

bridging the gap



international database on employment
and adaptable labor

good to know you

seo economic research

randstad

Staffing | Professionals | Search & Selection | HR Solutions | Inhouse Services

bridging the gap

international database on employment
and adaptable labor

Ernest Berkhout
Emina van den Berg

With contributions from:
Sonja Bekker
Günther Schmid
Ton Wilthagen

Amsterdam, June 2010
Commissioned by Randstad

resumen ejecutivo

los objetivos de Lisboa para la UE	III
oferta y demanda en el futuro mercado laboral	V
políticas internacionales para impulsar la participación	IX
soluciones políticas en la bibliografía empírica	XI
relaciones laborales modernas	XIII
empleo no estándar y participación en la fuerza laboral	XV

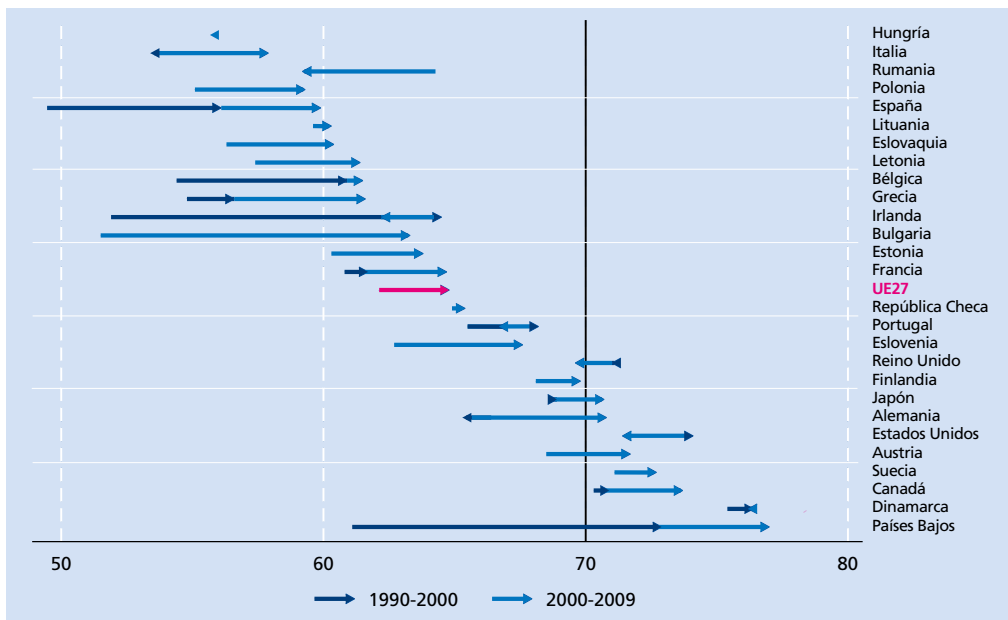
resumen ejecutivo

- Los objetivos de Lisboa no se han cumplido. Muchos países tenían los objetivos de empleo de Lisboa a la vista hasta que la crisis financiera dificultó su progreso. El objetivo de desempleo es demasiado ambicioso: ninguno de los países de la UE27 logrará el 4% en 2010.
- Sin embargo, las fluctuaciones a corto plazo no resuelven los desafíos a largo plazo de un mercado laboral más restringido, como consecuencia del envejecimiento de la población. Es necesario encontrar soluciones para los desequilibrios cuantitativos y cualitativos entre la oferta y la demanda de mano de obra.
- Si las demás condiciones no varían (con un escenario de base de referencia *ceteris paribus*), en 2050 se producirá un "posible vacío en el empleo" del 15% de la demanda total de mano de obra (35 millones de personas). Un escenario hipotético "sin migración" acentúa la importancia de la migración laboral para cubrir este posible vacío.
- Aumentar la participación es una solución necesaria pero probablemente insuficiente, especialmente en aquellos países donde las tasas de empleo ya están por encima de la media. Además, será inevitable aumentar las tasas (reales) de productividad a fin de reducir la demanda de mano de obra.
- Si se cubren los vacíos cuantitativos, el desequilibrio cualitativo de las aptitudes aún puede crear fricciones. Si los trabajadores poco cualificados no aumentan su capacidad de inserción laboral, es posible que no respondan a las futuras necesidades de conocimientos especializados, ya que la demanda de mano de obra cualificada será más intensiva.
- Muchas organizaciones internacionales ya apoyan las políticas de participación a largo plazo, no solo a través de "más empleos" sino también a través de "mejores empleos". La cambiante estructura sectorial de las economías occidentales exige que los sistemas de bienestar se centren en la seguridad de los ingresos más que en el empleo seguro. Para incrementar la participación, es esencial alcanzar el equilibrio correcto entre la flexibilidad en el empleo y la seguridad de los ingresos (el concepto de "flexiseguridad"). Promover el trabajo decente y los programas de formación específicos, así como luchar contra el trabajo ilegal, son otros elementos de política importantes.
- Unas políticas activas del mercado laboral pueden ayudar a aumentar la participación, pero es necesario evaluar su eficacia con más frecuencia.
- Las evaluaciones de las políticas activas del mercado laboral dirigidas a aumentar la participación de las mujeres y las personas mayores generalmente son más concluyentes que las evaluaciones de las políticas dirigidas a aumentar la participación de los desempleados en la fuerza laboral. Las estrategias personalizadas tienden a ser más eficaces para el desempleado que los programas de formación general o los subsidios salariales generales, debido a la naturaleza heterogénea de este grupo. Las evaluaciones periódicas de los programas de políticas en cuanto a su eficacia pueden mejorar su utilidad.
- Los mercados laborales modernos incorporan un enfoque de ciclo de vida para atender la demanda de diferentes combinaciones de familia, vida y trabajo. La bibliografía empírica

subraya la importancia de la disponibilidad de guarderías e instituciones que logren que “la participación sea rentable”.

- Las modernas relaciones laborales, como el trabajo a tiempo parcial, los contratos de duración determinada, el trabajo temporal a través de agencias y el trabajo por cuenta propia, son cada vez más comunes. Estas relaciones constituyen un requisito esencial para una elevada participación de la fuerza laboral en una economía moderna, en la que tanto los hombres como las mujeres desean conciliar la vida familiar y laboral. Los países escandinavos y anglosajones tienen muchos trabajadores temporales voluntarios. La mayor participación de estos países está relacionada, en parte, con el hecho de que sus mercados de trabajo proporcionan empleos temporales de “buena calidad”.
- En los últimos 10 años, el trabajo a tiempo parcial ha sido el *driver of participation* más importante, especialmente para las mujeres. El trabajo temporal a través de agencias puede desempeñar un papel cada vez más importante como fórmula intermediadora del empleo. Puede impulsar la participación de la fuerza laboral movilizand o a los desempleados de larga duración y a los miembros inactivos de la fuerza laboral (la función de trampolín).
- Un posible *driver of participation* importante, pero sin explotar en muchos países, es la “flexibilización” de las relaciones laborales estándar. La introducción de elementos flexibles en el contrato indefinido a tiempo completo puede ser un nuevo componente de lo que se conoce normalmente como “flexiseguridad”.

Figura 2 El empleo en la UE27 ha aumentado sólo tres puntos porcentuales en los últimos 10 años



Las flechas azul oscuro muestran la evolución durante los últimos 10 años del siglo XX (1990-2000). Las flechas azul claro muestran la evolución en los primeros 9 años del siglo actual (2000-2009). La flecha roja es la media de la UE27.

Fuente: Eurostat LFS (lfsq_ergan,2009); OECD LFS (2009). Los datos de EE.UU./Canadá/Japón son para 2008.

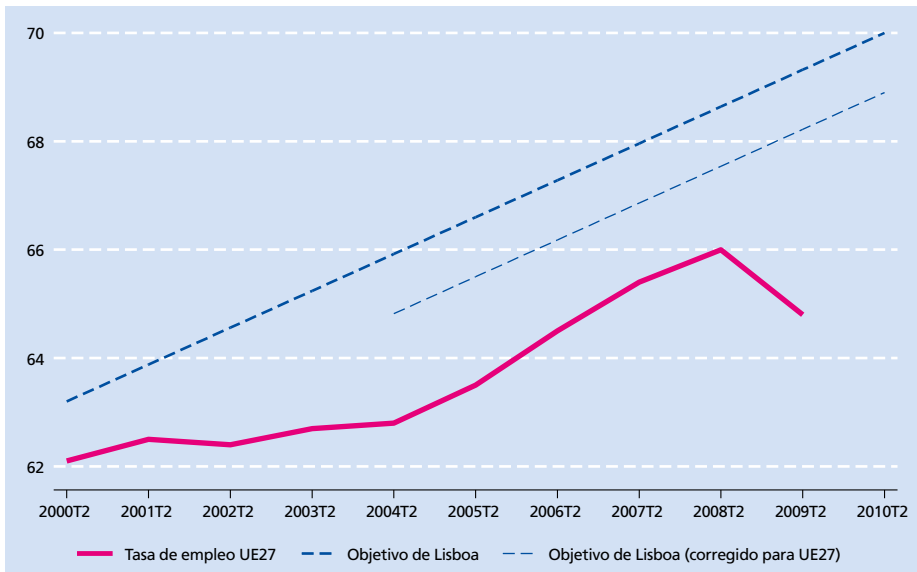
los objetivos de Lisboa para la UE

Los objetivos de empleo de Lisboa para la Unión Europea en 2010, acordados originalmente en 2000 por los entonces quince Estados miembros, se han visto afectados de manera importante por la recesión actual. Justo cuando se iban a cumplir algunos de los objetivos, la recesión económica eliminó esa posibilidad. Dicho sencillamente, no se cumplirá ninguno de los objetivos de Lisboa en 2010. La tasa media de empleo en Europa se mantendrá por debajo del 70%, mientras que la tasa media será inferior al 60% para las mujeres e inferior al 50% para las personas mayores. El desempleo no solo superará el objetivo del 4%, sino que será dos o tres veces superior.

Muchos países tenían los objetivos de participación de Lisboa a la vista, antes de que les afectara la crisis. El objetivo de desempleo, no obstante, sólo era realista, al menos hasta el verano de 2008, para unos pocos países: Austria, Dinamarca, Eslovenia, Países Bajos y República Checa. Los países que probablemente no iban a cumplir los objetivos de Lisboa para 2010 *antes* de que les afectara la crisis, desde luego, no los van a cumplir ahora. Las previsiones indican que incluso países que estaban aproximándose no podrán cumplir esos objetivos a corto plazo.

Europa ha mostrado una subida constante de la participación en el empleo desde 2000, pero se ha quedado por debajo del objetivo de Lisboa del 70%. En 2008, la tasa media de empleo de la UE27 era del 66%. Las tendencias se invirtieron cuando la crisis económica se hizo sentir. A mediados de 2009 sólo cinco países de la UE cumplían el objetivo global de empleo del 70%. Alemania, Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia. Estonia, Irlanda y Letonia estaban cerca del objetivo en 2008, pero todos se vieron gravemente afectados por la crisis. La mayoría de los países de Europa oriental están

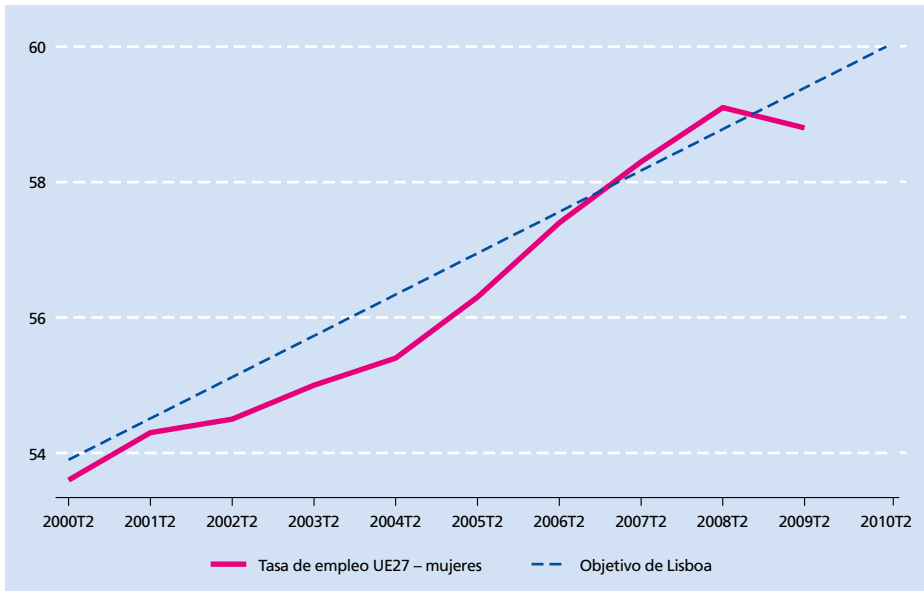
Figura 17 Camino del empleo de Lisboa: objetivos frente a cifras reales



Malgrado l'aumento dell'occupazione fosse iniziato nel 2004, era poco probabile che l'obiettivo iniziale del 70% fosse raggiunto. Anche tenendo conto della correzione apportata a causa del minore tasso di occupazione presente nei nuovi stati membri (in origine il target era stato formulato per i Paesi UE15), al sopraggiungere del trend discendente verificatosi nel secondo trimestre del 2008 la crisi ha reso l'obiettivo ancora più difficile da raggiungere.

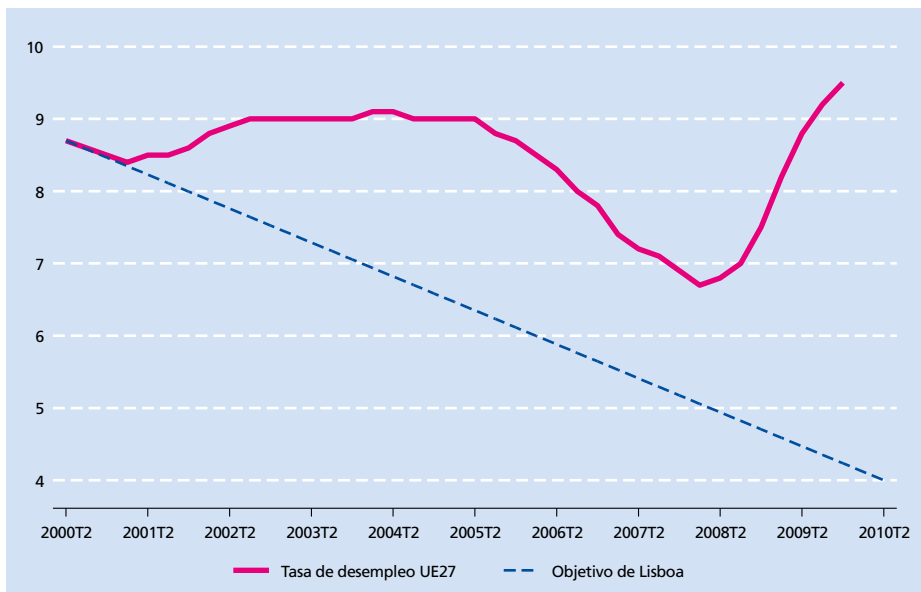
Fuente: Eurostat LFS (lfsq_ergan,2009); OCDE LFS (2009)

Figura 18 Tasa de empleo femenino: objetivos frente a cifras reales



Fuente: Eurostat LFS (lfsq_ergan, 2009)

Figura 20 El objetivo de desempleo no se vislumbra



Fuente: Eurostat LFS (lfsq_ergan, 2010)

por debajo de la media. En Rumania y Hungría, los niveles de participación incluso han descendido desde 2000. Figura 17 muestra cómo el camino de la UE27 hacia Lisboa (en relación con el objetivo global de empleo) ha quedado bloqueado por el impacto de la crisis.

El objetivo de empleo femenino parecía realista antes de que golpease la recesión. Figura 18 muestra que, desde el verano de 2008, se ha producido una tendencia a la baja, a pesar de que las mujeres trabajan en sectores donde el daño ha sido menor que en los sectores dominados por los hombres.

Dinamarca, Finlandia, Países Bajos y Suecia tienen unas tasas de participación femenina 10 puntos porcentuales por encima del objetivo, pero no compensan las tasas de otros países de la UE que aún están rezagados, como Grecia, Hungría e Italia.

El objetivo de empleo para las personas mayores (personas entre 55 y 64 años) también se consideraba realista antes de la recesión. Sin embargo, en 2009, la tasa media de empleo de la UE era sólo del 46%, cuatro puntos porcentuales por debajo del objetivo. Alemania, Países Bajos, Portugal y los países anglosajones y escandinavos están bastante por encima de la media, pero en Europa oriental, central y meridional, las personas mayores encuentran empleo con menos frecuencia. Como nota positiva, la tendencia a largo plazo sigue siendo al alza en casi todos los países.

El objetivo de desempleo de la Agenda de Lisboa era incluso más ambicioso que los demás objetivos. En realidad, el camino a Lisboa nunca se ha recorrido, como muestra figura 20.

En los prósperos años de 2006 y 2007, la tasa de desempleo descendió por debajo del nivel de 2000, cayendo incluso por debajo del 7% durante un corto período de tiempo tras la adhesión de los países de Europa oriental. Sin embargo, debido a la crisis financiera de 2009, la tasa de desempleo actual es inusualmente elevada, un 9,5% y se espera que supere el 10%.

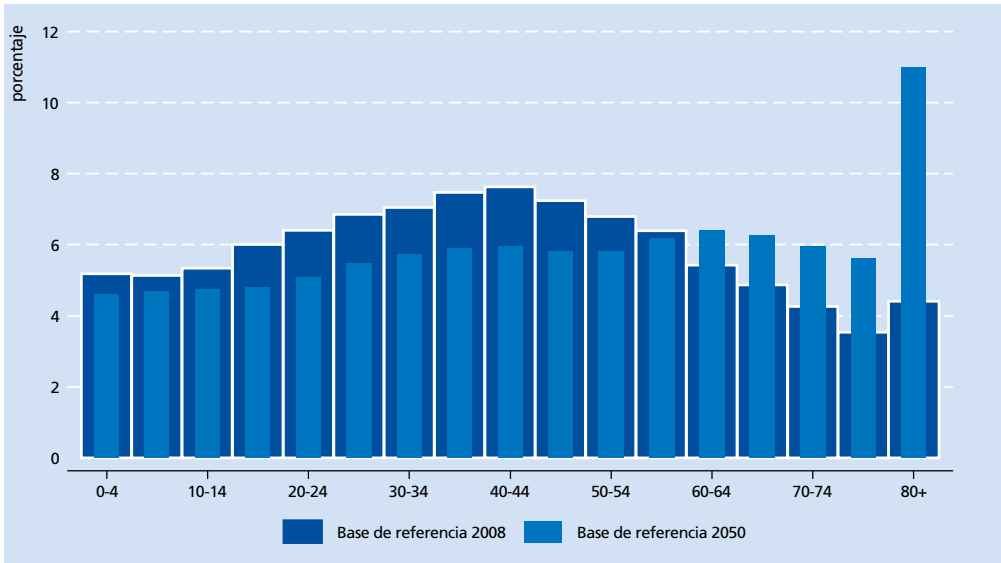
oferta y demanda en el futuro mercado laboral

Si bien el mercado laboral actual se caracteriza por un elevado desempleo en muchos países, a largo plazo prevalecerá un mercado laboral más restringido. La explosión demográfica posterior a la Segunda Guerra Mundial causará un envejecimiento estructural de nuestra sociedad, que reducirá la oferta potencial de mano de obra con respecto a la demanda potencial.

Figura 24 muestra cómo la distribución por edades de la población se inclinará hacia los grupos de más edad en los próximos años. La población en edad laboral (15-64) será más reducida, el número de personas mayores (a partir de los 65 años) aumentará y el número de personas ancianas (de más de 80 años) se duplicará.¹ Como la mayoría de las personas mayores ya no trabajan, el envejecimiento reducirá la oferta potencial de mano de obra. Una oferta más baja enfrentada a una demanda constante conducirá al denominado "posible vacío en el empleo". No se trata literalmente de un "vacío", porque el sistema económico intrínsecamente tratará de restablecer el equilibrio con el transcurso del tiempo. Algunos parámetros económicos (que hemos asumido como constantes, por el bien del argumento) tendrán que ajustarse para poder cubrir ese posible vacío. El concepto de un "posible vacío en el empleo" sirve como medida cuantitativa de tensión; muestra el grado de ajuste que requieren los parámetros económicos.

1. Figura 24 muestra que en 2050 alrededor del 11% de nuestra población tendrá más de 80 años. El número de personas entre 15 y 64 años habrá descendido del 67,3% al 57,1%. Este cálculo se basa en las proyecciones de EUROPOP2008 de Eurostat.

Figura 24 Cambio en la distribución por edades de la población de la UE27 (2008-2050)



Fuente: Cálculos de SEO basados en Eurostat (EUROPOP 2008)

En nuestra anterior publicación, *Mind the Gap*, asumimos una demanda constante, que es una suposición algo fuerte. En el informe actual utilizamos una suposición más general. Sin embargo, primero presentaremos los resultados de los cálculos antiguos, utilizando las últimas proyecciones de población de Eurostat. Asumiendo una demanda total de mano de obra constante de 220 millones, la oferta potencial de mano de obra de 194 millones será inferior en un 11,6% a la demanda en 2050. En un escenario sin migración, el “posible vacío en el empleo” ascenderá al 27,4% de la demanda.

Tabla 15A Antiguo método de cálculo aplicado a las últimas proyecciones

	oferta total (millones)	demanda total (millones)	vacío en nº de personas (millones)	vacío en % de demanda total	tasa de empleo necesaria para cubrir el vacío
Base de referencia (antiguo)	194	220	25,6	11,6%	74,7%
Sin migración (antiguo)	160	220	60,3	27,4%	90,9%

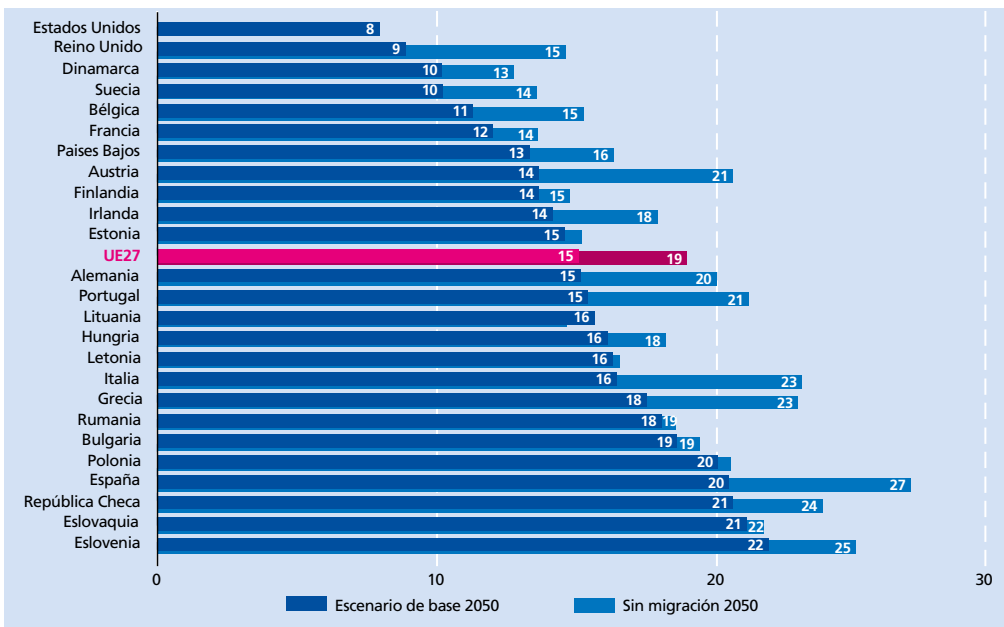
En las proyecciones antiguas, el tamaño medio de la población de la UE en 2010 era similar al tamaño de la población en 2050, lo que permitía la suposición de una demanda total constante. Sin embargo, las nuevas proyecciones muestran una mayor volatilidad y en muchos países la demanda total de mano de obra no se verá afectada por los cambios en la población total (aparte del efecto del envejecimiento). Por lo tanto, ahora sólo asumimos una demanda de mano de obra constante *per cápita*. Esto implica que la demanda de mano de obra puede variar proporcionalmente al tamaño de la población, siempre que la productividad real de la mano de obra se asuma como constante. De hecho, la demanda de mano de obra *per cápita* permanecerá constante siempre que el crecimiento de la demanda de producto (PIB/cápita) siga el mismo ritmo que la productividad real de la mano de obra. Se prevé que la población cambiará según las proyecciones de base de referencia de Eurostat. En este escenario, se calcula que la oferta de mano de obra

estará por debajo del 15% de la demanda de mano de obra en el año 2050 (véase la tabla 15).² En cifras absolutas, eso supone un “posible vacío en el empleo” de 35 millones de personas. Un escenario puramente hipotético “sin migración” acentúa la importancia de la migración laboral para cubrir este posible vacío. Si no se produce ninguna migración de trabajadores que actualmente están fuera de la UE, el posible vacío será muy superior, hasta un 19%.

Con el fin de superar este posible vacío en el empleo, a continuación se indican las principales opciones:

- Aumentar la participación en el empleo (por encima del actual objetivo de Lisboa).
- Aumentar la productividad de la mano de obra (en términos reales, no sólo una productividad nominal).
- Disminuir la demanda local de bienes y servicios (aumentar las importaciones).
- Permitir la migración laboral, siempre que facilite el equilibrio entre oferta y demanda de mano de obra (entonces es beneficiosa tanto para los empleados como para el país de acogida).

Figura 26 Vacío relativo en el empleo, por país, base de referencia y sin migración, 2050



Fuente: Cálculos de SEO basados en Eurostat (EUROPOP 2008, lfsq_ergan)

Tabla 15B Posible vacío en el empleo en la UE27 en 2050, en términos absolutos y relativos

	oferta total (millones)	demanda total (millones)	vacío en nº de personas (millones)	vacío en % de demanda total	tasa de empleo necesaria para cubrir el vacío
Base de referencia	194	229	34,5	15,1%	77,7%
Sin migración	160	197	37,3	18,9%	81,4%

2. El posible vacío en el empleo es mayor del que sería si se utiliza el antiguo método de cálculo, porque la demanda total es superior como resultado de un crecimiento medio de la población del 4% entre 2010 y 2050.

En la proyección de base de referencia, el posible vacío en el empleo puede cubrirse con una tasa de empleo *media* en la UE del 78% en 2050. Esto significa 15 puntos porcentuales por encima de la media de 2009 y ocho puntos porcentuales por encima del objetivo de Lisboa. Este reto puede ser realista, considerando el aumento de participación en casi tres puntos porcentuales en los últimos 10 años. Sin embargo, la solución óptima difiere según el país. La tabla siguiente muestra cómo un nuevo objetivo de tasa de participación en el empleo del 78% no será una solución suficiente para todos los países.

En los países donde la tasa de empleo ya están bastante por encima de la media, observamos la “maldición de los líderes”: aumentar la participación del 70% al 78% es mucho más fácil que aumentar la participación al 90%. Aumentar la tasa de productividad real será inevitable a fin de

Tabla 18 ¿Hasta dónde puede llegar cada país si alcanza el 78% de empleo?

	tasa de empleo 2008	objetivo si la tasa de empleo cubre el vacío en 2050	nueva referencia 2050	¿es suficiente para “cubrir el vacío”?	vacío restante (puntos porcentuales)
Austria	72,3	83,7	78	no	3,7
Bélgica	62,0	69,9	78	sí	-
Alemania	70,3	82,8	78	no	2,8
Dinamarca	78,4	87,3	78	no	7,3
España	65,0	81,7	78	no	1,7
Finlandia	72,3	83,7	78	no	3,7
Francia	65,2	74,1	78	sí	-
Grecia	62,2	75,4	78	sí	-
Irlanda	68,1	79,3	78	sí	-
Italia	59,2	70,8	78	sí	-
Países Bajos	77,2	89,1	78	no	9,1
Portugal	68,6	81,1	78	no	1,1
Suecia	74,8	83,3	78	no	3,3
Reino Unido	71,6	78,6	78	sí	-
República Checa	66,6	83,9	78	no	3,9
Estonia	69,8	81,7	78	no	1,7
Hungría	56,5	67,3	78	sí	-
Lituania	64,6	76,6	78	sí	-
Letonia	69,5	83,0	78	no	3,0
Polonia	58,9	73,7	78	sí	-
Eslovenia	68,3	87,4	78	no	7,4
Eslovaquia	61,7	78,2	78	sí	-
Bulgaria	63,9	78,5	78	sí	-
Rumania	59,7	72,8	78	sí	-
UE27	66,0	77,7	78	sí	

Fuente: Cálculos de SEO basados en Eurostat (EUROPOP 2008, lfsq_ergan)

reducir la demanda de mano de obra. Aumentar las importaciones sobre las exportaciones tiene consecuencias monetarias negativas y no es una estrategia sostenible a largo plazo.

Si se cubren los vacíos cuantitativos, el desequilibrio cualitativo de las aptitudes aún puede crear fricciones. La crisis reciente nos ha enseñado que cabe esperar importantes cambios sectoriales. El empleo desaparecerá en algunos sectores de la UE (como la fabricación), mientras el envejecimiento aumentará la demanda en otros sectores (como la salud y el ocio). Muchos empleados tendrán que ser reubicados en diferentes sectores de la economía. Si los trabajadores poco cualificados no aumentan su capacidad de inserción laboral, es posible que no respondan a las futuras necesidades de conocimientos especializados, ya que la demanda de mano de obra cualificada será más intensiva.

Este desequilibrio cualitativo se puede reducir mediante una equiparación más eficaz del tipo de demanda solicitada y el tipo de oferta. No existe una solución perfecta para lograrlo: existen enormes diferencias entre países y entre sectores. En algunos casos, sólo se requiere alguna formación adicional. En otros, en cambio, es necesario centrarse en el aprendizaje permanente, o recurrir a una transformación del sistema del bienestar. Un cambio en el enfoque de “seguridad de tener un puesto de trabajo” a la de “seguridad de tener empleo” parece inevitable en el futuro mercado laboral.

políticas internacionales para impulsar la participación

En el capítulo 3, los Profesores Ton Wilthagen y Sonja Bekker de la Universidad de Tilburg comentan las políticas que persiguen las diferentes organizaciones internacionales. Todas las organizaciones internacionales reconocen que no existe un único modelo que valga para todos los países; no obstante, presentan unas políticas generales para desarrollar el mercado laboral y promover la participación en el empleo. Hacen hincapié en un enfoque de los derechos sociales y las condiciones humanas (COE, OIT), una combinación de objetivos económicos y sociales (UE, OCDE), o una perspectiva predominantemente económica y financiera (FMI). Esta diferencia de enfoques también explica por qué algunas organizaciones hacen más hincapié en ampliar la participación en el mercado laboral (“más empleos”), mientras que otras consideran esencial la calidad de la participación (“mejores empleos”).

Los mensajes clave de las políticas se presentan en la siguiente tabla. La tabla 20 muestra las principales preocupaciones de cada organización internacional sobre una serie limitada de cuestiones políticas, concretamente: objetivos de empleo cuantitativo (para el incremento de la participación de la mano de obra), la calidad de la participación en el trabajo y las condiciones previas para promover la participación en el mercado laboral (incluida la formación de los empleados, el diálogo social, los sistemas fiscales, la seguridad social y la legislación laboral).

Los grupos objetivo mencionados a lo largo de esta publicación (mujeres, personas mayores y desempleados) también se mencionan en las políticas de las respectivas organizaciones internacionales. Las políticas que impulsan la participación de las mujeres se refieren con frecuencia a un mayor equilibrio entre el trabajo y la asistencia (OIT, UE, OCDE), más igualdad de género (OIT, COE, UE) y la disponibilidad de unas guarderías accesibles y asequibles. Con frecuencia se recomiendan unas políticas activas con respecto al mercado laboral para fomentar la vuelta al trabajo de los desempleados (UE, OCDE, COE) mientras que para las personas mayores se sugiere una transición

Tabla 20 Mensajes clave de las organizaciones internacionales sobre la participación en el mercado laboral

	OIT	FMI	COE	UE	OCDE
Objetivo principal	Promoción del trabajo decente	Soporte del sistema monetario internacional para facilitar el intercambio de bienes, servicios y capital, apoyando así un sólido crecimiento económico	Promoción de los principios democráticos, los derechos humanos, la dignidad y la cohesión social	Pleno empleo, calidad y productividad en el trabajo, cohesión social y territorial	Crear más y mejores empleos
Métodos principales	Agenda de trabajo decente, fijación y supervisión de normas	Vigilancia, asistencia técnica, códigos y consultas con los Estados miembros	Desarrollo de normas, estatutos e indicadores; recomendaciones	Directrices políticas, evaluaciones y recomendaciones. El papel de la legislación y la seguridad social es relativamente limitado	Directrices políticas y recomendaciones
Objetivo cuantitativo de empleo		El crecimiento económico significa más empleos		70% de participación global de la mano de obra	Más empleos, más personas empleadas
Calidad del trabajo	Desarrollar la calidad del trabajo como aspecto del trabajo decente		Subrayar la participación, la dignidad, la equidad y la autonomía en el trabajo	Explotar las sinergias entre la calidad del trabajo, la productividad y el empleo	
Condiciones previas					
Formación	Proporcionar formación como aspecto del trabajo decente	Puede ser un aspecto de consulta con los Estados miembros	Derecho a la formación como un elemento de la carta de derechos	Nuevas aptitudes para nuevos empleos. El objetivo global es una economía de conocimientos de la UE	Mejorar las aptitudes de los trabajadores
Diálogo social	El diálogo social tripartito es esencial		La participación en los procesos de adopción de decisiones es un componente de la cohesión social	El diálogo social es una condición previa a todos los niveles, especialmente para cumplir los objetivos de adaptabilidad (flexiseguridad)	Contar con asociados del gobierno para la mejora de las aptitudes, únicamente si esto forma parte de la práctica nacional
Sistema fiscal y seguridad social	La seguridad social es un aspecto importante del trabajo decente	Ampliar la base fiscal, evitar las cargas fiscales sobre los ingresos del trabajo, reducir las prestaciones por desempleo	Los derechos a la seguridad social son importantes para la cohesión social	Examinar los incentivos y desincentivos, pero garantizar unos niveles adecuados de protección social	Desarrollar unas sólidas políticas macroeconómicas; eliminar los obstáculos a la participación y la creación de empleo; proporcionar una seguridad adecuada a los trabajadores
Legislación laboral	El trabajo decente exige derechos para los trabajadores	Reformar los rígidos sistemas de protección al desempleo	Crear y respetar los diversos derechos de los trabajadores y no trabajadores	Desarrollar unos acuerdos contractuales flexibles y fiables	Eliminar los obstáculos a la participación y la creación de empleo

gradual del trabajo a la jubilación (OCDE). Otros grupos vulnerables son los inmigrantes, los discapacitados (COE, UE) y los trabajadores poco cualificados. Además, se considera a los jóvenes como un grupo vulnerable, especialmente aquellos que tienen dificultades para realizar la transición de la escuela al trabajo (UE).

La “flexiseguridad” es un importante concepto en la estrategia de la UE. La Comisión Europea ha logrado un consenso para que las políticas de flexiseguridad se puedan diseñar y aplicar a través de cuatro componentes de políticas:

- acuerdos contractuales flexibles y fiables a través de leyes laborales modernas, convenios colectivos y la organización del trabajo;
- amplias estrategias de aprendizaje permanente para garantizar la capacidad de adaptación continua y de inserción laboral de los trabajadores;
- políticas activas y eficaces del mercado laboral que ayuden a las personas a afrontar el rápido cambio, reducir los periodos de desempleo y suavizar la transición a nuevos empleos; y
- sistemas de seguridad social modernos que proporcionen un apoyo adecuado a los ingresos, fomenten el empleo y faciliten la movilidad del mercado laboral.

A pesar de la evidencia de que estos cuatro componentes aumentan enormemente la seguridad en el empleo, la Comisión Europea está de acuerdo en que no serán eficaces a menos que vayan acompañados del diálogo social.

Todas estas organizaciones internacionales están respondiendo activamente a la actual crisis financiera y del empleo, a pesar de promover una perspectiva estructural y a largo plazo. Queda por ver hasta qué punto esto afectará fundamentalmente a sus principales políticas sobre la participación en el mercado laboral y el empleo.

La Comisión Europea, por ejemplo, ya ha afirmado que no considera su política de flexiseguridad menos relevante ahora, en la crisis actual, que en el futuro.

soluciones políticas en la bibliografía empírica

El capítulo 4 presenta un elaborado meta-estudio de “drivers of participation” centrado en lo que nos dice la bibliografía científica sobre los efectos reales de las políticas ya introducidas en el mercado laboral. Las experiencias pasadas pueden proporcionar valiosos conocimientos para dar forma a futuras políticas, si bien no sirven de garantía para el futuro. Los tres grupos objetivos son: las mujeres, las personas mayores y los desempleados (de larga duración). Para cada grupo objetivo se han estudiado diferentes instrumentos normativos.

Las evaluaciones de las políticas activas del mercado laboral dirigidas a aumentar la participación de las mujeres y las personas mayores son, por lo general, más concluyentes que las evaluaciones de las políticas dirigidas a aumentar la participación de los desempleados. Las estrategias personalizadas tienden a ser más eficaces para el desempleado que los programas de formación general o los subsidios salariales generales, debido a la naturaleza heterogénea de este grupo. Las evaluaciones periódicas de los programas de políticas en cuanto a su eficacia pueden mejorar su utilidad.

La participación de las mujeres depende en gran medida de la oportunidad de conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares. Por este motivo, se han estudiado una serie de instrumentos

normativos que mejoran esa conciliación en varios países. Dos instrumentos comunes y eficaces son el trabajo a tiempo parcial y el trabajo temporal a través de agencias de empleo. La creación de unos acuerdos contractuales más flexibles es otra forma de conciliar las necesidades laborales y familiares (véase también la contribución de Günther Schmid en el capítulo 6).

Un marco institucional que promueva la participación es aquel que logra que *“la participación sea rentable”*. Una manera eficaz de lograr un mayor equilibrio consiste en introducir un plan equitativo de tratamiento fiscal, según el cual las mujeres no solteras pagarían los mismos impuestos que las solteras y que los hombres. Este método ha demostrado que aumenta la participación femenina (y lo ha hecho en 17 países de la OCDE). Los incentivos relacionados con el cuidado de los hijos y las licencias parentales (retribuidas) tienen diversos efectos en los distintos países. Una reducción de los costes del cuidado de los hijos estimula la participación de la fuerza laboral en los Estados Unidos y el Canadá. En otros países (Alemania, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido), la disponibilidad de guarderías (en el sitio adecuado y durante las horas adecuadas) es más importante que el precio.

El efecto de la baja parental en la participación laboral depende del tipo de institución. El retorno al trabajo después de una baja parental (retribuida) es superior en los estados del bienestar socialdemócratas; los estados de bienestar liberales y conservadores tienen acuerdos menos favorables a la baja parental (como un retorno garantizado al mismo puesto de trabajo). Sin embargo, la probabilidad del retorno también depende de la duración del período de baja: una baja excesiva conduce a menos retornos.

Cada vez es más importante estimular la participación de los trabajadores de más edad, ya que en muchos países la población está envejeciendo y las prestaciones por vejez se financian a través de un sistema de pago de la población activa. Se puede animar a las personas a trabajar más tiempo si los incentivos financieros son favorables. De nuevo, es importante lograr que *“la participación sea rentable”*. Elevar la edad de jubilación obligatoria, introduciendo un sistema de seguridad social actuarialmente neutral y vincular la contribución a la jubilación con la prestación de jubilación (contribución definida) son instrumentos financieros que han sido evaluados y han demostrado que aumentan la participación de los trabajadores de más edad.

Los planes de jubilación anticipada son un fuerte incentivo financiero para salir del mercado laboral a una edad temprana. Las reformas han tenido efectos positivos sobre la tasa de participación de los trabajadores de más edad, si bien lo más eficaz sería eliminar los planes de jubilación anticipada.

Una encuesta holandesa ha estudiado el efecto de las primas a tanto alzado como incentivo para permanecer activos en la fuerza laboral. Los resultados demuestran que las personas que planean jubilarse pronto (a la edad de 55 años) se sienten menos tentados a aceptar la prima que las personas que tienen previsto jubilarse más tarde (entre los 56 y los 65 años). La presencia de fondos privados, unos ahorros previstos específicamente para la jubilación anticipada, debilitan la eficacia de este incentivo financiero.

Si bien la mayoría de los incentivos financieros son eficaces, no son suficientes por sí solos para promover las oportunidades de empleo de los trabajadores de más edad. Además de los sistemas de pensiones y jubilación anticipada, un desempleo excesivamente generoso, las prestaciones por discapacidad y otras ayudas sociales se utilizan como vías alternativas para abandonar anticipadamente del mercado laboral. Restringir el acceso a estas alternativas, reformando simultáneamente el sistema de pensiones, es necesario para impedir la jubilación anticipada.

En general, muchos sistemas sociales aún contienen incentivos financieros que animan a las personas a abandonar la fuerza laboral. Estos sistemas deben reformarse para lograr que la participación sea rentable.

Las políticas activas dirigidas a reintegrar a los desempleados (de larga duración) al mercado de trabajo ofrecen resultados variados según los diferentes programas y también entre los países. La mayoría de las evaluaciones de los programas de supervisión y penalización muestran efectos positivos con respecto a la tasa de salida y la duración del desempleo. Podrían ser incluso más eficaces si se combinaran. Las primas financieras también reducen la duración del desempleo, pero pueden tener efectos secundarios negativos, como modificar la conducta para poder optar a la prima. La ayuda para buscar empleo, los programas de formación y los subsidios salariales tienen distintos efectos. Los programas de formación se utilizan en toda Europa, pero sólo se encuentran efectos positivos en la mitad de las evaluaciones. Además, los programas de formación en el aula o en el puesto de trabajo producen mejores resultados a medio plazo, en vez de a corto plazo. Aparentemente, las estrategias personalizadas tienden a ser más eficaces que las medidas de educación general. Con frecuencia se observa que los subsidios salariales son positivos, pero la mayoría de los estudios son incompletos. No evalúan la posible sustitución y los efectos a largo plazo. El empleo subvencionado en el sector público no parece tener ningún efecto positivo a largo plazo.

Con frecuencia el trabajo temporal a través de agencias de empleo es un “punto de partida” para los desempleados hacia un trabajo más regular, al menos en los países con un mercado más maduro para el trabajo temporal a través de agencias de empleo (Alemania, Australia, Bélgica, Italia, Países Bajos y Reino Unido). Las ventajas para la sociedad son dobles: los trabajadores temporales tienen menos períodos de desempleo y la experiencia laboral que obtienen crea mejores oportunidades para encontrar un trabajo permanente.

La conclusión general sobre las políticas activas del mercado laboral es que su eficacia depende en gran medida de su adecuada orientación. Los programas de formación general o los subsidios salariales generales pueden ayudar a aumentar la participación, pero no lo harán si no son lo bastante específicos.

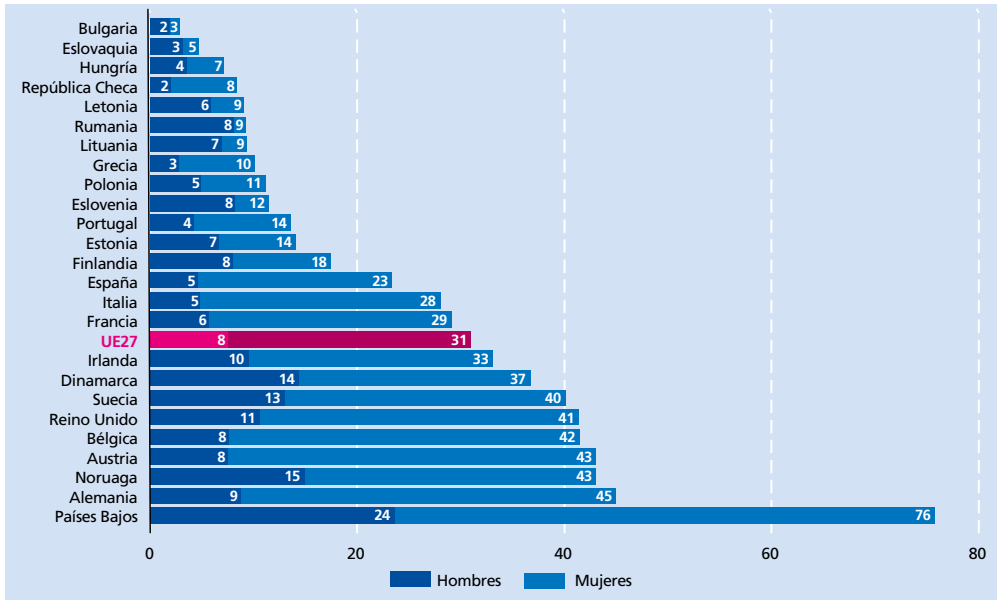
relaciones laborales modernas

Las modernas relaciones laborales se han vuelto más prominentes en los últimos 20 años, si bien el contrato de trabajo tradicional (a tiempo completo, indefinido) sigue predominando. No obstante, las diferencias entre países, y en ocasiones entre géneros y grupos de edad, son inmensas, al igual que las diferencias con respecto al uso de las distintas formas de relaciones laborales modernas. En el capítulo 5, nos centramos en el trabajo a tiempo parcial, los contratos de duración determinada, el trabajo temporal a través de agencias de empleo y el trabajo por cuenta propia.

El trabajo por cuenta propia difiere de los demás en que no ha aumentado en los últimos 20 años: la participación de los trabajadores autónomos siempre ha estado entre el 9,8% y el 10,1%. Según las estadísticas oficiales de Eurostat, el 10% del empleo en la UE27 se realiza en forma de trabajo por cuenta propia. En Grecia, Italia y Rumania, la participación es algo más elevada, pero las diferencias entre países no son excesivas.

El trabajo a tiempo parcial, por otro lado, se ha hecho muy popular en algunos países. Existen importantes explicaciones socioculturales, ya que el trabajo a tiempo parcial normalmente les

Figura 32 El trabajo a tiempo parcial es un fenómeno femenino



Fuente: Eurostat LFS (lfsq_eppga, 2009)

conviene a las mujeres que realizan la elección deliberada de conciliar el trabajo y la vida familiar. Entre las mujeres de los Países Bajos, el trabajo a tiempo parcial es actualmente el tipo de trabajo dominante. En otros países europeos noroccidentales, el trabajo a tiempo parcial también es corriente entre las mujeres, pero en el resto de Europa no ha aumentado en los últimos 20 años: el trabajo por cuenta propia siempre ha sido un fenómeno marginal con una participación entre el 9,8% y el 10,1%.

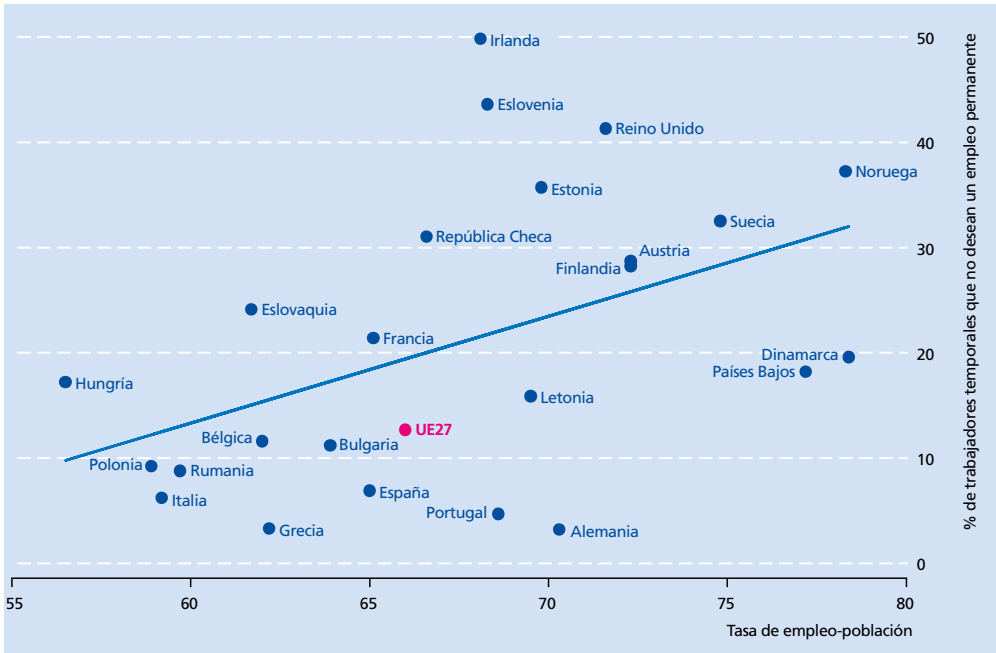
En muchos países, el trabajo temporal (definido como un contrato de duración determinada directo entre el empleador y el empleado) ha sido un componente importante del crecimiento del empleo en los últimos 10 a 20 años (por ejemplo, en España y Polonia). Sin embargo, está menos generalizado que el trabajo a tiempo parcial y más concentrado en grupos (como los jóvenes) y sectores específicos (como la fabricación y en algunos países la atención sanitaria y la construcción).

Pero los contratos de duración determinada no son la única forma de trabajo incluida en la definición de "trabajo temporal". El trabajo temporal se caracteriza con frecuencia por una relación laboral "triangular" que implica a una agencia de trabajo temporal, un empleador y un empleado. En comparación con los contratistas de duración determinada, los trabajadores temporales pasan menos tiempo en el desempleo y, en países con un mercado laboral maduro para las agencias de empleo, el trabajo temporal a través de agencias actúa con frecuencia como "trampolín" para un trabajo permanente para los desempleados.

Existe una correlación entre la participación en el empleo y la naturaleza voluntaria del trabajo temporal: los países con tasas de participación más elevadas tienen menos personas trabajando involuntariamente con contratos de duración fija. O, para explicarlo más positivamente: una mayor participación va unida a un incremento de los trabajadores temporales voluntarios. Naturalmente,

esta relación estadística no es lo mismo que una relación causal, pero al menos no contradice la hipótesis que se analiza más detalladamente en el capítulo 6: al parecer, parte de la participación superior de determinados países (escandinavos y anglosajones) puede estar relacionada con el hecho de que sus mercados laborales proporcionen empleos temporales de “buena calidad”.

Figura 45 El trabajo temporal voluntario se correlaciona con una mayor participación



Fuente: Eurostat LFS (lfsq_etgar, 2008; lfsq_ergan, 2009)

empleo no estándar y participación en la fuerza laboral

En el capítulo 6, el Profesor Günther Schmid explora los determinantes que pueden explicar la evolución del empleo no estándar en la UE desde 1998 hasta 2008 y comenta las consecuencias de las políticas. En resumen, el profesor llega a las siguientes conclusiones:

1 El vínculo entre el empleo no estándar y la participación en la fuerza laboral es esencialmente el trabajo a tiempo parcial (especialmente en su forma indefinida de trabajo dependiente, que impulsa la participación de la fuerza laboral). Esto es cierto especialmente (y evidentemente) para las mujeres, pero también (y menos evidentemente) para los hombres. Hasta ahora, la capacidad impulsora general del trabajo temporal, esto es, la relación laboral de los contratos indefinidos, ha sido débil. Sin embargo, puede ser un impulsor energético y necesario si se proporcionan más empleos de buena calidad o funciones de punto de partida, pero también pueden verse impulsados principalmente por las consideraciones de reducción de costes de los empleadores. El trabajo por cuenta propia está relacionado de forma ambigua con la participación de la fuerza laboral ya que, a largo plazo, las tendencias compensatorias conducen a un estancamiento más que a una ampliación de esta forma de empleo.

2 El segundo resultado importante es una mayor comprensión de la dinámica del empleo no estándar. Las relaciones de empleo estándar definidas en su forma tradicional y estricta (a tiempo completo, indefinidas) disminuyen y las formas no estándar aumentan. En Europa, la tasa de empleo a tiempo parcial, de duración determinada y por cuenta propia, ha aumentado del 17,5% en 1998 al 22,3% en 2008 (con los solapamientos controlados). Las grandes diferencias entre los estados miembros muestran una pauta clara: los regímenes de empleo “socialdemócratas” (incluido Países Bajos) ocupan la primera posición, pero las tasas de empleo no estándar también son elevadas en los regímenes “conservadores” y “liberales” centrados en la familia (por ejemplo, Alemania y Reino Unido). Aparte de Polonia, todos los nuevos estados miembros de Europa oriental son “subdesarrollados” en términos de empleo no estándar.

Mientras el trabajo temporal está impulsado principalmente por la competencia de costes y las nuevas formas de organización del trabajo, los principales factores causales subyacentes del trabajo a tiempo parcial son la ambición de independencia económica de las mujeres y la transformación del trabajo familiar anteriormente no remunerado en trabajo comercial. La globalización, las tecnologías de la información y la “feminización” de los mercados laborales son las megatendencias detrás del incremento del empleo no estándar. Además, la positiva relación entre el empleo no estándar, la participación de la fuerza laboral y el crecimiento del PIB, indica que una de las condiciones previas para una dinámica económica y una prosperidad sostenibles puede muy bien ser la creciente variedad de relaciones de empleo.

3 El tercer resultado importante guarda relación con la función diferenciada de los tres componentes de empleo no estándar.

El trabajo a tiempo parcial tiene claramente el mayor peso en esta “relación”. Como esta forma de empleo no estándar es adoptada principalmente por las mujeres, refleja sobre todo las restricciones en la oferta de mano de obra, debido a las obligaciones familiares. Dado que muchas tareas, especialmente las tareas de cuidados, no pueden o no deben transformarse en transacciones comerciales, se requerirá una mayor flexibilidad del tiempo de trabajo si se valoran adecuadamente la igualdad entre los géneros y la conciliación del trabajo y la vida familiar. Por tanto, el empleo a tiempo parcial no marginal en la forma de contratos a tiempo parcial indefinidos (20 a 35 horas a la semana) se ha vuelto normal en muchos casos.

En el trabajo temporal hemos observado un movimiento al alza relativamente lento, cuando no una tendencia al estancamiento. La base de datos de Eurostat no permite una distinción entre las diferentes formas de trabajo temporal. No obstante, otras fuentes dejan claro que el trabajo temporal a través de agencias puede desempeñar un papel cada vez más importante como forma intermedia de empleo. Puede impulsar la participación de la fuerza laboral movilizándolo a los desempleados de larga duración y a los miembros inactivos de la fuerza laboral (la función de trampolín).

Con respecto al empleo por cuenta propia, primero se debe prestar atención a la tendencia al estancamiento general o incluso descendente de esta forma de empleo no estándar. Este resultado contrasta notablemente con las expectativas optimistas de muchos responsables políticos y algunos investigadores, que en ocasiones consideran el autoempleo como una panacea para la creación de puestos de trabajo o para aumentar la participación de la fuerza laboral. Sin embargo, también está claro que este componente del empleo no estándar merece una investigación mucho más a fondo, sobre todo porque el fenómeno del falso empleo por cuenta propia erosiona los límites estrictos entre el trabajo dependiente y el auténtico trabajo por cuenta propia.

4 El cuarto resultado es la distribución desigual del empleo no estándar entre los grupos socioeconómicos. Esta observación, aunque no es nueva, es más pertinente porque los riesgos habitualmente elevados relacionados con el empleo no estándar (en términos de ingresos, desempleo, seguridad social en la vejez e incluso parcialmente en términos de salud) son fuentes de nuevas desigualdades, si los Estados del bienestar no son capaces de ajustar sus instituciones a esta nueva dinámica. La otra cara de la moneda es el nivel extremadamente bajo de la participación en el mercado laboral de los trabajadores poco cualificados, lo que sugiere la necesidad de unos esfuerzos sustanciales, especialmente en las políticas de educación, para superar este déficit. En la medida en que la educación está (o debería estar) relacionada con la formación en el puesto de trabajo, el trabajo temporal (incluido el trabajo temporal a través de agencias), puede proporcionar una experiencia importante.

5 Estas observaciones fueron motivo para reflejar aún más las causas subyacentes que erosionan las relaciones tradicionales del empleo estándar. La suposición de una transformación continua del trabajo doméstico no remunerado en transacciones de mercado, impulsando especialmente el trabajo a tiempo parcial y aumentando la participación femenina en la fuerza laboral, se confirmó observando la distribución del empleo no estándar por sectores industriales. Este proceso abarca la economía total, pero se concentra en unos cuantos sectores y, en parte, de alto crecimiento (como los servicios empresariales y sanitarios).

6 Las instituciones laborales también desempeñan una función. Las contribuciones fiscales y a la seguridad social proporcionan incentivos económicos tanto para la demanda como para la oferta laboral para poder buscar las formas de empleo con mayores rendimientos o menores costes. Los elevados impuestos sobre la renta o contribuciones a la seguridad social sin duda no fomentan el trabajo por cuenta propia, e incluso pueden fomentar los empleos en el mercado negro o formas ilegales de empleo. Los efectos negativos de “pasar al sector informal”, sin embargo, son la ausencia de seguridad social en caso de enfermedad o vejez, así como formas ocultas de explotación, o incluso relaciones de empleo de tipo mafioso.³

7 La desigual tributación de los ingresos de hombres y mujeres favorece unas formas marginales de empleo a tiempo parcial, con elevados riesgos en relación con unas carreras sostenibles en el mercado laboral y la seguridad social en la vejez. También favorece la división tradicional de roles entre hombres y mujeres. Lo mismo es cierto para las clases no específicas de subsidios salariales en forma de prestaciones laborales. Éstas permiten combinar los ingresos salariales y por traslado ad ultimo, pero mantienen al personal, especialmente a las mujeres, en empleos de salarios bajos sin oportunidades de promoción. La investigación comparativa demuestra que las diferencias más bajas en los ingresos entre hombres y mujeres en Estados del bienestar desarrollados con una mayor participación de la fuerza laboral, se pueden atribuir a sus estructuras salariales más igualitarias, más que a sus políticas familiares. La investigación transfronteriza también indica que en contraste con las prolongadas bajas por maternidad, la expansión del empleo en el sector público y la prestación de servicios como las guarderías subvencionadas son instrumentos adecuados para aumentar la participación de la fuerza laboral sin dañar los resultados económicos de las mujeres (Jaumotte 2003, Mandel/Semyonov 2005).

8 Una elevada protección al empleo impulsa el empleo de duración fija, especialmente para los hombres. Los contratos de duración fija permiten a los empleadores soslayar la protección por

3. El economista ganador del Premio Nóbel Amartya Sen (2001, capítulo 11) observó en la mafia incluso un equivalente funcional con las estructuras formalizadas y los derechos a la seguridad social.

despido, o combinar la flexibilidad externa (contratar y despedir) con la seguridad interna para la fuerza laboral esencial (protección al empleo), con la lealtad correspondiente y tal vez una mayor productividad. Ambas acciones conducen a una segmentación del mercado laboral en los denominados “de la casa” con contratos indefinidos y los “foráneos” con contratos de duración fija. Por lo tanto, las normas de protección del empleo deben desarrollarse de manera que la flexibilidad y la seguridad se complementen entre sí de un modo funcional, sin aumentar las tendencias incorporadas de segmentación del mercado laboral.

9 Los factores culturales también desempeñan un papel en la elección de una relación de empleo no estándar. Unos cuantos estudios sofisticados proporcionan pruebas de que las mujeres de regímenes de bienestar “conservadores” no apoyan mucho la transformación del trabajo asistencial en transacciones comerciales. Estas mujeres eligen el trabajo a tiempo parcial principalmente para combinar el trabajo familiar no remunerado con algunos ingresos adicionales del mercado. Se prefiere el trabajo temporal para poder combinar la educación con un trabajo remunerado, o bien para acumular experiencia profesional de diversas clases a fin de conservar o mejorar su capacidad de inserción laboral. Debido a su capacidad de centralizar los riesgos, las agencias de trabajo temporal pueden jugar un importante papel en la combinación óptima de empleo y contratación, especialmente para los que abandonan los estudios y los adultos jóvenes.

El principal motivo del elevado número de contratos de duración fija para los adultos es la falta de otra elección. En países como España, o recientemente Polonia, existe una carencia de empleos con contratos indefinidos. Estos países tienen que alcanzar una norma de “flexiseguridad” más equilibrada, al menos por el bien de una mayor productividad mejorada a través del “contrato psicológico” fomentado por los contratos indefinidos.

Existe una ausencia de buenos estudios sobre el empleo por cuenta propia. Sin embargo, hemos encontrado un “caso de buenas prácticas” de investigación en Suecia (según se describe en el párrafo 6.3.5: Motivos para el empleo por cuenta propia), que ha producido, en parte, resultados estimulantes que probablemente se pueden transponer a otros países comparables. La mayoría de las personas con trabajos dependientes que deciden convertirse en autónomos eligen una combinación de empleo a tiempo parcial dependiente y empleo por cuenta propia a tiempo parcial. Esto se realiza para retener la red de seguridad del trabajo dependiente al tiempo que se prueba si el empleo por cuenta propia puede ser una fuente de ingresos alternativa. Algunos se convertirán eventualmente en trabajadores totalmente autónomos. Sin embargo, la mayoría regresa al trabajo dependiente o sigue combinando ambos. Lamentablemente, no se vislumbra aún una política de empleo intencionada que apoye o fomente sistemáticamente tales procesos de prueba y error. No obstante, tal como demuestran los estudios de evaluación, mientras tanto se puede promocionar eficazmente la participación en el empleo o la fuerza laboral de esta forma.⁴

10 Por último, pero no menos importante, nuestros resultados sugieren un gran potencial, y en muchos países, aún por explotar como equivalente funcional al empleo no estándar: la flexibilización de las relaciones de empleo estándar. La implementación de elementos flexibles en el contrato a tiempo completo indefinido puede adoptar diversas formas: acuerdos sobre excedencias reguladas por diversos motivos, como el cuidado de los hijos, el cuidado de personas delicadas, mayores o discapacitadas, las licencias con fines educativos o de ocio. Tales acuerdos proporcionan la seguridad relativa de una relación de empleo formal, así como la flexibilidad del trabajo según las necesidades que surjan a lo largo de la vida.

4. Para Alemania, por ejemplo, véase Baumgartner/Caliendo (2007).