
Dinamarca	10,4	11,4	11,3	27,0
Francia	11,6	24,6	13,7	36,1
Alemania	5,8	4,9	6,1	33,5
Grecia ⁽³⁾	9,8	24,6	15,4	49,7
Irlanda ⁽⁴⁾	15,8	27,9	20,1	60,2
Italia	10,2	30,6	14,6	58,2
Luxemburgo	2,6	5,7	3,6	17,6
Países Bajos	8,3	15,0	11,7	44,0
Portugal	5,5	12,0	6,5	30,9
España	22,4	43,2	28,9	47,4
Reino Unido	10,3	16,9	8,1	35,4
EFTA	7,4	12,6	7,0	13,1
Austria	4,2	4,7	4,9	16,9
Finlandia	17,7	30,8	15,6	8,2
Islandia	5,2	–	5,2	–
Noruega	6,0	13,5	5,2	23,5
Suecia	8,1	18,4	6,6	8,0
Suiza	3,7	6,8	4,7	20,6
Oceanía	10,6	18,4	9,9	34,2
Australia	10,8	18,7	10,1	34,5
Nueva Zelanda	9,5	17,2	8,9	31,9
Turquía	7,3	13,9	6,3	43,7
OCDE	7,8	15,1	8,2	28,6

(1) Para el total, tasas de paro estandarizadas por la OCDE (estimaciones nacionales en el caso de Austria, Grecia, Islandia, Suiza y Turquía; tasas de paro comparables en el sentido de la CE en el caso de Dinamarca y de Luxemburgo).

Para los jóvenes (menores de 25 años) y las mujeres, tasas de paro comparables en el sentido de la CE y estimaciones nacionales.

(2) Por parados de larga duración hay que entender todas las personas que han estado en paro sin interrupción durante un año o más.

(3) Las tasas de paro de los jóvenes y las mujeres se refieren al año 1992.

(4) El porcentaje de parados de larga duración se refiere al año 1991.

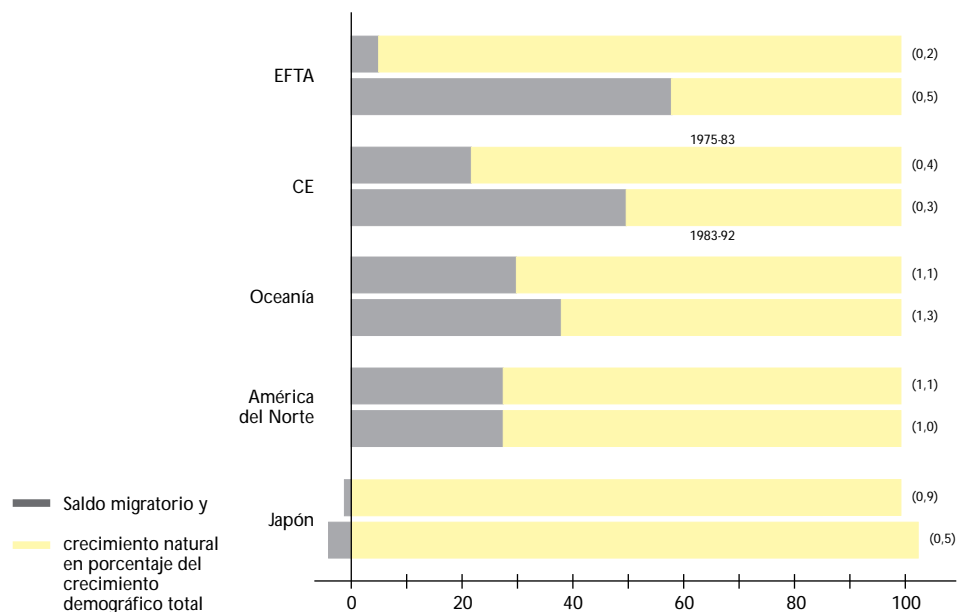
Las personas

■ La evolución de la población activa y del empleo depende en gran medida de los cambios demográficos, los cuales, junto con las migraciones, explicaban cinco sextos del crecimiento de la población activa que experimentaron los países de la OCDE en los años ochenta.

■ La población en edad de trabajar de los países de la OCDE aumenta mucho más despacio (0,5% al año a principios de los años noventa), que en el transcurso de los años setenta (más del 1% al año). La desaceleración ha sido particularmente intensa en América del Norte, pero esta región experimenta todavía, así como Oceanía, un crecimiento demográfico más rápido que el de Japón, la Comunidad Europea o los países de la EFTA.

Gráfico 6

COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN LAS REGIONES DE LA OCDE. ⁽¹⁾ 1975-83 y 1983-92



(1) Las cifras entre paréntesis indican la tasa anual media de crecimiento demográfico expresada en porcentaje.

■ El número de jóvenes de 15 a 24 años alcanza un máximo durante los años ochenta: la mayoría de los países de la OCDE experimentan hoy día el envejecimiento de su población total y de su población activa. Esta tendencia corre el riesgo de acentuarse en los próximos diez o veinte años, con un fuerte aumento de la proporción de trabajadores de edad avanzada en la población activa y de jubilados en la población total.

■ Los cambios que intervienen en las migraciones internacionales afectan también a la población en edad de trabajar y a la oferta de mano de obra. En los países de la EFTA y de la CE, las migraciones netas han contribuido al crecimiento de la población en mucha mayor medida entre 1983 y 1992, que durante el período 1975-83; esta situación se explica en parte por la afluencia de refugiados y de demandantes de asilo y por los movimientos de grupos étnicos (sobre todo de origen alemán) inducidos por la apertura de fronteras de los países de Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética. En los países tradicionales de acogida, las evoluciones han sido diferentes. En Oceanía, la contribución relativa de las migraciones netas al crecimiento demográfico se ha reforzado también, pero en proporciones muy inferiores a los países de la EFTA y de la CE. En América del Norte, la situación apenas ha variado. En Japón, en contra de la evolución observada en las otras regiones, el saldo migratorio neto ha sido insignificante durante las dos últimas décadas.

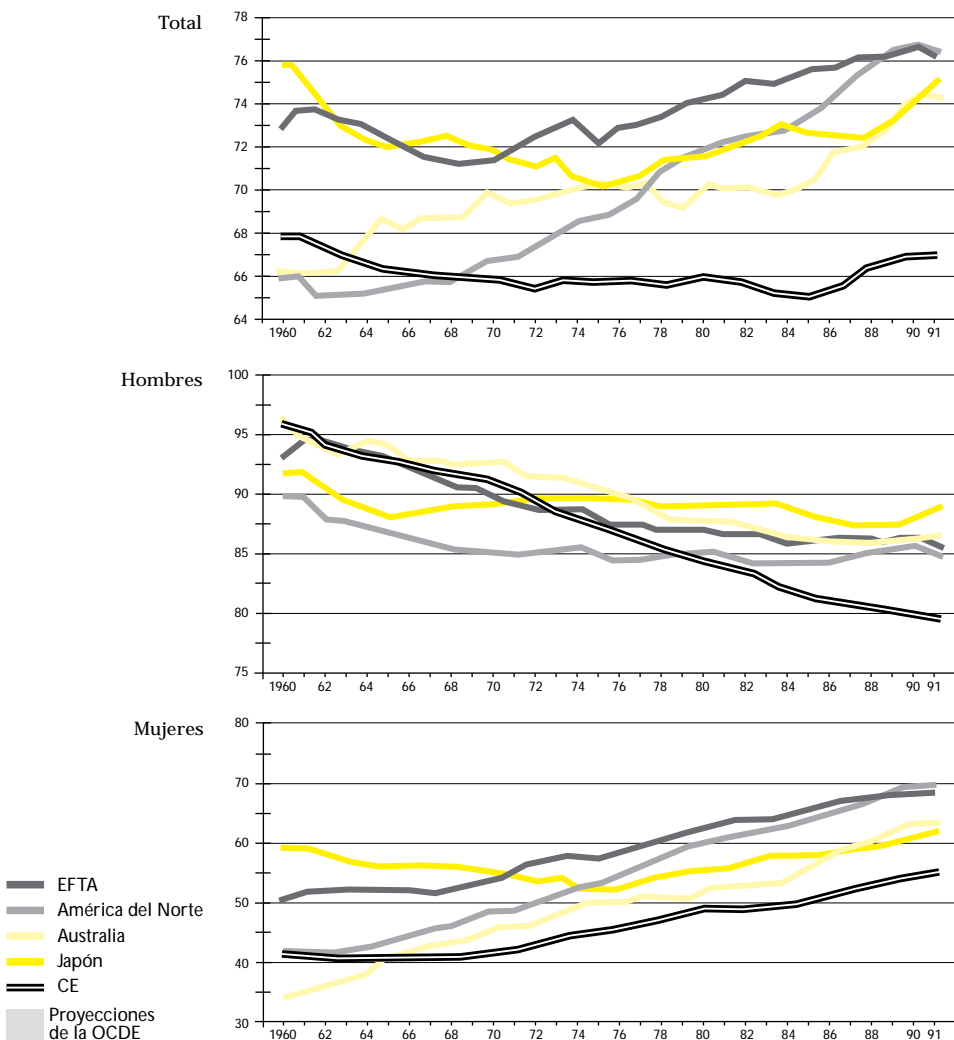
■ El tamaño de la población activa depende también de las tasas de actividad –es decir, de la proporción de la población en edad de trabajar que es activa. Las tasas de actividad globales en Japón (74%) y en los países de la CE (67%) apenas han variado durante los últimos treinta años. Pero han aumentado de forma apreciable en los países de la EFTA, en Oceanía y en América del Norte, hasta situarse en torno al 75%.

■ En general, las tasas de actividad femeninas han aumentado y las masculinas han disminuido, reduciendo así su diferencia. En Australia y en América del Norte, el aumento de las tasas de actividad femenina ha sido particularmente rápido durante los años ochenta. La relativa estabilidad de la tasa de actividad

femenina observada en los países de la CE encubre evoluciones muy contrastadas de unos países a otros. En muchos de ellos (España, Grecia, Irlanda e Italia), las mujeres son todavía mucho menos activas que en los demás países de la OCDE.

Gráfico 7

TASAS DE ACTIVIDAD EN LAS REGIONES DE LA OCDE.⁽¹⁾ 1960-91



(1) Activos en porcentaje de la población de 15 a 64 años.

- Durante los años ochenta, las tasas de actividad de los jóvenes han disminuido generalmente sobre todo a causa del aumento de las tasas de escolarización y de retención en el sistema de enseñanza. Además, los trabajadores de edad avanzada se han retirado en mayor número de la vida activa, con frecuencia al haberseles ofrecido planes de jubilación anticipada y pensiones de invalidez.

- El nivel de educación medio de la población activa ha seguido aumentando en todos los países de la OCDE, con la llegada al mercado de trabajo de sucesivas promociones de nuevos incorporados con mayor cualificación y la jubilación o cese de actividad de trabajadores de edad avanzada con menor cualificación.

Los puestos de trabajo

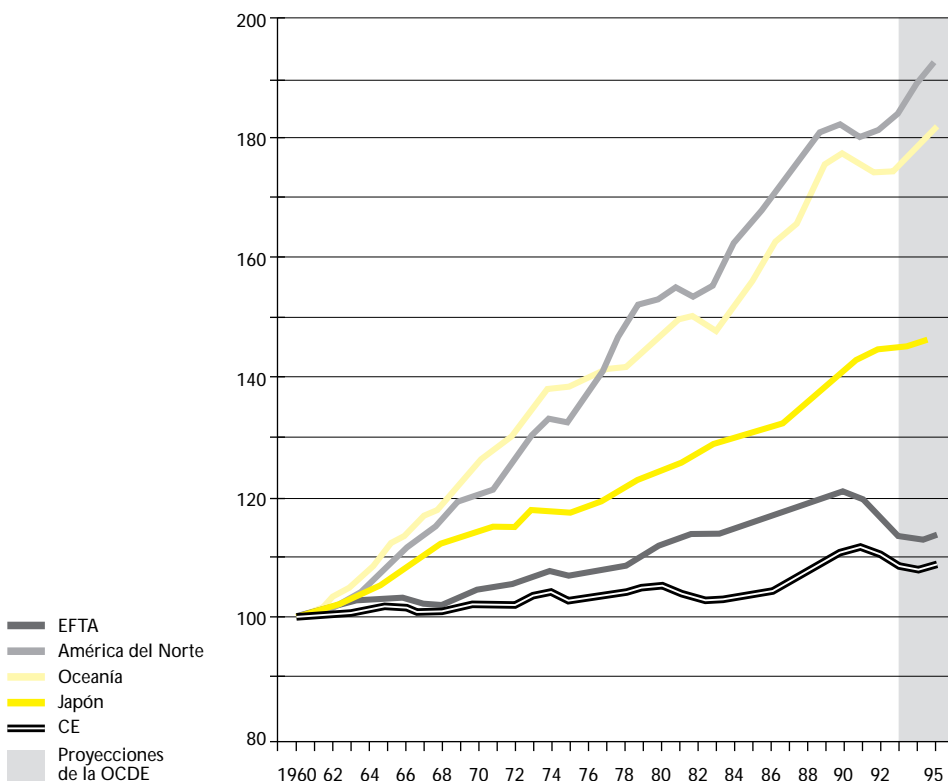
- El crecimiento más fuerte del empleo se ha producido en América del Norte (1,8% al año, desde 1960) y en Oceanía (1,7%) y el más débil en los países de la CE (en torno al 0,3%) y de la EFTA (0,6%), ocupando Japón una posición intermedia (1,2%). El débil crecimiento del empleo en la Comunidad Europea no sólo ha coincidido con la desaceleración del crecimiento demográfico sino también con un descenso a largo plazo de la tasa de ocupación.

- Desde la segunda mitad del siglo XIX, la agricultura ha visto desaparecer sus puestos de trabajo. Hoy día sólo representa el 7% del empleo civil total en los países de la OCDE, frente al 14% en 1970 y casi el 50% en 1870. La importancia relativa del empleo industrial (pero no de la producción) ha descendido igualmente, al disminuir su proporción desde casi el 40% del empleo en los países de la OCDE en 1970 a menos del 30% en 1992. La contrapartida ha sido un aumento continuo del peso del empleo en el sector de servicios.

■ Los cambios registrados en la composición sectorial del empleo se explican por muchos factores, pero, sobre todo, por la evolución del comercio internacional y de la tecnología. El comercio internacional ha aumentado en general más rápido que el PIB. Se lleva a cabo en su mayor parte entre los países de la OCDE y se trata en gran medida (del 70 al 80% en el caso de los países de la OCDE) de intercambios de productos similares dentro de un mismo sector –es decir, de comercio intrasectorial. Aunque se desarrolla rápidamente, el comercio con países de fuera de la OCDE, como las economías dinámicas de Asia (EDA) y la China, sigue siendo limitado.

Gráfico 8

CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS REGIONES DE LA OCDE. 1960-95
(Índice 1960 = 100)

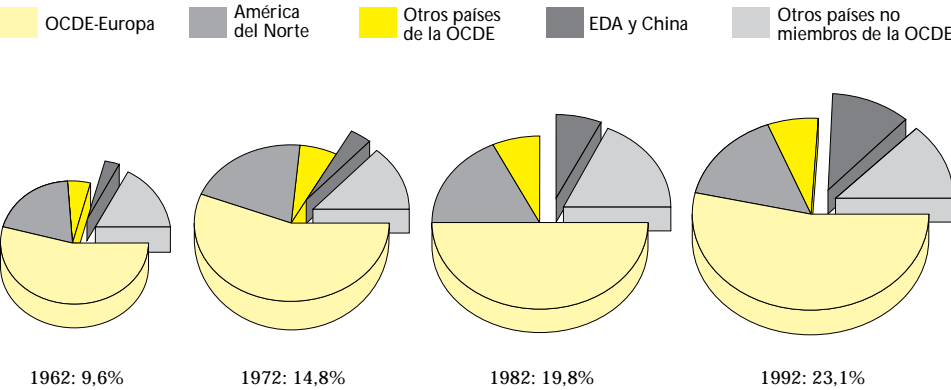


■ Las importaciones que provienen de países de fuera de la OCDE están constituidas por manufacturas intensivas en mano de obra y materias primas, mientras que los productos exportados por los países de la OCDE incorporan con frecuencia un nivel de tecnología relativamente elevado. El saldo del comercio de manufacturas con los países de fuera de la OCDE sigue siendo excedentario, aunque haya disminuido en los años ochenta debido a la fuerte contracción del mercado de la OPEP, al estancamiento de la demanda en los países en desarrollo sobreendeudados y a la aparición de un déficit comercial frente a los países de Asia en vías de industrialización.

■ Con anterioridad, esta degradación afectaba esencialmente a algunos sectores intensivos en mano de obra; en particular, el textil, el vestido y el calzado. Durante los últimos diez años, los intercambios con determinados socios comerciales de fuera de la OCDE han evolucionado: en particular, las economías dinámicas de Asia han aumentado sus partes de mercado en sectores de alta tecnología, tales como maquinaria de oficina y telecomunicaciones.

Gráfico 9

VOLUMEN⁽¹⁾ Y ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE MANUFACTURAS DE LOS PAÍSES DE LA OCDE



(1) Importaciones más exportaciones de productos manufacturados en porcentaje del PIB nominal. Este indicador consta al pie de cada círculo para los años 1962, 1972, 1986 y 1992. El tamaño de los círculos depende del valor del indicador.

■ El progreso tecnológico sigue modificando la naturaleza de los puestos de trabajo. Son los grandes países de la OCDE dotados de amplios mercados internos, los que generalmente han registrado la más alta proporción de empleos en las industrias manufactureras de alta tecnología (parte izquierda del gráfico 10). Pero la expansión rápida de los mercados internacionales de productos surgidos de nuevas tecnologías pone este tipo de producción al alcance de pequeños países. Así, no solamente Japón sino también ciertos pequeños países (sobre todo Irlanda, Australia, Finlandia y Noruega) han conseguido un notable éxito en aumentar su competitividad en las industrias de alta tecnología (parte derecha del gráfico 10).

■ Muchos otros países europeos han tenido escaso éxito en la expansión de sus exportaciones de productos de alta tecnología. El único gran país de la CE que ha reforzado sensiblemente su ventaja comparativa en el campo de los productos de alta tecnología –el Reino Unido– no lo ha conseguido ganando partes de mercado para estos tipos de productos, sino a expensas de una pérdida considerable de partes de mercado para los productos de baja o media tecnología a principios de los años ochenta.

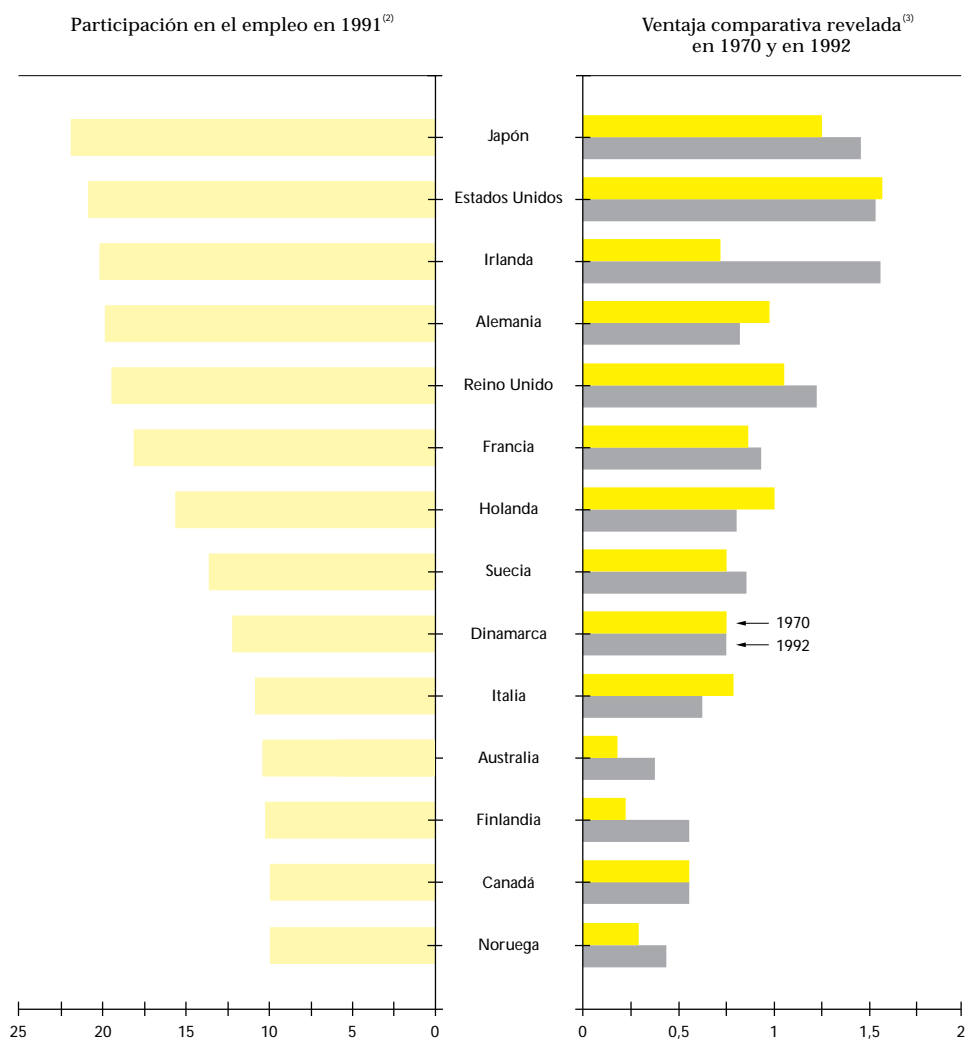
■ La proporción de empleo en el sector servicios en el área de la OCDE ha pasado de menos del 50% en 1970 a casi el 65% en 1992. La mayoría de los puestos de trabajo que han aparecido durante los años ochenta, se han creado en sectores de servicios tales como el sector financiero, los seguros y los servicios a empresas, así como los servicios colectivos y personales.

■ Los años ochenta han visto invertirse la tendencia secular al descenso del trabajo independiente. En 13 países de la OCDE, el trabajo independiente fuera de la agricultura ha aumentado más deprisa que el empleo total. La contribución del trabajo independiente al conjunto de la creación de empleos ha sido particularmente intensa en Islandia, en Portugal y en el Reino Unido.

■ El trabajo a tiempo parcial representaba en los años ochenta una parte creciente del empleo total, sobre todo, en Austria, en Bélgica, en Canadá, en Francia,

Gráfico 10

PRODUCCIÓN DE MANUFACTURAS DE ALTA TECNOLOGÍA⁽¹⁾
EN DETERMINADOS PAÍSES DE LA OCDE



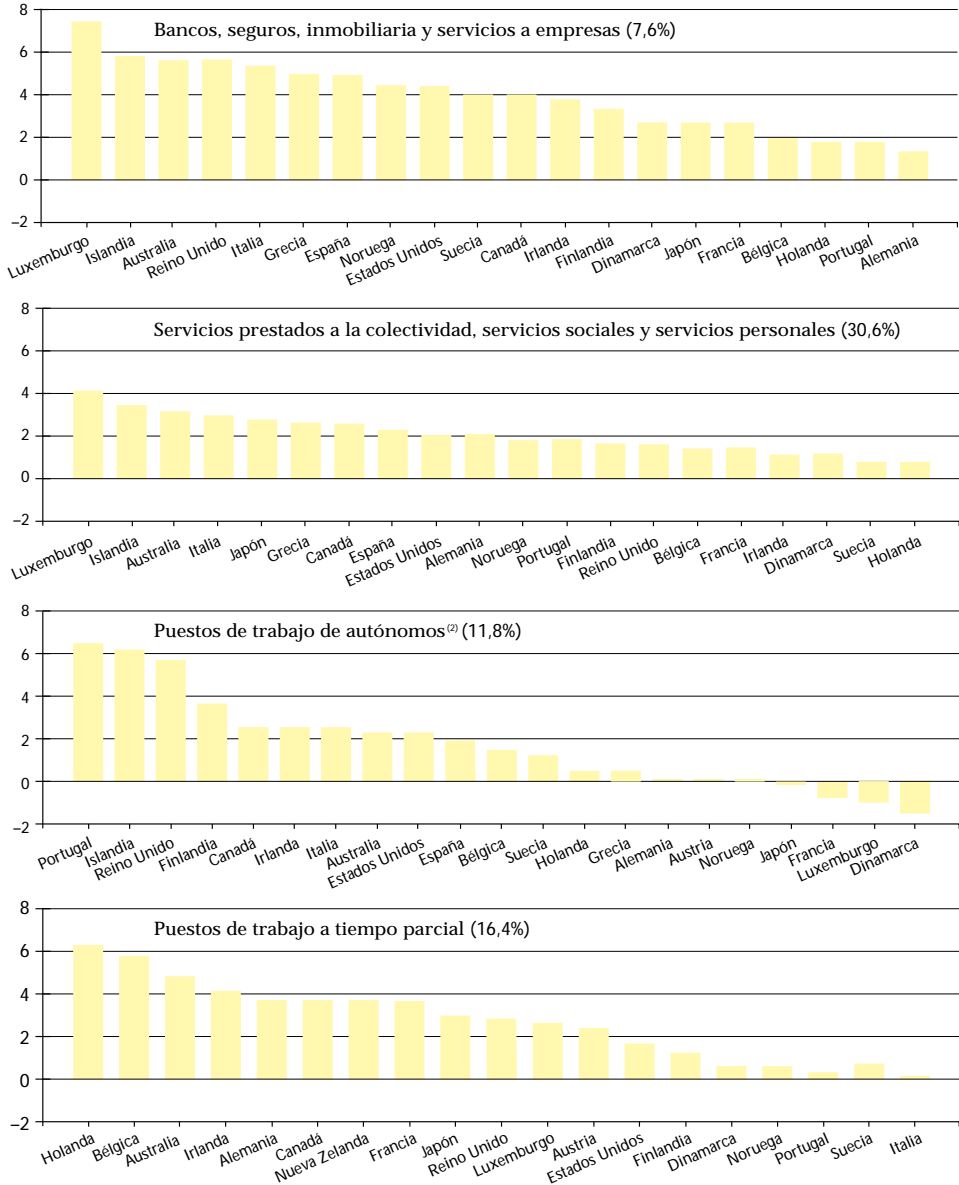
(1) Aeronáutica, informática y equipamiento de oficina, material de telecomunicaciones y semiconductores, electromecánica, productos farmacéuticos e instrumentos científicos.

(2) Puestos de trabajo en el sector de manufacturas de alta tecnología en porcentaje del total de puestos de trabajo en el sector de manufacturas. En el caso de Irlanda se excluyen los productos farmacéuticos.

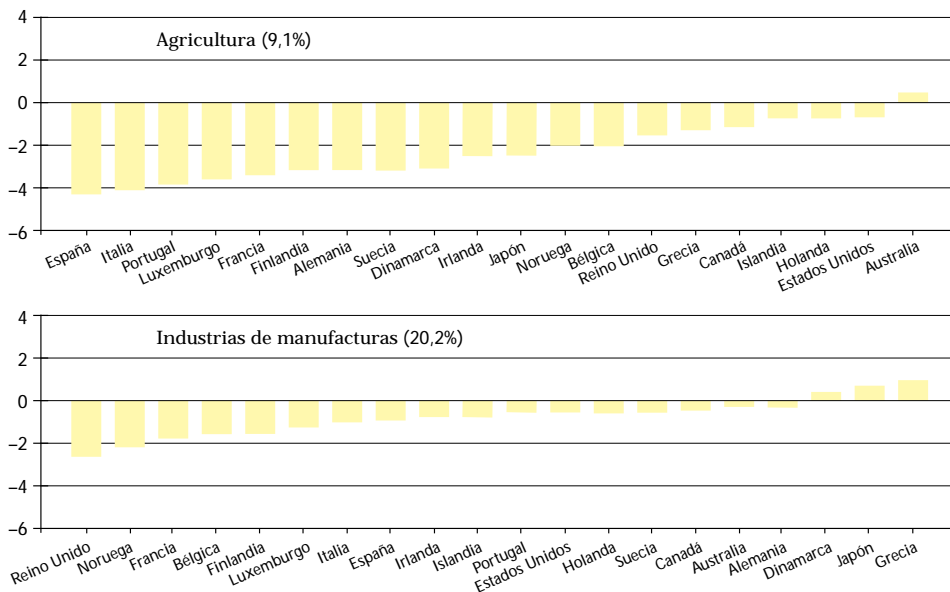
(3) Participación de las exportaciones de alta tecnología en el total de exportaciones de manufacturas del país en cuestión, respecto a la misma participación en el conjunto de países de la OCDE. Si el indicador es superior a 1, la participación de las exportaciones de productos de alta tecnología en el total de las exportaciones del país en cuestión es superior a la del conjunto de la OCDE.

Gráfico 11

FUENTES DE CREACIÓN DE EMPLEOS DURANTE LOS AÑOS OCHENTA ⁽¹⁾
 (Porcentaje anual de variación)



FUENTES DE SUPRESIÓN DE EMPLEOS (Porcentaje anual de variación)



(1) Las cifras entre paréntesis indican la media no ponderada de la participación de los sectores considerados en el empleo total a principios de los años noventa en el conjunto de los países de la OCDE.

(2) Excluida la agricultura.

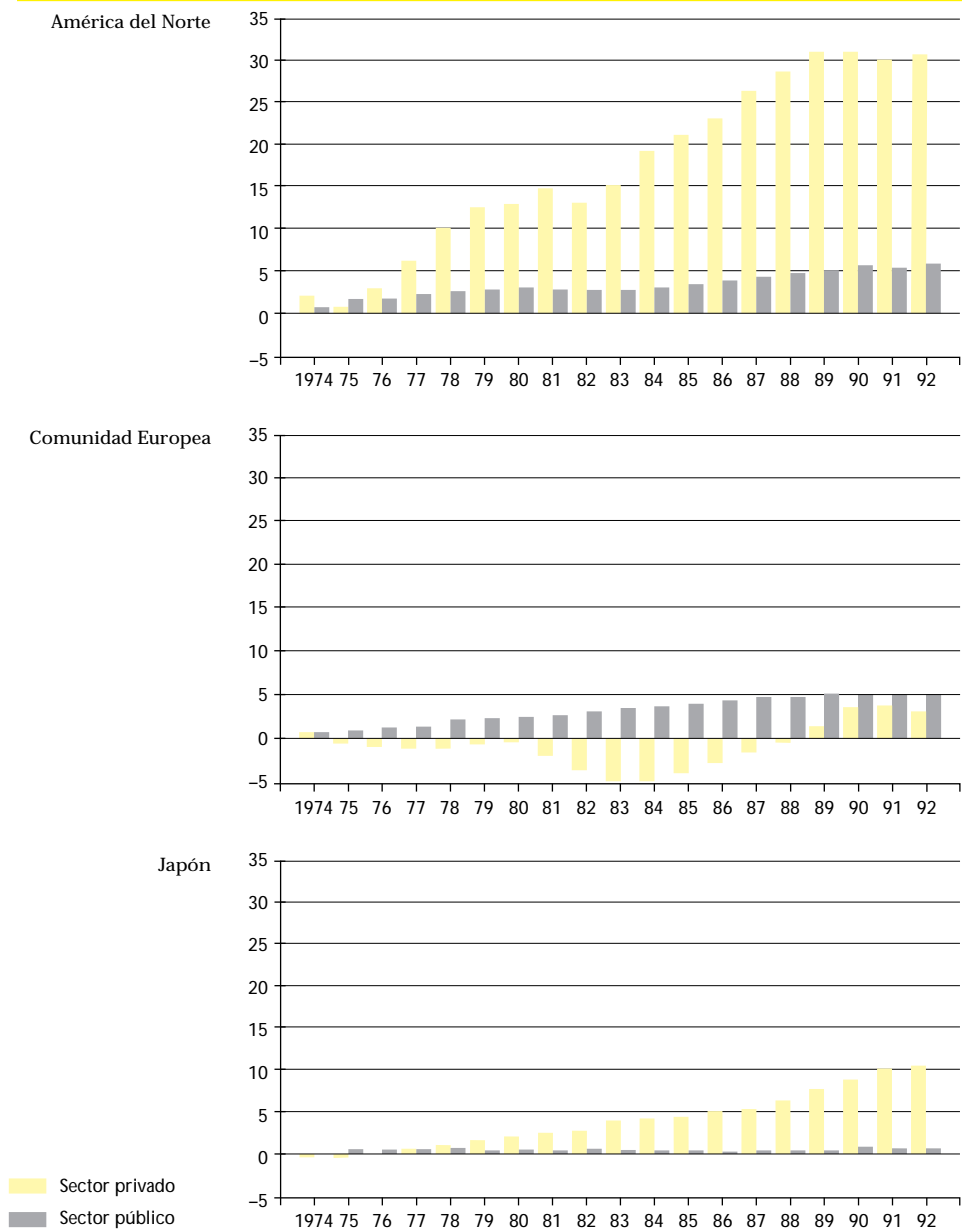
en Irlanda, en los Países Bajos y en el Reino Unido. Este aumento era imputable especialmente a las mujeres, muchas de las cuales trabajaban en los servicios.

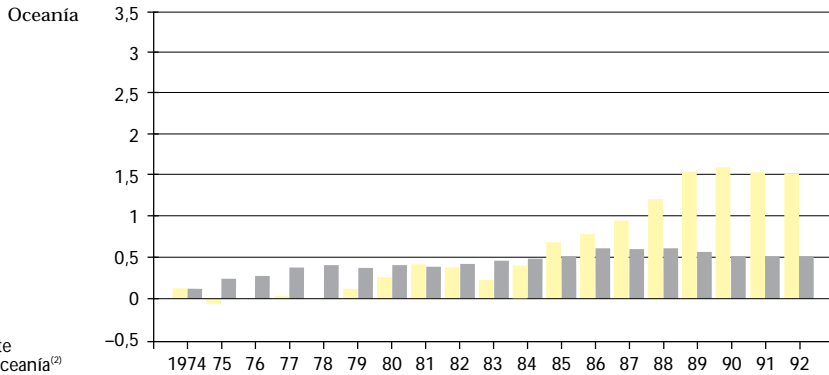
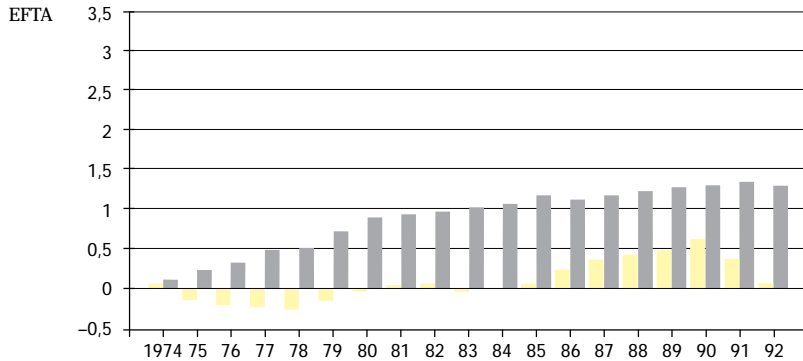
■ La participación del trabajo temporal en el empleo total se ha mantenido relativamente estable durante los años ochenta en numerosos países. Pero ha aumentado con bastante intensidad en España y en Francia a raíz de la flexibilización de la legislación relativa a los contratos de trabajo.

■ El crecimiento del empleo en Estados Unidos y en Japón se ha localizado sobre todo en el sector privado. Por el contrario, casi dos tercios de los 10 millones de puestos de trabajo que han aparecido en los países de la CE y de la EFTA desde principios de los años setenta, se han creado en el sec-

Gráfico 12

CRECIMIENTO ACUMULADO DEL EMPLEO EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO⁽¹⁾
 (Variación en millones, a partir de 1973)





Nota:
Escala diferente
para EFTA y Oceanía⁽²⁾

- (1) Las empresas públicas con vocación comercial se asimilan a empresas privadas.
- (2) La escala utilizada para la EFTA y Oceanía es superior en un factor de 10, a la utilizada para América del Norte, la Comunidad Europea y Japón.

tor público. Sin embargo, en el transcurso de los años ochenta, el ritmo de expansión del empleo en el sector público se ha desacelerado netamente en Europa mientras que el empleo en el sector privado, que había retrocedido desde mitad de la década de los setenta a principios de los ochenta, se recuperaba. Es en Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido donde se han producido, durante la última década, las ganancias de empleo más importantes en el sector privado. En Oceanía, el empleo en el sector público disminuye desde finales de los años ochenta.

Los salarios: el vínculo de unión entre las personas y los puestos de trabajo

■ Uno de los principales mecanismos que permite asegurar la correspondencia entre las personas y los puestos de trabajo es el ajuste de los salarios. Los salarios tienen grandes repercusiones sobre el empleo y el paro. El proceso de determinación de los salarios depende mucho, a su vez, de las presiones que pesan sobre el mercado de trabajo, de las expectativas sociales, de la legislación y de los sistemas de relaciones industriales, factores que influyen sobre la evolución de los salarios reales (salarios nominales ajustados en función del aumento de precios) y de las diferencias salariales.

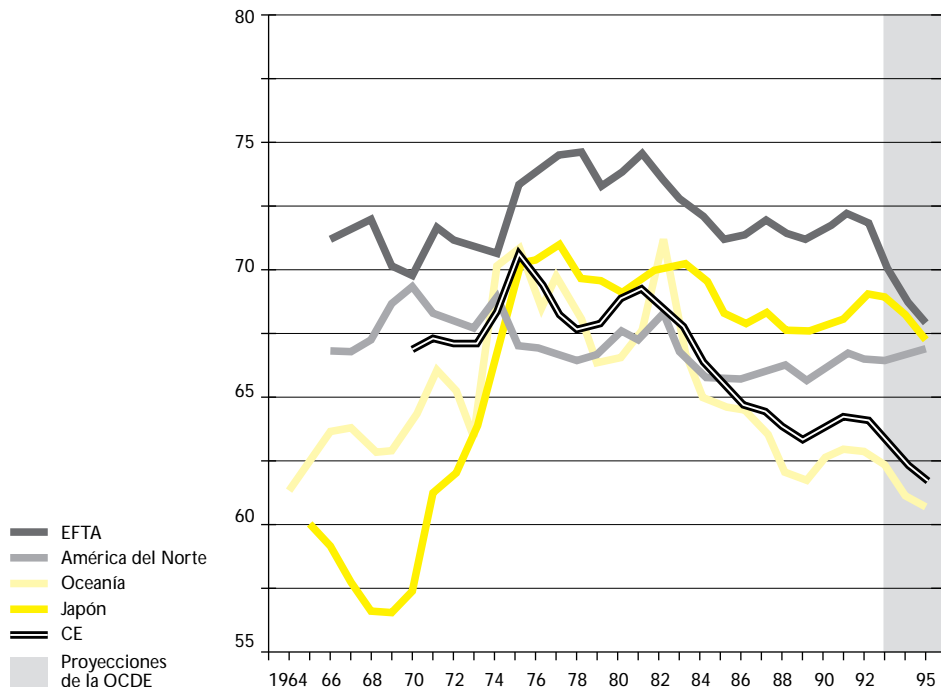
■ En el área de la OCDE, el aumento de los salarios reales se moderó tras el *shock* energético de 1979 en un clima caracterizado por las políticas macroeconómicas rigurosas, que doblegaron los tipos de inflación hasta situarlos de nuevo en los bajos niveles de los años sesenta. La participación de los salarios en la renta nacional ha vuelto a recaer a niveles equivalentes, incluso inferiores, a los de principios de los setenta. El consiguiente aumento de los beneficios ha creado un clima netamente más favorable a la inversión en el sector empresarial.

■ Entretanto, a medida que las participaciones de los salarios disminuían de una forma general, las diferencias salariales entre trabajadores poco cualificados y muy cualificados evolucionaban siguiendo pautas muy diferentes. En los países anglosajones, las diferencias salariales se ampliaron durante los años ochenta. Por el contrario, en los países de Europa continental se han mantenido, en general, prácticamente invariables o sólo han aumentado ligeramente tras haber disminuido durante las décadas anteriores.

■ La acentuación de las diferencias salariales se ha visto acompañada de una disminución efectiva de los salarios reales de los trabajadores de sexo

Gráfico 13

PARTICIPACIÓN DE LA REMUNERACIÓN DEL TRABAJO EN LAS REGIONES DE LA OCDE⁽¹⁾. 1964-95
(Porcentaje)



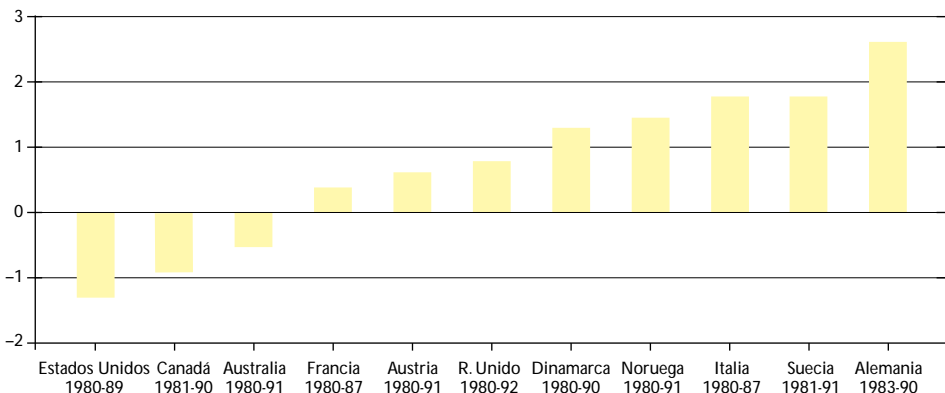
(1) Participación de la remuneración del trabajo (incluida una estimación de la de los autónomos) en el producto del sector empresarial.

masculino de baja cualificación en Australia, en Canadá y, sobre todo, en Estados Unidos. Por el contrario, el Reino Unido ha conocido, a la vez, una fuerte intensificación de las desigualdades en las ganancias y un aumento de las ganancias reales de los trabajadores de baja cualificación, en virtud de una subida rápida del conjunto de las remuneraciones salariales en los años ochenta.

■ En Estados Unidos, los salarios bajos son mucho más frecuentes que en la mayoría de los demás países de la OCDE. Más de la cuarta parte de los trabajadores ocupados a tiempo completo en Estados Unidos ganan menos

Gráfico 14

**CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS REALES DE LOS TRABAJADORES
CON BAJA REMUNERACIÓN⁽¹⁾**
(Porcentaje de variación anual)



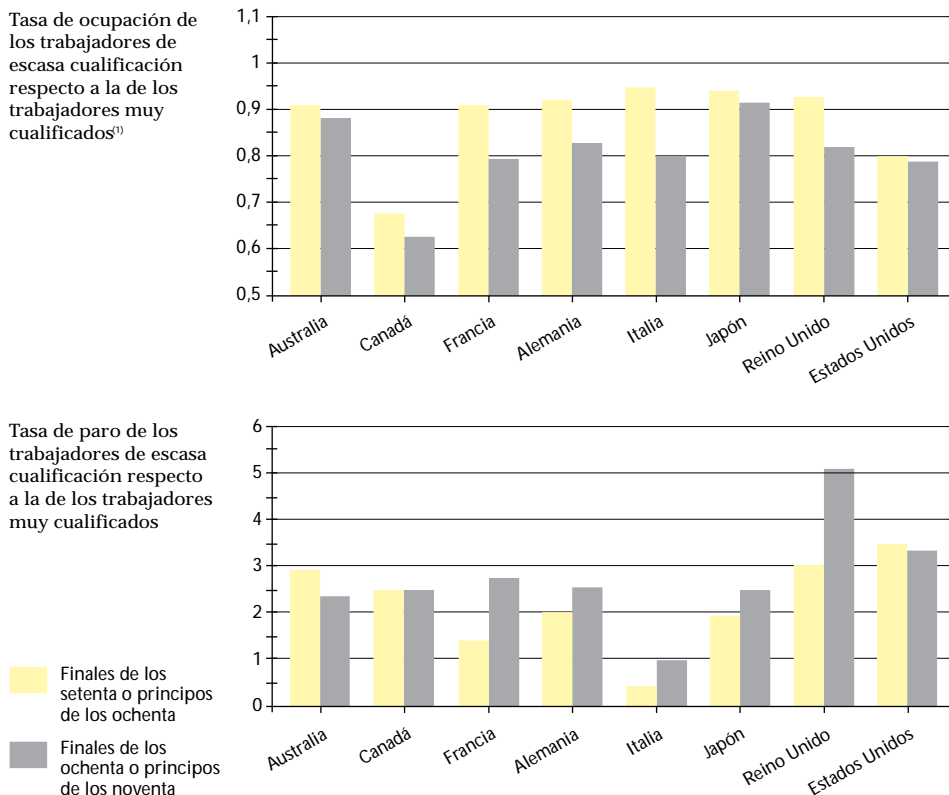
(1) Los trabajadores de baja remuneración corresponden a los que se agrupan en el décimo percentil de la distribución global de ingresos en el caso de los varones (en Noruega y Dinamarca se incluyen también a las mujeres). Los ingresos brutos se han deflactado mediante el índice de precios al consumo.

de dos tercios de los ingresos que corresponden a la posición mediana, mientras que dicha proporción varía entre un décimo en Australia y un quinto en la Comunidad Europea. En 1990 casi un quinto de todos los trabajadores a tiempo completo en Estados Unidos percibían ingresos equivalentes o inferiores al umbral de pobreza oficial para una familia de cuatro personas (pero sólo alrededor de un 6% vivían en familias cuyos ingresos totales eran inferiores al umbral de pobreza).

■ Todos los países han experimentado una transformación de la demanda, la cual se ha desplazado de los empleos sin cualificación hacia empleos más cualificados. En la mayoría de los países que se caracterizan por la flexibilidad de los salarios relativos (Australia, Canadá, Estados Unidos), las tasas relativas de ocupación y de paro de los trabajadores poco cualificados no han variado casi durante los años ochenta. Por el contrario, en Europa, donde los salarios eran relativamente rígidos, estas tasas han empeorado.

Gráfico 15

DIFERENCIAS DE TASA DE OCUPACIÓN Y DE TASA DE PARO POR NIVEL DE CUALIFICACIÓN⁽¹⁾

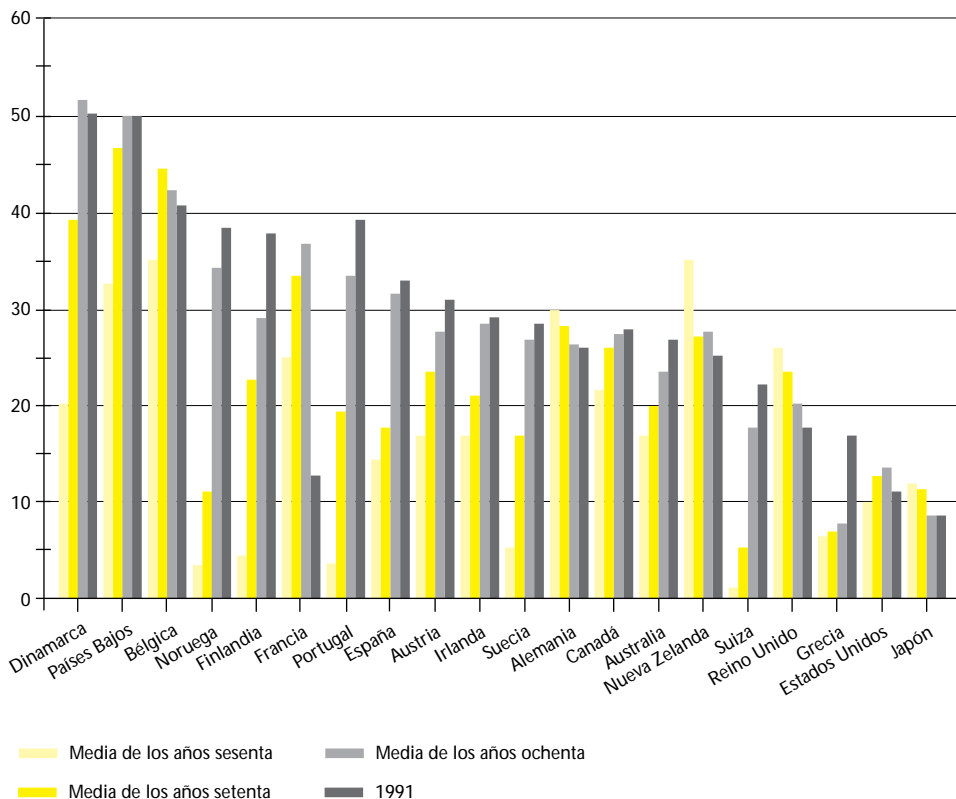


(1) Tasa de ocupación (o de paro) de varones adultos del cuartil inferior de la población (o de la población activa) clasificada por nivel de educación respecto a la del cuartil superior.

■ La disponibilidad de los trabajadores a aceptar empleos de baja remuneración depende en parte de la generosidad relativa de las prestaciones por desempleo. La relación entre las prestaciones por desempleo y el nivel medio de las remuneraciones en activo –la tasa de sustitución– es generalmente más elevada en Europa que en los demás países de la OCDE. En la mayoría de los países, esta tasa de sustitución ha aumentado en el transcurso de los años setenta y ochenta, al haber registrado muchos pequeños

Gráfico 16

EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO, DESDE LOS AÑOS SESENTA: INDICADOR SINTÉTICO DE DERECHO A PRESTACIONES⁽¹⁾
(Porcentaje)



(1) Tasas de sustitución (es decir, prestaciones antes de impuestos en porcentaje de los ingresos anteriores en activo también antes de impuestos), tal como las determina la legislación sobre derechos a prestaciones por desempleo, para diferentes categorías de parados. Los países están clasificados por orden decreciente de su tasa media de sustitución en 1991.

Explicación: Se han estimado los derechos de prestaciones para dos niveles de ingresos (ingresos medios y dos tercios de los ingresos medios), tres situaciones de familia (soltero, con cónyuge a cargo y con cónyuge ocupado) y tres duraciones de paro (un año, 2 a 3, 4 a 5 años). Las barras representan la media no ponderada de las tasas de sustitución así calculadas. Los cálculos se apoyan en hipótesis uniformes, a saber: persona de más de 40 años, pérdida involuntaria del puesto de trabajo anterior, etc. En ciertos países, los parados que han agotado sus derechos de seguro de paro tienen una tasa de sustitución nula (la ley no prevé ningún derecho o ayuda indefinida). En países como Estados Unidos y Japón, donde los derechos no alcanzan los 12 meses y donde por consiguiente el número de parados de larga duración es limitado, y en Suecia, donde se ofrecen, a los trabajadores que agotan su período de derecho a prestaciones por desempleo, puestos de trabajo eventuales en el marco de un programa de mercado de trabajo que les concede de nuevo derecho a las prestaciones, el indicador sintético toma un valor muy inferior al valor inicial o medio de la tasa de sustitución del conjunto de los parados con seguro de desempleo.

países de Europa (Dinamarca, Noruega, Finlandia, Portugal, España, Irlanda, Suecia y Suiza) aumentos substanciales en este punto. Determinados países (Nueva Zelanda, Reino Unido y, en menor medida, Alemania) han frenado, incluso invertido, esta tendencia al alza.

Cinco modelos de experiencia nacional

■ Los recursos humanos, los puestos de trabajo y los salarios han conocido evoluciones diferentes en todos los países de la OCDE, pero no dejan de perfilarse, sin embargo, unos rasgos comunes a ciertos grupos de países. Se pueden distinguir así cinco modelos de funcionamiento de los mercados de trabajo, de modos de creación de empleo, así como de evolución del paro y de su composición.

La Comunidad Europea

■ El débil crecimiento del empleo, sobre todo hasta mediados de los ochenta en el sector público, se ha visto acompañado de importantes ganancias de productividad, obtenidas esencialmente mediante reducciones de efectivos en los sectores tradicionales más que a través de una reorientación de la producción hacia actividades de alta tecnología y muy intensivas en cualificaciones. El paro ha aumentado por gradientes o escalones con el paso de los sucesivos ciclos, lo cual ha provocado un aumento del paro de larga duración. Las entradas en paro han seguido siendo relativamente limitadas pero las salidas lo han sido todavía más, lo cual pone de relieve un funcionamiento mediocre de los mercados de trabajo.

Estados Unidos

■ Un crecimiento dinámico tanto de los puestos de trabajo muy cualificados como de los poco cualificados en el sector privado, en los servicios en particular, se ha visto acompañado de escasas ganancias de productividad.

Las diferencias salariales se han acentuado y los salarios bajos han registrado una caída absoluta en términos reales, de ahí la agravación de la pobreza entre los trabajadores. Las fluctuaciones del paro han seguido, en lo esencial, a las de la coyuntura, con entradas y salidas importantes, escasa importancia del paro de larga duración y un aumento tendencial bastante limitado del paro en su conjunto.

Canadá/Oceanía

■ Como en Estados Unidos, el empleo ha conocido un crecimiento vigoroso en el sector privado, las ganancias de productividad han sido escasas, las diferencias salariales han aumentado y los salarios bajos han registrado un descenso en términos reales. Hay diferencias importantes a señalar, no obstante: los sistemas de protección social son más generosos que en Estados Unidos, y los sindicatos tienen más influencia en las negociaciones colectivas. Pero, sobre todo, se detecta una fuerte tendencia al aumento del paro desde hace dos décadas.

Japón

■ Japón ha conseguido mantener el paro medio a un nivel bajo. Un mercado de trabajo interno muy desarrollado ha permitido a las empresas, sobre todo a las de gran tamaño, adaptarse al cambio estructural reorientando la producción hacia productos con más alto valor añadido, así como mejorando las cualificaciones de su mano de obra y reasignando sus plantillas consecuentemente. Sin embargo, como la demanda sigue débil, aparecen signos inequívocos de agravación del subempleo, como atestiguan las plantillas sobredimensionadas y los ceses de actividad, sobre todo, entre las mujeres.

Asociación Europea de Libre Cambio

■ La creación de empleo ha sido intensa en el sector público, pero escasa o nula en el sector privado; la industria, muy productiva, aguanta bien la

competencia en los mercados internacionales; la dispersión de los salarios ha sido generalmente poco pronunciada. Durante la mayor parte del período considerado, el paro se ha mantenido a un nivel relativamente bajo por varias razones: el papel del sector público como empleador en última instancia, sistemas de negociación atentos a la necesidad de mantener el paro a un nivel bajo, e inversiones apreciables en medidas de política activa de mercado de trabajo. Sin embargo, cuando la expansión del sector público ha tocado a su fin, el paro ha crecido rápidamente.

Recuadro 1

CONSIDERACIONES ESTADÍSTICAS

■ Las fuentes estadísticas nacionales son generalmente fiables en sí mismas, pero no se prestan a comparaciones internacionales, pues remiten a ciertas particularidades institucionales propias del país en cuestión. En otros campos, los datos disponibles son limitados. Así ocurre en particular con las ganancias, el trabajo temporal, la creación y la supresión de puestos de trabajo, la rotación y la movilidad de la mano de obra, las profesiones, la formación que imparten las empresas, las migraciones y el sector servicios en general, sobre el que hay con frecuencia mucha menos información que sobre el sector industrial, aunque en la mayoría de los países de la OCDE representa más del 50% y con frecuencia el 70% del empleo total.

■ Los conceptos estadísticos exigen ser reajustados, tanto para medir con exactitud nuevas evoluciones socio-económicas como para responder a los problemas de fondo que aparecen. El aparato estadístico tiene que renovarse y reforzarse en muchos aspectos si se quiere definir con mejor conocimiento de causa la política a aplicar:

– Según las convenciones internacionales se considera en paro toda persona que no trabaja, que está dispuesta a comenzar a trabajar en un corto espacio de tiempo y que busca activamente un puesto de trabajo. Esta definición excluye a las personas que presentan sólo una parte de las características del parado “absoluto”, a saber, las que trabajan con horarios reducidos e intentan efectuar

un mayor número de horas, las que aceptarían una oferta de empleo pero no buscan trabajo porque están persuadidas de que no lo hay y, por último, las que se han acogido a una jubilación anticipada por motivos relacionados con el mercado de trabajo. Existe así toda una gama de tipos de paro diferentes entre el empleo a tiempo completo y la inactividad voluntaria a tiempo completo. Los datos necesarios para la construcción de una serie de indicadores están ciertamente disponibles en muchos países, pero quedan esfuerzos a realizar para mejorar la regularidad y la comparabilidad en el plano internacional.

- Habría que recoger más informaciones sobre la naturaleza de la actividad principal de las personas que no pertenecen a la población activa –estudios a tiempo completo, cuidado de los miembros de la familia, enfermedad, trabajo no remunerado al servicio de la colectividad– así como sobre sus fuentes principales de ingresos –relaciones familiares, pensiones, prestaciones del seguro de enfermedad, becas, etc.
- La parte del trabajo no declarado ante las autoridades fiscales y los organismos de seguridad social se ha estimado en torno al 10% en muchos países de la OCDE, e incluso más en algunos. Hay que continuar esforzándose en determinar a la vez la frecuencia de esta “economía sumergida” y las distorsiones que de ella resultan en las estadísticas oficiales de población activa.
- Desde el punto de vista de la orientación de la actuación pública, la relación entre el paro y las dificultades materiales reviste una importancia particular. En muchos países, falta información, incluso sobre el número de parados que reciben ayuda social y prestaciones diversas. Además, los datos disponibles son con frecuencia demasiado ambiguos para poder extraer conclusiones generales sobre la frecuencia y las causas de las dificultades materiales, y habría que esforzarse para recoger informaciones más precisas sobre la situación familiar y las fuentes de ingresos de los interesados, en función de sus antecedentes profesionales y de la intensidad de su búsqueda de empleo.

Parte II. ANÁLISIS Y ELEMENTOS A TENER EN CUENTA PARA DEFINIR UNA POLÍTICA ECONÓMICA

Introducción

■ La situación del paro, tal como se ha descrito sucintamente en la Parte I, causa inquietud en todos los países. El debate público sobre las causas del nivel elevado y creciente del paro remite a explicaciones que, una vez analizadas a fondo, no parecen muy fundadas:

- La tecnología es una causa del aumento del paro. Esta idea lleva a sugerir que el ritmo global del progreso técnico debería ralentizarse, por ejemplo, implantando una economía a “dos velocidades” con un sector altamente productivo, por una parte, y otro sector privilegiado por la actuación de los poderes públicos, que se caracterizaría por una intensidad de mano de obra mucho más importante.
- Las importaciones procedentes de países con bajos salarios contribuyen a la agravación del paro y empujan a la baja los salarios de los trabajadores de baja cualificación. Según este argumento, la competencia de las importaciones de los países y regiones con bajos salarios es “desleal” y deberían adoptarse medidas proteccionistas para contener el *dumping* social que resulta.
- El paro es imputable a la exacerbación de la competencia que resulta, en parte, de la globalización (ver Recuadro 2, pág. 45), al obligar esta última a las empresas a ser cada vez más eficientes recurriendo a fusiones, reduciendo su tamaño, reorganizando su producción; de ahí el fantasma de una disminución incesante del número de puestos de trabajo estables en las grandes empresas. La solución consistiría pues en atenuar la intensidad de la competencia a través de diversos mecanismos tales como la adopción de medidas *antidumping*, el control de las

fusiones, la implantación de reglamentaciones financieras y la implantación de dispositivos que garanticen la seguridad del puesto de trabajo.

■ Los hechos que marcan la experiencia de diversos países durante las cuatro últimas décadas, sobre todo estos últimos años, indican que ninguna de estas supuestas causas está en la raíz de lo esencial, ni siquiera de una parte importante del paro actual.

■ La idea según la cual el progreso técnico se habría acelerado hasta el punto de provocar un “paro tecnológico” no es nueva. Sin embargo, tal como se ha demostrado en el capítulo dedicado al cambio tecnológico y a la innovación, los hechos no corroboran esta hipótesis. No se excluye, desde luego, que esto pueda ocurrir un día; ahora bien, a juzgar por la experiencia del pasado, una aceleración del progreso técnico se acompaña generalmente de una mejora del crecimiento económico, del nivel de vida y del empleo. El progreso técnico sólo es susceptible de provocar un paro elevado en un mundo en el que todos los deseos estuvieran satisfechos, o bien en el que la demanda estuviera sometida a restricciones permanentes; situación que nunca se ha visto en el pasado y que parece poco probable en un futuro previsible. Más aún, la preocupación por ver instaurarse una nueva era de “crecimiento sin empleo” parece infundada: la actual recuperación en Estados Unidos y en algunos otros países ha traído consigo un aumento del empleo, que prácticamente engarza con la prolongación de la relación pasada entre crecimiento y empleo.

■ El argumento según el cual la competencia de las importaciones, en particular las que provienen de los países de Asia con bajos salarios, explicaría en buena medida el nivel actual del paro, se ha examinado también en profundidad en el capítulo dedicado al comercio internacional y a la inversión directa extranjera, con el detalle que permitían los datos disponibles, bastante poco satisfactorios. El peso de la exportaciones de estos países no

representa más que un 1,5% del total del gasto en bienes y servicios de los países de la OCDE. El número de mercados en los que estos países intentan implantarse ciertamente ha aumentado y su impacto sobre la exacerbación de la competencia es creciente. No deja de ser cierto, sin embargo, que a juzgar por las cifras actuales, las importaciones procedentes de estos países y su búsqueda de salidas en los mercados de la OCDE, de momento tienen un impacto demasiado débil, como para que se les pueda imputar una parte significativa del paro actual o de la caída de los salarios relativos de los trabajadores con baja cualificación. Sin olvidar que estos países ofrecen mercados potenciales importantes y en expansión para dar salida a las exportaciones de bienes y servicios del área de la OCDE, y que, por consiguiente, representan una fuente no despreciable de crecimiento y de creación de empleo tanto hoy día como en el próximo futuro.

Recuadro 2

LA GLOBALIZACIÓN

- Se admite cada vez más que la globalización tiene fuertes repercusiones sobre la economía, a veces en forma inédita. En muchos casos no hace más que prolongar y amplificar los efectos beneficiosos ya conocidos que resultan de los flujos internacionales de comercio inversión. Se trata, sin embargo, de un fenómeno complejo cuyas implicaciones no se conocen todas exhaustivamente, en particular, sus efectos sobre el mercado de trabajo.
- La globalización remite a la evolución de la estructura de las actividades transnacionales de las empresas, en cuanto a inversiones, intercambios comerciales y colaboración en el desarrollo de productos, la producción y los suministros, además de la comercialización. Este movimiento surge de la voluntad de las empresas de explotar las ventajas competitivas a escala internacional, de sacar partido de las posibilidades locales, en cuanto a medios de producción e infraestructuras, y de implantarse en el mercado final. Estas estrategias vienen asociadas a la disminución del coste de las comunicaciones y los transportes y al encarecimiento de la I+D; a la evolución macroeconómica y a las fluctuacio-

nes del tipo de cambio; así como a la liberalización de los intercambios comerciales, de las inversiones extranjeras y de los movimientos de capital.

■ La fuerte expansión de la inversión internacional, a finales de los ochenta, ha acrecentado la importancia de las empresas filiales extranjeras en la mayoría de las economías; ha contribuido al desarrollo de los suministros internacionales y al sostenimiento de la tendencia a la intensificación de los intercambios intrasectoriales. Asimismo se ha desarrollado rápidamente la colaboración internacional entre empresas. En total, las grandes empresas multinacionales han sido las protagonistas de esta evolución y, en el sector de manufacturas, la globalización afecta a las ramas industriales muy intensivas en I+D y a las ramas de montaje, mientras que el movimiento es menos claro en las ramas industriales intensivas en mano de obra.

■ Los estudios que sintetiza el capítulo dedicado al comercio internacional y a la inversión directa extranjera intentan medir las repercusiones sobre el empleo y sobre los ingresos de la globalización y de las transformaciones estructurales que resultan de ella en el plano internacional. Ciertos análisis del comercio de bienes dan pie para pensar que los intercambios con los países de fuera de la OCDE han tenido una ligera repercusión negativa sobre la demanda de mano de obra no calificada, en los países de la OCDE, pero que la pérdida de empleos sin cualificación ha sido ampliamente compensada con la ganancia de puestos de trabajo, asociados al comercio de bienes producidos por mano de obra calificada. La relación entre el comercio y el nivel de ingresos es mucho más difícil de poner en evidencia, ya que no es fácil aislar el efecto del comercio de los demás factores que inciden sobre los ingresos, además de que no se dispone de los datos necesarios. El efecto de los flujos de inversión extranjera se hace notar, sobre todo, en los países de la OCDE que son, a la vez, los principales países de origen y de destino de tales flujos de inversión. Los flujos netos hacia los países de fuera de la OCDE son limitados, con respecto a la inversión fija y no tienen hasta ahora una incidencia significativa sobre el empleo.

■ No obstante, la complejidad del fenómeno de la globalización y la importancia que se le atribuye demuestran la necesidad de proseguir los trabajos destinados a medir los efectos de comercio exterior, de las inversiones extranjeras y otros aspectos de la globalización sobre el empleo, las cualificaciones y los ingresos, cualquiera que sean los problemas conceptuales con los que pueda tropezar a la hora de precisar las relaciones entre estos diferentes elementos y cualesquiera que sean las dificultades a superar para obtener los datos sobre precios y los datos desagregados por rama de actividad y por países, que sean necesarios para realizar este tipo de análisis.

■ En la práctica, la competencia a la que se enfrentan los países de la OCDE procede principalmente, no de los países con bajos salarios, sino de dentro del área de la misma OCDE. La parte principal del comercio entre países de la OCDE está constituida por intercambios de productos básicamente semejantes, dentro de un mismo sector, incluso dentro de la misma empresa, y que recurren por tanto a recursos de mano de obra y a cualificaciones análogas. Según parece, la globalización contribuiría a reforzar todavía más el crecimiento de este tipo de intercambios, de tal manera que los intercambios entre países de la OCDE se asemejan cada vez más a los que se producen dentro de los diferentes países del área. Por consiguiente, la globalización favorece el crecimiento y el desarrollo económicos, los cuales entrañan un proceso ininterrumpido de creación y destrucción de empresas, en realidad de expansión y declive de sectores enteros de actividad, y de reasignación de la producción dentro de los distintos países y regiones, así como entre regiones y países. Este crecimiento y desarrollo económicos vienen acompañados de un proceso masivo de destrucción de empleos –casi un empleo de cada diez desaparece al año– que se compensa con la creación de un número equivalente de nuevos empleos.

■ Así pues, el intento de frenar el ritmo de cambio –recurriendo al proteccionismo– equivaldría a intentar desvincular las economías de las fuerzas que desde siempre han constituido el principal motor del crecimiento económico y del bienestar. Más aún, sería como abrir una caja de Pandora que, como prueba la experiencia del pasado, sería imposible volver a cerrar, antes de que se agotaran todas las posibilidades de represalia (ver Recuadro 3).

■ Intentar frenar el ritmo de cambio no es, por tanto, la estrategia a plantear frente al paro actual. El mejor enfoque consiste más bien en reforzar la capacidad de adaptación a los cambios rápidos. Este esfuerzo es tanto más indispensable cuanto que parece existir un desfase creciente entre los ajustes a realizar y la capacidad de adaptación de las economías de la OCDE.

Recuadro 3

LO QUE NO HAY QUE HACER

■ El paro que hoy día afrontan los países de la OCDE, cualquiera que sea la forma que adopte –puestos de trabajo mediocre y mal remunerados o paro declarado– es un problema grave. Viene acompañado de una disgregación del tejido social y, sobre todo, de una pérdida de autoridad de los sistemas democráticos; corre además el riesgo de desembocar en una desintegración del sistema de comercio internacional.

■ Frente a este debilitamiento de la cohesión tanto nacional como internacional no sorprende apenas que en algunos países surjan presiones a favor de diferentes tipos de “remedios milagrosos”. Se plantea, en ciertos países, implantar por ley un reparto general del trabajo. Por otra parte, en la mayoría de los países de la OCDE se manifiestan opiniones a favor de que se tomen medidas para frenar el ritmo de ajuste o bien atenuar sus efectos, recurriendo al proteccionismo. La experiencia demuestra, sin embargo, que estos remedios milagrosos no constituyen un medio adecuado para hacer frente a las numerosas causas profundas de gran parte del paro actual.

■ Instituir por ley un reparto general del trabajo equivale a intentar solucionar el problema del paro, no aumentando el número de puestos de trabajo a través de un relanzamiento de la actividad económica, sino racionando el trabajo remunerado. El reparto obligatorio del trabajo nunca ha conseguido hacer retroceder sensiblemente el paro, en particular por la oposición de los trabajadores a una reducción de sus ingresos. No hay que confundir este tipo de “remedio” con la negociación voluntaria entre trabajadores y empresarios respecto a la organización flexible del tiempo de trabajo, capaz de reducir los costes y hacer progresar el empleo.

■ En cuanto al proteccionismo, éste tiene como efecto reducir el nivel general de prosperidad económica: hace aumentar los costes para los consumidores; además, son aquellos que tienen ingresos más modestos los que sufren principalmente sus consecuencias; penaliza las empresas dinámicas; frena las exportaciones; favorece la proliferación de derechos de aduana; perjudica el comercio de los países en desarrollo e intensifica las presiones migratorias internacionales. Incentiva los monopolios nacionales a la vez que desvincula la economía de las

grandes evoluciones mundiales. Los productores, cuya supervivencia depende de las medidas proteccionistas, terminan por ser capaces de gastar sumas considerables para que el sistema perdure. Las intervenciones de los grupos de presión, así como los casos de malversación y corrupción se multiplican.

■ Este desfase se debe a prácticas que han creado rigideces en la economía. Preocupados por proteger a la población al menos frente a las peores vicisitudes de la evolución económica, los gobiernos, los sindicatos y las empresas han adoptado progresivamente, en el terreno del mercado de trabajo y de la política social, medidas y prácticas que, si bien han alcanzado sus objetivos, también han tenido como efecto secundario reducir la capacidad de adaptación de la economía, (sin que haya sido un objetivo buscado y en grado creciente), y a veces también la voluntad de adaptación de la sociedad.

Las enseñanzas del pasado

■ Una mirada atrás permite pensar que el origen del actual problema del paro se remonta a mediados de los años sesenta. En el entorno económico estable de la posguerra, el nivel de vida había aumentado rápidamente en la mayoría de los países de la OCDE, lo cual había permitido reducir el retraso respecto al país del área que poseía el nivel de renta por habitante más elevado, es decir, los Estados Unidos. La relación real de intercambio había evolucionado, por otra parte, a favor del área de la OCDE; se habían liberalizado progresivamente los sistemas de intercambios y de pagos sin mayor problema; el PIB y el comercio internacional habían experimentado un crecimiento vigoroso.

■ A pesar de las apariencias, sin embargo, no todo era tan de color de rosa. A finales de los sesenta, los resultados económicos comenzaron a deteriorarse. La inflación comenzó a aumentar poco a poco, signo de que en el terreno de los salarios y los precios se habían acumulado tensiones en el transcurso de la década.

■ En los años setenta, el entorno económico se hizo más inestable. Bajo el efecto de las dos subidas de los precios energéticos, en 1973-74 y luego en 1979-80, la relación real de intercambio sufrió dos *shocks* importantes, del orden del 2% del PIB del área de la OCDE en cada uno de ellos, que provocaron amplias fluctuaciones de los precios relativos en todas las economías del área. Luego, los tipos de cambio perdieron su espléndida estabilidad tras el hundimiento del sistema de Bretton Woods y de sus tipos de cambio fijos. Más tarde se desencadenaron, sobre todo, durante los años ochenta oleadas sucesivas de liberalización de los mercados financieros y de desregulación de los mercados de productos, las cuales aunque mejoraban sensiblemente la eficiencia potencial de las economías de la OCDE, aceleraron su ritmo de transformación. Todas estas evoluciones han supuesto una prueba de fuego para la capacidad de adaptación de las economías y de las sociedades. Ahora bien, al mismo tiempo se hacía cada vez más indispensable una adaptación frente a los progresos técnicos realizados casi en todos los campos, en particular frente a la emergencia de las nuevas tecnologías de la información así como frente a la tendencia a la globalización.

■ Ahora bien, durante este período agitado en el que tantas fuerzas ponían ya a prueba la flexibilidad de las economías, se aplicaron, con objeto de alcanzar objetivos sociales, políticas que tuvieron como consecuencia involuntaria la acentuación de la rigidez de los mercados; entre los que hay que contar esencialmente los mercados de trabajo. Probablemente es en Europa y en Oceanía donde esta erosión de la capacidad de adaptación al cambio ha sido la más acentuada.

■ Al mismo tiempo, el sector público ha alcanzado progresivamente una importancia creciente como empleador. En numerosos países europeos y, en cierta medida, en Canadá, el empleo en el sector público se ha desarrollado a medida que se multiplicaban los obstáculos a la contratación en el sector privado, que disminuía el estímulo a aceptar un puesto de trabajo –particularmente un puesto de trabajo precario o mal pagado– y que la

sociedad exigía más servicios públicos. En determinados países, especialmente en los países nórdicos, el sector público ha absorbido una gran parte del crecimiento de la población activa; en la mayoría de los países europeos casi toda la creación neta de empleo se ha debido al sector público hasta mediados de los años ochenta.

■ En Estados Unidos, por el contrario, las nuevas tecnologías y la globalización han suscitado una respuesta diferente. Las políticas a favor del mercado de trabajo y las políticas sociales han adquirido menor alcance; los mercados de trabajo se han mantenido muy flexibles y el espíritu de empresa sigue muy vivo. El Estado no ha desempeñado un papel tan importante como empleador. El número de puestos de trabajo de nueva creación ha progresado muy rápido –a un ritmo casi cinco veces superior al registrado en Europa, por ejemplo– y la gran mayoría de estos puestos de trabajo se creaban en el sector privado. La mayor parte de las veces se trataba de puestos de trabajo muy productivos, bien remunerados. Había también muchos puestos de trabajo de escasa cualificación, a menudo confiados a mujeres. Con mucha frecuencia, los trabajadores no tenían otra opción más que aceptar sueldos bajos, condiciones precarias, garantías limitadas de seguro de enfermedad y demás, ya que no poseían las cualificaciones requeridas para ocupar puestos de trabajo mejor remunerados y no podían contar con una ayuda social de tipo europeo. Por otra parte, las dificultades sociales que encontraban muchos trabajadores hubieran sido, sin duda, más graves todavía, si, a causa de la rigidez de los mercados de trabajo, se les hubiera privado incluso de tales puestos de trabajo.

■ La aparición de un paro a gran escala en Europa, en Canadá y en Australia y la proliferación de puestos de trabajo mediocres así como del paro en Estados Unidos tienen, por tanto, una misma y única causa profunda: la incapacidad para adaptarse de forma satisfactoria al cambio. Las cualificaciones en materia de administración de empresas así como el nivel de estudios y de formación no han sido capaces de progresar con suficiente

rapidez para responder a las exigencias de una economía tecnológicamente más avanzada. Las empresas no han intensificado suficientemente la productividad de sus actividades y los trabajadores no han recibido una formación suficiente. En Estados Unidos, país cuya economía es muy flexible, muchos de los que poseían poca cualificación sólo han podido encontrar puestos de trabajo dotados de una remuneración y de unas condiciones laborales mediocres. En Europa, en Canadá y en Oceanía, por el contrario, la sociedad en su conjunto ha rechazado estos puestos de trabajo mal pagados, al haber impuesto el Estado o negociado los sindicatos un salario o un nivel de ingresos mínimos, así como medidas de protección del puesto de trabajo. Por este motivo, el problema, que en Estados Unidos se ha manifestado en forma conjunta de puestos de trabajo mal pagados y de paro de los trabajadores sin cualificación, en Europa ha revestido principalmente la forma de paro de los trabajadores poco cualificados. La economía japonesa ha sido la única que ha reaccionado relativamente bien ante las dificultades de este período de ajuste, aunque desde hace algún tiempo también ella se enfrenta a fuertes presiones a favor del cambio.

El aspecto social

■ El mensaje fundamental que desea transmitir este informe es claro: la solución al elevado nivel del paro no consiste en intentar frenar el ritmo de cambio, sino en restablecer la capacidad de las economías y de las sociedades para adaptarse a ese cambio. En esta actuación no hay que renunciar, sin embargo, a los objetivos sociales que se han planteado las sociedades de la OCDE. Hay que intentar, por el contrario, alcanzar esos objetivos sociales mediante nuevos métodos mejor diseñados, que no tengan los efectos secundarios imprevistos e indeseables de las políticas del pasado.

■ La reforma de las políticas sociales es esencial –podría ser, en realidad, determinante para el éxito o el fracaso del proceso– probablemente en todos los países de la OCDE. En Estados Unidos, donde siempre se ha espe-

rado del individuo que soporte la mayor parte de los avatares de la evolución económica, cosa que por otra parte ha hecho, ciertas consecuencias del sistema del seguro de enfermedad, que no ofrece una cobertura universal, suscitan preocupaciones crecientes, de la misma manera que la inadecuación de los niveles de instrucción a las necesidades actuales. Por otra parte, en la mayoría de los países de la OCDE, la garantía de un nivel aceptable de ingresos personales o familiares, el acceso satisfactorio a servicios de educación y sanidad de calidad, así como la promesa de una pensión de jubilación justa son principios a los que la sociedad está profundamente apegada.

■ El reto es doble: por una parte, hay que revisar todo el abanico de medidas que se han implantado durante los últimos treinta años para comprobar cómo y hasta qué punto cada una de ellas ha contribuido a bloquear la capacidad y la voluntad de adaptación de la economía y de la sociedad y, por otra parte, encontrar los medios para eliminar estos bloqueos, sin perjudicar el grado de protección social que desea garantizar cada país.

■ Se trata de una verdadera apuesta. Sin embargo, teniendo en cuenta todos los análisis efectuados y los trabajos de investigación desarrollados por algunos de los principales comités de la OCDE, el cometido no es imposible. En el momento en el que se diseñaron y adoptaron, no se pensaba que las medidas tomadas iban a frenar poco a poco, por inadvertencia, la capacidad y la voluntad de adaptación y de innovación. Ahora que se ha tomado conciencia de la magnitud del problema, debería ser posible, poniendo más cuidado en el diseño de las estrategias, simultáneamente respetar los objetivos sociales y facilitar ampliamente la adaptación al cambio. Sin duda siempre habrá que arbitrar más o menos entre estas dos consideraciones, pero un buen planteamiento de política económica y una correcta aplicación podrían conseguir un mejor arbitraje.

■ Esta conclusión desemboca en diversas consideraciones fundamentales: necesidad de medidas capaces de crear más puestos de trabajo y de propor-

cionar a los trabajadores las cualificaciones exigidas para desempeñarlos, a la vez que se asegura una protección a los que no se puedan reconvertir. Los problemas del empleo y de los trabajadores requieren medidas estructurales. Pero la política macroeconómica tiene también un papel que jugar, a saber, el de mantener el paro coyuntural a un nivel mínimo y el de mejorar la eficacia de las medidas estructurales.

El entorno macroeconómico

■ La capacidad de una economía para crear empleos viables y de transformarlos a medida que cambian las circunstancias depende en parte del contexto macroeconómico. La política macroeconómica así como las medidas estructurales aportarán los mejores resultados, si hacen jugar plenamente las sinergias que existen entre ellas. Un entorno macroeconómico favorable supone:

- una hacienda pública saneada, de tal manera que el sector público no acapare el ahorro nacional y frene así la inversión;
- un control duradero de la inflación, de tal manera que no esté pendiente sobre las empresas y los trabajadores la incertidumbre que origina el mal funcionamiento de los precios como sistema de información, y
- la regulación del nivel de la demanda global, a fin de que su crecimiento no sea ni demasiado rápido, lo que podría tener consecuencias inflacionistas, ni demasiado lento, lo que podría llevar a la deflación.

■ El potencial de crecimiento de una economía está vinculado a un nivel satisfactorio de inversión, el cual necesita a su vez de aportaciones suficientes de ahorro a escala nacional. Ahora bien, desde mediados de los setenta, el ahorro y la inversión han disminuido ambos fuertemente en porcentaje de la renta nacional en los países de la OCDE, particularmente en Europa. El descenso del ahorro nacional es imputable en gran parte al sector público. El consumo y los gastos públicos de transferencias han expulsado la

inversión pública; el déficit creciente de las cuentas del sector público ha bloqueado la inversión privada y ha hecho subir los tipos de interés reales. Cualquier estrategia de crecimiento a medio plazo debe incluir entre sus componentes el reequilibrio de la hacienda pública.

■ La estabilidad del entorno económico depende también de la estabilidad de los precios –es decir, de un tipo de inflación suficientemente bajo como para no perjudicar las decisiones de las empresas y de las familias. Para que el ajuste estructural sea eficaz, los empresarios, los directivos y los trabajadores tienen que recibir señales no distorsionadas de los precios de mercado. Cuando la inflación perturba las señales que emiten los precios relativos, esto perjudica la toma de decisiones. Las decisiones de ahorro e inversión, en particular, resultan negativamente afectadas, lo cual a largo plazo frena el crecimiento de la producción y de la riqueza nacionales. Una hacienda pública saneada contribuye también a preservar la estabilidad de los precios, porque esto evita que se le conceda una importancia excesiva a la política monetaria como principal instrumento de lucha contra la inflación.

■ Simultáneamente hay que mejorar la eficiencia y la eficacia –es decir, la calidad– del gasto público y de la fiscalidad. Revisar las principales actividades del sector público y mejorar la calidad de los presupuestos resulta, desde luego, una tarea ardua y laboriosa, pero puede tener repercusiones benéficas extremadamente importantes, dada la magnitud del gasto público en los países de la OCDE.

■ Si la actividad económica está deprimida y las presiones inflacionistas controladas, la política macroeconómica tendrá que sentar las bases necesarias para un descenso de los tipos de interés. Cuando los déficit presupuestarios presionan sobre los tipos de interés a largo plazo (cuya determinación se deja al libre juego de las fuerzas de mercado), hay que plantear prioritariamente planes creíbles de reducción de los déficit estructurales. Una reducción de los déficit presupuestarios puede reforzar igualmente la

confianza del mercado en la gestión económica de las autoridades y facilitar una disminución de los tipos de interés (a corto plazo) regulados, sin que se produzca una pérdida de credibilidad de la política monetaria o perturbaciones en los mercados de cambios. Un descenso de los tipos de interés favorecería la inversión y el crecimiento indispensables para la creación de nuevos puestos de trabajo.

■ Cuando la recuperación ya está bien asentada, la política macroeconómica debe orientarse a garantizar que la reactivación en curso no será puesta en entredicho por una aceleración de la inflación. En general, convendría endurecer un poco las condiciones monetarias, aprovechando al mismo tiempo la recuperación para sanear la hacienda pública.

■ La experiencia parecería indicar que una política macroeconómica orientada a estimular el crecimiento a expensas de una inflación más elevada, corre el riesgo de provocar una aceleración de la inflación. El endurecimiento de las políticas, que deberá imponerse posteriormente para doblar la inflación, provocará casi ineludiblemente un menor crecimiento medio durante varios años, induciendo un coste significativo en términos de producción y de empleo perdidos y, consiguientemente, de renta y ahorro nacionales.

La interacción entre las políticas macroeconómica y estructural

■ Toda estrategia eficaz en la mejora del crecimiento y del empleo debe conjugar política macroeconómica y medidas estructurales. Las reformas estructurales sólo rendirán plenamente sus frutos en un entorno macroeconómico estable, que refuerce la confianza de los agentes del sector privado en sus perspectivas a medio plazo y les permita adaptarse más fácilmente a la evolución de la situación. El riesgo de que los aumentos transitorios del paro tomen carácter definitivo (ver Recuadro 4) se ve así reducido al mínimo. Por otra parte, la política macroeconómica tiene más probabilidades de conseguir mantener la demanda al nivel deseado, desde el momento en que

las condiciones y las medidas estructurales impiden las rigideces y permiten que los recursos se orienten hacia las utilidades en las que aporten mayores rendimientos. Cuando menos rígida es una economía más probabilidades tiene la política macroeconómica de estimular el crecimiento y de no acelerar la inflación.

Recuadro 4

PARO COYUNTURAL Y PARO ESTRUCTURAL

■ Un aspecto del problema del paro que se discute a menudo se refiere a la cuestión de saber qué parte del mismo representa el componente coyuntural y qué parte el componente estructural. La importancia de esta distinción proviene de la idea muy extendida según la cual la política macroeconómica puede actuar sobre el componente coyuntural del paro, pero es relativamente incapaz de reducir el paro de origen estructural. En términos generales, el componente estructural puede definirse como la parte del paro que no consigue hacer desaparecer una recuperación de la actividad económica. En la práctica existen, sin embargo, numerosas definiciones de paro estructural y no hay ningún método que permita desglosar, sin ambigüedad, los dos componentes del paro, sobre todo porque parecen existir fuertes interacciones entre ambos.

■ Los factores que acentúan el paro estructural producen también, con frecuencia, una agravación del paro coyuntural, el cual, si persiste, puede muy bien ocasionar un aumento del primero. Así, por ejemplo, la propensión de los trabajadores fijos a reivindicar mayor aumento de los salarios reales se traducirá en una escasa respuesta de estos últimos a un alto nivel de paro. De ahí que, para conseguir un ajuste dado de los salarios, sea necesario un mayor paro coyuntural. Ahora bien, como el paro coyuntural produce un aumento del número de excluidos, puede ocasionar a su vez un aumento del paro estructural. De la misma manera, cuanto más generosas son las prestaciones de paro, más lento es el ajuste del mercado de trabajo tras una perturbación. En este caso, una reducción demasiado rápida del paro corre el riesgo de relanzar la inflación, aunque parezca subsistir un cierto nivel de paro coyuntural. En un caso y en otro, hay interacción entre los componentes coyuntural y estructural del paro.

■ La Secretaría General de la OCDE ha efectuado muchas estimaciones del paro estructural, que se analizan en el capítulo dedicado al examen de las cuestiones macroeconómicas. El panorama general que se perfila varía sensiblemente según los países o las regiones:

- en *Estados Unidos*, el paro estructural, que afecta en torno al 6% de la población activa, parece haber variado poco durante la pasada década mientras que el componente coyuntural del paro ha disminuido mucho recientemente;
- en la *Comunidad Europea*, en *Canadá* y en *Oceanía*, el paro estructural ha aumentado con el transcurso del tiempo, hasta alcanzar, probablemente, del 7 al 10% de la población activa; a él se añade actualmente un fuerte aumento del paro coyuntural;
- en los *países de la EFTA*, el paro se ha mantenido durante mucho tiempo a un nivel bastante bajo, superando rara vez el 2% y mostrando escasas fluctuaciones coyunturales, pero estos últimos tiempos ha superado el 7% y una buena parte de este aumento se explica probablemente por factores estructurales; y
- en *Japón*, el paro estructural es bajo, del orden del 2%, pero se observa actualmente una agravación del paro coyuntural.

■ Nunca hay pruebas suficientes para determinar el momento más propicio para aplicar reformas estructurales. Por una parte, cuando la demanda es débil, las reformas pueden necesitar despidos que apenas serán compensados con la creación de nuevos empleos en otra parte, lo cual afectará los resultados de la economía y, por consiguiente, el apoyo deparado a las reformas por la opinión pública. Por otra parte, cuando la coyuntura es favorable, la necesidad de un cambio es con frecuencia menos evidente en la opinión aunque éste sería menos doloroso en tales circunstancias.

■ De la experiencia adquirida durante la posguerra resulta que la política macroeconómica tiene efectos asimétricos. Una mala política macroeconómica conduce a unos malos resultados, pero una política macroeconómica correcta no garantiza, por sí sola, unos buenos resultados globales en la economía. El asentar unas condiciones económicas favorables no es más

que el punto de partida en la lucha contra el paro. Es importante velar también por la eficacia y la flexibilidad de funcionamiento por parte de la oferta de la economía, para que las medidas y las políticas instrumentadas contribuyan a crear nuevos puestos de trabajo y a encontrarles ocupantes. Es imperativo, por tanto, seguir adelante con las reformas estructurales, velando al mismo tiempo para que la política macroeconómica saque provecho de tales reformas y favorezca un crecimiento duradero y no inflacionista.

Los puestos de trabajo

- La respuesta a los problemas de empleo pasa fundamentalmente por la creación de más puestos de trabajo nuevos. Ciertamente es imposible predecir cómo serán estos puestos de trabajo, pero es probable que tengan en común algunas características esenciales.

- Surgirán nuevos puestos de trabajo probablemente en el sector servicios, que representa ya más de la mitad del empleo total en la mayoría de los países de la OCDE. La proporción de puestos de trabajo nuevos que emana de los servicios no cesa de aumentar a medida que se intensifica la demanda de nuevos servicios. En ciertos casos, se trata de puestos de trabajo de tipo nuevo. En otros, actividades que antes se llevaban a cabo en el sector de manufacturas ahora se subcontratan; la distinción que se establecía con anterioridad entre actividades de “manufacturas” y actividades de “servicios”, se hace cada vez más tenue.

- Los nuevos puestos de trabajo deberán generarse sin duda, en el sector privado, ya que los déficit presupuestarios y la oposición que suscita la idea de un aumento de los impuestos excluyen una ampliación sensible del sector público en la mayoría de los países.

- Los nuevos puestos de trabajo, sobre todo, en los sectores de bienes comerciables necesitarán cada vez más conocimientos. En un mundo globalizado, los países de la OCDE no pueden obstinarse frente a la competencia de países con bajos salarios, en fabricar productos intensivos en mano de

obra con baja remuneración. El principal instrumento para crear empleos debe ser mejorar la productividad en las empresas que poseen sólidas capacidades de innovación y de explotación eficaz de tecnologías.

■ Es probable que muchos de los nuevos puestos de trabajo sean de baja productividad y bajo salario. Desde cierto punto de vista, esto es intrínsecamente indeseable. Pero, por otra parte, hay una demanda expresa de creación de tales puestos de trabajo, sobre todo en el sector no empresarial, para poder dar trabajo a un número importante de parados con escasa cualificación. Se trata de encontrar una política que tenga en cuenta a la vez estas dos consideraciones. Conviene probablemente evitar las bonificaciones fiscales o las subvenciones al empleo para la creación de puestos de trabajo de baja remuneración, salvo cuando los países estén convencidos de que este tipo de incentivos puede producir importantes efectos sociales positivos. Pero al mismo tiempo, hay que evitar también tomar medidas que impidan la creación de este tipo de puestos de trabajo o, en cualquier caso, reducir sus efectos disuasivos.

■ Los esfuerzos desplegados para mejorar la capacidad de las economías de crear puestos de trabajo deberán orientarse principalmente a facilitar el desarrollo y la utilización de la tecnología, a flexibilizar el tiempo de trabajo, a incentivar el espíritu de empresa y a favorecer un cuestionamiento general de las políticas susceptibles de frenar la creación de puestos de trabajo.

La tecnología

■ La tecnología simultáneamente elimina unos puestos de trabajo y crea otros. En general, destruye los puestos de trabajo con sueldos más bajos y más baja productividad y crea otros más productivos, mejor cualificados y mejor pagados. En el pasado, los efectos de generación de renta de las nuevas tecnologías se han mostrado más poderosos que sus efectos de expulsión de mano de obra; el progreso técnico se ha visto acompañado no sólo

de una producción y una productividad más fuertes, sino también de un nivel de empleo global más elevado.

■ El paso de las tecnologías antiguas a las tecnologías modernas es un proceso difícil que puede engendrar desfases entre las cualificaciones que posee la mano de obra y las que se le requieren. Los trabajadores que pierden su empleo y no están en condiciones de ocupar los nuevos puestos de trabajo tienden a quedar en paro durante largos períodos de tiempo. El distanciamiento entre los trabajadores que sacan partido del cambio tecnológico y los que resultan perdedores por causa de él corre el riesgo de producir fracturas en la sociedad.

■ La asimilación de nuevas tecnologías importantes sólo se lleva a cabo en general mediante un largo proceso de aprendizaje; exige reorganizaciones de gran alcance en el lugar de trabajo, con frecuencia difíciles de efectuar. Se necesitaron cuatro décadas para que las ventajas del motor eléctrico se incorporaran a los procedimientos de fabricación. Cada día es más evidente que se han subestimado mucho las dificultades para difundir y aplicar las nuevas tecnologías de la información (TI), por ejemplo. No será posible hacer efectivas todas las ventajas de las TI en concreto, hasta que éstas no hayan sido totalmente adaptadas e integradas. En muchos casos esto implica con frecuencia una transformación muy profunda de los modos de producción; por ejemplo, el paso de las cadenas fijas de montaje a sistemas de producción flexibles que exigen una gestión innovadora y trabajadores muy cualificados.

■ Las dificultades de asimilación de las nuevas tecnologías se han tratado de forma diferente según los países. Japón, Alemania y Suecia se consideran la vanguardia en cuanto a la utilización de las TI en los procedimientos modernos de fabricación, respecto a países cuyas estructuras industriales están mal adaptadas o, sobre todo, respecto a empresas que han sido lentas en modificar sus estructuras y sus sistemas de producción. Los Estados Unidos,

aunque están retrasados en cuanto a utilización de las TI en la producción industrial, tienen una cultura informática que les permite producir muchas aplicaciones de TI para el diseño y la ingeniería asistidas por ordenador.

■ La información detallada que procede esencialmente del sector de manufacturas prueba que la tecnología crea empleos. Desde 1970, el empleo se ha expandido en las industrias de tecnología punta, mientras que, por el contrario, se estancó en los sectores de tecnología media y baja, y hubo pérdidas de empleo en el sector de manufacturas de baja cualificación –del orden del 1% al año. Los países que mejor se han adaptado a las nuevas tecnologías y han orientado su producción y sus exportaciones hacia los mercados de alta tecnología en fuerte expansión, han tenido tendencia a crear más puestos de trabajo. Mediante la orientación de sus exportaciones hacia los sectores de alta tecnología, Japón ha conseguido en los años sesenta y setenta un crecimiento del 4% del empleo en el sector de manufacturas frente al 1,5% en los Estados Unidos. Durante el mismo período, la Comunidad Europea, en la cual las exportaciones se especializaron cada vez más en sectores con salarios relativamente bajos y escasa tecnología, experimentó una caída del empleo del 20% en el sector de manufacturas.

■ De todas las tecnologías modernas, las de la información destacan por su desarrollo rápido y radical, sus amplias posibilidades de aplicación y su rapidez de difusión. Las TI son un instrumento de trabajo que se puede aplicar en todos los sectores, especialmente y sobre todo en el sector de servicios, que es el que experimenta el crecimiento más fuerte en la mayoría de las economías. Las TI son una abundante fuente de productos de servicios y, por consiguiente, de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, su explotación es desigual. Es en ciertos sectores tales como el montaje y la transformación (en general, el automóvil, la ingeniería, la aeronáutica y la electrónica) donde la difusión está más desarrollada y, según parece, las grandes empresas utilizan más las tecnologías de fabricación avanzadas que las pequeñas.

■ Los gobiernos de los países de la OCDE son cada vez más conscientes de las ventajas que pueden representar las nuevas tecnologías para el empleo y plantean medidas para acelerar su asimilación efectiva. En términos generales, para asegurar un flujo constante de nuevas tecnologías de tal manera que las economías puedan progresar continuamente, los gobiernos habitualmente apoyan la investigación básica y, al menos a nivel no competitivo, la producción de tecnologías genéricas con amplio espectro de aplicaciones. La ventaja más inmediata de las nuevas tecnologías procederá, sin embargo, con gran probabilidad de las medidas que se adopten para incentivar su difusión y su asimilación.

■ Estas medidas abarcan un cierto número de elementos. El primero consiste en lograr que los mercados funcionen con eficiencia y que las empresas se vean incitadas a innovar. Esto puede implicar el abandono de subvenciones a empresas que trabajan en ciertos sectores y utilizan ciertas tecnologías. En efecto, estas subvenciones tienden a actuar exactamente en la dirección contraria a la que haría falta: retrasan el ajuste, en vez de estimularlo; desincentivan la innovación en vez de incentivarla y tienden a hacerse permanentes.

■ Un segundo elemento de las medidas a adoptar para afrontar las incertidumbres y las externalidades asociadas a la innovación consiste en eliminar las barreras y en crear una infraestructura de normas, protocolos y protección de derechos y datos. Sería deseable además impulsar la puesta en común de los recursos no solamente para los proyectos costosos y de alto riesgo, en el campo de las ciencias y de la megaciencia, sino también desarrollar el reparto de informaciones y el acceso a las redes.

■ Un tercer elemento consiste en adaptar los sistemas de enseñanza y de formación a un mundo más tecnificado y en incentivar el aprendizaje no sólo de los individuos sino también de las empresas. La reducción de la distancia entre los mejores métodos de organización y los métodos actuales de aplicación de las tecnologías en la mayor parte de las empresas implica tam-

bién un elemento importante de formación. Los gobiernos pueden incentivar las nuevas estructuras indispensables para permitir una utilización eficaz de las tecnologías, facilitando a los empresarios y a los trabajadores la organización flexible del tiempo de trabajo.

La organización flexible del tiempo de trabajo

■ Las modalidades del tiempo de trabajo son con frecuencia el resultado de la evolución pasada. La Revolución industrial y la difusión de la producción en serie de productos manufacturados convirtieron la estandarización de los tiempos de trabajo y el funcionamiento de las máquinas en la forma más apropiada de organización del trabajo. Pero la evolución hacia una economía de servicios, el aumento de las tasas de actividad femeninas y las nuevas tecnologías hacen que este modelo esté cada vez más superado. Muchas concepciones tradicionales de la organización del trabajo y de la jornada laboral siguen, sin embargo, inscritas en la legislación y en los convenios colectivos, impidiendo la flexibilización del mercado de trabajo e, indirectamente, la creación de puestos de trabajo.

■ Fórmulas menos rígidas de jornada laboral en el día, la semana y el año, y de tiempo de trabajo en el conjunto de la vida activa podrían responder, a la vez, a las necesidades de las empresas y a las aspiraciones de los trabajadores. Permitirían a las empresas explotar mejor sus capacidades de producción adaptándolas a las variaciones de la demanda. Los trabajadores y sus familias ganarían también con las nuevas modalidades de jornada laboral más acordes con sus preferencias o su situación de familia. Ciertamente, el tipo de flexibilidad que buscan las empresas en este terreno, tal vez no siempre coincide con las aspiraciones de los trabajadores. La mejor manera de resolver tales conflictos es negociar soluciones a nivel descentralizado. En determinados países habrá que modificar también la legislación, la fiscalidad y la normativa de seguridad social.

■ Uno de los principales puntos de interés de una organización flexible de la jornada laboral es permitir la combinación de reducciones del tiempo de trabajo y de nuevos sistemas de formación continua. Esta organización flexible permitiría, por otra parte, a las mujeres ejercer más fácilmente una actividad profesional a lo largo de su vida.

■ Importa, sin embargo, que las nuevas modalidades de jornada laboral sean económicamente viables; en otras palabras, no deben traducirse en un aumento de los costes unitarios de producción o de las cargas fiscales. Resulta, así, que los programas de jubilación anticipada fuertemente subvencionados no son viables a largo plazo, porque las ventajas redundan en favor de personas o empresas mientras que una parte muy significativa del coste corre a cargo del erario público.

El espíritu de empresa

■ Las empresas más innovadoras que serán también las mejor dotadas para explotar las oportunidades futuras, se caracterizarán por el dinamismo de su espíritu de empresa. Los poderes públicos pueden fomentarlo suprimiendo las reglamentaciones y los controles administrativos, que desincentivan las empresas nuevas o aquellas con proyectos de expansión. El espíritu de empresa se ha frenado particularmente en Europa, donde desde hace veinte años ha habido escasa generación neta de puestos de trabajo en el sector privado.

■ La supervivencia y la expansión de nuevas empresas pueden verse comprometidas por las políticas que, involuntariamente la mayoría de las veces, favorecen indebidamente un comportamiento oportunista de “búsqueda de rentas” por parte de las grandes empresas bien instaladas desde hace tiempo. Hoy día se conceden importantes subvenciones públicas a grandes empresas, con frecuencia para proteger el empleo. Por el contrario, las pequeñas y medianas empresas reciben muy poca ayuda directa. Existen

posibilidades interesantes, con frecuencia por un coste presupuestario modesto, de mejorar el acceso de las empresas nuevas a los programas públicos en materia de I+D, de creación de puestos de trabajo y de formación.

■ Para que se desarrolle el espíritu de empresa hay que ofrecer una mano de obra altamente cualificada y adaptable, sólidas infraestructuras materiales, un sistema moderno de telecomunicaciones, una red completa de servicios a las empresas y un acceso fácil a las universidades y a los centros de competencias tecnológicas y de investigación. El dinamismo de las grandes empresas puede estimularse mediante la implantación de departamentos o unidades de tamaño restringido –o la creación de redes de pequeñas empresas– que impulsen la flexibilidad y la capacidad de innovación.

■ La creación de pequeñas empresas depende también de la existencia de servicios de información y de asesoramiento sobre temas tan variados como la planificación, la tecnología, la investigación, las compras y utilización de material, la selección y la formación de personal, así como el acceso a los mercados extranjeros y a los mecanismos de crédito a la exportación. En cuanto a las grandes empresas, con frecuencia consiguen mejores resultados cuando establecen relaciones con una red de empresas más pequeñas, que les proporcionen servicios de información y asesoramiento especializado en terrenos como la contabilidad o la publicidad.

■ Los mercados de capitales deben poder aportar los diferentes tipos de recursos financieros, ya sean capitales iniciales de lanzamiento, capital-riesgo, tomas de participación o préstamos, indispensables para la creación y la expansión de pequeñas empresas dinámicas. Las instituciones financieras con departamentos especializados en sectores específicos son las más capaces de evaluar los riesgos de su área de competencia y, por consiguiente, las mejor situadas para financiar proyectos prometedores.

Los obstáculos a la contratación

- El sector privado crearía más puestos de trabajo, si hubiera menos obstáculos a la contratación. Con mucha frecuencia, esto quiere decir que hay que suprimir los efectos secundarios no buscados de numerosas medidas tomadas con una preocupación social. En algunos casos, esto puede exigir un replanteamiento radicalmente nuevo de las políticas y profundos cambios en las actitudes y prácticas institucionales, en particular en los terrenos de la fiscalidad, de la política social y de los convenios colectivos.
- Los *costes no salariales de la mano de obra* –las cotizaciones a la seguridad social y otras cargas sociales pagadas por los trabajadores y los empresarios– introducen una diferencia entre el coste de la contratación de un trabajador para el empresario y el salario percibido por el trabajador. Esta diferencia genera paro si los salarios no disminuyen para compensar la agravación de las cargas. En Europa, sobre todo, los costes no salariales de la mano de obra representan una parte importante de los costes laborales.
- Hay dos maneras de rebajar los costes no salariales de la mano de obra para impulsar el crecimiento del empleo: se pueden reducir los gastos sociales y/o reemplazar las exacciones basadas en los salarios por otras formas de imposición. Ninguna de estas fórmulas es fácil de aplicar.
- El control de los gastos sociales supone una revisión detallada de la normativa de protección social existente o prevista, a fin de eliminar despilfarros y reforzar la eficiencia y la eficacia, concentrando al mismo tiempo la ayuda en aquellas personas que tienen mayor necesidad. Se trata de una tarea difícil y es poco probable que dé resultados inmediatos. Sin embargo, dada la proporción tan importante que los gastos sociales representan en el PIB, numerosos gobiernos consideran esta cuestión como altamente prioritaria.
- Cada vez está más ampliamente admitido, al menos en los países en que las cargas son elevadas, que habría que revisar la forma de financiación de las

prestaciones de seguridad social, reduciendo la parte de las cotizaciones que pesan directamente sobre los costes de la mano de obra. Parece ser que una reducción significativa de las cotizaciones de seguridad social que no tuviera incidencia sobre los ingresos podría, a medio plazo, estimular el empleo en los países en los que los salarios y los precios presentan cierta rigidez (ver el capítulo sobre fiscalidad). Pero sería poco realista esperar de dicho cambio una disminución duradera del paro en proporciones importantes. Se podría, no obstante, rebajar las cotizaciones de seguridad social de tal manera que se favoreciera la contratación de trabajadores con bajos salarios y sin cualificación, suprimiendo los topes de las cotizaciones patronales y reduciendo el peso del impuesto sobre la renta a los trabajadores poco cualificados.

■ Las *diferencias salariales* pueden influir igualmente sobre las decisiones de las empresas a la hora de contratar o no, y en la elección de las personas que éstas deciden contratar. Determinados puestos de trabajo no son viables más que dotados de un salario muy bajo. Se puede pensar que una acentuación del abanico salarial estimularía el crecimiento del empleo y, a juzgar por los datos disponibles de los diferentes países, parece ser que las cosas ocurren así (ver el capítulo sobre el ajuste de los salarios).

■ Sin embargo, si las diferencias salariales se acentúan demasiado, los trabajadores de la parte inferior de la escala corren el riesgo de encontrarse por debajo del umbral de la pobreza –es el fenómeno de “los trabajadores pobres”. Las sociedades no tienen todas la misma visión de lo que es aceptable en materia de desigualdades de salarios y de ingresos; esto influye necesariamente sobre la actuación de los poderes públicos. En Europa, y sobre todo en los países nórdicos, mucha gente está firmemente convencida de que una política que intentara acentuar las diferencias salariales para favorecer al empleo, sería inaceptable.

■ Pero los medios utilizados por las sociedades para alcanzar sus objetivos deben adaptarse a la evolución de las circunstancias. Tal vez ha llegado el

momento hoy día, en que el paro es elevado y persistente, de apoyar el papel regulador que pueden jugar los salarios en el mercado de trabajo, recurriendo a su vez a otros instrumentos para alcanzar objetivos de equidad.

■ En general, es sobre todo a propósito de los adultos, en particular de los que tienen cargas de familia, que se plantea el problema de la desigualdad de salarios y de la pobreza dentro del mercado de trabajo. Los jóvenes y las otras personas en busca de un primer empleo pueden conseguir una experiencia profesional y asegurar unos ingresos aceptando un puesto de trabajo poco remunerado, que luego podrán cambiar por otro puesto de trabajo mejor pagado. Los puestos de trabajo mal pagados sólo son malos cuando los trabajadores se encuentran atrapados en ellos.

■ Los gobiernos no tienen más que una influencia limitada sobre las diferencias de salarios, pues, la mayor parte de las veces, el nivel de éstos se determina en el marco de negociaciones colectivas que se desarrollan libremente. Los poderes públicos pueden intervenir, sin embargo, por ejemplo, mediante la supresión progresiva de las disposiciones legislativas o administrativas que imponen los convenios colectivos a sectores, empresas o regiones, que no formaban parte del ámbito de aplicación inicial de la negociación –práctica muy corriente en numerosos países europeos. Es tal vez un medio de acentuar la diferenciación de los salarios según las regiones y según las profesiones. Una medida menos radical consistiría en estimular una utilización más amplia de las cláusulas que permiten renegociar a un nivel inferior, los convenios colectivos negociados a nivel centralizado o sectorial.

■ La dispersión de los salarios es función en parte de la existencia de un *salario mínimo legal*, cuyo objetivo es evitar la pobreza mediante la fijación de un umbral o salario mínimo. Pero este salario mínimo legal tiene con frecuencia por efecto, a fin de cuentas, limitar las posibilidades de contratación para la mano de obra no cualificada. Una diferenciación suficiente de las tasas de salario según la edad evitaría que el salario mínimo se convierta

en un obstáculo a la contratación de jóvenes. El salario mínimo podría ser también modulado según las regiones, sobre todo, en los países donde existen grandes diferencias regionales desde el punto de vista de las tasas de paro y de nivel de vida.

■ La *legislación de protección del empleo* intenta desincentivar los despidos, haciéndolos más costosos para los empresarios. Pero también puede hacer dudar a estos últimos a la hora de contratar a nuevos trabajadores. Los países, sobre todo en Europa, que tienen una legislación particularmente estricta, son también generalmente aquellos en los que la tasa de paro de larga duración es elevada y en los que los empresarios recurren a menudo a contratos temporales y a otras formas de ocupación “atípicas”, para responder a las necesidades de flexibilidad de las plantillas.

■ Pero la legislación de protección del empleo y las garantías de empleo aseguradas por los convenios colectivos también tienen sus ventajas. La seguridad en el puesto de trabajo, que ofrecen los contratos a largo plazo, puede estimular la inversión en formación en el puesto de trabajo, mientras que una rotación intensa de las plantillas frena este tipo de inversión.

■ Hay que encontrar un equilibrio entre una mayor libertad de contratación y despido y una seguridad de empleo suficiente para que los trabajadores y los empresarios se muestren dispuestos a invertir en formación a largo plazo y para que los trabajadores estén protegidos contra despidos abusivos.

■ Junto con los obstáculos a la contratación asociados al mercado de trabajo, los *obstáculos vinculados a los mercados de productos* pueden también agravar el paro estructural. Una competencia insuficiente en los mercados de productos permite a las empresas limitar la producción y aumentar los precios, lo cual restringe la demanda de mano de obra. Esto puede también favorecer una colusión entre empresarios y trabajadores, que se ponen de acuerdo para limitar la competencia y repartirse la renta de monopolio que

resulta. Esta colusión hace que sea más difícil todavía para los parados conseguir un puesto de trabajo.

■ La política de la competencia puede mejorar el funcionamiento de los mercados de productos. Rebajar las barreras comerciales puede también estimular la competencia de las importaciones, que limita las situaciones de reparto de renta. De ahí la importancia de las normas destinadas a impedir que las empresas dominantes implanten barreras a la entrada, y de las normas bien diseñadas para evitar que los acuerdos horizontales se transformen en cárteles, permitiendo, no obstante, otras formas deseables de cooperación entre empresas. La cooperación entre las autoridades responsables de la competencia a nivel nacional también es un medio de reforzar el control de las empresas que tienen actividades internacionales, de tal manera que se saque provecho a la vez de la competencia y de la cooperación entre empresas.

Las personas

■ Reforzar la capacidad de las economías para crear nuevos puestos de trabajo es un aspecto de la estrategia de lucha contra el paro. Pero una estrategia de puestos de trabajo con alta productividad y elevados salarios supone trabajadores cualificados aptos para ocupar los nuevos puestos de trabajo. Estos trabajadores deben tener una sólida formación. A la generación que accede ahora al mercado de trabajo le pueden esperar tal vez seis cambios de puesto de trabajo o más en el transcurso de su vida activa, de tal manera que uno de los cometidos de la educación será el de enseñar a cada uno a formarse a lo largo de toda su vida activa. Los trabajadores tendrán que adquirir un primera cualificación y luego adquirir otras nuevas, gracias a la formación. Las políticas activas de mercado de trabajo ayudarán también a transformar las cualificaciones obsoletas en competencias adaptadas al puesto de trabajo.

■ Serán muchas las personas que necesiten ayuda para poder responder a las exigencias de puestos de trabajo de alta cualificación. Algunas no

podrán responder a estas exigencias y permanecerán en paro o deberán aceptar puestos de trabajo de escasa cualificación y baja remuneración. La determinación de apoyarles representa una inversión preciosa en una sociedad con proyección de futuro y preocupada por la cohesión social. A medida que las economías de la OCDE evolucionan, se hace cada vez más necesario afinar las políticas y los mecanismos de apoyo, de tal manera que ayuden efectivamente a los más necesitados.

Políticas activas del mercado de trabajo

■ Conviene reorientar progresivamente los recursos desde las medidas pasivas de garantía de renta hacia las medidas activas. Las políticas activas del mercado de trabajo facilitan el acceso al mercado de trabajo y a los puestos de trabajo, desarrollan las cualificaciones que corresponden a los puestos de trabajo y mejoran el funcionamiento de los mercados de trabajo. Las políticas activas pueden reforzar los vínculos entre el crecimiento de la demanda agregada, la creación de puestos de trabajo y la oferta de mano de obra cualificada. Por otra parte, un aumento del gasto público dedicado a medidas activas puede favorecer la moderación salarial, al reforzar la capacidad de los trabajadores no integrados, en particular los parados de larga duración y los que buscan primer empleo, para competir con mayor eficacia por la obtención de un puesto de trabajo. Los programas intensivos de colocación y asesoramiento profesional, destinados a incentivar la búsqueda efectiva de trabajo por parte de los parados, se han mostrado particularmente eficaces en términos de coste-beneficio. Los países que no están dispuestos a aumentar las diferencias de salarios, como instrumento para aumentar el empleo tendrán que apoyarse muy especialmente en políticas activas, orientadas hacia el mundo de trabajo, la enseñanza y la formación.

■ Por regla general, un país de la OCDE dedica entre un 2 y un 3% de su PIB a las políticas de mercado de trabajo (incluyendo los sistemas de pro-

tección del desempleo). Pero se han hecho pocos progresos para traspasar estos recursos relativamente importantes, de su utilización en medidas pasivas –como las indemnizaciones por desempleo– a su dedicación a medidas activas. En 1992, los países de la OCDE dedicaban en promedio un 0,9% de su PIB a medidas activas, es decir, poco más que en 1985 (0,7%). Hay un amplio margen para políticas activas nuevas y más eficaces, desde el momento en que se presta atención a su diseño, aplicación y seguimiento de sus dispositivos.

- Un servicio público de empleo (SPE) que funcione bien es indispensable para hacer más eficaces las medidas activas. Esto supone integrar las funciones tradicionales de agencia de colocaciones y de gestión de las prestaciones por desempleo y el acceso a los programas activos. Conseguir que el SPE pueda apoyarse en programas activos es un instrumento para ayudar a los que buscan trabajo, incluso cuando las ofertas de empleo son escasas. La posibilidad para los beneficiarios de prestaciones por desempleo de participar en programas de formación o de creación de empleo puede servirles como de “trabajo a prueba”.

- Si bien es importante ofrecer formación a los parados, los programas amplios de formación dirigidos a parados de todas las categorías rara vez han demostrado ser una buena inversión, tanto para la colectividad como para los participantes. Programas específicamente orientados tienen, por el contrario, buenas probabilidades de ser rentables. Todos los interlocutores sociales importantes a nivel local –empresarios, sindicatos, instituciones de enseñanza y administración local– deberían conjugar sus esfuerzos para desarrollar programas de formación adaptados a las necesidades locales.

- Las medidas de creación de puestos de trabajo son a menudo un elemento importante de las políticas activas de mercado de trabajo. Pero sus resultados han sido con frecuencia decepcionantes: numerosas contrataciones subvencionadas se habrían producido en cualquier caso incluso sin subven-

ciones, o bien sólo se han efectuado a expensas de los trabajadores no subvencionados. Orientando las medidas de creación de empleo hacia determinados grupos específicos, se obtienen mejores resultados tanto para los participantes en los programas como para la colectividad en conjunto. En general, es en los jóvenes y en los parados de larga duración en los que hay que centrar la atención.

Cualificaciones y competencias

■ Los países de la OCDE ponen el acento en la mejora de las cualificaciones y de las competencias de su población. Pero es difícil llevar a cabo verdaderas reformas a causa de la multiplicidad de actores y de instituciones en juego. Además, hay que esperar mucho tiempo antes de percibir sus efectos beneficiosos. Los países de la OCDE deben privilegiar la formación permanente, que es un elemento básico de una estrategia de creación de puestos de trabajo muy cualificados y de alta remuneración. Esto implica eliminar un cierto número de obstáculos a todos los niveles del sistema de enseñanza y de formación (ver el capítulo sobre las cualificaciones y las competencias).

■ Los programas de preescolar y orientados a la primera infancia pueden ayudar a los niños a adquirir bases sólidas que les permitan luego aprender, sobre todo, si provienen de medios sociales desfavorecidos. Se ha podido observar, en Estados Unidos, Francia y Holanda, que los esfuerzos particulares en favor de niños en edad preescolar procedentes de medios desfavorecidos son eficaces: los niños que se han beneficiado de una escolarización en esa edad se integran mejor en la sociedad y más tarde utilizan menos los servicios sociales. Es importante que tal escolarización no se limite a la guardia de los niños, sino que incluya también la educación y el aprendizaje social.

■ A nivel de la enseñanza primaria y secundaria, son muchos los jóvenes que abandonan sus estudios o que no obtienen cualificación. Se observa en

todos los países una caída neta de la participación en todos los tipos de enseñanza más allá de los 16 años. En 1991, en el conjunto de los países de la OCDE, solamente el 57% de los jóvenes de 18 años proseguían estudios secundarios o terciarios.

■ Cuando los jóvenes abandonan prematuramente sus estudios y tienen malos resultados escolares, esto se debe a todo tipo de razones relacionadas, sobre todo, con problemas de sociedad tales como la marginación y la pobreza, la inestabilidad de las familias y la delincuencia juvenil. Pero la incapacidad de los programas de enseñanza y de los métodos pedagógicos y de evaluación clásicos para responder a las necesidades de los jóvenes también juega. Habría que individualizar los programas de enseñanza y los métodos pedagógicos, para adaptarlos a las necesidades de los niños y asegurarles el apoyo y la continuidad necesarios, desde el período preescolar hasta la entrada en el mercado de trabajo.

■ Se pueden tomar medidas para facilitar el paso a la vida activa de los jóvenes que dejan la escuela. El "Sistema dual" de formación a través del aprendizaje vigente en Austria, Alemania y Suiza suscita un vivo interés ya que se acompaña de tasas de paro relativamente bajas entre los jóvenes. Pero las tradiciones y el consenso social son tan fuertes y tan específicos en estos países que el sistema apenas si se puede trasplantar a otra parte. Sin embargo, otras formas de aprendizaje y de formación asociadas al trabajo podrían implantarse en muchos países. Tienen que evolucionar en sintonía con la demanda de mano de obra. Incluso los sistemas de aprendizaje que han dado buenos resultados necesitarán tal vez profundas reformas, ya que los nuevos puestos de trabajo exigen una mano de obra polivalente dotada de competencias generales.

■ Hay que lograr un mejor equilibrio entre la enseñanza posterior a la secundaria y el aprendizaje. En la mayoría de los países, los efectivos de las carreras de tipo universitario han aumentado más deprisa que los de las enseñanzas técnicas y los de la formación profesional avanzada. Cabe temer

una falta de formación permanente y una plétora de cualificaciones teóricas. Tanto la formación profesional como los estudios académicos deberían preparar e incitar a los alumnos a dedicarse al empresariado.

■ Desarrollar la formación de los adultos en el puesto de trabajo es uno de los grandes retos a los que deben responder los gobiernos. Múltiples factores contribuyen en efecto a disuadir a las empresas de invertir en mano de obra: la búsqueda del beneficio máximo a corto plazo; la posibilidad que tienen –individual o colectivamente– de despedir a los trabajadores cuyas cualificaciones están obsoletas para contratar a personal nuevo que posea las cualificaciones requeridas; la captación de sus trabajadores cualificados por parte de otras empresas.

■ Para contrarrestar el efecto de estos factores, determinados países han instituido un sistema de cotizaciones/subvenciones a título de formación, en virtud del cual las empresas están obligadas a dedicar un cierto porcentaje de su masa salarial a la formación o, en caso contrario, pagar una contribución impositiva equivalente. Estas medidas sólo han dado hasta ahora tenues resultados, tal vez porque estaban mal diseñadas o mal aplicadas.

■ Una revisión de las normas contables, que podría contribuir a mejorar la información sobre el valor de las inversiones dedicadas a formación, constituiría una solución más radical, de la misma manera que un acuerdo sobre la definición y la aplicación de las normas de formación y reconocimiento de las competencias. Esto podría permitir a los mercados financieros considerar el stock de cualificaciones de la mano de obra de una empresa como un elemento de su activo, lo cual podría impulsar a invertir en las empresas que puedan justificar un esfuerzo válido de formación de su mano de obra.

Los sistemas fiscales y de protección social

■ Niveles de prestaciones por desempleo relativamente elevados, en general terminan por agravarlo (ver el capítulo sobre el paro y las prestaciones correspondientes). Una reducción de las prestaciones por desempleo reforzaría la incitación al trabajo pero correría el riesgo de acentuar la pobreza. Los parados que perciben prestación por desempleo se ven más incitados a aceptar un puesto de trabajo poco remunerado, si una vez que trabajan continúan percibiendo determinadas prestaciones tales como el “crédito familiar” (*Family Credit*) en el Reino Unido, el “complemento de ingresos familiares” (*Family Income supplement*) en Irlanda, o la “bonificación fiscal sobre ingresos salariales” (*Earned Income Tax Credit*) en Estados Unidos (ver el capítulo sobre la fiscalidad), o si las normas para tener acceso a las prestaciones por desempleo prevén que el interesado, al ganar una unidad suplementaria de ingresos, pierde netamente menos en prestaciones. Estas medidas incitan a aceptar un empleo poco remunerado creando una diferencia mayor entre los ingresos salariales en activo (teniendo en cuenta los impuestos y las ventajas sociales) y las prestaciones por desempleo.

■ Sin embargo, las prestaciones que se acumulan a las rentas del trabajo deben reducirse a medida que éstas aumentan, lo cual, conjugado con el pago del impuesto sobre la renta y de las cotizaciones a la seguridad social, puede traducirse en tipos impositivos marginales efectivos muy elevados para los trabajadores con bajos salarios. En su forma extrema, se califica esta situación de “trampa de la pobreza” (ver Recuadro 5). Los trabajadores que desempeñan un trabajo a tiempo parcial o poco remunerado se encuentran así poco estimulados a aumentar sus horas de trabajo o a invertir en una formación que les aportara mayores probabilidades de conseguir un puesto de trabajo mejor pagado.

Recuadro 5

LA TRAMPA DE LA POBREZA

■ La trampa de la pobreza es un fenómeno por el que los trabajadores con salarios bajos pierden todas o parte de sus prestaciones si sus ingresos aumentan. Suprime pues el estímulo a trabajar más y ganar más.

■ A título de ejemplo, pongamos el caso hipotético de un hombre casado con dos hijos cuyos ingresos (incluidas las prestaciones sociales) son de 100 dólares por semana y a quien se le ofrece la posibilidad de aumentar un poco estos ingresos haciendo más horas de trabajo. Pero esto significa que perderá una parte de las prestaciones que recibe y además tendrá que pagar el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social por sus ingresos suplementarios. Por cada dólar suplementario de ingresos, tendrá un coste de:

– impuesto sobre la renta	25 centavos
– cotizaciones de seguridad social	10 centavos
– pérdida de prestaciones de la seguridad social	50 centavos
– pérdida de ayuda de vivienda	10 centavos
– Total	95 centavos

■ El interesado haría horas suplementarias por las que ganaría 5 centavos de dólar –nada le incita, por tanto, a añadir a su salario base unos ingresos complementarios. Está cogido en la “trampa de la pobreza”, al alcanzar su tipo impositivo marginal efectivo (TIME) el 95%, ya que se reducen sus prestaciones y están sometidos a imposición sus ingresos suplementarios.

■ Aunque muchos países aplican un TIME muy alto a las personas con ingresos bajos (ver el capítulo sobre la fiscalidad), lo que constituye claramente un freno al trabajo, apenas tienen motivos para hacer una reforma porque son muy pocas las personas afectadas. Así, en el Reino Unido, solamente del 3 al 4% de las familias que trabajan están sometidas a un TIME superior al 70% y en Nueva Zelanda tal es el caso sólo del 2% de las familias.

■ A pesar del escaso número de personas en cuestión, la mayoría de los países de la OCDE desearían atenuar o eliminar la “trampa de la pobreza”. Pero es muy difícil rebajar los tipos de imposición para los escasos trabajadores con salarios bajos sin aumentar al mismo tiempo los tipos marginales que se aplican a los salarios altos. Esta medida tendría con toda claridad un efecto disuasorio sobre los trabajadores con salarios altos. La otra solución sería aumentar los incentivos al trabajo, disminuyendo los tipos marginales de imposición aplicados a los ingresos bajos pero reduciendo igualmente las prestaciones.

■ Para eliminar la trampa de la pobreza, se podrían tomar medidas capaces de integrar el sistema fiscal y el sistema de prestaciones implantando un impuesto negativo sobre la renta o un sistema de bonificación en el impuesto sobre la renta. Tales dispositivos permitirían evitar que TIMEs demasiado elevados pesen sobre los salarios más bajos, pero serían de un coste prohibitivo si no están dotados de condiciones rigurosas o si no se aumentan intensamente otros impuestos como aquellos a los que están sometidos los trabajadores con altos salarios. No es cierto, por tanto, que reformas radicales de los sistemas fiscales y de prestaciones puedan simultáneamente atenuar la pobreza y aumentar los incentivos al trabajo.

■ Independientemente de la cuestión del nivel de las prestaciones respecto a los ingresos anteriores, que remite a cuestiones de equidad y de consenso social, en todos los países hay margen para aumentar la eficacia en la gestión de los sistemas de prestaciones sociales, limitar la duración de los derechos cuando es demasiado larga o hacer más estrictas las condiciones de acceso al derecho a las prestaciones.

La cooperación internacional

■ Los gobiernos se enfrentan hoy día a una interdependencia cada vez mayor de sus economías a escala internacional. Como las empresas, los gobiernos tienen que pensar en términos mundiales de tal manera que las

políticas nacionales se inscriban en un contexto internacional más amplio y lo tengan en cuenta. Una cooperación entre los países para captar bien todas las dimensiones de la interdependencia y conseguir que las normas internacionales se adapten a las transformaciones que intervienen en la economía mundial, ayudará a cada uno a sacar plenamente provecho de las posibilidades que ofrece la globalización para crear puestos de trabajo productivos. Los seis campos de actuación que ahora se indican demuestran la magnitud de la tarea a desarrollar a nivel internacional en materia de creación de puestos de trabajo:

■ Los países de la OCDE deberían utilizar el proceso de coordinación de las políticas gubernamentales para intentar conseguir que las políticas macroeconómicas, que siguen los diferentes países sean más coherentes y que el sistema monetario y financiero internacional funcione de forma armoniosa, clara y ordenada, para permitir un crecimiento sano del comercio, la inversión y el empleo. Con este objetivo, a veces podría ser necesaria una estrategia común. Pero en la situación actual, teniendo en cuenta que las posiciones de partida de los países de la OCDE son diferentes –sobre todo respecto a la situación coyuntural, la deuda pública y la magnitud de los déficit presupuestarios– la cooperación internacional no exige que todos los países progresen en la misma dirección y en todos los frentes al mismo tiempo. Implica, más bien, políticas diferenciadas para que cada uno mejore tanto sus propias perspectivas como las de la economía mundial, así como la coherencia de las políticas a escala internacional para alcanzar el objetivo final común, que es un crecimiento sostenido y no inflacionista de la producción y del empleo.

■ El resultado positivo de las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT reforzará la disciplina y las reglas del comercio internacional multilateral y las extenderá a otros dominios, haciendo así la competencia más leal y más transparente, lo cual tendrá como efecto aumentar la confianza de las empresas y estimular la actividad económica. Pero la globalización de las actividades económicas ha mostrado que diversas medidas de

política interior en dominios tales como el medio ambiente, la competencia, la fiscalidad, la inversión o tal vez incluso las condiciones de empleo tienen también una incidencia sobre el comercio exterior. En los esfuerzos de cooperación futura, los países deberán reflexionar sobre los aspectos de estas medidas que corren el riesgo de frenar una nueva expansión del comercio internacional.

■ La inversión extranjera directa es un elemento esencial de la estrategia de las empresas cuando éstas quieren reforzar su presencia en el mercado mundial o simplemente extender sus actividades más allá de las fronteras nacionales. Este tipo de inversión genera puestos de trabajo de forma directa, mediante la creación de nuevas plantas y el desarrollo de actividades en los países de acogida, y de forma indirecta, por el hecho de que las economías del país de acogida y del país de origen se ven reforzadas por los intercambios de tecnologías y de técnicas de gestión y la intensificación de la competencia. El mantenimiento de la liberalización de las políticas relativas a la inversión extranjera suprimiría los obstáculos a los flujos de capitales, que son fuente de distorsiones y reduciría los riesgos de nuevas restricciones. La mejora de las reglas internacionales en materia de inversión aportaría una base más segura y más racional a las decisiones de las empresas y contribuiría a garantizar que las iniciativas bilaterales y regionales no debiliten el marco multilateral.

■ La mayor interdependencia a escala mundial implica una mayor movilidad geográfica de la actividad económica y consecuentemente de las bases de imposición de la renta y de la riqueza. Por este motivo, las empresas y los trabajadores son más sensibles a los niveles de la fiscalidad en los diferentes países, lo cual crea un riesgo de competencia por la fiscalidad, al reducir algunos países sus tipos de imposición para atraer una mayor parte de las bases imponibles a nivel mundial. Por otra parte, esto limita el margen de maniobra de que dispone cada país para rebajar la presión fiscal que grava los factores de producción inamovibles, en particular la mano de obra. La cooperación internacional es esencial para evitar las tensiones entre los

gobiernos, poder continuar imponiendo efectivamente las rentas del capital y evitar que las políticas fiscales no perturben la asignación de los recursos a escala internacional.

■ Los flujos migratorios entre países de la OCDE se han desacelerado, mientras que las presiones migratorias que surgen de países exteriores al área de la OCDE se intensifican. Se impone la cooperación entre los países de la OCDE para hacer frente a estas presiones, sobre todo a la afluencia creciente de demandantes de asilo, de refugiados que se dicen “económicos” y de inmigrantes clandestinos. Por otra parte, las cuestiones relativas a los flujos migratorios hay que resituárlas en el contexto más amplio de las actividades desarrolladas en los campos del comercio internacional, las inversiones y la cooperación para el desarrollo entre los países de la OCDE y las principales áreas de emigración, tanto en los países en desarrollo como en Europa central y oriental.

■ A fin de sacar plenamente partido de las oportunidades que ofrecen la ciencia y la tecnología para promover el crecimiento del empleo, habrá que reforzar la puesta en común de los recursos necesarios para realizar proyectos e inversiones costosas, de alto riesgo y de largo alcance, en los terrenos de las ciencias básicas y de la megaciencia, así como en el de la investigación tecnológica fuera de mercado. Estas formas de cooperación deberían sin duda extenderse a la implantación de infraestructuras nuevas, en campos tales como las telecomunicaciones, en las que el rendimiento de las inversiones depende en gran medida de acuerdos sobre normas comunes y de protocolos comunes de explotación de los diferentes sistemas nacionales.

Del análisis a la estrategia

■ Más que nunca, desde la Segunda Guerra Mundial, el paro causa hoy día en nuestras sociedades daños que no se miden solamente en cifras. Un paro elevado es fuente de inseguridad y engendra resistencia al cambio estructu-

ral y técnico. El paro de larga duración es una situación que produce una pérdida de confianza en sí mismo y un sentimiento de desmoralización, que constituye un engranaje del que es cada vez más difícil salir y que origina graves problemas de salud. Cada vez más afectados por el paro, muchos jóvenes pierden sus competencias y su aptitud para el trabajo. Determinadas categorías sociales que nunca habían estado expuestas a un riesgo elevado de este tipo, como los trabajadores no manuales, pierden sus puestos de trabajo, con todos los costes que ello representa para sí mismos y para la colectividad en términos de despilfarro de potencial y de inversión.

■ La relación entre el coste humano y el coste económico del paro está de momento mal definida. Es indispensable comprender mejor la relación entre los problemas de salud, de delincuencia, de toxicomanía y de trabajo, para reforzar la idea de que la sociedad debe tener la preocupación de ayudar a las personas que no son capaces de adaptarse a los nuevos imperativos de unas economías en plena transformación.

■ La causa principal de la agravación del paro y del aumento del número de puestos de trabajo mal pagados es el desfase creciente entre la necesidad de las economías de la OCDE de adaptarse y de innovar, y su capacidad o incluso su voluntad de conseguirlo.

■ Un clima económico y social favorable es indispensable para permitir a las empresas generar puestos de trabajo y a los trabajadores adaptar sus competencias. Las empresas, los sindicatos, los trabajadores y los poderes públicos se enfrentan al mismo reto: al mismo tiempo adaptarse a las nuevas tecnologías y reaccionar a la intensificación de la competencia a escala mundial. Lograr un consenso social sobre la forma de responder a este reto podrá facilitar los ajustes y reforzar en gran medida la capacidad de innovación y de explotación de las nuevas tecnologías.

■ Para desarrollar sus capacidades de innovación y su creatividad a fin de figurar entre las economías a la vanguardia del progreso, los países de la OCDE deberán adoptar conjuntos de medidas que diferirán según su situación. Todos los componentes de las políticas económicas y sociales ofrecen elementos de respuesta. Todas las soluciones no serán fáciles de adoptar desde el punto de vista político ya que pueden implicar sacrificios o poner en cuestión el *statu quo*, pero deben profundizarse.

■ Las medidas recomendadas deberán examinarse desde el punto de vista de las probabilidades que ofrecen de resolver el problema del paro o de mejorar la calidad del empleo, adaptando los recursos humanos y los puestos de trabajo al mundo del trabajo del futuro, en vez de conservar puestos de trabajo que se han vuelto obsoletos. Los puestos de trabajo que se creen tienen que ser duraderos, si se quiere corregir la situación actual de paro elevado y persistente.

■ En la III parte se formulan recomendaciones más inmediatas, pero no se alude apenas a la situación particular de los países. Serán necesarios trabajos complementarios, para llegar a recomendaciones precisas en cuanto a las medidas que debería adoptar tal o cual país.

Parte III. ELEMENTOS PRINCIPALES DE UNA ESTRATEGIA

Introducción

■ Las recomendaciones que se formulan a continuación se orientan a hacer las economías y las sociedades más capaces de hacer frente al cambio y de sacar partido de él:

- reforzando su capacidad de ajuste y de adaptación; y
- desarrollando su capacidad de innovación y su creatividad.

■ Estas recomendaciones tienen en cuenta las pesadas restricciones presupuestarias a las que se ven confrontados casi todos los gobiernos. Ponen el acento en la elaboración de políticas que facilitan y estimulan la actividad profesional, limitando así al máximo el número de personas que dependen enteramente de una prestación de ingresos para sobrevivir.

■ La mayor parte de los países de hallan confrontados, por regla general, a estas necesidades y a estas restricciones; de ahí que la mayor parte de estas recomendaciones se dirigen a la mayoría de ellos. Al mismo tiempo, las prioridades para cada país variarán en función de su situación propia y de sus instituciones.

■ Las recomendaciones no se dirigen sólo a los poderes públicos. Con mucha frecuencia, compete más directamente a los empresarios, a los sindicatos y a los trabajadores mejorar la situación del empleo.

■ La estrategia del empleo prevé diversas políticas macroeconómicas y estructurales: las reformas estructurales darán mejores resultados en un contexto de estabilidad macroeconómica; en ausencia de reformas estructurales, el crecimiento no tarda mucho en verse paralizado por presiones inflacionistas.

■ El programa de actuación anejo se articula alrededor de un conjunto de recomendaciones que los gobiernos deberían aplicar de forma coordinada, a fin de plantear un conjunto equilibrado de medidas que refuercen mutuamente la capacidad de innovación y de adaptación y mejoren las condiciones de creación de empleo:

1. Plantear una política macroeconómica que favorezca el crecimiento y que, conjugada con las políticas estructurales bien diseñadas, la haga duradera.
2. Mejorar el marco en el que se inscriben la creación y la difusión de la investigación tecnológica.
3. Aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo (tanto a corto plazo como a lo largo de la vida), según los deseos de los trabajadores y de los empresarios.
4. Crear un clima favorable a la empresa, eliminando los obstáculos y las trabas a la creación y la expansión de empresas.
5. Aumentar la flexibilidad de los costes salariales y de mano de obra, suprimiendo las restricciones que impiden a los salarios reflejar las condiciones locales y el nivel de cualificación de cada uno en particular de los trabajadores jóvenes.
6. Revisar las disposiciones relativas a la seguridad en el empleo, que frenan su expansión en el sector privado.
7. Poner más el acento en las políticas activas de mercado de trabajo y hacerlas más eficaces.
8. Mejorar las cualificaciones y las competencias de la mano de obra, modificando profundamente los sistemas de enseñanza y de formación.

9. Revisar los sistemas de indemnización del paro y de prestaciones anejas –y sus interacciones con el sistema fiscal–, a fin de que la colectividad alcance sus objetivos fundamentales en materia de equidad, de una manera mucho menos perjudicial para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo.

Recomendaciones

1. Plantear una política macroeconómica adecuada

■ *La política macroeconómica contribuye a hacer retroceder el paro de dos maneras: a corto plazo, limita las fluctuaciones coyunturales de la producción y del empleo; a largo plazo, debería ofrecer un marco apoyado en una hacienda pública saneada y una estabilidad de precios, para asegurar que el crecimiento de la producción y del empleo es sostenible, sobre todo gracias a unos niveles de ahorro y de inversión adecuados.*

- La política macroeconómica debería tener como objetivo esencial facilitar la recuperación, mediante un crecimiento más rápido, no inflacionista, de la demanda interna allí donde el estancamiento de la actividad económica sigue siendo importante, y habría que estar atentos a revisar las políticas aplicadas, a fin de evitar el repunte de la inflación, una vez que la recuperación se consolide.
- A medio plazo, la mayoría de los países deben fijarse como objetivo principal el saneamiento de su hacienda pública para reducir los déficits presupuestarios y aligerar el peso de la deuda pública. Esto permitiría rebajar los tipos de interés y crear así un entorno más favorable a la inversión del sector privado. Si la recuperación llega más rápido de lo previsto, el proceso de saneamiento debería acelerarse.
- Hay margen con frecuencia, e incluso es muy deseable, reorientar los presupuestos y el gasto público y mejorar su calidad, sobre todo redu-

ciendo las subvenciones a las empresas existentes con vistas a crear condiciones más favorables a la creación y a la expansión de nuevas empresas, y renunciando a las medidas pasivas de garantía de recursos, en favor de políticas activas de mercado de trabajo.

2. Intensificar la creación y la difusión de la investigación tecnológica

■ *El progreso tecnológico es el principal factor de crecimiento de la productividad y del empleo y de mejora de las condiciones de vida a medio y largo plazo. Si es cierto que las innovaciones tecnológicas que ahorran mano de obra, reducen la aportación de trabajo necesario por unidad de producto y son susceptibles de suprimir puestos de trabajo a corto plazo, la mayoría de las veces poco cualificados, las ganancias de productividad asociadas al proceso de innovación originan un aumento de las rentas reales, a la vez que la creación de productos y de servicios nuevos conlleva un aumento de la demanda. Las políticas aplicadas deberían, por tanto, orientarse a hacer aumentar la capacidad de las sociedades y de las economías para crear y utilizar eficazmente las nuevas tecnologías, que sirven de base para el desarrollo de puestos de trabajo muy productivos y bien remunerados.*

- Invertir en la creación de nuevos conocimientos, gracias a la investigación científica básica y facilitar el acceso de las empresas a los conocimientos científicos y tecnológicos.
- Promover y reforzar los mecanismos de cooperación internacional para asegurar economías de escala y reducir las duplicaciones en actividades de I+D a largo plazo, sobre todo en lo que se refiere a proyectos de megaciencia y redes de científicos y universitarios que hacen aplicaciones.
- Reducir las incertidumbres que frenan la creación y la difusión de nuevas tecnologías:

- Impulsar los acuerdos multilaterales sobre derechos de propiedad intelectual y sobre estandarización internacional.
 - Favorecer la transparencia y, en su caso, la adopción de “reglas de juego” –aplicación de reglas y criterios compatibles con el GATT– en lo relativo al apoyo de los poderes públicos a las tecnologías “estratégicas”.
 - Asegurar a las instituciones sometidas a las reglas del mercado un marco jurídico adecuado que les permita difundir y aplicar con eficacia las nuevas tecnologías (asociaciones de investigación, servicios de difusión de tecnologías para pequeñas empresas, reforzamiento de los vínculos entre las empresas y las universidades).
- Facilitar la asimilación de las nuevas tecnologías por las empresas a través de medidas que:
- Permitan explotar mejor las posibilidades que ofrecen los mercados y los contratos públicos (favoreciendo la innovación mediante criterios de resultados, propiciando el fraccionamiento de contratos e incentivando a las pequeñas empresas a asociarse para conseguir mercados e impulsando las relaciones entre pequeñas y grandes empresas).
 - Favorecer las inversiones en las nuevas infraestructuras de la información, eliminando los obstáculos de las reglamentaciones que impiden el acceso a los mercados y definiendo normas, protocolos y derechos de propiedad intelectual, adecuados para estimular la creación de servicios nuevos y más eficaces.

3. Aumentar la flexibilidad de la jornada laboral

■ *Un aumento de la flexibilidad de la jornada laboral, a corto plazo y del tiempo de trabajo a lo largo de toda la vida, en el marco de acuerdos voluntariamente consensuados entre empresarios y trabajadores, produ-*

ciría un aumento del empleo. Un elemento importante de este proceso consistiría en favorecer el desarrollo del trabajo a tiempo parcial voluntario. Los poderes públicos tienen un papel que jugar en este tema, aplicando medidas para eliminar los obstáculos a las reducciones de la jornada laboral y facilitar éstos, y revisando las disposiciones fiscales y de seguridad social existentes que penalizan el trabajo a tiempo parcial.

Para aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo, se podrían tomar medidas tales como:

- Suprimir los obstáculos que, en la legislación laboral, impiden una organización más flexible del tiempo de trabajo, y favorecer las negociaciones entre empresarios y asalariados sobre los horarios flexibles y el trabajo a tiempo parcial.
- Desarrollar el trabajo a tiempo parcial en el sector público.
- Tomar como base del impuesto sobre la renta no los ingresos de la familia, sino los de los individuos y adoptar las medidas necesarias para evitar la pérdida del beneficio de las deducciones fiscales.

Para flexibilizar las condiciones de paso a la jubilación, se podrían plantear las medidas siguientes:

- Atenuar o suprimir los incentivos financieros a favor de la jubilación anticipada que no son neutros.
- Revisar las políticas y los programas que afectan a los trabajadores adultos de edad avanzada, para permitirles ejercer con más frecuencia una actividad profesional, en vez de incitarles a retirarse de la vida activa.

4. Crear un clima favorable a la empresa

■ *Se necesitan políticas diversificadas para impulsar un movimiento vigoroso de creación de empresas en el sector privado. Los poderes públi-*

cos deberían eliminar las reglamentaciones y las prácticas que frenan el espíritu de empresa y actuar de tal manera que la ayuda a la industria no favorezca indebidamente a las grandes empresas existentes en detrimento de las pequeñas recién creadas. Estas medidas deben acompañarse de campañas de sensibilización destinadas a apoyar al empresariado y a suprimir toda connotación negativa, en la opinión pública, respecto a los fallos de las empresas. Las disposiciones destinadas a apoyar al empresariado y a las pequeñas empresas deberían formar parte integrante de las estrategias de desarrollo local.

- Reducir los gastos de implantación y simplificar las restricciones impuestas por la legislación, para impulsar la creación de nuevas empresas (mejorar la información de los empresarios potenciales, procurar que los servicios de las administraciones públicas sean más accesibles, suavizar las exigencias en materia de contabilidad y de información).
- Facilitar el desarrollo de pequeñas empresas mejorando la información y el asesoramiento en un cierto número de campos: programación de actividades; compra de bienes de equipo; acceso a los sistemas de formación y utilización de la formación; acceso a la tecnología y a la I+D; acceso a los sistemas de aval de los créditos a la exportación. Las administraciones regionales y locales deberían ser impulsadas a generar un entorno favorable para atraer pequeñas empresas, atentas, sin embargo, a no crear distorsiones en las condiciones que se ofrecen a las empresas, lo cual podría traducirse en la aparición de empresas no viables a largo plazo.
- Identificar y suprimir todas las reglamentaciones que sin razón justificada frenan la concesión de créditos a las pequeñas empresas. Favorecer la creación de productos financieros capaces de facilitar la financiación de nuevas empresas. Impulsar la creación de instituciones financieras con competencias particulares respecto a sectores específicos.

5. Aumentar la flexibilidad de los costes salariales y laborales

■ *Los salarios tienen un papel importante que desempeñar en cuanto a la asignación de recursos en los mercados de trabajo, transmitiendo señales claras a los trabajadores y a las empresas. Por otra parte, los costes de mano de obra no salariales –cotizaciones patronales a la seguridad social, remuneración de las horas no trabajadas, etc.– que producen una diferencia entre lo que deben pagar los empresarios para contratar un trabajador y el valor de su producción representan una parte importante de los costes totales de mano de obra en muchos países desde hace unos veinte años. Cuando los movimientos de los salarios no compensan esta agravación de los costes de mano de obra no salariales, el paro aumenta. De ahí que sea necesario, tanto en el sector público como en el sector privado, aplicar políticas capaces de impulsar una mayor flexibilidad de los salarios y, en los países dónde esto no sea casi posible, reducir los costes no salariales de mano de obra. Para actuar en este sentido, habrá que introducir cambios en la fiscalidad, la política social, la política de la competencia y las negociaciones colectivas.*

- Revisar el papel de los salarios mínimos legales como instrumento de redistribución y orientarse hacia instrumentos más directos. Si se considera necesario mantener un salario mínimo legal como elemento de una estrategia de lucha contra la pobreza, esforzarse en minimizar sus efectos negativos sobre el empleo:
 - Indiciándolo sobre los precios más bien que sobre las ganancias medias.
 - Modulando suficientemente las tasas de salario en función de la edad y de las regiones, con el fin de evitar que el salario mínimo comprometa las perspectivas de empleo de los jóvenes o las que ofrecen las regiones con baja productividad.
- Reducir los costes de mano de obra no salariales, sobre todo en Europa, reduciendo los impuestos sobre el trabajo (en aquellos países en

los que la situación presupuestaria o los recortes de gasto lo permitan) y/o reemplazando este tipo de cotizaciones por otros impuestos, en particular sobre el consumo o sobre la renta, cuya base podría ampliarse a otros ingresos no asociados al trabajo.

- Atenuar o suprimir las disposiciones normativas de los regímenes fiscales y de los sistemas de cotizaciones de seguridad social que desincentivan el trabajo a tiempo parcial o la contratación de trabajadores suplementarios. En particular habría que suprimir los topes que se aplican a la base salarial sometida a cotización (menos en los escasos países en los que el nexo entre cotizaciones y prestaciones está definido con precisión siguiendo métodos actuariales).
- Reducir los descuentos directos (cotizaciones a la seguridad social e impuestos sobre la renta) que gravan los salarios bajos, lo cual tendría como efecto modificar la estructura de la demanda de mano de obra en favor de los trabajadores peor remunerados, protegiendo a la vez sus ingresos.

A medio plazo, se podrían considerar las siguientes medidas:

- En las negociaciones colectivas sectoriales, orientarse hacia la negociación de acuerdos marco que permitan a las empresas reaccionar con flexibilidad a la evolución del mercado desde el momento en que respetan las normas generales. Convendría renunciar progresivamente a la práctica de la extensión administrativa de los acuerdos que imponen normas rígidas.
- Introducir “cláusulas de renegociación” que permitan renegociar a un nivel inferior convenios colectivos concluidos a un nivel superior.
- Reforzar la competencia en los mercados de productos, por ejemplo, a través de la desregulación, la reducción de las barreras tarifarias y no tarifarias, las privatizaciones y la aplicación de una política de la com-

petencia más abierta y más vigorosa, para que las empresas y los trabajadores fijos e “integrados” puedan aprovecharse con menos facilidad de una renta de situación, en detrimento de las posibilidades de empleo de los parados “excluidos”.

6. Reformar las disposiciones legislativas a favor de la seguridad del puesto de trabajo

■ *Las disposiciones relativas a la seguridad en el empleo tienen doble filo. Reconocen la realidad de los compromisos recíprocos a largo plazo entre los trabajadores y las empresas e impulsan a estas últimas a conservar y reciclar a los asalariados en vez de despedirlos. Sin embargo, si las empresas tienen el sentimiento de que las disposiciones relativas a la seguridad del puesto de trabajo les obligan a guardar trabajadores que no necesitan, dudan en contratar y seleccionan los candidatos de forma más rigurosa, en detrimento, sobre todo, de los demandantes de empleo desfavorecidos en el mercado de trabajo.*

- Establecer por ley o mediante convenios colectivos negociados de forma centralizada, disposiciones relativas a la seguridad en el puesto de trabajo que penalicen los despidos abusivos o discriminatorios, a la vez que autoricen los que estén justificados desde el punto de vista económico. Convendría negociar con más frecuencia a nivel descentralizado compromisos explícitos a largo plazo que primaran sobre esta última disposición, en vez de imponerlos a todas las empresas.
- Suavizar las restricciones en materia de despidos previstas por la ley, en los países en los que las disposiciones actuales parecen comprometer gravemente la reestructuración económica y las probabilidades de acceso al empleo de los recién llegados al mercado de trabajo.
- Permitir la oferta de contratos temporales. A fin de impedir una generalización excesiva de este tipo de contrato, se podría procurar que la

protección prevista por la ley para los contratos indefinidos quede relativamente “suavizada”, sobre todo al principio del contrato. Por otra parte, habría que evitar subvencionar por cualquier medio los puestos de trabajo temporales a través del sistema de seguro de paro. Esto podría implicar, por ejemplo, aumentar los tipos de cotización patronal o exigir a los empresarios que paguen una prima especial, al finalizar un contrato temporal.

7. Ampliar y mejorar las políticas de mercado de trabajo

■ *Según opinión generalizada, conviene reorientar las políticas de mercado de trabajo desplazando su punto de mira, desde las medidas pasivas de garantía de ingresos hacia las medidas más activas destinadas a favorecer la reinserción en el circuito del empleo. En casi todos los países, el gasto público en programas de mercado de trabajo sirve todavía esencialmente a financiar medidas pasivas. Al mismo tiempo es importante mejorar la eficacia de las medidas activas. Los programas deberían centrarse en grupos específicos o afrontar problemas particulares del mercado de trabajo. Es importante también asegurar una coordinación estrecha entre las medidas activas y los sistemas de indemnización del paro y prestaciones asociadas:*

- Mejorar el funcionamiento del servicio público de empleo (SPE):
 - Integrar tres funciones básicas del SPE: servicios de colocación y orientación; pago de las prestaciones de desempleo y gestión de los programas de mercado de trabajo. Asegurar que el SPE presta la atención adecuada a la recogida, tratamiento y difusión de la información sobre los puestos de trabajo vacantes –lo cual significa, en la mayoría de los países, que debe prestarles mayor atención.
 - Asegurar que los demandantes de empleo mantienen contacto regular con el SPE y siguen buscando trabajo activamente (planes de reinserción en el empleo, clubs de búsqueda activa de empleo, entrevistas de reorientación).

- Acabar con la situación de monopolio del SPE. Las agencias privadas de colocaciones así como las de trabajo temporal tienen un papel complementario que desempeñar. Exigir que el SPE sea competitivo en el mercado de colocaciones a corto plazo (con objeto de aumentar el flujo de ofertas de puestos de trabajo vacantes).
- Continuar actuando por parte de la oferta, sobre todo desarrollando actividades de formación en favor de los parados durante los períodos de descenso de la actividad:
- Concentrar y diversificar los programas de formación destinados a los parados, apoyándose en una evaluación a fondo de las necesidades del mercado de trabajo.
 - Autorizar a las instancias responsables del mercado de trabajo a comprar y vender plazas de formación para los parados en el mercado privado y en el mercado público de formación. Éstas deberían poder ofrecer también cursos de formación directamente, con objeto de aumentar la flexibilidad y conseguir eficacia respecto a los grupos difíciles de colocar.
 - Involucrar a los empresarios en el diseño y puesta en práctica de programas de formación a favor de los parados, a nivel local.
- Concentrar las medidas de creación de empleo en favor de los trabajadores cuyo futuro se ve particularmente comprometido por el paro (jóvenes parados de larga duración, por ejemplo) o cuyo poder de negociación es relativamente débil (todos los parados de larga duración, por ejemplo):
- Instaurar progresivamente ayudas a la contratación para las categorías de trabajadores cuya oferta es particularmente excedentaria; procurar con especial atención diseñar y reforzar mecanismos que minimicen los efectos de inercia y de desplazamiento.

- Fijar las remuneraciones ofrecidas en el marco de los programas de creación de empleo a un nivel inferior a las que el participante podría esperar obtener en el mercado de trabajo, a fin de incitarle a seguir buscando un puesto de trabajo regular.
- Asociar algún tipo de formación con programas de empleo temporal en el sector público.
- Procurar que una parte importante de los programas públicos en favor del empleo se financie por parte de los ayuntamientos con los ingresos de los impuestos locales; asimismo, que el SPE resulte asociado a la gestión de los programas a escala local (a fin de minimizar los efectos de “desplazamiento fiscal” y de maximizar la calidad de los resultados de los programas).

8. Mejorar las cualificaciones y las competencias de la mano de obra

■ *Si se quiere que las economías de la OCDE impulsen la creación de puestos de trabajo altamente cualificados y bien remunerados, hay que ampliar y mejorar continuamente las cualificaciones y las competencias de la mano de obra. Las políticas de enseñanza y de formación deberían orientarse a conseguir este objetivo así como otros objetivos sociales y culturales fundamentales. Esto supone un cambio profundo de política en algunos países y, en otros, el mantener con determinación las políticas actuales, en particular las que pretenden actuar eficazmente en tres campos particularmente sensibles: calidad de la enseñanza inicial, incluida la educación preescolar; paso de la escuela a la vida activa e inversión en competencias relacionadas con la vida profesional, especialmente a favor de los trabajadores menos cualificados.*

– Mejorar la calidad de la enseñanza inicial:

- Ofrecer más programas preescolares, en particular a los niños de medios sociales desfavorecidos.

- Reducir el número de abandonos durante los estudios y mejorar los resultados de los alumnos efectuando diversas reformas, sobre todo diversificando más los programas y los métodos de aprendizaje; dejando a los padres un mayor margen para elegir el establecimiento escolar que frecuentarán sus hijos y permitiéndoles participar más activamente; ofreciendo mejores estímulos para motivar a los profesores y dándoles más oportunidades de continuar perfeccionándose.
- Mejorar el paso de la escuela a la vida activa:
- Impulsar las asociaciones entre empresas y establecimientos de enseñanza para desarrollar nuevos tipos de formación, próximos al aprendizaje y asegurar que la enseñanza se adapte a las necesidades del mercado de trabajo.
 - Definir, a escala nacional, normas de evaluación, reconocimiento y convalidación de las cualificaciones obtenidas mediante el aprendizaje, para impulsar a los jóvenes a invertir en formación y facilitar su movilidad.
 - Establecer el “salario de formación” o las becas a nivel suficientemente bajo respecto al salario medio que se ofrezca en la profesión o en el sector, para incitar a las empresas a proporcionar formación a un número suficiente de trabajadores.
 - Preparar mejor para la vida profesional a los estudiantes en el nivel postsecundario, asesorándoles verdaderamente sobre la orientación de su carrera e intentando asegurar un equilibrio de conjunto entre los estudios teóricos tradicionales, por una parte, y los estudios técnicos y una formación profesional superior, por otra.
- Mejorar los incentivos capaces de estimular a las empresas y a los trabajadores en formación permanente:
- Permitir a los trabajadores alternar, a lo largo de su vida activa, períodos de actividad y períodos prolongados de formación fuera de su

puesto de trabajo (reduciendo, por ejemplo, el tiempo de trabajo y aumentando el dedicado a la formación).

- Establecer un sistema que conjugue los descuentos y las ayudas destinadas a la formación para incitar a las empresas a hacer un mayor esfuerzo de formación, o un sistema de “créditos para formación” a favor de los trabajadores adultos, para permitirles adquirir competencias nuevas en instituciones de formación reconocidas o en empresas; procurar especialmente diseñar y aplicar mecanismos que minimicen los efectos de inercia y de desplazamiento.
- Hacer el valor de las competencias más transparente respecto al de otros factores de producción (por ejemplo, impulsando una reforma de las prácticas contables y de información así como de los dispositivos institucionales anejos), de tal manera que los trabajadores y las empresas puedan considerar las competencias de sus trabajadores como un activo duradero.

9. Reformar los sistemas de prestaciones por desempleo y otras asociadas

■ *Inicialmente, el seguro de paro y los sistemas de prestaciones asociadas tenían por objeto garantizar temporalmente unos ingresos a los trabajadores, mientras encontraban trabajo. Con la agravación del paro de larga duración y del paro frecuente, estos sistemas han acabado por convertirse en una garantía de ingresos casi permanente en muchos países, lo cual no incita a trabajar. Para contrarrestar estos efectos de desincentivación –facilitando, sin embargo, los ajustes del mercado de trabajo y asegurando el mínimo de protección necesario– los países deberían adoptar una legislación que sólo prevea niveles de prestaciones moderados, mantener un control efectivo sobre el acceso al derecho a las prestaciones y proporcionar plazas en el marco de los programas activos, en vez de conceder indefinidamente una garantía de ingresos pasivos. Convendría estudiar las posibilidades de hacer financieramente más*

interesante el paso de una situación de garantía de recursos a una de ocupación de un puesto de trabajo, reduciendo el impuesto sobre la renta y las cotizaciones de seguridad social para los salarios bajos y concediendo subvenciones a los trabajadores que ocupen puestos de trabajo mal pagados, así como limitando la proporción en la que se reducen las prestaciones, cuando los beneficiarios ocupan un puesto de trabajo a tiempo parcial.

Reforma del derecho a las prestaciones por desempleo:

- Limitar la duración del período de percepción de las prestaciones por desempleo en los países en las que es particularmente largo, al período durante el cual el parado busca trabajo activamente y tiene probabilidades de encontrarlo rápidamente.
- Reducir el nivel de la tasa de sustitución neta de impuestos, cuando es alta y revisar las condiciones de acceso al beneficio de las prestaciones, cuando sólo se exigen antecedentes profesionales de corta duración.
- Poner condiciones restrictivas para la obtención de prestaciones asistenciales de duración indefinida a las personas aptas para el trabajo.
- Conceder una subvención por trabajo con horarios reducidos a nivel colectivo, pero previendo controles administrativos con objeto de limitar las subvenciones sólo al caso de empresas que sufren dificultades pasajeras y aplican las medidas de ajuste adecuadas.

Reforma de los regímenes fiscales y de los sistemas de prestaciones sociales:

- Asegurar que los trabajadores con baja remuneración se encuentran en una situación financiera mejor, cuando perciben unos determinados ingresos salariales que cuando dependen enteramente de las ayudas sociales, lo cual puede significar conceder a todas las familias ayudas familiares suficientes; establecer tipos de imposición media sobre los salarios bajos, relativamente suaves respecto a los que afectan a las

prestaciones o pagar un complemento de ingresos a todos los trabajadores mal pagados.

- Asegurar que la proporción en la que se reducen las prestaciones, en función de los ingresos del consorte sea netamente inferior al 100%, en los países en los que muchas mujeres trabajan a tiempo parcial, con el fin de que la esposa de un parado, que recibe prestaciones por desempleo, se vea suficientemente impulsada a conservar su trabajo a tiempo parcial.
- Subordinar la obtención de prestaciones de larga duración a la participación en programas activos del mercado de trabajo; esta medida es particularmente aconsejable para los jóvenes que han dejado la escuela.

Reforma de las modalidades de financiación y control de las prestaciones:

- Mejorar los sistemas de información del sistema público de empleo (SPE), para que el personal esté informado de la situación de los usuarios en cuanto a prestaciones, trabajo declarado y primeras gestiones administrativas.
- Hacer soportar por los empresarios una parte del coste de las indemnizaciones de paro en caso de despido, exigiéndoles que tomen a su cargo los primeros meses de prestaciones, asegurando que las disposiciones relativas a las indemnizaciones por despido se respetan o modulando las cotizaciones patronales al seguro en función de las prácticas de la empresa.
- Conservar una parte de financiación local en las prestaciones del seguro de desempleo para que no se llegue a pensar que las prestaciones son transferencias que no cuestan nada a la economía local, impulsando así a las fuerzas vivas locales a limitar los derechos a la prestación y a tomar medidas para luchar contra el paro.
- Implantar mecanismos que permitan detectar y reducir el fraude en materia de prestaciones.

GLOSARIO

- América del Norte: Canadá y Estados Unidos (no se incluye a Méjico en este estudio).
- Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA): Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza.
- Comunidad Europea (CE): Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido.
- Economías Dinámicas de Asia (EDA): Corea, Hong Kong, Malasia, Singapur, Taiwan y Tailandia.
- GATT: Acuerdo general sobre las tarifas de aduanas y el comercio.
- I+D: Investigación y Desarrollo.
- OCDE Europa: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.
- Oceanía: Australia y Nueva Zelanda.
- Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP): Argelia, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Indonesia, Irán, Iraq, Kuwait, Libia, Nigeria, Qatar y Venezuela.

- Países de lengua inglesa: Australia, Canadá (aunque no se hable sólo en inglés), Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido.
- Países nórdicos: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia.
- PIB: Producto Interior Bruto.
- SPE: Servicio público de empleo.
- TI: Tecnologías de la información.

*Los ejemplares de este estudio en español,
inglés y francés están disponibles en:*

ESPAÑA

Mundi-Prensa Libros, S.A.
Castelló, 37, Apartado 1223
28001 Madrid
Tel. (91) 431 33 99
Telefax (91) 575 39 98

Librería Internacional AEDOS

Consell de Cent, 391
08009 Barcelona
Tel. (93) 488 30 09
Telefax (93) 487 76 59

Llibreria de la Generalitat

Palau Moja
Rambla dels Estudis, 118
08002 Barcelona
Tel. (93) 318 80 12 (Subscripcions)
Tel. (93) 302 67 23 (Publicacions)
Telefax (93) 412 18 54

FRANCIA/FRANCE

OECD/OCDE
Pedidos por correspondencia:
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
Tel. (33-1) 45 24 82 00
Telefax (33-1) 49 10 42 76
Telex 640048 OCDE

OECD Bookshop/

Librairie de l'OCDE:
33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris
Tel. (33-1) 45 24 81 67
(33-1) 45 24 81 81

Impreso en:

CEGE Creaciones Gráficas, S.A.
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 37376-1994
ISBN: 84-88099-04-05