

PERSPECTIVAS DE EMPLEO DE LA OCDE 2001(*)

Aunque en muchos países miembros de la OCDE el crecimiento económico y la disminución del paro han reducido el porcentaje de pobres (definidos por la OCDE como personas con ingresos inferiores al 50 por 100 de la mediana nacional), sigue habiendo muchas familias cuyos ingresos no les permiten tener un nivel de vida adecuado, aunque no pasen hambre. Para reducir su número es necesaria una buena coordinación entre las políticas social (subsidios para satisfacer las necesidades de los incapaces de trabajar por vejez o enfermedad) y de empleo (crear puestos de trabajo y disminuir el paro). Unas políticas sociales mal diseñadas pueden causar paro estructural: así, un subsidio de paro demasiado generoso puede desanimar al parado a buscar empleo; lo mismo ocurrirá si los impuestos sobre los salarios más bajos son tan altos que da igual estar parado. Igualmente, un alto porcentaje del coste de la seguridad social a cargo de la empresa la desanimará a crear empleo. El legislador se enfrenta aquí con alternativas difíciles de compaginar.

El enfoque básico de ambas políticas debe ser la constatación de que para muchas familias con bajos ingresos el mejor camino para salir de la pobreza es encontrar un puesto de trabajo con un salario suficiente. Las políticas sociales serán mucho más eficaces si están apoyadas en una buena política de empleo. Sin embargo, hay que constatar también que algunos cambios en la política social que potencialmente favorecen la creación de empleo pueden, al menos a corto plazo, aumentar la pobreza. Por otra parte, una política social menos generosa puede estimular la creación de empleo mediante una serie de mecanismos en los mercados de trabajo y de productos que compensarán la disminución de ingresos.

En algunos casos la pobreza es pasajera, y representa sólo un periodo difícil para una familia que dispone de ingresos suficientes la mayoría del tiempo, pero en muchos otros el que es pobre lo es durante muchos años, y sus ingresos a largo plazo están por debajo del umbral de pobreza (50 por 100 de la mediana nacional, como hemos dicho más arriba). Es decir, se da la llamada "trampa de la pobreza", de la que es difícil salir. En la mayoría de los países miembros de la Unión Europea (UE), el 59 por 100 de los pobres en cualquier año de la década de los 80 (no se dispone de datos más recientes) cayeron en la trampa de la pobreza, es decir, tuvieron ingresos inferiores al umbral de pobreza durante al menos 3 años; en EE.UU. ese porcentaje fue del 78 por 100 y en Canadá del 67 por 100. Temporadas repetidas de pobreza resultan en situaciones de pobreza a largo plazo, aunque muchos

pobres entran o salen de la pobreza cada año. En la OCDE la mayoría de los pobres que salen de la pobreza un año determinado vuelven a entrar en ella al cabo de poco tiempo.

Por lo tanto, para que sea eficaz una política social orientada a aumentar el empleo tiene que tener en cuenta las grandes diferencias que existen en la historia laboral y en las perspectivas de empleo de las personas que son pobres en un año determinado. Si la pobreza es sólo temporal, la intervención pública puede limitarse a un subsidio temporal, como los subsidios de paro o cualquier otro programa de seguridad social, complementado por servicios para encontrar un nuevo empleo. Pero para que los que han caído en la trampa de la pobreza, que supone un nivel de vida bajo y una exclusión social durante largo tiempo, puedan salir de ella, es preciso identificar y eliminar los obstáculos subyacentes que impiden que el pobre se reincorpore a la actividad económica encontrando y conservando un nuevo empleo.

¿Cuáles son esos obstáculos? Las características sociales y familiares de las personas que han caído en la trampa de la pobreza son muy semejantes en los diferentes países industriales. La persistencia de la pobreza es más alta en las familias en las que nadie tiene un puesto de trabajo, en las que el cabeza de familia no ha completado el grado superior de enseñanza secundaria y en las formadas por un solo adulto y uno o varios niños. Hay, pues, un claro riesgo de que la pobreza pase de una generación a la siguiente. Estos hechos muestran que un bajo potencial de ingresos (debido a falta de cualificaciones o de una experiencia de trabajo válida) y/o responsabilidades familiares que impiden la utilización plena del potencial de ingresos (como tener que cuidar niños o ancianos) son causas importantes de la pobreza a largo plazo, que habrá que combatir para que las políticas sociales favorables a la familia, tales como provisión de guarderías infantiles de buena calidad, permiso por maternidad y flexibilidad en las horas de trabajo, jueguen un papel importante para combatir la pobreza y hagan más fácil que las madres vuelvan a entrar en el mercado de trabajo.

Un estudio detallado de la relación entre el empleo y la dinámica de la pobreza es necesario para diseñar políticas sociales orientadas a aumentar el empleo. Ante todo, hay que tener en cuenta que el disponer de un puesto de trabajo no excluye necesariamente la pobreza. Familias en las que un miembro está empleado pueden estar en situación de pobreza durante algún tiempo, aunque aquellas en las que nadie tiene trabajo

son las que con más frecuencia caen en la trampa de la pobreza. El porcentaje de familias pobres en las que un miembro tiene empleo aumenta si se calcula sobre un período de más años. En un año determinado, entre las familias pobres de la UE dos de cada cinco no tenían un miembro adulto con empleo, y en EE.UU., una de cada cinco. Entre las pobres durante tres o más años, la proporción de familias sin miembro adulto con empleo baja a una entre cuatro y una entre diez, respectivamente. Esto inclina a pensar que es más frecuente que las familias pobres tengan sólo puestos de trabajo temporales y mal pagados que el que estén en paro largo tiempo.

En lo que respecta a la extendida opinión de que la mayoría de los empleos creados desde las últimas décadas pertenecen al sector de servicios y están mal pagados, el informe la refuta en gran medida. Afirma que el nivel de empleo más alto en EE.UU. que en Europa Occidental no se debe sólo a que los empleos mal pagados en el sector servicios han aumentado más allí que en Europa. En la mayoría de los casos, EE.UU. tiene una proporción más alta de empleos bien pagados en servicios que Europa. Aunque el fuerte crecimiento del empleo en el mencionado sector en EE.UU., en los años noventa coincidió con algún crecimiento de empleos mal pagados en el mismo, creció mucho más el número de empleos relativamente bien pagados en la industria. La comparación entre la calidad de los empleos industriales y la de los empleos en servicios basada en medidas de la satisfacción del trabajador y su paga revela que en ambos sectores hay empleos de buena y mala calidad, pero que en el sector servicios personales es mayor el número de empleos de baja calidad.

El estudio de las características y evolución de la pobreza indica que no basta diseñar y poner en vigor políticas para que encuentren trabajo las familias en peligro de caer en la trampa de la pobreza, aunque desde luego este objetivo es básico. El alto porcentaje de familias pobres con trabajo indica que una política social eficaz orientada al empleo tiene también que incluir programas de transferencias que complementen a los salarios demasiado bajos para cubrir las necesidades familiares, así como medidas para mejorar las perspectivas de trabajo de los trabajadores peor pagados. Así, las políticas para que "merezca la pena trabajar" constituyen un elemento importante para que una estrategia de empleo tenga éxito.

Una política social orientada al empleo será más eficaz si la demanda de trabajo de la economía es boyante. Es pues importante que las políticas macroeconómicas y estructurales del gobierno estén orientadas a mantener un fuerte crecimiento del empleo.

Políticas activas del mercado de trabajo, es decir, las orientadas a que los parados encuentren de nuevo trabajo, tales como readiestramiento, ventajas fiscales a las empresas que contraten nuevos trabajadores, etc., juegan un papel importante en las estrategias para que encuentren trabajo los parados de larga duración. Incluso en grupos de parados muy difíciles de recuperar, la experiencia muestra que intervenciones de bajo coste y aparentemente sencillas, tales como oficinas de empleo que aconsejen a los parados y concen-

tren ofertas de empleo, unidas a un seguimiento de la actividad posterior de los solicitantes de empleo, pueden dar buenos resultados. El informe recalca que la mayoría de los países industriales gastan más en subsidios de paro que en medidas activas para que los parados encuentren trabajo, a pesar de su promesa, hace diez años, de concentrar su política en programas activos de mercado de trabajo. La proporción de medidas activas sobre el total aumentó muy poco, de un 35 por 100 en 1986 a un 37,3 por 100 en 1998. Aumentó mucho más en ese período en los países nórdicos que en el Sur de Europa. Medidas tales como adiestramiento y subsidios a la creación de empleos para jóvenes con pocas perspectivas de empleo "han tenido mucho menos éxito del que se esperaba". El informe añade que "programas amplios, no enfocados a categorías determinadas de parados, rara vez son eficaces".

No basta con poner en vigor políticas para ayudar a que encuentren trabajo las personas en peligro de exclusión; son necesarias también políticas que ayuden a los que están en peligro de perder o abandonar su puesto de trabajo y a los que ganan demasiado poco para poder salir de la pobreza. Por lo tanto, las políticas tienen que ayudar también a que el trabajador retenga su puesto de trabajo y mejore su cualificación. Desgraciadamente, se sabe poco sobre cómo deben ser las políticas en dichas áreas para que tengan éxito. Es urgente, pues, intensificar la investigación en ellas para encontrar respuestas útiles.

Para que las políticas social y de empleo sean eficaces en reducir la pobreza y la exclusión es necesario que estén muy integradas entre sí, que sean más bien activas que pasivas y que se ajusten lo más posible a las características del país. Deben incluir medidas para que merezca la pena trabajar, medidas para incentivar a los trabajadores a que mejoren su cualificación y a las empresas a que den facilidades para ello, medidas para ayudar a que conserven su puesto de trabajo los trabajadores en peligro de perderlo, ayudas familiares, medidas para ayudar a salir de empleos mal pagados, y políticas activas de mercado de trabajo efectivas. El conjunto de todas ellas supone un gasto público importante que ha de ser compatible con una gestión prudente del presupuesto público.

El informe se ocupa del empleo de trabajadores extranjeros. Constata que muchos nacionales temen que la inmigración de trabajadores extranjeros aumente el paro, haga bajar los salarios y disminuya el empleo de los trabajadores nacionales poco cualificados. Los efectos de la inmigración sobre el mercado de trabajo son complejos, y para comprenderlos hay que tener en cuenta las características de los inmigrantes y del mercado de trabajo del país receptor. También varían según la fase del ciclo económico en que se encuentre el país. De todos modos, a largo plazo, la inmigración puede ayudar a moderar los efectos negativos del envejecimiento de la población y a aumentar el capital humano. A corto plazo, puede contribuir a aminorar las fluctuaciones cíclicas y los desequilibrios en el mercado de trabajo. El informe llega a las siguientes conclusiones: 1) en la mayoría de los miembros de la OCDE la proporción de inmigrantes ha aumentado en la última década; 2) las admisiones de inmigrantes a título permanente son muy pocas, la mayoría son sólo

temporales, introduciendo así más flexibilidad en el mercado de trabajo; 3) los trabajadores extranjeros se concentran en determinados sectores, especialmente en el servicio doméstico y en servicios a las empresas, y en general son más vulnerables al paro que los nacionales; 4) en la OCDE hay una clara escasez de trabajadores cualificados en las áreas de informática y telecomunicaciones, por lo que la mayoría de los países miembros han modificado su legislación para facilitar la entrada de extranjeros cualificados en estas tecnologías.

Otro aspecto del que se ocupa el informe es el problema de cómo hacer compatible la vida familiar con el trabajo femenino fuera de casa. El informe comparte la opinión general: "Aumentar el empleo de las madres es importante por muchas razones. El trabajo femenino es cada vez más necesario para compensar la reducción de la población en edad de trabajar como consecuencia del envejecimiento de la población. El aumento del empleo de las madres ayudará a que la familia tenga ingresos suficientes... A menos que las madres sigan en contacto con el mercado de trabajo, sus cualificaciones tenderán a estancarse. Además, el aumento de la proporción de mujeres con empleo es necesario para satisfacer la demanda creciente de independencia y confianza en uno mismo que el empleo proporciona, y para progresar en la igualdad de sexos... Alcanzar un equilibrio entre la vida familiar y el empleo es fundamental para aumentar el empleo de las madres. Estas no entrarán en proporción suficiente en el mercado de trabajo a menos que tengan incentivos pecuniarios suficientes y que los padres puedan asegurar un cuidado adecuado de sus hijos... Otro problema es cómo conseguir una mayor flexibilidad en la vida laboral para que aumente el capital humano y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo".

El informe constata que: 1) el porcentaje de empleo de mujeres y de madres con hijos pequeños ha

subido en casi todos los países en la última década. Los porcentajes más altos corresponden a los países nórdicos, y los más bajos a los países del Sur de Europa, Corea, Méjico y Turquía; 2) salvo en Luxemburgo y EE.UU., el aumento del porcentaje de empleo femenino coincide con una caída en la fertilidad total. Hay una tendencia a que cuanto más aumenta el empleo femenino más disminuye la fertilidad; 3) La proporción de familias sin hijos o con un solo adulto y de solteros/as menores de 60 años tiende a crecer desde hace 15 años y el porcentaje de familias con dos o más hijos se reduce en muchos países porque cada vez son más las mujeres que prefieren no tener hijos; 4) el porcentaje de empleo de madres con hijos menores de 6 años está creciendo rápidamente. En casi todos los países el de madres con educación media o superior es mucho más alto que el de las menos instruidas; 5) en la UE casi la mitad de las madres con hijo o hijos menores de 6 años y con empleo trabajan con jornada reducida. Muchas de las madres sin empleo querrían tenerlo en los próximos años, pero gran parte de ellas sólo con jornada reducida; 6) la mayoría de los países de la OCDE han establecido sistemas de imposición separada sobre los ingresos de marido y mujer, en parte para aminorar los desincentivos a que ambos tengan empleo; 7) el establecimiento de guarderías infantiles ha hecho que un poco más de dos tercios de los niños de menos de tres años disfruten de ellas en la OCDE, pero con grandes diferencias entre países; 8) los permisos por maternidad y cuidado de los niños existen en casi todos los países de la OCDE; en dieciocho de ellos su duración excede de un año.

NOTAS

(*) Traducción, resumen y comentario de Ricardo Cortes.