

POLÍTICA DE EMPLEO EN LOS PAÍSES ASOCIADOS A LA ETF: CONCEPTOS

ETF, Abril de 2006

Documentos

- 1. *Avances y desafíos de las políticas de empleo en los países de los Balcanes occidentales***
- 2. *Evolución y problemas de las políticas de empleo en la Comunidad de Estados Independientes***
- 3. *Desarrollos y retos para las políticas de empleo en la región Mediterránea***
- 4. *Creación de empleo y aprendizaje permantente: desde una perspectiva de mercado laboral transitorio***

Introducción¹

Este documento tiene por objeto ilustrar y proponer puntos para el debate en el seminario temático sobre políticas de empleo en los países asociados a la ETF que se celebrará durante el Foro Consultivo 2006. Consiste en dos secciones que abordan las tendencias actuales en materia de empleo (y de política de empleo) en la Unión Europea, así como la relevancia que dicha experiencia puede tener para los países asociados a la ETF. Además, se han elaborado tres notas breves que cubren en más detalle la evolución seguida en tres amplias regiones: los Balcanes Occidentales, MEDA y CEI.

El objetivo general del seminario temático es profundizar en la concepción de una política de empleo eficaz en los países asociados a la ETF. Nos gustaría estimular el debate y el intercambio de puntos de vista sobre la problemática concreta asociada a la política de empleo, en concreto:

- ¿Cómo se crean los puestos de trabajo (en particular para aquellas personas escasas o medianamente cualificadas)? ¿Quién los crea? ¿Qué tipo de trabajos?
- ¿Qué medidas políticas son eficaces en el contexto de los países asociados a la ETF?
- ¿Cuál es el papel general de la educación y la formación dentro del programa político de empleo de los países asociados a la ETF?
- ¿Hacia qué objetivos deben apuntar las medidas para ser efectivas y eficientes?

Evoluciones recientes en la Unión Europea

Cambio económico en la Unión Europea

La Unión Europea está atravesando un período de cambios económicos y sociales acelerados, lo que ha generado la necesidad de elaborar nuevas respuestas a nivel político. El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 puso en marcha la llamada «Estrategia de Lisboa» destinada a confrontar los nuevos desafíos sociales y económicos. Estos debates tienen su origen en las oscilaciones estructurales que han afectado a la economía durante las últimas décadas, desplazando la prioridad tradicionalmente concedida al empleo hacia otras consideraciones, como la de una mayor flexibilidad dentro del entorno laboral (pero también hacia la de la competencia ejercida por Estados Unidos y Asia, así como hacia el envejecimiento de la población europea).

En las últimas décadas, la elevada tasa de desempleo y el creciente número de personas frágilmente vinculadas al mercado laboral parecen sugerir que el objetivo del pleno empleo, en sentido tradicional, no está al alcance de la Unión Europea. El economista alemán Günther Schmid habla del “fin de la relación laboral tradicional” en su influyente obra sobre los mercados de trabajo transitorios (téngase en cuenta que no debe confundirse dicho concepto con la transición que tiene lugar en Europa Central y del Este) y sobre la posibilidad de que en el futuro este tipo de trabajo “ implique una mayor auto-determinación y competencia, más fluidez por lo que al ámbito y naturaleza de la relación laboral se refiere y más espíritu de equipo o de proyecto a fin de integrarse paulatinamente más en redes y menos en formas y vincular una variedad de tareas diferentes cuya gran diversidad, en el transcurso de la vida laboral, fomentará el aprendizaje permanente”².

Este nuevo modelo laboral implica la introducción de un nuevo conjunto de situaciones laborales y de situaciones en el mercado laboral, como el empleo temporal, el empleo a tiempo parcial, periodos adicionales de educación y formación durante la vida laboral, y periodos de no inclusión en la población activa por otros motivos (en contraste con las situaciones habituales en el mercado laboral, educación

¹ Este documento ha sido realizado por Henrik Huitfeldt, ETF, con la inestimable colaboración de Ummuham Bardak, Eduarda Castel Branco, Anastasia Fetsi y Natalia Popova.

² Schmid y Gazier (eds.): *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, RU y Northampton, MA, 2002

inicial, empleo, desempleo y no participación en la población activa). Además, los períodos de transición entre unas situaciones y otras dentro del mercado laboral son cada vez más habituales. Como resultado, será necesario reconfigurar las interrelaciones entre mercado laboral, educación y formación, unidades familiares y seguridad social.

El concepto de mercados laborales de transición incorpora la institucionalización de las «plataformas de empleo» concebidas con el fin de facilitar los períodos de transición entre las (nuevas) relaciones laborales y otros tipos de situación dentro del mercado laboral a medida que las circunstancias vitales varían, lo cual puede incluir las políticas destinadas a facilitar la transición desde el empleo temporal al permanente, desde el trabajo a tiempo parcial hasta el trabajo a tiempo completo, así como las interrupciones profesionales por motivos familiares, el aprendizaje permanente, etc. Podemos entender las políticas aplicadas a los mercados laborales de transición como «instituciones de gestión del riesgo social» que estimulan a los individuos a aventurarse en períodos transitorios entre unas situaciones dentro del mercado laboral y otras, o a combinar diferentes situaciones dentro del mercado laboral. La principal conclusión que se desprende de la bibliografía es que si se adaptasen las políticas de empleo a unos mercados laborales emergentes más flexibles (abordando incluso los riesgos económicos ligados a los períodos de transición), las políticas de empleo contribuirían significativamente al pleno empleo (en un nuevo sentido) proporcionando más y mejores trabajos y una existencia laboral más segura ³.

Nuevas respuestas políticas en la Unión Europea

Dentro de la UE, la política de empleo guiada por criterios nuevos y coherentes ha sido una prioridad de la agenda política desde la introducción de la Estrategia Europea de Empleo en 1997 y desde el Consejo de Lisboa en 2000. En 2005 se dio un nuevo impulso a la Estrategia de Lisboa, reorientando las iniciativas encaminadas a alcanzar objetivos de gran calado en materia de crecimiento y de empleo. La Estrategia de Lisboa revisada incluye una reformulación completa de la Estrategia Europea de Empleo. En lo sucesivo las directrices de empleo se presentarán conjuntamente con las directrices macroeconómicas y microeconómicas y por un período de tres años. La introducción de estas «directrices integradas para el crecimiento y el empleo» revelan la importancia que la UE concede a la coordinación de la política económica y de empleo. Ambas son necesarias para alcanzar los objetivos establecidos de mayor y mejor empleo y cohesión social.

Las nuevas directrices en política de empleo⁴ incluyen varios y extensos ámbitos orientados a cómo «gestionar los riesgos sociales» dentro de un mercado laboral más flexible con el fin de « crear más y mejores empleos con una mayor cohesión social». Cabe citar:

- i. *La promoción de un enfoque del trabajo basado en el ciclo vital* (lo que incluye la creación de trayectorias laborales para los jóvenes, una mejor conciliación de la vida profesional y familiar, apoyo a la prolongación de la vida activa, modernización de los sistemas de protección social con el fin de apoyar y mejorar la participación y la permanencia en el empleo);
- ii. *Garantizar mercados de trabajo inclusivos* (lo que incluye medidas activas y preventivas del mercado laboral, detección precoz de las necesidades, orientación y formación como parte de planes de acción personalizados, prestación de los servicios sociales necesarios para favorecer la inserción de los que han quedado más excluidos del mercado laboral y una revisión de los incentivos y desincentivos resultantes de los sistemas de imposición y de prestaciones);
- iii. *Flexibilidad combinada con la seguridad del empleo* (lo que incluye la revisión de las distintas modalidades contractuales y acuerdos en materia de horario laboral, el problema del trabajo no declarado y el apoyo a los períodos de transición respecto al estatus profesional);
- iv. *Ampliación y mejora de la inversión en educación y formación* (lo que incluye facilitar y diversificar el acceso a la educación y a la formación para todos, la reducción del número de alumnos que abandonan los estudios prematuramente y las estrategias eficaces de aprendizaje permanente abiertas a todos).

³ Schmid y Schomann: «The concept of transitional labour markets and some policy conclusions: the state of art», documento de trabajo de tlm.net, octubre de 2003.

⁴ Consejo Europeo, Decisión del Consejo sobre Directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros, 12 de julio de 2005.

La aplicación de la estrategia de Lisboa no exige que a nivel de la UE se aplique un único modelo de reforma política estructural. Los Estados miembros siguen diferentes trayectorias políticas sobre la base de su propio legado histórico y de sus estructuras nacionales con el fin de alcanzar los mismos objetivos políticos. Según recientes evaluaciones del rendimiento por país, son dos modelos diferentes los que pueden tomarse como ejemplos de política igualmente eficaz en términos de crecimiento y creación de empleo: el modelo anglosajón y el modelo nórdico. Irlanda, el Reino Unido y los países nórdicos figuran entre los Estados Miembros de la UE que presentan mejores resultados, con niveles relativamente altos de PIB per cápita y bajas tasas de desempleo. Estos grupos de países han puesto en práctica reformas económicas completas e integradas con el fin de mejorar el funcionamiento del mercado laboral, pero reservando acentos y preferencias diferentes en materia de políticas sociales.

La importancia para los países asociados a la ETF

Esta evolución hacia nuevos criterios políticos en la Unión Europea es de gran importancia para los países asociados a la ETF. Sin embargo, los contextos políticos y económicos de los países asociados a la ETF difieren sustancialmente de los de la Unión Europea en varios ámbitos esenciales. En la UE, los cambios políticos recientes han venido impulsados por un débil crecimiento económico, por unas tasas de desempleo elevadas y persistentes y por una desigualdad cada vez mayor entre aquellos que tienen asegurado un buen puesto de trabajo, seguro y permanente, y aquellos (principalmente los poco cualificados) que mantienen un frágil vínculo con el mercado laboral, alimentándose así la segmentación del mercado laboral. Sin embargo, el modelo público de bienestar social sigue siendo fuerte en la mayoría de los países de la UE. En los países asociados a la ETF, la situación es diferente y en algunas áreas esta diferencia es incluso más acentuada. En estos contextos diferentes, también tienden a variar las medidas que en materia de política de empleo podrían revelarse eficaces.

Para los nuevos Estados Miembros de la UE y para los países candidatos, el ingreso en la Unión Europea también incluye la integración en las estructuras sociales y económicas de la UE. Pero en otros países asociados a la ETF la situación puede ser muy distinta. El proceso de transición podría ir en otra dirección. La volatilidad de los mercados laborales creados tras el colapso de las antiguas estructuras económicas puede marcar la pauta del modelo de mercado laboral previsible en un futuro. Podríamos afirmar que los mercados laborales en muchos de estos países han cobrado, quizá, un carácter "de transición" (según el concepto de mercados laborales de transición) más acusado que los mercados laborales en la UE. Un elevado porcentaje de quienes concurren al mercado laboral evolucionan entre diferentes formas de empleo, desempleo y no participación, y es muy bajo el número de los que han afianzado su posición en el mercado laboral.

Gran parte de las estructuras políticas orientadas hacia los mercados laborales industrializados aún no han sido sustituidas por otras, y existe una confianza generalizada en el retorno de mercados laborales pretéritos, y más organizados. No es probable que suceda. En cualquier caso, es muy conveniente analizar medidas políticas orientadas hacia la situación actual de estos países y las intervenciones en política de empleo deberían ajustarse a estas evoluciones y situaciones objetivas.

En la región MEDA y en algunos otros países asociados menos desarrollados la situación es diferente, o la transición es diferente. Se puede decir que una gran parte de la población sigue viviendo y trabajando en mercados laborales tradicionales que giran en torno a la agricultura, el comercio y los servicios a pequeña escala. También en estos países, el mercado laboral convencional es muy pequeño y muchas personas se esfuerzan por encontrar una salida mediante distintas (y a menudo inseguras) formas de empleo.

A continuación se señalan algunos de los principales rasgos comunes que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar políticas de empleo en los países asociados a la ETF.

Tendencias económicas recientes

Los países asociados a la ETF pertenecen a algunas de las regiones de más rápido crecimiento del mundo. En concreto, muchos de los países de la CEI figuran en el grupo de los veinte países que registraron un crecimiento más rápido en 2005. Buena parte de dicho crecimiento está ligado al alto precio del petróleo, pero no sólo a eso. En el sudeste de Europa, el crecimiento del PIB también ha sido elevado, principalmente a causa del aumento de la demanda interna, inducida por el consumo y la

inversión. En la mayor parte de estos países, las políticas monetarias han sido estables, caracterizándose por la estabilidad de los precios y por los bajos índices de inflación. La región ha venido experimentando un repunte del crédito y los bancos han controlado cuidadosamente los tipos de interés. Muchos de los países MEDA también han experimentado recientemente un incremento de las tasas de crecimiento económico (el incremento del PIB per cápita, sin embargo, no ha sido tan espectacular).

Las regiones del sudeste de Europa y de la CEI han asistido al incremento de la inversión extranjera directa (IED) durante los últimos años. Gran parte de la inversión de los países de la CEI ha tenido por destino las industrias de extracción petrolífera y del gas natural, sobre todo a causa de los elevados precios alcanzados por el petróleo y el gas. Rusia se ha quedado con la cuota más elevada. En el sudeste de Europa, la afluencia de IED ha estado ligada, principalmente, a procesos de privatización. Los sectores del crudo y del gas, al igual que los servicios financieros, la fabricación, las propiedades inmobiliarias, y en cierta medida el turismo, han atraído la IED en Oriente Medio. Sin embargo, los niveles han permanecido relativamente bajos.

El crecimiento global del PIB ha sido fundamental para reforzar el crecimiento del comercio en los países asociados a la ETF. Muchos países de la CEI se han beneficiado de los elevados precios en el mercado mundial de los carburantes y los metales, lo que ha contribuido a una brusca elevación de los ingresos derivadas de las exportaciones así como a un incremento de las importaciones. A pesar de algunos avances positivos como la reducción de las barreras comerciales en la región debido al Pacto de Estabilidad, la ampliación de la UE, que favoreció el acceso al mercado de los nuevos miembros de la UE, y la fuerte demanda de importaciones por parte de los países de la CEI, muchos de los países del sudeste de Europa continúan teniendo un gran déficit en la balanza de pagos y comercial. En la región MEDA, los países exportadores de petróleo se han beneficiado de los altos precios mundiales y recientemente se han firmado varios acuerdos comerciales que se espera sirvan para estimular el comercio.

En muchos de los países asociados a la ETF, el número de personas con educación superior está aumentando rápidamente, lo que podría significar una oportunidad si la economía del conocimiento empezase a desempeñar un papel más importante en estas economías. Hasta el momento, sin embargo, la mayor parte del crecimiento y la inversión se ubican en sectores como la explotación de los recursos naturales y la construcción. De proseguir dicha tendencia, estos países podrían verse expuestos a problemas de baja competitividad por comparación con las economías basadas en la elevada cualificación, así como a riesgos ligados a la excesiva dependencia del precio de los recursos naturales en el mercado mundial, lo cual repercutirá en las políticas dinamizadoras del crecimiento, en el papel de las PYMES en la diversificación y en la necesidad de invertir en el desarrollo de recursos humanos (para adultos) para mantener una mano de obra competitiva y cualificada.

El modelo de creación de empleo

La positiva evolución del crecimiento económico no ha tenido excesivas consecuencias en la creación de empleo. El número de puestos regulares de trabajo generados en el sector público y en las empresas privadas de reciente creación ha sido escaso durante las últimas décadas. Especialmente decepcionante resulta la escasa mano de obra cualificada, procedente de empresas estatales y de organismos reestructurados, que ha sido absorbida por sectores más productivos y por la empresa privada. Por el contrario, la mayor parte de los trabajos de nueva creación se inscriben en el sector informal. Cómo incentivar el crecimiento sigue siendo un interrogante abierto. La IED y la actividad comercial podrían contribuir a incrementar la creación de empleo. La pobreza ha descendido gradualmente desde mediados de la década de los noventa. Sin embargo, subsiste una elevada desigualdad en cuanto al nivel de ingresos, que sigue aumentando en los países asociados a la ETF.

Poco se sabe sobre las características y necesidades de la gran mayoría de los trabajadores implicados de una u otra forma en el empleo informal, lo cual complica el diseño de políticas de empleo dirigidas a este colectivo. Una parte del sector informal está constituido por trabajadores que realizan actividades de carácter irregular, tanto por el número como por las horas de trabajo y la retribución de las diferentes actividades desempeñadas. Algunos efectúan trabajos estacionales, especialmente en la agricultura. Otros desempeñan trabajos regulares a tiempo completo en el sector informal, pero las razones de que su trabajo no se haya regularizado pueden ser muy distintas. Con frecuencia se trata de trabajos no lo suficientemente productivos como para ser regularizados. El acento puede variar

considerablemente entre las regiones y países asociados a la ETF por lo que a las diferentes categorías de empleo informal se refiere.

Nuevo empleo y etapas del mercado laboral

Los rápidos cambios experimentados en los países asociados a la ETF durante las últimas décadas han llevado a variar el catálogo “habitual” de situaciones laborales. Las encuestas realizadas tomando como referencia la mano de obra y las unidades familiares revelan que en muchos países sólo una pequeña parte de la población en edad de trabajar disfruta de un empleo estable, permanente y formal (tal vez menos del 20-30%). No obstante, en muchos países no se dispone de información detallada y cualificada sobre cómo el resto de la población logra desarrollar sus trayectorias profesionales en tales condiciones de inseguridad.

Las situaciones laborales varían de unos países y regiones a otros, pero las categorías más habituales pueden incluir el empleo formal permanente, el empleo informal permanente, el empleo ocasional (formal o informal), el desempleo directo, la inactividad y, de manera generalizada, la pertenencia a múltiples categorías. Muchas personas han evolucionado hacia pautas vitales (y/o estrategias de supervivencia) dictadas por múltiples situaciones laborales: rápidamente pasan del empleo al desempleo, o de desempeñar actividades formales a informales en función de las oportunidades que se van presentando.

Hacia una política de empleo eficiente en los países asociados a la ETF

¿Cómo diseñar una política de empleo eficaz en estos contextos y cómo tender «plataformas» entre las situaciones más habituales en el empleo y en el mercado de trabajo?

Un primer paso podría consistir en reunir información sobre cómo las personas se ganan realmente la vida y sobre variantes de empleo más habituales. El objetivo de una política de empleo podría ser, a corto y medio plazo, generar **más y mejor empleo para todos** en el mercado laboral (y no necesariamente crear más empleo formal).

Un segundo paso podría consistir en evaluar qué medidas políticas son las más adecuadas en el contexto local. A grandes rasgos, los ámbitos políticos dignos de consideración (e interrelacionados) son los siguientes:

- i. Políticas macroeconómicas para crear un entorno económico estable;
- ii. Apoyo a la creación de empleo en sectores e industrias en crecimiento o con futuro;
- iii. Papel, cobertura y volumen de la fiscalidad sobre la renta y la seguridad social;
- iv. Uso de diferentes tipos de contratos de empleo y protección de empleo (indemnización por despido);
- v. Planes de apoyo a la generación de ingresos (protección social, seguro de desempleo, prestaciones sociales con control de recursos y asistencia social);
- vi. Instrumentos diversos para desarrollar las cualificaciones (EFP inicial, educación superior y formación continua);
- vii. Medidas para incentivar el mercado laboral (Asesoramiento y apoyo a la búsqueda de empleo, subvencionar la creación de empleo, obra pública, apoyo al autoempleo, microcréditos).

Varias cuestiones esenciales para el diseño de una política de empleo en los países asociados a la ETF

Los cambios y reformas económicas han modificado sustancialmente la situación del mercado laboral para la mayoría de los habitantes de los países asociados a la ETF. En consecuencia, no es fácil determinar los colectivos en los que deben centrarse las políticas de empleo.

Puesto que la mayoría de los países asociados a la ETF no cuentan con redes de seguridad social pública bien desarrolladas, y dada la creciente informalización de los mercados laborales, pocos pueden reconocer abiertamente su situación de parados. En consecuencia, los que sí lo hacen no son, hasta cierto punto (y contrariamente a lo que sucede en la UE), ni los más pobres ni los más vulnerables dentro del mercado laboral. Muchos otros trabajadores realizan actividades laborales diversas de corta duración para llegar a fin de mes, mientras aguardan unas oportunidades laborales más satisfactorias.

En determinados países, el trabajo regularizado de larga duración no es ni el más seguro ni tampoco el mejor. A menudo, los trabajadores se aferran a sus antiguos puestos (improductivos) por miedo a perder la única seguridad que les queda y los (limitados) beneficios que les reporta, pese a que sus trabajos no tienen futuro. En muchos de los países asociados, coexisten simultáneamente un elevado número de puestos por cubrir y un elevado índice de paro, empleo irregular o subempleo. Este desequilibrio puede tener su origen en una carencia generalizada de cualificaciones específicas, pero también en el escaso interés que presentan muchas de las ofertas de empleo disponibles si se las compara con las oportunidades existentes en la economía informal.

Dada la elevada cuota que supone la economía informal y la segmentación del mercado laboral (especialmente en la región MEDA), una política de empleo eficaz debe empezar por abordar los problemas laborales de una amplia parte de la población que tradicionalmente mantiene escaso contacto con las instituciones gubernamentales (y cuyas actividades laborales no son fáciles de controlar). Abrir la puerta a las medidas adoptadas en materia de política laboral es un desafío crucial, como también lo es revisar las medidas políticas que contribuyen a la segmentación del mercado laboral, lo cual implica reforzar las redes de seguridad social para la gran parte de la población que se encuentra en una situación laboral irregular.

Las políticas de empleo, como los planes de apoyo a la generación de ingresos y la incentivación del mercado laboral, deben orientarse y supervisarse minuciosamente. La tarea es difícil dada la complejidad (y la informalidad) del mercado laboral en la mayoría de los países asociados. La escasa capacidad administrativa de muchos países la complica aún más. Además, aunque existan reglas claras, las autoridades competentes no las aplican de manera estricta. Estas limitaciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar políticas de empleo.

Financiar las políticas de empleo, dado lo ajustado de los presupuestos en la mayoría de los países asociados, presenta grandes dificultades. Innovar y asignar prioridades juega un papel importante en el apoyo efectivo y eficaz al empleo. Un principio que se ha revelado eficaz para erradicar la pobreza (y cuya utilización podría generalizarse más en el ámbito de la política de empleo) consiste en el diseño de programas que proporcionen beneficios o servicios a los que sólo puedan optar los más necesitados (o sólo aquellos que realmente soliciten el servicio). Por ejemplo, los servicios de empleo público (o privado) deberían esforzarse por desarrollar servicios de alta calidad destinados a los demandantes de empleo que solicitan apoyo, en lugar de, como ocurre en muchos lugares, malgastar un tiempo precioso con personas que no están buscando activamente un trabajo y que acuden a las oficinas de empleo para, básicamente, recibir algún tipo de subvención.

Otro principio eficaz consiste en movilizar a los agentes y a las corporaciones locales para que sean ellos quienes se ocupen del diseño, reparto y financiación de las políticas de empleo. Este enfoque, cuyo objeto es confrontar los desafíos locales o regionales ligados a la reestructuración y el desarrollo industrial, se ha revelado eficaz tanto en antiguos como en recientes Estados Miembros de la UE (véanse las evaluaciones del Fondo Social Europeo) y en algunos de los países asociados a la ETF. Parte de la movilización de recursos locales (financieros o no) a base de amalgamar a instituciones clave, como los ayuntamientos, las agencias de desarrollo regional, las ONG, los formadores y otros suministradores de servicios, instituciones estatales de ámbito local, etc. En este sentido, amplía las posibilidades de aplicar las iniciativas políticas en materia de empleo al tiempo que ofrece mejores respuestas a las necesidades locales y dota de competencias a las comunidades locales.

Los grandes desafíos para que este enfoque resulte sostenible y eficaz pasan por percibir la iniciativa local como parte de un mecanismo global de prestación de políticas de empleo y por una buena capacidad administrativa a nivel local. Así ocurre en los Estados Miembros de la UE, pero no aún en los países asociados a la ETF, donde la concepción y prestación de medidas de apoyo al empleo a través de enfoques de corporativismo local sigue siendo un mecanismo ad hoc (impulsado/financiado principalmente por donaciones) desvinculado de los esfuerzos generales de apoyo al empleo llevados a cabo por los países y de los frágiles, cuando no abstrusos, acuerdos administrativos.

Una de las prioridades consiste en desarrollar medidas en materia de política de empleo que aborden y contribuyan al desarrollo de capacidades para todos (incluidos los trabajadores del sector informal). Los niveles de formación de la población adulta en los países de la CEI y del sudeste de Europa son en general buenos (no tanto en los países MEDA), pero la capacidad real de la población para contribuir al desarrollo económico, por ejemplo mediante el aumento de productividad e innovación, o mediante la atracción de IED, no es satisfactoria. La causa es doble: por un lado, (i) los largos años en que la población tuvo que ocuparse de actividades de escaso valor añadido, tanto dentro de la economía formal como de la informal y, por otro lado (ii) la baja calidad de los sistemas de educación formal.

Es necesario un esfuerzo concertado para mejorar las oportunidades de formación de jóvenes y adultos y, en particular, de aquellos con un bajo nivel de cualificación y de aquellos cuyas cualificaciones han quedado obsoletas, es necesario percibirlos como parte integral de una política de empleo y ha de asignárseles tanta importancia como a las medidas de creación de empleo o a la adaptación de la normativa orientada a mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Las infraestructuras de formación de adultos son bastante limitadas en la gran mayoría de los países asociados a la ETF, y en general se centran en capacidades puramente técnicas. Sin embargo, el desarrollo de las cualificaciones de la población adulta a menudo va unido a las oportunidades de formación que posibilitan, no sólo las capacidades técnicas o de tipo laboral, sino también las capacidades vitales o esenciales (como el espíritu empresarial), las capacidades de búsqueda de empleo y la motivación de los adultos para asumir un carácter más dinámico. Esto último es especialmente importante en el caso de las personas marginadas o desanimadas.

Al mismo tiempo, también es importante mejorar la calidad del sistema de educación formal para atraer y retener a los jóvenes dentro del sistema educativo (en particular en los países MEDA, donde el tiempo de escolarización medio es bajo y las tasas de abandono del sistema educativo elevadas) y proporcionarles cualificaciones mucho más relevantes de cara al mercado laboral. Aunque las políticas educativas no han sido consideradas tradicionalmente como parte de las políticas laborales en los países asociados a la ETF, ambas áreas están acercándose paulatinamente y es necesario mejorar sus puntos en común y su articulación.



AVANCES Y DESAFÍOS DE LAS POLITICAS DE EMPLEO EN LOS PAÍSES DE LOS BALKANES OCCIDENTALES

Abril de 2006

Introducción¹

El propósito de este breve documento es presentar los avances y desafíos principales de las políticas de empleo de los países de los Balcanes occidentales². Tiene como trasfondo los avances de la Estrategia Europea de Empleo y de la Agenda de Lisboa. Asimismo, identifica y trata sobre las medidas de las políticas actuales en los países del sudeste de Europa, el papel de la educación y de la formación en la agenda global de la política de empleo, el balance entre la protección social y el libre mercado, y la efectividad de las medidas políticas. Por supuesto existen algunas diferencias marcadas entre los países de los Balcanes occidentales, pero también existen fuertes similitudes relacionadas con la situación del empleo; este documento se centra principalmente en esos puntos en común.

Situación económica

Los países de los Balcanes occidentales no son homogéneos y se encuentran en fases de transición distintas. En algunos países el mercado laboral formal está razonablemente bien desarrollado mientras que en otros, los niveles de informalidad son tan elevados que los mercados de trabajo funcionales existen, si es que existen, solamente en franjas reducidas de la economía. Pero al mismo tiempo hay algunas características comunes a todos los países del sudeste de Europa que apuntan a influencias regionales más amplias que han afectado a las directrices políticas y al mercado laboral en los últimos años.

Tras los periodos de inestabilidad de la década de los 90 todos los países del sudeste de Europa han logrado controlar sus circunstancias macroeconómicas con una inflación baja y monedas estables. La deuda externa y la balanza de pagos siguen siendo problemáticas, lo mismo que las finanzas públicas. La base imponible es baja y la evasión de impuestos está extendida. La infraestructura física es generalmente inadecuada y está en malas condiciones y el terreno es atractivo pero difícil. En muchos países se ha llevado a cabo una privatización casi completa pero a otros aún les queda mucho. En general, la privatización todavía no ha provocado la redistribución de los recursos a otros sectores de la economía ni grandes mejoras de la productividad laboral. La inversión interna es lenta y se ve frenada por el miedo a la inestabilidad. Aunque el sector privado está creciendo y generando empleo, no tiene el ritmo ni las dimensiones adecuadas para poder absorber las personas que buscan un primer empleo o los trabajadores desplazados desde el sector público.

A través de los Balcanes la gente ha desarrollado sus propias estrategias de supervivencia a medida que los mercados y los empleos e ingresos han ido disminuyendo o desapareciendo. Muchos se han pasado a la economía sumergida y a la agricultura de subsistencia. En muchos países, la división entre el empleo formal, informal o casual y el desempleo es difusa ya que mucha gente adopta estilos de vida en los que tienen múltiples categorías profesionales. Las contribuciones sociales y los impuestos sobre los ingresos declarados son elevados (más del 60% en Bosnia [Federación]) lo que da lugar a que frecuentemente no se declaren todos los ingresos. La financiación del subsidio de desempleo y de las medidas activas a través de los impuestos sobre la renta es generalmente inestable e inadecuada con lo que se hacen necesarias contribuciones procedentes de los presupuestos y se producen oscilaciones frecuentes y violentas de las medidas destinadas a ayudar a los desempleados. La tasa de participación es, en general, baja (particularmente en el caso de las mujeres de la parte sur de la región) y la tasa de empleo es incluso más baja entre los jóvenes.

Los principales desafíos del mercado laboral

La información sobre la situación del empleo en los países del sudeste de Europa es incompleta y menos fiable que la de los Estados miembros de la UE, pero es suficiente y lo bastante adecuada para identificar los principales problemas de empleo a los que se enfrentan.

- No existe suficiente gente contratada y mucha gente carece de un empleo formal;

¹ Este documento ha sido realizado por Ray Phillips.

² Albania, Bosnia y Hercegovina, Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Montenegro

- El paro es muy elevado y de muy larga duración siendo los jóvenes y las minorías los que más lo acusan;
- La protección social de las personas en edad laboral está más encauzada mediante restricciones legislativas y obligaciones de los empresarios que a través de la ayuda social para aquellos que no tienen trabajo ;
- La gran escala de la economía sumergida en la región ayuda a la gente a superar sus difíciles condiciones económicas pero perjudica y retrasa la transición y el desarrollo de los servicios públicos;
- La creación de empleo en el sector formal es demasiado lenta e insuficiente;
- Las cualificaciones de los trabajadores se han visto seriamente perjudicadas y han perdido importancia para las necesidades de la transformación económica de la región;
- El mercado laboral y las instituciones de educación y formación son deficientes.

Estos desafíos son de grandes dimensiones. Algunos son similares a los que se enfrenta la UE. Lo que les diferencia es la importancia del problema y su contexto institucional, político y socio-económico.

Medidas políticas actuales

Problema 1 - No existe suficiente gente contratada y mucha gente carece de un empleo formal

Principalmente las medidas políticas se han centrado en lo siguiente: la protección de las personas con empleos formales, la promoción del autoempleo y el crecimiento de las PYME y de las ayudas al empleo a los empresarios para fomentar la contratación. Las leyes laborales se han modernizado en toda la región durante los últimos cinco años en base a dos pilares: (a) códigos del trabajo (que tratan sobre las relaciones entre el empresario y el empleado) y (b) leyes de empleo que abarcan los derechos y responsabilidades de los trabajadores desempleados, las ayudas al desempleo y las competencias de las instituciones del mercado laboral correspondientes. Los códigos de trabajo ofrecen en toda la región aproximadamente los mismos niveles de flexibilidad para los empresarios y los trabajadores, particularmente en relación al trabajo fijo a tiempo completo. Aunque también han avanzado mucho en relación a relaciones más flexibles de formas de empleo – temporal, a tiempo parcial y civil – todavía siguen siendo bastante más restrictivos que en la UE o en la media de la OCDE. Esto se debe principalmente a la falta general de autoridad legislativa sobre las agencias de trabajo temporal y, en algunos países, a una legislación sobre el despido bastante onerosa. En general, las leyes sobre la protección del empleo de los países de los Balcanes occidentales tienden a ser más restrictivas.

La protección de las personas con empleos formales va desde las subvenciones a las empresas estatales hasta el lento ritmo –y condiciones- de las privatizaciones. En algunos países existe una resistencia general a aprobar grandes y complicadas privatizaciones de algunas empresas estatales. A menudo, al llevarse esto a cabo ha supuesto un gran coste en términos de compensación a los trabajadores desplazados; en otros casos ha incluido condiciones explícitas para que no se despidiera a los trabajadores durante algunos años tras la privatización. El fomento del autoempleo tiene lugar en todas partes y con diferentes formas. La más extendida consiste en agencias empresariales principalmente a nivel nacional o regional que ofrecen recomendaciones en la fase de creación de la empresa, asesoría comercial y en muchos casos sobre el acceso a préstamos empresariales. En muchos países de los Balcanes occidentales hay también medidas activas que apoyan a los desempleados que deseen comenzar sus propios negocios. Las medidas sobre las PYME son comunes aunque su aplicación a menudo depende en gran medida del apoyo del donante. Los subsidios al desempleo y el apoyo a la creación empresarial son con diferencia las medidas laborales activas más usadas. Los subsidios consisten tanto en ayudas como en préstamos. Se destinan cada vez más a grupos concretos de desempleados y se incluyen dentro de paquetes de contratación.

Problema 2 - El paro es muy elevado y de muy larga duración siendo los jóvenes y las minorías los que más lo acusan

El paro es elevado o muy elevado (de cualquier forma que se mida) en toda la región sin excepción y los jóvenes son los más afectados por las medidas. Las políticas diseñadas para resolver el problema de una forma directa consisten principalmente en subsidios de desempleo dentro de programas de medidas activas para el mercado laboral. Las subvenciones destinadas a empresarios que contratan jóvenes con talento son especialmente comunes – la mayoría son muy elevadas y parecen estar relacionadas con la finalización de la educación y la formación de los licenciados universitarios que acceden a profesiones del ámbito médico y legal. Sólo en una minoría de países se ha intentado cambiar el enfoque del trabajo del servicio público de empleo para proporcionar más ayuda a los desempleados de larga duración y para reestructurar programas activos que incluyan la ayuda a la búsqueda de empleo. Pero la mayor preocupación de las políticas es la promoción del mantenimiento y la creación de empleos, aun prestando escasa atención a las cuestiones relativas a la oferta.

Problema 3 - La protección social de las personas en edad laboral se efectúa más mediante restricciones legislativas y obligaciones a los empresarios que mediante las prestaciones sociales para quienes no tienen trabajo

Solamente una proporción relativamente pequeña de las personas que se dan de alta como desempleados obtienen prestaciones por desempleo. La tasa de cobertura es más elevada en Croacia, con aproximadamente un 17%; en otros países es inferior al 10%. Las tasas de sustitución de prestaciones varían considerablemente, desde el 30% en Albania al 60% en la República de Serbia. En Croacia la tasa de sustitución permitida es el 100% pero está limitada por el presupuesto y en la práctica nunca se paga. Todos los países de los Balcanes occidentales tienen límites definidos a la duración de las prestaciones por desempleo, relacionada normalmente con la duración de la experiencia laboral y la edad. La duración media es mucho menor que en la UE o en la OCDE. La baja cobertura y la duración relativamente corta de las prestaciones asistenciales hace que el sistema no pueda habilitar una red adecuada de protección social para los desempleados. Algunos de los parados tienen derecho a pagos de bienestar social por bajos ingresos, pero también su cobertura es baja y su aplicación incompleta. La protección de la gente con trabajo se discute en el *Problema 1*.

Problema 4 - La gran escala de la economía sumergida en la región ayuda a la gente a superar sus difíciles condiciones económicas pero perjudica y retrasa la transición y el desarrollo de los servicios públicos

En todos los países de los Balcanes occidentales existe una forma común de economía sumergida a gran escala: es muy difícil medirla con exactitud pero parece que va desde un 10-15% en Croacia a bastante más del 30% en la mayoría de los restantes países. Hay pocos indicios de políticas bien pensadas y aplicadas con firmeza para convertir las actividades de la economía sumergida en economía formal aunque la mayoría de los países están tomando algún tipo de medidas a través de la introducción del IVA, acuerdos de contratación pública, mejora de la inspección laboral y apoyo a las personas para que conviertan sus actividades extraoficiales en negocios legítimos. Hay actitudes ambivalentes entre las instituciones hacia la economía extraoficial que van desde la indiferencia y la comprensión compasiva a la verdadera preocupación por su impacto en la base impositiva, los negocios legítimos, el crecimiento económico a largo plazo y la financiación de los servicios públicos.

Problema 5 - La creación de empleo en el sector formal es demasiado lenta e insuficiente

Existe un desempleo oculto crónico en las industrias estatales y empresas sociales que han sobrevivido. Los empleos siguen desapareciendo en estos sectores en el marco del cambio hacia una economía de mercado moderna. Los empleos en las empresas privadas formales están aumentando pero de una forma relativamente lenta y frente a circunstancias difíciles, impuestos particularmente

elevados y competencia del sector informal. Se están tomando medidas para fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo (*Problema 1*) y existe ahora una evidencia mayor de que se están desarrollando y adoptando políticas que fomentan la formalización de las actividades de la economía sumergida. Existe una concienciación creciente de que la economía sumergida se extiende mucho más allá del empleo ocasional realizado a cambio de dinero por trabajadores desempleados y sin subsidio y que la falta de formalidad es un grave obstáculo para el crecimiento tanto de las empresas de la economía sumergida como de las empresas formales que se enfrentan a una competencia desleal del sector informal. Las medidas que se están adoptando para reestructurar las economías formal y sumergida son precavidas en general pero también acumulativas. Los elevados niveles de impuestos y contribuciones sociales sobre los empleos formales frenan la creación de nuevos empleos en dicho sector.

Hasta el momento, el nivel de inversión extranjera en los países de los Balcanes occidentales ha sido bajo en comparación con el que atraen los países del centro de Europa situados más al norte, algo que está mucho menos relacionado con la disponibilidad de incentivos que con una serie de otros factores geopolíticos.

Problema 6 - Las cualificaciones de los trabajadores se han visto seriamente perjudicadas y han perdido importancia para las necesidades de la transformación económica de la región

En los países de la antigua Yugoslavia existía una gran formación y cualificación asociada con el sector industrial y particularmente con la ingeniería mecánica, la construcción y las empresas textiles y de calzado. El gran trastorno y destrucción producidos por los conflictos tuvo un profundo efecto en estas empresas y en la disponibilidad de las cualificaciones relacionadas y de la infraestructura de formación. La mayoría de los empresarios facilitan poca formación más allá de la exigida por ley para el comercio internacional o en materia de salud y seguridad. Las políticas para fomentar la formación de las personas con trabajo no son comunes y están mayoritariamente ligadas a medidas activas u otras formas de subsidios de desempleo. Los incentivos fiscales para fomentar la formación de los empresarios son la excepción y ceden su lugar al objetivo más amplio de simplificar y reducir los impuestos. En un plazo medio/largo la formación de las personas con empleo (y de la mano de obra que accede al mercado) se verá determinada por la reforma del sistema de la EFP para hacer que la adquisición de cualificaciones sea razonable y accesible aunque el progreso será lento y difícil.

Problema 7 - El mercado laboral y las instituciones de educación y formación son deficientes

En toda la región, los ministerios que se encargan del empleo, el bienestar social y la educación son relativamente débiles y luchan a duras penas por hacer frente a los numerosos problemas difíciles y urgentes. Normalmente los departamentos de trabajo tienen unas seis personas en el mejor de los casos y no existe un verdadero control por parte de expertos o una comprensión profunda de la política de empleo más allá de los códigos de trabajo y de las leyes laborales. Los ministerios de educación hacen frente a agendas de modernización con retos incluso mayores que afectan a la educación primaria, secundaria, profesional y de tercer grado, a menudo desarrolladas a través de considerables ayudas por parte de donantes, pero carecen de la capacidad para hacerlas operativas y aplicarlas. La educación y formación profesional necesita una reforma fundamental para responder mejor a las necesidades de la nueva economía; todos los países han reconocido este hecho y la mayoría tienen o están trabajando en estrategias apropiadas que articulan en los mercados laborales. Es necesaria una formación permanente en apoyo de un enfoque del ciclo vital del empleo para la reforma de áreas centrales de la EFP.

En todos los países de los Balcanes occidentales existen servicios públicos de empleo. La calidad de su gestión y control es cuanto menos incoherente. Tienden a carecer de dirección a falta de políticas de empleo integradas y de objetivos claros. Todos se enfrentan con gran número de personas que se dan de alta, muchos de los cuales no se encuentran buscando empleo verdaderamente. Las estimaciones de las personas dentro de esta categoría varían desde el 25% al 40%. Muchos se registran por el seguro de salud y para tener acceso a la ayuda social y otros se encuentran en activo en la economía sumergida. Este problema es ampliamente conocido pero sigue sin resolverse en muchos países. La

relación entre el personal y los clientes varía extremadamente desde 2000:1 en Serbia a 350:1 en Albania. Ha habido un claro cambio en los requisitos legales de muchos países en cuanto a la contratación de los desempleados. Esto no se ha traducido todavía en prácticas operativas distintas, con una o dos excepciones. En general, los servicios de empleo de la región necesitan una reforma radical con un papel y un objetivo bien definidos para alcanzar los estándares modernos. Con demasiada frecuencia existe una sensación de desesperanza frente al gran número de personas que se registran.

Conclusión

En general, las políticas de los países de los Balcanes occidentales se han ido aproximando a las de la UE; la normativa sobre el mercado laboral es mayoritariamente similar a la de las economías occidentales. Pero las instituciones educativas y del mercado laboral siguen siendo deficientes y las políticas efectivas se crean y aplican con lentitud. Los niveles de actividad y empleo son generalmente bajos. El refuerzo de la infraestructura de la oferta se ha considerado de manera errónea como un asunto de segundo orden respecto al estímulo de una mayor demanda. En la política existe la idea subyacente de que solamente con que hubiera más puestos de trabajo, los problemas del mercado laboral desaparecerían. Como resultado, la política de empleo está dominada por la estimulación del empleo (principalmente autónomo y ayudas al empleo) y medidas de protección del mismo. Los programas de privatización se han configurado a menudo en el pasado para conservar el máximo número de empleos en vez de para aumentar la productividad laboral y crear estructuras que ofrezcan mayores perspectivas de crecimiento.

Existe mucho más trabajo disponible del que se mide en la economía oficial. Incluso las empresas que funcionan dentro de la economía oficial no registran todas sus actividades, utilizan trabajadores extraoficiales y no declaran todo el salario de los trabajadores registrados. Un pequeño giro de la economía sumergida hacia la economía oficial tendría un efecto importante sobre las finanzas públicas y sobre el desarrollo del mercado laboral. Pero los incentivos para operar en la economía sumergida siguen siendo importantes por lo que la base relativamente pequeña de trabajadores y empresarios oficiales paga impuestos laborales elevados. La inspección laboral está mejorando pero en la mayoría de los lugares necesita ser reforzada, además de necesitar un control. La mayoría de los países reconoce pero no reacciona ante el problema del gran número de personas que falsean sus circunstancias al darse de alta como desempleados para de esa forma tener acceso al seguro de salud básico. Únicamente Croacia ha solucionado el problema con determinación a través de medidas legislativas. A la luz de las dimensiones del problema, las políticas del mercado laboral de la región no insisten demasiado en atraer a los trabajos extraoficiales hacia la economía regular mediante la reducción de los costes no salariales (reconocido implícitamente por el extendido uso de subsidios de desempleo) y elevando el coste potencial, riesgo e inconveniencia de operar dentro de la economía sumergida.

En su mayor parte, los servicios públicos de empleo son pasivos e ineficaces. Existe una frustración compartida sobre el funcionamiento de los servicios públicos de empleo y (en Serbia) tienen lugar algunos intentos de desarrollar alternativas para ayudar a las personas desempleadas que incluyen la utilización del sector privado en actividades de asesoría. Pero el problema de la adecuación de los servicios radica en una falta común de reconocimiento como instrumentos de la política de empleo. Esto está cambiando a medida que se va aceptando la contratación de los desempleados pero no se hace lo suficiente para permitir que los servicios de empleo público desempeñen con eficacia estas nuevas responsabilidades.

Las dimensiones de la actividad de las medidas laborales activas son modestas e inconsistentes; no existe una evaluación profunda y sistemática del impacto de las medidas. Se ha producido algún avance valioso a pequeña escala en relación a la búsqueda de trabajo y formación pero hay muy pocos medios disponibles para ayudar a aquellos que más lo necesitan (aparte de personas mayores y con discapacidades). La búsqueda de empleo y las medidas de contratación de gran volumen (coste bajo por unidad) y unos programas de obras públicas bien dirigidos a las áreas de desempleo más elevado serían especialmente importantes en el contexto de una política más amplia de activación.

Todos los países de los Balcanes occidentales están luchando por reformar en profundidad los sistemas educativos y de formación a todos los niveles. La tarea es inmensa y requiere un buen sentido de la prioridad. En todos los países existen planes y estrategias de modernización pero su aplicación es lenta. Aunque no existe una evidencia extendida de falta de adecuación en los mercados laborales,

existen carencias particulares y una visión general entre los empresarios de que demasiadas personas que buscan empleo carecen de los conocimientos básicos. Los niveles de participación en la educación deben elevarse en todo el sistema educativo, incluida la educación primaria en algunas zonas de la región. La educación y formación profesional debería responder mejor a las necesidades de las nuevas economías; se necesitan más recursos públicos y apoyo por parte de los agentes sociales a través de acuerdos de cooperación a todos los niveles. La descentralización que está teniendo lugar en algunos lugares podría ayudar pero se trata de un medio para la modernización y una mejor educación y no un fin en sí misma. La mayor deficiencia del sistema en toda la región es la falta de servicios de formación y capacitación de adultos . Esto, junto con la estrechez y el carácter obsoleto de muchos de los sistemas de EFP no reformados dará lugar a dificultades en el mercado laboral si tiene lugar un crecimiento económico más rápido.



EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

ETF, abril de 2006

Introducción¹

La finalidad del presente artículo es, por un lado, situar en contexto las tendencias generales de la transición en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), en particular en cuanto a la relación entre las tendencias de crecimiento y la reestructuración del mercado laboral, y, por otro, ofrecer elementos de debate sobre la informalidad generalizada pero diferenciada del mercado laboral y sobre posibles aspectos de las políticas de empleo que podrían favorecer la consecución de trabajos dignos.

El resultado de las reformas de la CEI puede resumirse como un mayor rendimiento pero con puestos de trabajo aún insuficientes. Esos países han vivido ya unas macrorreformas estructurales considerables, y la mayoría registran buenos resultados en términos macroeconómicos. Pero ello no debe hacernos olvidar que esas reformas aún no se han traducido en unas mejoras acordes en cuanto a las condiciones del mercado laboral.

El presente artículo quiere llamar la atención sobre la importancia de articular políticas que regulen la oferta de mano de obra, sobre todo en países con población joven y en crecimiento (la mayoría de los Estados de la CEI con bajos ingresos), así como en aquellos que deben hacer frente a la obsolescencia de las cualificaciones de una población activa que envejece y a la inadecuación de las cualificaciones de los trabajadores inmigrantes. El tema de las cualificaciones es importante en el mercado laboral de la CEI.

La transición en la CEI – visión general

Los efectos de más de una década de transición afectan a todos los aspectos de las estructuras económicas y sociales de la CEI. En los años 2003 y 2004, los Estados de la CEI menos desarrollados adoptaron estrategias para reducir la pobreza en coordinación con los principales donantes y las instituciones financieras internacionales. En los últimos dos años se ha avanzado en la lucha contra los bajos ingresos, gracias en gran parte al aceleramiento del crecimiento económico en toda la CEI. También la desigualdad ha disminuido en casi todos los países.

Los Estados ex soviéticos empezaron el proceso de transición con diferencias en los niveles de desarrollo humano y en la composición estructural de sus economías, pero en compartían varias características.

La transición de la sociedad y la economía soviéticas fue dolorosa en toda la región, debido al repentino deterioro del mercado interior que vinculaba a las repúblicas soviéticas y a la caída final de la cadena de valor de la mayoría de las grandes empresas. Los jóvenes Estados independientes se enfrentaron a una alteración inmediata de su estabilidad macroeconómica, a la reducción del gasto presupuestario estatal para protección y servicios sociales y, sus poblaciones, a un rápido deterioro del nivel de vida.

Esos Estados se vieron inmersos en unas condiciones especialmente adversas, como guerras (Armenia, Azerbaiyán, Tayikistán), separatismo de las principales regiones económicas (Georgia), inestabilidad en las fronteras (Asia Central) y graves crisis energéticas (Armenia, Georgia). Los problemas en el suministro de energía (electricidad, calefacción) afectaron al funcionamiento de las empresas, obligaron a muchos pueblos a usar los bosques cercanos para calentarse, y provocaron grandes oleadas de emigración a mediados de los noventa (Armenia). En 1998, la mayoría de estas economías sufrieron un nuevo revés: la crisis económica rusa².

Aunque esos países tienen unos recursos naturales importantes³, y una población con un elevado nivel de educación secundaria y superior, la economía dominante, atrofiada por la insuficiencia de las reformas y la continua falta de incentivos para la inversión, no ha creado suficientes puestos de trabajo digno ni siquiera en tiempos de recuperación y crecimiento. De hecho, la mayor parte de los países de la CEI han sido muy lentos en la reforma en comparación con los países en transición de Europa

¹ Esta nota ha sido preparada por Eduarda Castel Branco.

² ETF, In-depth studies on VET and labour markets in countries to engage in the European Neighbourhood Policy, Southern Caucasus, Armenia, Georgia, Azerbaijan, 2006 [no publicado]

³ Sólo Armenia y Moldova disponen de menos recursos naturales.

Central, y la reestructuración económica y de las empresas se ha enfrentado a limitaciones que han influido en el funcionamiento del mercado laboral.

El tejido económico de casi todos estos países combina tres elementos: un sector de economía de subsistencia (caracterizada por una baja productividad, un elevado autoempleo e informalidad), empresas privadas dedicadas a actividades de crecimiento más rápido que se integraron con éxito en la economía de mercado y no pocas empresas que trabajan a una fracción de su capacidad y con pocas perspectivas de crecimientos sostenibles. En los países con petróleo y gas (Kazajistán, Turkmenistán, Azerbaiyán, Rusia) el sector público ha mantenido (o recuperado) intereses en la actividad económica y los elevados precios mundiales actuales han sido un factor clave para impulsar el PNB, los ingresos presupuestarios y la creación de nuevas empresas de servicios petrolíferos.

Los factores del crecimiento influyen en la composición del mercado laboral

La mayoría de los países de la CEI son economías de crecimiento rápido y en 2005, su PNB registró índices de crecimiento muy elevados. Este rendimiento se explica en parte por el efecto de recuperación, pero también por el aumento de las inversiones, sobre todo en algunos sectores clave, como se indica más adelante.

Es importante tener en cuenta que en 1993 todos los países de la CEI vieron como su PNB se reducía drásticamente en comparación con los indicadores de 1989. La caída acumulativa del PNB en 1993 osciló entre el 39,4 % de Kazajistán, o el 41,3 % de Rusia, y el 78,8 % de Georgia⁴.

Entre los países de bajos ingresos de la CEI⁵, el crecimiento medio del PNB en el período 1998-2003 fue alto, sobre todo en los países del Sur del Cáucaso (7,7 % en Armenia y 9,7 % en Azerbaiyán), y en Tayikistán (7,1 %) ⁶.

Pero el crecimiento de 2005 no tenía precedentes, y se explica en parte por las importantes inversiones en el sector petrolífero, un mayor volumen de las exportaciones de petróleo después de la inauguración del nuevo oleoducto de Azerbaiyán⁷, combinado con unos precios mundiales del crudo en constante aumento. Como resultado, Azerbaiyán superó todas las previsiones y su PNB creció un 26,4 % según las cifras oficiales de 2005. Kazajistán y Rusia, con un crecimiento del PNB del 9,2 % y del 6,4 % respectivamente en 2005, también se encuentran entre las economías de crecimiento más rápido de la región⁸.

Sin embargo, también los países de la CEI con recursos naturales limitados registraron un crecimiento elevado. En realidad, los casos de Armenia (13,9 %), Georgia (7,7 %) y Moldova (8,4 %) generan controversia en cuanto a los factores que explican ese comportamiento. Las remesas que envían los emigrantes (Armenia), la construcción, unas exportaciones con un valor especialmente elevado (diamantes pulidos en Armenia) y los efectos multiplicadores de las grandes inversiones petrolíferas en Azerbaiyán (para Georgia) son algunos de los principales factores que explican el crecimiento económico de esos países. Los analistas también sugieren el valor relativamente alto de la ayuda externa en algunos países (Armenia, Georgia).

En resumen: el elevado crecimiento se debe principalmente a sectores con poco valor añadido. Esas economías han dedicado más esfuerzos a la búsqueda de recursos naturales y a la producción de productos que requieren poco procesamiento que a la diversificación más allá del petróleo o el gas o al desarrollo de nuevos sectores y empresas con un valor añadido elevado. Sobre todo para los países de

⁴ Loukoianova E., Unigovskaya A., Analysis of recent growth in low-income CIS countries, IMF WP/04/151. Sólo Uzbekistán muestra una reducción del PNB mucho menor (13,9 por ciento), pero puede ser debido a que los datos no sean exactos; o, como sugieren algunos analistas, a que su independencia energética y la facilidad con que se vende la cosecha de algodón, contribuyeran a mantener el PNB en los primeros años de la transición.

⁵ Se consideran países de bajos ingresos de la CEI: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kirguistán, Moldova, Tayikistán, Uzbekistán

⁶ Crecimiento medio en el período 1998-2003 en otros países de la CEI: 5,1 por ciento; en los países en desarrollo: 4,5%; en Europa Central y Balcanes: 4 %; y en los países industrializados: 2,4 por ciento. Fuente: Loukoianova (2004)

⁷ Este oleoducto de alta capacidad, que une Baku con el puerto turco de Ceyhan, pasando por Georgia, empezó a funcionar a mediados de 2005 y contribuyó al crecimiento económico de Georgia. El oleoducto es también importante para las exportaciones de petróleo de Kazajistán. En la actualidad hay otro gran gasoducto en construcción.

⁸ Comité de Estadística de la CEI.

bajos ingresos de la CEI, los analistas hablan de un cierto estancamiento de su producción y una dependencia de la exportación de materias primas y productos agrícolas, lo que contribuye a aumentar su vulnerabilidad ante los cambios en el exterior.

Las características del crecimiento condicionan las características de la demanda laboral

A pesar de la disparidad en el crecimiento del PNB y de las grandes diferencias entre países y regiones, las economías de la CEI crean nuevos puestos de trabajo. Según los resultados de los estudios de población activa realizados en algunos de estos países, las tasas de creación de puestos de trabajo han aumentado desde 2001. ¿Pero de qué puestos de trabajo se trata? Se trata de empleos en el sector de la construcción, puestos no cualificados en el sector industrial o de servicios (restaurantes, hoteles, telecomunicaciones), así como en el transporte y la artesanía. En resumen, puestos de trabajo que exigen unas cualificaciones de nivel medio, muchas de tipo técnico, y con una buena dosis de experiencia.

¿Qué es lo que dificulta que esa demanda de mano de obra se ajuste a la oferta? Según varias fuentes, los empresarios se enfrentan a graves dificultades para contratar personal con las cualificaciones adecuadas, y la insuficiente formación de que se dispone agrava el problema. Muchos de los puestos de trabajo regulares/formales disponibles que exigen una cualificación y baja ofrecen en realidad unos beneficios insuficientes para quienes han cursado estudios superiores. Y sin embargo, hay un exceso de demanda para puestos de trabajo con cualificación media en el sector de los servicios.

Mientras que los empresarios que desarrollan su actividad en sectores en los que lo importante son las cualificaciones se ven obligados a invertir en formación interna, aquellos que la desarrollan en sectores en los que lo importante son los costes pueden optar por contratar a trabajadores de otros países (inmigrantes). Aunque los marcos reguladores de la economía y el mercado laboral necesitan más reformas para fomentar la demanda de mano de obra, es evidente que la oferta constituye un gran obstáculo que exigirá una política combinada, sostenida y articulada.

La reestructuración de los mercados laborales tiene un largo camino por delante

El reconocimiento oficial del desempleo y la pobreza es un factor relativamente joven en las políticas de la CEI. En esos países, la pobreza es más un resultado de la precariedad del empleo, las bajas remuneraciones y el alto grado de dependencia⁹, que del desempleo en sí. El análisis de la pobreza revela que una parte considerable de la población pobre en realidad está trabajando, pero en actividades y puestos de trabajo mal pagados, ocasionales e informales, como en pequeñas explotaciones agrícolas familiares.

Aunque el empleo regular formal en las empresas en quiebra ha disminuido o ha pasado a ser irrelevante para la subsistencia y el sustento familiar, varias combinaciones de actividades y puestos de trabajo, la mayoría precarios e informales, han sustituido al empleo de toda la vida, que todos los ciudadanos solían tener con la economía socialista. La rápida expansión de la economía informal protegió a las familias contra una pobreza más rápida y más profunda, aunque las perspectivas de este tipo de economía parecen ser reducidas debido a la probable ausencia de medidas que la reconozcan dentro del marco de una política de empleo.

Los cambios sectoriales en el PNB están estrechamente ligados al empleo. En casi todos estos países, la contribución de la industria al PNB y al empleo ha disminuido, mientras que el porcentaje de población que trabaja en la agricultura ha aumentado. De hecho, el empleo en la agricultura ha llegado a constituir una gran parte del empleo total (40-60%)¹⁰ en muchos países de la CEI. Pero en general es una actividad precaria y poco productiva, que apenas se puede asociar con las formas de empleo regular. El crecimiento de las agroactividades individuales, sin una inversión considerable, no se tradujo en absoluto en un aumento de la productividad ni en una contribución del sector al PNB. No es de

⁹ Número de miembros dependientes en la familia.

¹⁰ Armenia: 44%, Georgia: 55%, Kirguistán: 53%, Moldova: 51%, Uzbekistán: 36%, en el año 2000

extrañar que en algunos países de la CEI la pobreza sea mayor en las zonas rurales, a pesar de tener unos índices de desempleo más bajos que las zonas urbanas.

Al contrario de lo previsto, el crecimiento de la industria y de los servicios en los últimos cinco años no se ha traducido en una mayor creación de puestos de trabajo en el mercado laboral formal: dicho crecimiento económico es superior al ritmo de creación de puestos de trabajo en esos mercados emergentes. De hecho, el desempleo y el empleo parecen comportarse con cierta independencia del crecimiento económico.

Por una parte, las tasas de desempleo durante el período de transición de la CEI nunca llegaron a los elevados niveles de Europa Central y del Este y del sureste europeo, aunque el PNB bajó de forma abrupta. Este fenómeno se explica en parte por una reconversión incompleta de las empresas, los efectos de la protección social aplicada por muchas empresas a pesar de su estancamiento, y por la práctica del empleo «fantasma» (puestos de trabajo ficticios con poca o sin remuneración, horarios laborales más cortos y/o vacaciones de larga duración¹¹).

Por otro lado, en el período de crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo y el empleo aumentaron, pero no de forma correlacionada. Una buena parte de los nuevos puestos de trabajo declarados han sido creados por empresas muy pequeñas y por el autoempleo, mientras que las nuevas empresas, modernas y reestructuradas, no acaban de crear todos los puestos de trabajo que se esperaba. En realidad, esto significa que la reestructuración de las medianas y grandes empresas es implícita y sigue a través de la mejora de su productividad basada en un cierto aumento de la eficiencia y de la intensidad del capital.

En Rusia y Ucrania hay indicios de que la recolocación de mano de obra en empresas e industrias ha influido positivamente en el crecimiento de la productividad. A pesar de esto, muchas de las empresas más productivas han perdido cuota en la creación de empleo al centrarse más en una reestructuración defensiva que en su expansión.

Los servicios públicos de empleo necesitan ampliar sus competencias y sus recursos para convertirse en una referencia mejor para quienes necesitan ayuda para entrar, volver o continuar en el mercado de trabajo así como para los que se encuentran en fase de transición entre el desempleo y el empleo. En la actualidad esas instituciones cumplen esas funciones sólo de forma muy parcial, ya sea porque las pocas respuestas que ofrecen no son adecuadas, ya sea porque las medidas disponibles no se promocionan lo suficiente entre los grupos de destino.

En resumen: durante el choque que supuso la fase de transición, una reestructuración incompleta de las empresas y las reformas estructurales suavizaron el proceso de destrucción de puestos de trabajo, y crearon un amplio subempleo, en lugar de grandes cantidades de desempleados, como ocurrió en Europa Central y en los Balcanes Occidentales.

En la actualidad, las empresas modernas y reestructuradas crecen pero crean menos puestos de trabajo, y el gran crecimiento económico en los nuevos sectores de producción no se ha traducido en la correspondiente creación de puestos de trabajo. Mientras una gran parte de la inversión se canaliza hacia los sectores productivos que crean pocos puestos de trabajo digno/regular, una buena parte del empleo se ha desviado a actividades sin apenas perspectivas debido a la falta de inversión continua y suficiente (agroactividades, autoempleo en servicios y nichos de producción).

La informalidad como recurso pero también como opción

Los mercados de trabajo informales y la informalidad son prácticamente tan antiguos como la transición, aunque en la última fase de la economía soviética aparecieron ya varias formas ilegales (no informales) de empresas privadas, que se beneficiaban de los fallos del sistema.

En los países de la CEI, el empleo informal ha llegado a niveles mucho más elevados que en Europa Central y los Balcanes. En Rusia, Belarús y Ucrania los puestos de trabajo informales constituyen aproximadamente un 40% del empleo total, mientras que en Kazajstán y Azerbaiyán casi la mitad de los puestos de trabajo es de carácter informal¹². En Georgia, dos terceras partes de la población activa

¹¹ Otros motivos adicionales por los que los índices de empleo muestran una cierta inercia, a pesar de la crisis de rendimiento, están relacionados con la disponibilidad de mano de obra informal alternativa, la falta de incentivos para que los desempleados se registren, y problemas en la recogida de datos (diseño de las encuestas no adaptado a la realidad de la CEI).

¹² Rutkowski J. et al, Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region, Banco Mundial, 2005

trabaja gracias al autoempleo, una categoría que está muy relacionada con la informalidad. Hay indicios de que la informalidad en la CEI está mucho más relacionada con la subsistencia que en Europa Central, donde tenía mucho que ver con el «abuso» de la confusión institucional en la transición (para evitar impuestos y normativas estrictas).

Como en todas partes al inicio de la transición, las diversas formas de trabajo atípico, trabajo informal y ocupación ocasional, solas o en combinación con puestos de trabajo formales, se convirtieron en la alternativa más asequible y viable al desempleo y a los puestos de trabajo formales y mal pagados, en lo que a la oferta de mano de obra se refiere.

En cuanto a la demanda, el aumento de puestos de trabajo informales es consecuencia de la falta de incentivos que provoca la rígida y costosa regulación del mercado laboral, que afecta a la demanda formal y a la creación de puestos de trabajo formales¹³. Pero también existe un problema de concienciación y responsabilidad pública y social, junto con la desconfianza hacia muchas de las principales instituciones públicas: un funcionamiento imparcial de los mecanismos de aplicación de la ley, fiabilidad y adecuación de la protección social pública, operaciones comerciales libres de presiones ilegítimas.

Los trabajadores del sector informal en puestos de trabajo ocasionales y mal pagados son sólo una categoría (la *típica*) de las actividades del mercado laboral informal de la CEI. Los trabajadores autoempleados en trabajos de alta capacitación, y los trabajadores por cuenta propia con un pequeño negocio plantean unas cuestiones distintas a las de los trabajadores informales *típicos*, que realizan los trabajos ocasionales y no regulados, en empresas del sector formal e informal¹⁴. Hay que hacer una distinción para poder realizar una política dirigida, tan necesaria.

Aunque a menudo se ha generalizado y las actividades informales se han considerado como un último recurso para los trabajadores poco cualificados y los grupos vulnerables, éstas no tienen que ser necesariamente menos rentables y menos productivas (a corto plazo) que los puestos de trabajo formales y permanentes. Como fuentes paralelas y temporales de ingresos, las actividades informales compiten con muchos puestos de trabajo mal pagados en los servicios públicos y empresas en quiebra. De lo contrario las personas cualificadas y con trabajo no los buscarían. Muchos conductores de taxis y agricultores son maestros y empleados de servicios estatales, pero ganan más dinero en su empleo informal que en el empleo formal tradicional.

Hay una cuestión vinculada a la gestión de las aptitudes respecto a los puestos de trabajo informales (la mayoría de las actividades informales tienen un bajo perfil de aptitudes). Aunque muchos individuos optan por puestos de trabajo informales, con esta opción se corre el riesgo de erosionar las aptitudes; además pone en tela de juicio la importancia de la inversión en enseñanza superior.

Para las muchas personas implicadas este cambio en el mercado laboral fue doloroso, pero podría ser positivo si hubiera incentivos que apoyaran la mejora y la promoción de esas actividades para convertirlas en operaciones y puestos de trabajo sostenibles. No se trata de ayuda para los casos sin porvenir, sino de incentivos para los viables.

En resumen: el autoempleo y los puestos de trabajo informales son un sustituto de los puestos de trabajo regulares bien pagados que escasean. Hay pruebas de que la demanda de mano de obra para producción y tipo industrial manual no se cubre, mientras que quienes buscan trabajo optan por actividades ocasionales, informales, pero mejor pagadas, en los mercados locales. Para abordar las diversas formas de informalidad, las políticas deberán tener en cuenta que lo que fomenta el nuevo trabajo flexible atípico es la necesidad de subsistir y, al mismo tiempo, integrar esta informalidad dentro de una política y una normativa laboral clara y flexible. Si la nueva informalidad no es mucho más que una gran flexibilidad y movilidad, entonces no existe ninguna contradicción grave entre esa informalidad y los nuevos mercados laborales formales y flexibles. Las actividades informales de subsistencia tienen más un carácter social que de empleo, y ponen de manifiesto la necesidad de más protección social para todos.

¹³ Rutkowski J. et al, Enhancing Job Opportunities, Europe and Central Asia Region, Banco Mundial, 2005

¹⁴ Schneider F., Shadow economies of 145 countries all over the world: estimation results over the period 1999 to 2003, Marzo 2005; Barnabé S., A profile of Informal Employment: the case of Georgia. Working papers on the Informal Economy, OIT, Ginebra, 2002

¿Es importante la relación entre las cualificaciones y la oferta de mano de obra?

Parece que el desequilibrio entre las cualificaciones y las elevadas expectativas vinculadas con el «exceso de educación» influye en el comportamiento del mercado laboral: hay indicios de que los empresarios buscan empleados que no se encuentran (fácilmente) en la oferta y de que, quienes buscan trabajo, buscan puestos que no están en la demanda. La educación formal actual se correlaciona de forma muy moderada con las adecuadas cualificaciones para el trabajo. Casi una de cada dos personas jóvenes quieren conseguir un título universitario, sean cuales sean sus perspectivas de futuro e independientemente del ámbito de estudio. Eso se aplica a los países del Cáucaso, y también a Asia Central y Rusia.

Todo ello indica que el factor de la oferta de mano de obra es un reto para la política.

La entrada de la población más joven a la vida activa es muy difícil, como ilustran las elevadas tasas de desempleo del grupo de 20-29 años en la mayoría de los países, aunque los jóvenes suelen tener una mayor capacidad de adaptación. No obstante, la variedad que caracteriza las cualificaciones de los jóvenes responde sólo parcialmente a los niveles de cualificación que se buscan.

En la actualidad, entre los jóvenes en edad de trabajar predominan aquellos con una educación superior y secundaria (estos últimos con una cualificación laboral muy baja) y escasean los jóvenes con cualificación media para el empleo a pesar de los esfuerzos de reforma que hay en todos los países. Este desequilibrio cuantitativo en las cualificaciones se ve agravado además por los problemas en la calidad y la competencia de la enseñanza, incluyendo la formación profesional.

El nivel educativo de los países de la CEI es muy elevado, con una alfabetización del 99% y un aumento continuo de la población con estudios superiores. En la actualidad, muchos jóvenes se deciden por la enseñanza superior y al finalizar sus estudios, desean y buscan puestos de trabajo buenos, en entornos limpios y bien pagados; el problema es que la demanda de este tipo de mano de obra es insuficiente. A pesar de que tener estudios superiores no es ninguna garantía de un puesto de trabajo adecuado, las personas tienen otros incentivos para seguir apostando por la educación superior: sobre todo la posterior entrada en la vida activa, y los beneficios sociales del prestigio y el desempeño de cargos de responsabilidad. Como resultado, las personas con estudios superiores compiten con aquellas que han cursado estudios de formación profesional secundaria para acceder a los puestos de trabajo que requieren cualificaciones de formación profesional (servicios, administración y trabajos de secretaría).

También existe un gran número de jóvenes que, finalizada la enseñanza secundaria, pasan a engrosar el mercado laboral sin disponer de las cualificaciones necesarias. El marcado carácter académico y teórico de la enseñanza secundaria general en la CEI es responsable de la continua inundación del mercado de trabajo con jóvenes que no se pueden contratar y que, además, no pueden acceder a una oferta de formación asequible y adecuada. Al mismo tiempo, la formación profesional primaria y secundaria ha visto como se reducía su número de alumnos y titulados por lo que se puede decir que, en general, las reformas de la formación profesional no han dado buenos resultados.

Desempleo no es sinónimo de «sin trabajo remunerado»; de lo contrario, todos los países de la CEI habrían sido escenario de revoluciones de personas con hambre. El desempleo se ve fomentado por las remesas que envían los emigrantes, las oportunidades en el sector informal y empresas ilegales, las transferencias sociales y el apoyo familiar así como por otros factores que permiten a los desempleados rechazar trabajos «malos».

Pero también existe el desempleo provocado por el desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra. Este es un aspecto importante para la política –dirigida tanto a la oferta como a la demanda, y a todos los mecanismos intermedios. Este desequilibrio es consecuencia de la inadecuación e insuficiencia de las cualificaciones, el poco atractivo que algunos de los puestos de trabajo ofrecen (salarios, expectativas individuales de sacar rendimiento de las inversiones hechas en la enseñanza superior) para los grupos con un nivel académico formal elevado y de una normativa laboral rígida que resulta cara para los empresarios.

Movimientos migratorios

La emigración neta al exterior (a Rusia, a los mercados vecinos y a las economías desarrolladas) de grupos de población productiva y de trabajadores cualificados provenientes en gran parte de zonas urbanas ha sido muy elevada. Si bien la emigración continúa, las oleadas masivas de mediados de los años noventa se han interrumpido.

La emigración tuvo un impacto en la demografía de algunos países, como Armenia y Georgia, que han visto cómo se reducía su población (un 20-25 % en menos de 10 años) y cómo la mano de obra productiva se veía afectada en términos cuantitativos y cualitativos.

La emigración y los envíos de remesas están relacionados, aunque su aportación relativa en la inversión productiva y el consumo familiar difiere según el nivel de bienestar y la categoría del empleo¹⁵. Armenia es ciertamente el país que más depende de las remesas de los emigrantes. Según estudios recientes, los envíos de dinero de los emigrantes armenios (recientes y diásporas) se estiman en un 30 % del PNB, 2004)¹⁶. En Armenia, estos envíos son la principal fuente de ingresos de las familias más pobres, y constituyen una contribución positiva al gasto en enseñanza, por ejemplo. Pero hay indicios de que esos envíos de dinero influyen en la integración en el mercado laboral ya que permiten rechazar puestos de trabajo precarios y mal pagados.

Políticas esenciales para mejorar el mercado laboral

Optar por una mayor o menor liberalización y una intervención más o menos fuerte del Estado en paralelo a las fuerzas del mercado es una cuestión de estrategia política de cada país. El menú de medidas políticas variará en consecuencia, pero habrá algunos aspectos comunes.

La gama de cuestiones que se plantean en este documento piden un conjunto de propuestas políticas esenciales para conseguir:

- una reducción sostenida de la pobreza mediante puestos de trabajo cada vez más dignos;
- el desarrollo de unas opciones económicas más competitivas (más allá de los actuales factores de crecimiento que dependen de sectores con poco valor añadido) que puedan contar con una mano de obra con capacidad de adaptación y de aprendizaje.

Aunque el reciente avance en la reducción de la pobreza está relacionado con unos índices de crecimiento elevados, el efecto sostenible en la reducción de la pobreza de los modelos de crecimiento actuales se deteriorará rápidamente si la creación de puestos de trabajo no sirve para mantener una mayor confianza en los ingresos procedentes del empleo de la población.

Por lo tanto, el ámbito de la política de empleo de la CEI es amplio.

Las políticas de empleo deben prestar más atención a:

- la liberalización de las relaciones laborales y el cumplimiento de las principales normas laborales;
- más medidas, mejores y mejor financiadas, dirigidas a quienes buscan su primer empleo y a los jóvenes que entran en el mercado laboral; en la mayoría de las economías de la CEI este grupo de la población activa queda prácticamente fuera del alcance de las medidas de ayuda de los servicios estatales de empleo;
- las políticas del mercado laboral deben dirigirse también a grupos más grandes de población implicados en el empleo informal y precario y a quienes corren el riesgo de ser discriminados en el mercado laboral;
- la reforma de los servicios estatales de empleo para la consolidación y el rendimiento de las instituciones: revisar su misión, mejor promoción de las medidas disponibles entre los grupos de

¹⁵ Quintilas basadas en ingresos/gastos

¹⁶ USAID, Remittances in Armenia: size, impact, and measures to enhance their contribution to development, Yerevan, 2004

destino, mejorar el redireccionamiento hacia el empleo en lugar de sólo servicios de protección social, papel asesor para los empresarios y para quienes buscan trabajo, profilaxis; recursos adecuados; responsabilidad pública basada en un seguimiento y una valoración adecuados;

- exploración del potencial de los planteamientos de desarrollo del empleo local¹⁷;
- al hecho de que la informalidad en los mercados de trabajo de la CEI compromete la fiabilidad de los formularios estándar de recogida de datos¹⁸. Para analizar mejor la situación y el impacto de las actividades del mercado laboral informal es importante adaptar los conceptos de los estudios e incrementar su uso a efectos políticos.

Dada la importancia de la oferta (factor aptitudes) es necesario desarrollar:

- una mejor articulación de las políticas de desarrollo de recursos humanos con opciones de estrategia económica, con el fin de llenar los principales vacíos y desequilibrios, mejorar los beneficios de la inversión en educación, mejorar la eficacia de las opciones individuales y, por lo tanto, fomentar el aprendizaje permanente;
- una participación diversificada en los mercados de desarrollo de aptitudes de los participantes privados, públicos, locales, centrales, mediante asociaciones constructivas para ayudar a la inversión sostenida y a largo plazo en capital humano.

Las políticas para mejorar los resultados del mercado laboral en los dos subgrupos de países de la CEI deben considerar:

<i>CEI de ingresos medios</i>	<i>CEI de ingresos bajos</i>
1. Mejorar la competencia en el mercado de productos y reducir las barreras administrativas	1. Desarrollar las principales instituciones de una economía de mercado e invertir en infraestructuras
2. Descentralizar la fijación de salarios	2. Reducir barreras administrativas
3. Mejorar la eficacia de la red de seguridad social para fomentar la recolocación laboral	3. Desarrollar una red de seguridad social, sobre todo para quienes no tienen acceso a los mecanismos de seguros formales.

Conclusión

Un crecimiento con pocos puestos de trabajo nuevos y un desequilibrio en la variedad de cualificaciones de la oferta son dos de los problemas políticos a los que se enfrentan los países de la CEI.

En la CEI ha aparecido una tendencia al desequilibrio en las aptitudes de la población activa, ya que faltan trabajadores con cualificaciones adecuadas de nivel medio y (en la actualidad) podrían sobrar trabajadores con una educación superior. Esta tendencia podría ser muy oportuna si esas economías empezaran a crear ventajas competitivas en los sectores de alta tecnología y alta capacitación y crecimiento. Pero de momento el crecimiento, aunque es muy alto, se basa principalmente en la extracción de recursos naturales (petróleo, gas, etc.) y la construcción, mientras que los sectores con alto valor añadido todavía no han atraído inversiones.

¹⁷ Comisión Europea, Practical handbook on developing local employment strategies in new Member States and Candidate Countries of the European Union, 2004

¹⁸ Los estudios sobre la población activa se basan en conceptos de empleo y desempleo aceptados internacionalmente que se aplican a unos mercados de trabajo y unas relaciones laborales más desarrollados y estructurados. Sin embargo, dichos estudios no consiguen reflejar plenamente las múltiples situaciones laborales, la elevada movilidad individual y las categorías de empleo transicionales que caracterizan a los mercados laborales de la CEI.

La creación de puestos de trabajo que tiene lugar en la economía informal (autoempleo, actividades agrícolas, pequeño comercio, trabajo en casa, microempresas individuales) es importante para el sustento familiar y no se puede abordar mediante políticas generales dirigidas a regular la mano de obra y a luchar contra la evasión de impuestos. Se necesita un planteamiento sensible que fomente el autoempleo y promueva sus diversas formas para llegar a tener un trabajo más digno. Esto implica conocer mejor lo que ocurre con la economía informal, la aportación de diversas actividades informales legítimas para el sustento familiar así como para los que buscan su primer trabajo y el tipo de medidas que pueden ser constructivas y no destructivas.

La política de trabajo digno debe aplicarse de forma coherente, pero con el apoyo de una mayor información y un diálogo social, y de las sinergias con otras políticas por parte de la demanda. Además, las actuaciones que tienen por objeto que pueda disfrutarse de un trabajo digno afectan tanto al empleo informal como al formal.



DESARROLLOS Y RETOS PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA REGIÓN MEDITERRÁNEA

ETF, abril de 2006

Introducción¹

Durante la época de la industrialización dirigida por el Estado en los años sesenta y el *boom* del petróleo en los años setenta, el desempleo en la región mediterránea² (MEDA) experimentó un declive constante. A principios de los ochenta, algunos países en los que abundaba el trabajo anunciaban ya déficits de empleo ante el rápido crecimiento de la mano de obra y las zonas rurales se despoblaban debido a la migración del campo a la ciudad y a la migración internacional. Las economías exportadoras de petróleo dependían cada vez más de millones de trabajadores de otros países MEDA para compensar la gran escasez de mano de obra nacional. Europa se convirtió también en un destino importante para los trabajadores itinerantes de la región. La vitalidad de los mercados laborales de los países MEDA se reflejó ampliamente en el impresionante crecimiento per cápita que registró la región y en los rápidos avances educativos.

Sin embargo, a comienzos de los años noventa, en los resultados del mercado laboral de los países MEDA apenas se entreveía ya su dinamismo previo. La efervescencia de la antigua economía regional dio paso a un repentino estancamiento tras la crisis del petróleo de mediados de los ochenta. Frente al rápido y continuo crecimiento de la mano de obra, las tasas de desempleo alcanzaron niveles que no se habían visto en varias generaciones, mientras que los salarios reales se estancaron y cayó en picado la productividad. El desempleo abierto aumentó especialmente entre los trabajadores jóvenes con formación. Como consecuencia de esto, la reducción del desempleo y la creación rápida de puestos de trabajo se han convertido en los retos más acuciantes a los que se enfrentan las economías de la región. Y el hecho de que en la mayoría de los países las tasas de desempleo siguieran siendo elevadas o continuaran ascendiendo durante los años noventa ha aumentado el sentimiento entre los responsables políticos y los ciudadanos de que urge afrontar este reto inmediatamente.

En este breve documento se repasa la experiencia de los países MEDA en la reforma de los mercados laborales, incluyendo la racionalización de la función del sector público, la desregularización del empleo en el sector privado y el uso de políticas laborales activas para aliviar el desempleo. También se realiza una lectura de las oportunidades y las limitaciones de las intervenciones directas en los mercados laborales y se presentan algunas nociones convencionales de la comunidad política sobre cómo acelerar el crecimiento y la creación de empleo en la región.

Racionalizar la función del sector público

Existen numerosas razones para racionalizar la función del sector público en los mercados laborales de los países MEDA. La más conocida es que la carga financiera recae sobre el Gobierno y el resto de la economía. Los gobiernos MEDA continúan dando empleo a una proporción de población superior a cualquier otra región en desarrollo. Pero, lo que es aún más importante, el predominio del sector público está vinculado a la estructura de desempleo y al suministro de destrezas en la economía. Así pues, la necesidad de reformar el sector público se deriva más de la rigidez que el dominio estatal introduce en los mercados laborales. El mantenimiento de las garantías implícitas y explícitas de la contratación gubernamental y las desiguales expectativas salariales derivadas de las generosas políticas de compensación del sector público perpetúan la segmentación del mercado y garantizan una demanda continua de puestos de la administración pública, especialmente entre las personas con formación que buscan su primer empleo.

Los responsables políticos de los países MEDA han empleado varios instrumentos para reducir el empleo público, contener los sueldos públicos y, lo más importante, dirigir a las personas que ingresan en el mercado laboral hacia el sector privado. Con distintos grados de intensidad, la variedad de políticas abarca desde la amortización natural de puestos y la congelación de contrataciones hasta una

¹ Este documento ha sido elaborado por Tarik M. Yousef, y se basa en un informe redactado cuando era asesor visitante del Banco Mundial: *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward A New Social Contract* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004). Las opiniones que se expresan son las del autor y no representan las de las instituciones.

² Los países mediterráneos incluidos en este análisis son Argelia, Egipto, Jordania, Marruecos, el Líbano, Siria, Túnez y Cisjordania y Franja de Gaza.

amortización acelerada a través de sustanciales ajustes salariales o reducción de beneficios o hasta una reducción explícita mediante despidos. Por motivos políticos, se ha preferido la opción de la amortización natural y la congelación de contrataciones. La amortización de puestos puede ser elevada si los trabajadores abandonan el empleo público por puestos del sector privado o se retiran del mercado laboral por incapacidad, jubilación u otros motivos. La estructura por edades del empleo público puede aportar alguna noción sobre las tasas de abandono natural. En Egipto y Marruecos, por ejemplo, casi el 15 % de los trabajadores del sector público son mayores de 50 años.

Si bien la disminución de la remuneración del sector público puede conducir a la reubicación laboral a través del mecanismo de precios, este sector también puede reducirse mediante despidos o bajas voluntarias. La mayoría de países MEDA posee legislación o precedentes que posibilitarían dicho planteamiento y algún tipo de requisito de cesantía. En Argelia, por ejemplo, hasta 1994 la ley exigía a los empresarios que compensasen a los trabajadores despedidos con un mes de sueldo por año trabajado en un pago único. La legislación tunecina cubre la asistencia por desempleo, pero sólo Argelia y Egipto poseen un seguro de desempleo en el que participan los trabajadores del sector a través de una deducción obligatoria en sus nóminas. En Egipto, sólo se ha realizado un uso modesto de dicha legislación porque sólo se permiten los despidos cuando una empresa entra en liquidación. Así que sólo Argelia posee un sistema de seguro de desempleo en vigor bajo el cual se ha producido una reducción significativa.

Desregular el empleo en el sector privado

En los países MEDA, la intervención del Gobierno en los mercados laborales se ha extendido al sector privado. Hace unos cincuenta años, se adoptaron regulaciones del mercado laboral en la región, al igual que en parte de los países en vías de desarrollo, para ofrecer protección social. Aunque existen tendencias comunes en la región MEDA para ofrecer a los trabajadores una seguridad laboral permanente y una jubilación generosa, así como asistencia sanitaria y otros beneficios relacionados con el trabajo, hay considerables diferencias entre los países respecto al grado de intervención, lo que refleja trayectorias históricas concretas. Así pues, los sindicatos están permitidos en Egipto y en los países del norte de África pero son ilegales o no existen en los demás países. De la misma forma, las restricciones a la contratación y el despido son más estrictas en Argelia, Egipto y Túnez que en Jordania y Marruecos. Se han aprobado leyes sobre el salario mínimo en Egipto y en los países del norte de África, pero no en otros países.

Sin embargo, faltan pruebas claras y empíricas para valorar la repercusión de estas disposiciones reglamentarias. Además, existe la percepción de que, en la mayoría de los países, las leyes sobre el empleo a menudo carecen de eficacia debido a los fraudes, una implantación débil o la incapacidad de llegar al sector informal. No obstante, pruebas internacionales recientes apuntan a que el marco reglamentario puede influir en gran medida en los resultados del mercado laboral. Con una excesiva regulación, los trabajadores soportan largos períodos de desempleo, que dan lugar a una merma de sus destrezas y a falta de experiencia. Los países MEDA no han sido inmunes a estos efectos indeseados, tal y como revelan los resultados de los mercados laborales de los años noventa. Incluso las leyes de salario mínimo (que se pensó que serían ineficaces debido a su escasa cobertura y su falta de aplicación) han demostrado tener repercusiones significativas sobre el desempleo en Marruecos.

Los procedimientos de contratación y despido más flexibles han sido el tema político más importante en la reforma de las disposiciones reglamentarias del mercado laboral en los países MEDA, donde los grandes problemas siguen siendo la escasa creación de puestos de trabajo y el desempleo de larga duración. Aunque los países MEDA generalmente han demostrado una preferencia reglamentaria por contratos laborales permanentes en el sector formal, varios países han tomado medidas recientemente para hacer más flexibles las condiciones de contratación. La nueva reglamentación laboral egipcia de junio de 2003 permite renovar los contratos de duración definida un número ilimitado de veces sin convertirse en contratos permanentes, mientras que el código laboral egipcio de 1981 exigía que dichos contratos se convirtieran en contratos fijos si el empleo se extendía más allá del período inicial. Marruecos y Túnez han implantado recientemente una legislación que aumenta las posibilidades del trabajo a tiempo parcial y los contratos temporales, que son la principal fuente de flexibilidad en la contratación en estos países.

Pero a pesar de que los países comienzan a ofrecer más flexibilidad laboral con respecto a la contratación, están prestando menos atención a las restricciones sobre los despidos. Esta asimetría

entre las disposiciones reglamentarias sobre contratación y despido introduce una mayor rigidez en los mercados laborales. La mayoría de los países prohíbe los despidos por motivos económicos (disminución de los mercados, aumento de la competencia) o hace que resulten muy engorrosos desde el punto de vista administrativo. En Marruecos y Túnez los trabajadores despedidos pueden emprender acciones legales que pueden generar grandes costes para las empresas y someterlas a un proceso legal impredecible e incoherente. En otros países, los acuerdos salariales impulsan los costes de indemnización e invalidan las disposiciones de la reglamentación laboral. Como consecuencia de esto, las empresas privadas no se están reestructurando y las pequeñas a menudo encuentran soluciones al margen del marco legal. Algunas empresas evitan las restricciones sobre despidos haciendo que los empleados firmen cartas de renuncia sin fecha, que se guardan por si es necesario realizar despidos.

Los elevados costes indirectos de la mano de obra en algunos países MEDA refuerzan los incentivos para contratar trabajadores de manera temporal o evitar los requisitos de alta, que exigen contribuciones obligatorias. En Marruecos y Túnez, los costes indirectos que pagan los empresarios y los trabajadores constituyen una media del 25 % del salario. En Argelia, sólo las contribuciones a la seguridad social suponen más del 36 % del total de los costes laborales. Otros recargos son la cobertura médica, el seguro de accidentes, las disposiciones de seguridad y la formación profesional. La suma de estos múltiples pequeños suplementos genera unos costes indirectos de la mano de obra importantes. Los estímulos a la inversión que reducen el coste del capital del usuario pueden haber animado a las empresas a adoptar procesos con mayor coeficiente de capital para aumentar la flexibilidad ante los elevados costes indirectos de la mano de obra y otras rigideces del mercado laboral.

Políticas activas sobre el mercado de trabajo

Todos los países MEDA emplean políticas laborales activas con distintos grados de intensidad y éxito. Los programas han evolucionado desde su planteamiento histórico de formar y seleccionar trabajadores para el sector público hasta centrarse en las consecuencias de la pérdida de trabajo y el desempleo. Con planes continuos para privatizar empresas públicas y esfuerzos para reestructurar la Administración, las políticas laborales han adquirido cada vez mayor importancia a la hora de afrontar las consecuencias de la reducción laboral. Los elevados niveles de desempleo, su concentración entre los jóvenes con formación y la segmentación de los mercados laborales entre lo público y lo privado han dado lugar a nuevos motivos para aumentar el alcance y la cobertura de las políticas laborales activas, especialmente de las centradas en la juventud.

Los programas de obras públicas crean trabajos temporales para desempleados y ofrecen redes de seguridad adicionales, además de proporcionar una infraestructura a las comunidades pobres. Marruecos y Túnez poseen una larga tradición en el uso de estos programas, mientras que Argelia y Egipto los introdujeron en los años noventa tras realizar programas de ajustes estructurales. El programa marroquí «Promotion Nationale», con 30 años de antigüedad, gestiona proyectos ubicados principalmente en zonas rurales desfavorecidas, incluyendo reforestación, recuperación de los pozos de agua, construcción de embalses y carreteras y pavimentación de carreteras. Durante 1990–1999, el programa dio empleo a alrededor de 40 000 personas por año de trabajo en actividades laborales intensivas. El programa de obras públicas de Túnez es un vehículo importante de transferencia de renta a los pobres. Durante 1987–1991, estos programas dieron empleo a una media de 75 000 trabajadores al año, un tercio en zonas urbanas y dos tercios en zonas rurales.

La mayoría de los países MEDA poseen planes de microcréditos para promover el autoempleo. Estos empleos han crecido rápidamente en los últimos años y el número de clientes se ha duplicado en la región entre 1997 y 1999. Las expectativas han sido elevadas, y los Gobiernos de la región han mostrado gran interés en estos programas. Un programa relacionado y de rápido desarrollo son los préstamos de desempleo, que ofrecen pequeños préstamos de capital de inversión a los desempleados. A diferencia de los microcréditos, los programas de préstamos de desempleo pretenden reducir el desempleo en lugar de facilitar servicios financieros sostenibles para los pobres, y las actividades empresariales que se financian son normalmente nuevas. Estos programas están gestionados por grandes organizaciones gubernamentales o cuasigubernamentales que subvencionan el coste de los préstamos.

Al igual que ocurre en casi todas las partes del mundo, los programas de formación profesional y de nueva formación son cada vez más populares en la región MEDA para hacer frente a la escasez de

destrezas entre los desempleados y satisfacer las necesidades en cuanto a destrezas de los sectores en vías de modernización. Los programas de formación se han centrado en los desempleados de larga duración, las personas despedidas por reducciones masivas y los jóvenes (generalmente los que abandonan la escuela). Argelia posee el mayor sistema de formación, con 290 000 plazas, 260 000 en centros de formación públicos y 15 000 en empresas públicas. Egipto posee alrededor de 36 000 alumnos en 120 centros de formación de gestión pública. En Cisjordania y la Franja de Gaza hay 29 centros dependientes del Ministerio de Educación y el de Educación Superior con unas 24 especialidades y 3 000 alumnos, pero la coordinación con el mercado laboral es escasa.

A pesar del atractivo político y la contribución al alivio de la pobreza de las políticas laborales activas, las pocas pruebas obtenidas en los países MEDA sugieren que dichas políticas no son de mucha utilidad para solucionar los problemas estructurales de los mercados laborales ni para reducir las elevadas tasas de desempleo. A pesar de que los gastos ya son elevados y se prevé que crezcan, sólo un pequeño porcentaje de la mano de obra está cubierto por estos programas. Al poseer un diseño inadecuado, dichos programas pueden entrañar costes fiscales significativos y efectos económicos negativos. Los programas de obras públicas, por ejemplo, ofrecen beneficios actuales sin mejorar la empleabilidad a largo plazo de los trabajadores. Los participantes suelen tener una probabilidad más baja de que se les conceda más tarde un empleo no protegido y es probable que ganen menos.

Los programas formativos suelen ser cíclicos, con mejores resultados cuando la economía está en expansión. Las evaluaciones internacionales han demostrado que los programas formativos muy centrados en el trabajo, normalmente dirigidos a mujeres y a otros grupos desfavorecidos, ofrecen los mejores resultados. Las evaluaciones de la recapitación de trabajadores despedidos revelaron pocas mejoras en las probabilidades de encontrar un nuevo empleo. Resulta evidente que, si se utilizan, los programas deben ser de pequeña escala y centrarse en grupos que puedan beneficiarse al máximo de ellos. Las evaluaciones de programas de formación para jóvenes revelan que la formación basada en empresas obtiene mejores resultados que la que se basa en las clases. No obstante, en general, es evidente que resulta difícil superar los problemas educativos previos con programas formativos de corta duración.

Así pues, para que sean eficaces, las políticas laborales activas deben diseñarse y orientarse con mucho cuidado. Para la mayoría de países de la región MEDA, esto supondrá hacer frente a la falta de estudios de evaluación y a la ausencia de una revisión continua de los programas que asegure una amplia cobertura, rentabilidad y máxima repercusión en los resultados del mercado laboral. Esto puede suponer la expansión de los programas de búsqueda de empleo y asistencia, que figuran entre las políticas laborales activas de mayor éxito en otros lugares pero poseen un alcance limitado en la región MEDA debido a la baja participación, a una financiación inadecuada o las prohibiciones de servicios de intermediación laboral en algunos países. Es posible que los programas deban ajustarse más al perfil y las necesidades de los desempleados. Muchos programas se centran en las personas con formación, que sufren las tasas de desempleo más elevadas pero no constituyen la mayoría de los trabajadores desempleados. Es preciso destinar más recursos a los trabajadores con poca formación, incluidas las mujeres, un problema que se agravará a corto plazo a medida que los países MEDA se integran más en los mercados de productos globales.

La sabiduría convencional

Simulaciones empíricas existentes indican que las intervenciones en los mercados laborales examinadas anteriormente conducirían a efectos laborales y macroeconómicos positivos, que en la mayoría de los casos contribuirían a aumentar el empleo, la inversión privada y el crecimiento de la rentabilidad a largo plazo. No obstante, la incidencia sobre el empleo y el crecimiento incluso del paquete de intervenciones más completo es modesta considerando la magnitud de la creación de puestos de trabajo que necesita la región. Esto ha llevado a la conclusión de que las políticas laborales y las reformas del mercado laboral en general son un elemento necesario de las reformas políticas, pero no son suficientes para acometer el reto laboral al que se enfrenta la región ahora y en los dos próximos decenios.

En cambio, las recientes propuestas de políticas de dentro y fuera de la región coinciden en la necesidad de un planteamiento global para la reforma del desarrollo en el futuro. Es discutible la velocidad y la secuencia óptimas de las reformas, pero en definitiva los países de la zona MEDA precisan una amplia transformación de sus economías para fortalecer a los agentes principales de la

creación de trabajo y el crecimiento económico: un mayor espíritu emprendedor y desarrollo del sector privado, una integración más rápida en el comercio global y los flujos de inversión, menor dependencia del petróleo y mayor diversificación económica. Para que la región complete esta transición pendiente se necesita un progreso rápido en la reforma educativa, igualdad de género y una gobernabilidad mejor.

Esta sabiduría convencional parece motivada por la asunción de que los motores tradicionales de la creación de empleo en la región (el empleo del sector público y la migración) no cumplirán los requisitos futuros de creación de empleo. Aunque la Administración continúe siendo una fuente de trabajo para una minoría de nuevos demandantes de empleo, las limitaciones fiscales y la baja productividad de los trabajadores implican que cualquier expansión en el empleo público tendría un coste elevado y es posible que no fuera suficiente para absorber a los desempleados y a los nuevos licenciados que buscan trabajo en la Administración. Sin una aceleración del crecimiento laboral en el sector privado formal, los nuevos candidatos (que cada vez son más numerosos) serán empujados hacia el desempleo o hacia el sector informal.

Las perspectivas para la migración laboral también son limitadas en el futuro cercano. Aunque la migración intrarregional supuso una salida importante para los trabajadores de los países que exportaban mano de obra durante el *boom* del petróleo en los años setenta y ochenta, en el último decenio hemos presenciado una rápida desaceleración de los flujos netos de trabajadores de la región MEDA en los países receptores. El desempleo actual y la rápida expansión que se proyecta para la mano de obra nacional en los países receptores ofrecen más motivos para reducir la entrada de trabajadores itinerantes en general. De la misma forma, aunque existe potencial para flujos considerables de trabajadores que migrarían de la zona MEDA a Europa, esto requeriría un cambio significativo en la política de migración de la UE y sólo ofrecería una solución parcial al reto del empleo en los países MEDA.

El resultado que se desea obtener de esta reforma completa no es un mercado laboral desregulado que exponga a los trabajadores a condiciones laborales arduas, volatilidad del empleo e inseguridad en los ingresos. Tampoco es un mercado laboral en el que el crecimiento se logre mediante una carrera hacia mínimos, acompañada de unas condiciones de vida en declive para los trabajadores y un agravamiento de la desigualdad de ingresos. Las nuevas políticas de desarrollo son necesarias para apoyar una carrera hacia máximos y asegurar que los trabajadores participen en los beneficios del crecimiento económico. Con el legado de intervención y redistribución estatales de la región, cualquier estrategia futura de reforma debería tratar los beneficios y la eficacia como resultados complementarios en lugar de contrapuestos, y alcanzar una flexibilidad del mercado laboral a la vez que preserva las garantías sociales fundamentales.

CREACIÓN DE EMPLEO Y APRENDIZAJE PERMANENTE: DESDE UNA PERSPECTIVA DE MERCADO LABORAL TRANSITORIO

Klaus Schömann y Liuben Siarov, Centro Jacobs para el aprendizaje permanente y el desarrollo institucional, Universidad Internacional de Bremen, abril de 2006

Introducción

Un buen marco de política de empleo es esencial en el contexto de transformación demográfica sin precedentes a que asiste actualmente la Unión Europea. El desempleo juvenil casi duplica la tasa media de desempleo en la mayoría de Estados miembros (Instituto Sindical Europeo, 2006) y, de persistir esta situación, el problema podría alcanzar niveles críticos. La alteración demográfica significa que a estos mismos jóvenes incapaces de integrarse en el contingente laboral se les supondrá un día valedores de un estado de bienestar abrumado por el coste de las pensiones y la sanidad. Además, sigue existiendo un considerable número de personas que dejan el empleo mucho antes de llegar a los 64 años, personas que no logran acceder a la formación necesaria para competir con éxito en el mercado laboral. Además, y pese a haberse reducido considerablemente en los últimos años, no se ha suturado aún la brecha impuesta por el género en cuanto a oportunidades de empleo. Los problemas son de gran calado y de naturaleza estructural, como pone de relieve la persistente y considerable proporción de desempleo de larga duración. Por lo tanto, deben explorarse políticas tan versátiles, polifacéticas y trascendentes como los problemas que pretenden resolver.

Se están cuestionando paradigmas políticos anteriores en relación con el objetivo del pleno empleo, pero por pleno empleo se sigue entendiendo que «todas las personas puedan vivir decentemente gracias al trabajo que desempeñan» (Schmid, 1998), noción a la consecuentemente subyacen ideas de *inclusión social e integración* que ejercen una profunda atracción a nivel político. En este sentido, el pleno empleo ha cobrado un nuevo significado ligado a brindar oportunidades e incentivos adecuados que permitan a todos implicarse en la vida económica. En este sentido, es el horizonte de la política europea, y figura también en la nueva Estrategia Europea de Empleo (EEE).

La segunda prioridad de la EEE es la creación de un marco laboral de «alta remuneración, alta cualificación». El aprendizaje permanente se ha entendido durante mucho tiempo como una herramienta capaz de superar barreras estructurales y garantizar el pleno empleo, capaz de promover un mejor entorno laboral a gran escala (Schömann y O'Connell, 2002). Al pasar las políticas públicas de la lucha contra el desempleo a la creación de empleo, el aprendizaje permanente pasa a convertirse en eje esencial de la integración social y laboral.

Empleo y empleabilidad desde la perspectiva de un mercado laboral transitorio

Los mercados laborales transitorios han sido contemplados como un elemento complementario necesario para el desarrollo económico, técnico e intelectual que requiere la creación de pleno empleo sostenible en Europa (Schmid, 1998). Podemos definirlos como acuerdos institucionales e innovadores que sirven para ampliar las posibilidades de (re)inserción en el mercado laboral y para evitar la exclusión social (Schömann y O'Connell, 2002, Schömann, 2001). Los mercados laborales transitorios se constituyen en plataformas laborales institucionalizadas y orientadas a facilitar en el decurso de la existencia la transición entre relaciones laborales de distinto signo, promoviendo la integración social y laboral (Schömann y Schmid, 2003).

Los mercados laborales transitorios se han convertido en una herramienta habitualmente utilizada para analizar la problemática laboral desde una perspectiva comparada. Podrá aumentarse la flexibilidad del mercado laboral si se apoyan de manera efectiva las transiciones que se hagan cargo de los riesgos que comporta el tránsito entre diferentes tipos de relaciones laborales, diferentes tipos de formación y diferentes combinaciones de situación laboral.

La evidente disolución del modelo industrial de empleo basado en pautas profesionales estables y subordinadas al principio del hombre como sostén económico de la familia, su sustitución por el modelo postindustrial de familia con ingresos dobles y con pautas profesionales inestables (Esping-Andersen, 1999, p.33) ha servido para alterar profundamente la naturaleza de unos riesgos sociales de los que no puede hacerse cargo el sistema vigente de seguridad social (Lassnigg, 2005). El incremento de las relaciones laborales no convencionales, como los contratos de duración determinada, el empleo a tiempo parcial, el pluriempleo y la flexibilidad creciente del tiempo de trabajo han abonado la sospecha de que están convirtiéndose efectivamente en una variante de contratación marginal, que abocará a la exclusión social (O'Reilly, Cebrian y Lallement, 2000). Así, se ha planteado la hipótesis de una «universalización» de los riesgos ligados al empleo, desde aquellos inherentes a una sociedad

industrial marcada por un rápido cambio tecnológico y por la marginalización de ciertos grupos respecto al mercado laboral, hasta los de una sociedad postindustrial que no ahorra riesgos ni a los grupos anteriormente más aventajados (Schmid y Schömann, 2004). Citando a Beck (1986), este tipo de organización social puede conducir a la abolición del desempleo en su totalidad, sustituyéndolo por un «sistema flexible de subempleo» caracterizado por unas relaciones laborales flexibles y marcadas por el riesgo.

No obstante, no hay por qué abordar los «nuevos» acuerdos laborales desde una perspectiva tan sombría; pueden actuar como «catalizador» de la reinserción laboral al mantener las aptitudes para el empleabilidad o como medio de participación continua en un momento en el que un empleo a tiempo completo no pueda satisfacer las necesidades personales, especialmente en el caso de los cuidados infantiles o la educación. De hecho, el empleo a tiempo parcial se identifica en ciertos casos con una trayectoria de empleo estable (O'Reilly, Cebrian y Lallement, 2000).

Apoyar la reestructuración de las relaciones económicas, de manera que la flexibilidad del horario laboral y el empleo a tiempo parcial coadyuven a mantener la empleabilidad puede generar mejores resultados que las prestaciones sociales, susceptibles de incentivar el abandono del puesto de trabajo. Además, determinar las medidas correctas de intervención en el funcionamiento del mercado puede contribuir a corregir la marginalización de ciertos grupos mediante incentivos que atiendan sus necesidades específicas. Dichas medidas concretas son, decididamente, más eficaces (Schmid, O'Reilly y Schömann, 1996). La intervención se hace necesaria puesto que el repunte del empleo repercutirá en perjuicio y exclusión de aquellos cuyo nivel de educación se encuentra por debajo de las exigencias cada vez mayores del mercado (aproximadamente dos tercios del empleo creados en la UE durante los últimos años tuvo lugar en sectores de conocimiento especializado) (Comisión Europea, 2006). Otros colectivos amenazados por la exclusión son las mujeres con largas interrupciones profesionales (sus cualificaciones se vuelven obsoletas), las personas con minusvalías, las minorías étnicas y los emigrantes (Schömann y Schmid, 2003).

Estrategias para la creación de empleo y la promoción de la integración social en el marco de los mercados laborales transitorios

Los mercados laborales transitorios ofrecen pautas teóricas para gestionar aquellos riesgos sociales ligados al empleo que sobrevienen en el curso de la existencia. La filosofía en que se apoyan los mercados laborales transitorios apunta a la necesidad de ampliar la protección por desempleo «tradicional» a base de empleo, una protección de la vida laboral que conlleva tres componentes principales: seguro básico de desempleo contra riesgos exógenos, movilidad justificada para enfrentarse a riesgos internos y externos y «activar» el mercado laboral mediante políticas que refuercen la empleabilidad y la flexibilidad de los individuos, las familias y las empresas (Schmid y Schömann, 2004). Este seguro debe ampliarse hasta cubrir las fluctuaciones del flujo de ingresos causadas por transiciones de riesgo (pero necesarias) como la transición hacia el aprendizaje. La investigación ha demostrado el papel crucial que juega la repulsión al riesgo en el proceso de efectuar las inversiones educativas necesarias para mantener la empleabilidad (Schömann y Sjarov, 2005a), y una protección inspirada en los TLM (mercados laborales transitorios) puede servir para ampliar el número de transiciones hacia el aprendizaje en el curso de la existencia.

Una transformación de esta índole requiere reajustar en profundidad las instituciones con el fin de que las transiciones resulten beneficiosas y se compensen debidamente la asunción de riesgos en materia de adaptación del mercado laboral y la justificación de la flexibilidad, lo que incluye, entre otras cosas, una flexibilidad en el modelo de organización laboral que permita complementar los salarios fijos con otro tipo de ingresos, disposiciones que permitan servirse del seguro de empleo para cubrir transiciones importantes en materia de mantenimiento del empleo y servicios de empleo que se centren de manera integrada no solo en los desempleados, sino también en las personas amenazadas por el riesgo de perder aptitud para el empleo (Schmid y Schömann, 2004).

Junto con un cambio del marco institucional, el enfoque de los mercados laborales transitorios requiere la formulación de varias directrices políticas importantes para ampliar la aptitud de los individuos para el empleo: facilitar las transiciones entre empleo y formación continua y desde los estudios a tiempo completo hasta el empleo, garantizando la seguridad de los ingresos durante las transiciones entre

relaciones laborales diversas, proporcionando apoyo a los ingresos en momentos de la vida en las que las obligaciones sociales limitan el acceso al mercado laboral (cuidados infantiles, cuidado de ancianos, etc.), proporcionando el mantenimiento de ingresos en períodos de transición desde el empleo hasta el desempleo y garantizando sustitutos de los ingresos en situaciones en las que la aptitud para el empleo se ve gravemente limitada (sobre todo por minusvalía o jubilación).

En toda Europa es posible encontrar ejemplos de políticas de mercados laborales transitorios que han sido llevadas a la práctica. Lamentablemente, la valoración de impacto sigue siendo limitada, y el enfoque inspirado en los TLM no tiene como objetivo principal el corto plazo. También es importante constatar que el carácter general del marco TLM puede inducir a errores de apreciación a la hora de ponderar las que en un país concreto se hayan considerado mejores prácticas (Schömann y O'Connell, 2003). En general, al analizar la política de mercado laboral, a menudo resulta muy difícil localizar y aplicar un criterio único en relación con las mejores prácticas (Schmid y Gazier, 2002). En consecuencia, las políticas sólo serán citadas como ejemplos para ilustrar el enfoque general.

Educación/formación y transiciones de empleo

Que los aprendizajes profesionales son un buen instrumento para la integración del mercado de la educación profesional y el mercado laboral es un hecho generalmente reconocido, como lo es el hecho de que garantizan una transición suave desde la educación hasta la vida profesional (Schömann y Siarov, 2005b). Existen programas de aprendizaje profesional en el Reino Unido, Portugal, Alemania y los Países Bajos, entre otros, aunque rara vez adoptan la misma estructura. En la mayoría de los países se aprecia la positiva tendencia de intentar involucrar a los interlocutores sociales en el desarrollo y la financiación conjuntas de la formación, como ponen de manifiesto los Consejos de capacidades sectoriales del Reino Unido, que permiten a los empresarios de cada sector identificar las cualificaciones que necesitan, asegurando así una mejor relación entre el mercado laboral y el mercado de la educación y la formación. Iniciativas de esta naturaleza son muy deseables a nivel europeo, ya que la eficacia de la formación impartida se beneficiará de unos vínculos más estrechos entre las actividades de formación y las cualificaciones que requiera el mercado laboral (Schömann y O'Connell, 2002).

Premiar el ahorro destinado a la educación individual es otra forma predominante de intervención cuyo objetivo es habilitar a los individuos expuestos al riesgo de inadaptación laboral para que puedan hacer frente a las dificultades económicas que puedan coartar su acceso al aprendizaje. Manifestaciones de esta política son las cuentas/vales de aprendizaje, que adoptan formas diferentes en función de los contextos nacionales. En Suiza, los vales generales con apoyo del Estado promueven las inversiones en reinserción profesional. El plan de rotación laboral aplicado en Dinamarca, que combina el derecho legal a solicitar la baja por formación con el empleo temporal sustitutorio de las personas desempleadas/inactivas permite reforzar la empleabilidad de todos los implicados.

Transiciones entre múltiples relaciones laborales

Operar dichas transiciones insta a cambiar la protección laboral pasiva por otra activa. Las cuentas de movilidad con apoyo estatal o «seguro de movilidad» pueden contribuir a cubrir el coste de los riesgos que llevan aparejados para los ingresos diversos períodos de transición. Cubrir estos gastos contribuirá a que la transición hacia una forma distinta de empleo resulte más interesante que acogerse a las prestaciones por desempleo. Un ejemplo al respecto es la legislación austriaca en materia de indemnizaciones, que se elaboró refiriéndose específicamente a la naturaleza cambiante de las relaciones laborales. Cada vez que un empleado abandona un trabajo determinado, se abona una indemnización en una cuenta individual, limitándose la validez de las reclamaciones a los casos en que se producen despidos no voluntarios, lo que proporciona un buen ejemplo del principio de *flexiguridad*. Podemos encontrar una filosofía equivalente en materia de «seguro» cuando un nivel de protección laboral bajo se combina con un elevado nivel de transferencias de pagos en caso de desempleo, por ejemplo, el acuerdo vigente en Dinamarca. Otras medidas que favorecen las transiciones entre situaciones laborales diferentes incluyen las combinaciones de empleo (por ejemplo, el trabajo autónomo con el trabajo a tiempo parcial) (Schmid y Schömann, 2004).

Transiciones entre empleo y familia, actividades sociales y privadas

Dado que la Comisión Europea se ha fijado como objetivo implicar de manera más activa en el mercado laboral a las mujeres, en tanto que futura fuente de fuerza laboral, facilitar una participación más activa de las mujeres en la vida económica se ha convertido en una de las prioridades de la agenda política. La investigación ha demostrado que combinar la vida laboral y familiar es uno de los problemas más importantes a los que se enfrentan las mujeres a la hora de participar en el mercado laboral. Por lo tanto, las medidas que favorecen el cuidado de los niños, como las guarderías subvencionadas, pueden servir para incrementar considerablemente el empleo femenino (Jaumotte, 2003), lo cual es especialmente pertinente en el caso de mujeres poco cualificadas y que, debido a su situación de desventaja en el mercado laboral, a menudo no pueden costearse las guarderías privadas (Debacker, 2005). El escaso diferencial salarial entre desempeñar un empleo formal o acogerse a las prestaciones sociales, por causa de los costes financieros y organizativos derivados de la combinación de la vida laboral y familiar, coadyuvan a que en este sector concreto del mercado laboral se forme un estancamiento de la inactividad o se caiga en la trampa del desempleo. Por lo tanto, las medidas para corregir este problema pueden incluir una ampliación de la baja por paternidad o una baja por cuidados en el caso de familiares mayores, incluida la ampliación del período de baja, el permiso para que ambos cónyuges puedan disponer de días libres conjuntamente y el establecimiento de una infraestructura de atención infantil asequible y segura (Schmid y Schömann, 2004).

Transición entre desempleo y empleo

Garantizar la agilidad de las transiciones entre el empleo y el desempleo es vital para garantizar la flexibilidad del mercado laboral: puede incluir las «agencias de transición» (Wilthagen, 2002) que proporcionan puestos de formación y de trabajo temporal a los desempleados, las personas inactivas o las personas expuestas al riesgo de perder adecuación laboral (por ejemplo, las «agencias de servicio de personal» en Alemania, las Fundaciones de trabajo («Arbeitsstiftungen») en Austria y las *entreprises d'insertion* en Francia y Bélgica). El mejor ejemplo en este caso lo facilita el «Zwischengeld» suizo, que reembolsa un porcentaje de los ingresos perdidos de manera que un trabajo poco retribuido sea considerado más atractivo que las prestaciones por desempleo.

En Austria está en vigor una medida destinada a incrementar el empleo subvencionando los bajos salarios de algunos puestos temporales, atrayendo así a un mayor número de personas al mercado laboral. Esta medida está pensada para los desempleados jóvenes y mayores y su objetivo es incrementar su empleabilidad. El programa conjunto Kombi-Lohn ofrece beneficios tanto para el empresario como para el empleado cuando se cubre una vacante, incrementando así la participación del trabajador y la voluntad del empresario de invertir en los empleados (Comisión Europea, 2006).

Transiciones a la jubilación

Es necesario enfocar la jubilación desde una perspectiva más flexible, a fin de que las personas puedan permanecer más años en tanto que fuerza de trabajo. No obstante, habilitar políticas flexibles pasa en gran medida por abolir una legislación que ya está generalizándose en toda Europa y que impone la jubilación temprana. Otra medida factible es instaurar el aprendizaje permanente de las personas mayores desde una perspectiva especializada y orientada a mantener la adecuación laboral de este colectivo, de manera que la supresión de la jubilación anticipada no incida en el mercado. Una opción de este tipo es ajustar los cursos de formación a las necesidades físicas de estas personas, por ejemplo introduciendo un mayor tipo de letra. Otro factor que puede contribuir poderosamente a la promoción del aprendizaje permanente en este grupo es la provisión de cursos muy especializados, que proporcionen unos conocimientos rápidamente amortizables, disipando toda posible inquietud sobre el tiempo necesario para recuperar lo invertido en formación.

Otra posible solución sería incorporar disposiciones que compensasen el riesgo de la interrupción profesional en forma de prestaciones de jubilación o la transformación de las prestaciones de jubilación o desempleo en planes de jubilación graduales (Schmid y Schömann, 2004). Finlandia ha utilizado una combinación de varias medidas hasta incrementar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad en más de un 15% durante los últimos 10 años, incluidas reformas de los planes de pensión, formación

especializada, medidas para mejorar el bienestar de las personas mayores en el lugar de trabajo y subvenciones específicas para los trabajos peor retribuidos (Comisión Europea, 2006).

Aprendizaje permanente como estrategia para la promoción del empleo y de la integración social

El aprendizaje permanente ha sido reconocido como uno de los requisitos previos más importantes para mantener la competitividad de los Estados, las empresas y los individuos. Sin una intensificación del aprendizaje permanente, la economía basada en el conocimiento podría quedarse sin fuerza motriz. Una actualización frecuente de los conocimientos se convierte en una ventaja competitiva decisiva. En el caso de los individuos, el aprendizaje permanente puede considerarse una forma de seguro contra la exclusión social y la pérdida del empleo. Genera un aumento de la productividad, unos salarios más elevados y un menor riesgo de desempleo. Un mayor nivel de cualificación puede traducirse en más capacidad para procesar información avanzada, más conciencia de los beneficios que reporta la formación, más capacidad para afrontar transiciones posteriores (Schömann y O'Connell, 2002, Schömann y Siarov, 2005^a). A nivel general, una mayor incidencia del aprendizaje continuo conduce a un equilibrio entre alta remuneración y alta cualificación (OCDE, 2003). Si bien han prosperado los sectores industriales basados en un alto nivel de conocimientos, la enseñanza impartida en colegios, universidades y fases posteriores no se ha beneficiado de esta evolución dinámica del sistema económico en el ámbito europeo. La formación sigue teniendo una incidencia relativamente baja en Europa, aproximadamente de un 10% en 2004. La mayor parte de los países de la UE siguen impulsando los programas de formación como elemento importante para ayudar a la reinserción laboral de los desempleados. Si bien parecen haber sido positivos para muchas personas, la bibliografía especializada en el análisis de las políticas del mercado laboral sigue cuestionando la eficacia global de dichos programas. Es difícil superar las fallas en el mercado de cualificaciones aplicando al mercado laboral medidas a corto plazo. No obstante, la existencia de dichos programas sigue demostrando la inestabilidad del mercado de cualificaciones.

La intervención se hace especialmente necesaria con la transformación radical de la organización del trabajo y el cambio hacia la economía del conocimiento. El puro cambio tecnológico vigente en las sociedades industriales requiere de un proceso estable de aprendizaje; sin embargo, el desfase de las cualificaciones que el desarrollo tecnológico puede provocar no es en absoluto nada tan severo como el cambio cualitativo de los requisitos avanzado por la sociedad del conocimiento, que potencia capacidades no prácticas, sino más bien abstractas y comunicativas (Schmid y Schömann, 2004).

Es posible mejorar la rentabilidad de los programas aplicados al mercado laboral en general, y a los programas de formación en particular, si su centro de atención se desplaza hacia las personas menos capaces de actuar por sí mismas (Schmid, O'Reilly y Schömann, 1996). No por casualidad, las líneas de falla que rodean a los grupos menos aventajados en el mercado de la educación continua coinciden en general con las que gobiernan el mercado laboral.

Las personas poco cualificadas es poco factible que inicien una formación porque no son lo suficientemente conscientes de los beneficios que reporta, normalmente tienen un grado más alto de aversión al riesgo, se consideran «inaptas para la formación» y se enfrentan a mayores problemas para costeársela (Schömann y Siarov, 2005a). Así se ha conformado la tendencia dominante en la oferta de formación: las personas más cualificadas reciben seis veces más formación que las poco cualificadas.

Los trabajadores mayores también se encuentran en situación de desventaja porque se perciben como inaptos para la formación, tanto en el sentido de “sentirse” incapaces de sacar el mayor partido a la formación como en el de “considerarlos” una mala inversión en sentido puramente financiero, ya que la empresa recupera su inversión durante menos tiempo, lo cual también incide negativamente en la demanda de formación de los trabajadores mayores, especialmente cuando se combina con la lenta respuesta por parte de muchos Estados miembros a las tendencias de jubilación anticipada que también afectan a las personas de mediana edad. Es importante tener en cuenta que estos son números agregados, y que no todos los jóvenes están en una posición suficientemente ventajosa en el mercado para acceder a la formación. Algunos, especialmente los que abandonan la educación de manera prematura u otros poco cualificados a menudo se encuentran en relaciones laborales precarias sin acceso a la formación. Estas transiciones repercuten de manera muy acusada sobre la capacidad para sobrellevar transiciones posteriores (y en la probabilidad de comenzar el aprendizaje continuo

más tarde, dadas las experiencias iniciales poco satisfactorias, lo que también se conoce como «efecto dominó») e influyen sobre la existencia entera del individuo (Schömann y O'Connell, 2002).

Por ello es vital garantizar una mejor integración de los jóvenes en el mercado laboral. Proporcionar una mejor educación inicial, combatir el abandono y promover el acceso a la formación continua para los jóvenes son pasos importantes en esta dirección. Finlandia, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca han incrementado de manera significativa el gasto de sus gobiernos en educación, precisamente para incrementar la empleabilidad y la productividad de su fuerza de trabajo (Comisión Europea, 2006). Los *empleados* reciben una formación mucho mayor que los desempleados, dado que los principales proveedores de formación son las propias empresas.

Un elemento que se proyecta sobre este debate es el de la aversión al riesgo y su repercusión sobre como se toman las decisiones en materia de educación y formación es muy profunda (Schömann y Siarov, 2005a). El propio hecho de que la decisión en materia educativa sea una inversión de riesgo tendrá un significativo efecto desacelerador sobre la inversión a nivel individual, en un mercado caracterizado por la información imperfecta, el racionamiento del trabajo (Wasmer y Weil, 2001) y los desencajes de riesgo temporales (Neugart y Schömann, 2002), factores que, reunidos, incrementan el riesgo de no obtener rentabilidades adecuadas. En este sentido, la protección salarial por la que se aboga en el marco de los mercados laborales transitorios puede servir para eliminar o al menos paliar esta importante fuente de falla en el mercado al cubrir una parte del riesgo que implica una decisión de invertir.

Cuando los empresarios no son lo suficientemente conscientes de los beneficios que reporta la formación a algunos grupos concretos se genera una importante fuente de subinversión, y acude a la mente la importante implicación de este hecho en el caso de los trabajadores mayores, ya que algunas compañías han sufrido una mala experiencia por no haber repercutido la formación dispensada a este colectivo en un incremento significativo de la productividad. Ahora bien, no es menos utópico contar con que trabajadores que no han recibido formación de ningún tipo desde su educación formal muestren incrementos significativos de la productividad al cabo de una única sesión de formación. En suma, las transiciones múltiples entre empleo y educación durante todo el curso de la existencia revisten gran importancia, y promoverlas puede revelarse más beneficios que limitarse simplemente a subvencionar la formación en un momento determinado. La consecuente mejora del vínculo entre las cualificaciones que precisan las empresas y las iniciativas de formación realizadas con apoyo público (o incluso privado) es un punto de partida decisivo para toda política activa que aspire a mejorar la integración social y laboral.

Conclusión

En conclusión, que la política aplicada al mercado laboral pase a ser activa en lugar de ser pasiva constituye un importante primer paso, justificándose asimismo, dada la evolución de la estructura económica hacia una economía post-industrial, o del conocimiento, un replantamiento sistemático del modo en que se abordan los mercados. La aparición de nuevos riesgos sociales aliada a la ineficacia del mercado laboral plantean un significativo riesgo de exclusión social y laboral para algunos colectivos, o su confinamiento a condiciones de empleo precarias, poco remuneradas y peligrosamente inmóviles. El actual desempleo estructural a largo plazo indica que esta amenaza, de hecho, es real. Abren posibles vías de escape los flujos «naturales» que llevan del desempleo hacia el empleo a tiempo completo o a tiempo parcial (O'Reilly y Bothfeld, 1996), hacia el empleo permanente o fijo (Schömann, Rogowski y Kruppe, 1998) o aquella movilidad dentro del mercado laboral que incluya transiciones hacia el autoempleo. Estos flujos cuentan con el apoyo de políticas activas del mercado laboral en forma de mercados laborales transitorios. La inversión continuada en aprendizaje permanente es uno de los requisitos previos cruciales para favorecer las transiciones hacia el mercado laboral, y por ello contribuyen a la creación de empleo a medio plazo.

Referencias

- Beck, U., Risikogesellschaft. Auf dem weg in eine andere Moderne, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1986
- Debacker, M., Care as a new social risk: Focusing on low skilled women, informe de trabajo de TLM.NET nº 2005-27, 2005

- Instituto Sindical Europeo (ETUI), *Benchmarking Working Europe 2006*, ETUI-REHS y ETUC, Bruselas, 2006
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, 1999
- Comisión Europea, «Es hora de acelerar», Informe de Progreso Anual sobre el Crecimiento y el Empleo 2006 de la Comisión Europea, 2006
- Jaumotte, F., *Female labour force participation: past trends and main determinants*, Departamento de Economía de la OCDE, informe de trabajo nº 376, 2003
- Lasnigg, L., *Lifelong learning, school to work and labour market transitions*, informes de trabajo de TLM.NET nº 2005-06, 2005
- Mosley, H., O'Reilly, J. and K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002
- Neugart, M. and Schömann, K. (eds.), *Forecasting Labour Markets in OECD Countries: Measuring and Tackling Mismatches*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- O'Reilly, J. and Bothfeld, S., *Arbeitsmarktübergänge und Teilzeitarbeit*, inforMISEP No. 54, pp. 20–27, 1996
- O'Reilly, J. Cebrian, I. and Lallement, M. (eds.), *Working-Time Changes, Social integration through transitional labour markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2000
- Schmid, G., *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper FS I 98 -206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998
- Schmid, G. and Gazier, B., *The dynamics of full employment, Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002.
- Schmid, G. O'Reilly, J. and Schömann, K., *International Handbook of Labour Market Policies and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, 1996
- Schmid, G. and Schömann, K., *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model*, informes de trabajo de TLM.NET nº 2004-01, 2004
- Schömann, K., Rogowski, R. and Kruppe, T., *Labour market efficiency in the European Union. employment protection and fixed term contracts*, Routledge, Londres, 1998
- Schömann, K., *How to avoid the selectivity of life-long learning, The case of Germany*, Les Cahiers du Lasmus 01-1, 2001
- Schömann, K. and O'Connell, P.J. "Education and Training for Employment (Educación y formación para el empleo) (ETE)". *Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002
- Schömann, K. and Schmid, G (eds.), *The Concept of Transitional Labour Markets and Some Policy Conclusions: Focusing on low skilled women*, informe de trabajo de TLM.NET nº 2003-01, 2003
- Schömann, K. and Siarov, L., *Market failure as a source of underinvestment in further training. Mutual Learning Programme Thematic Review Seminar "Sharing costs and responsibilities for lifelong learning"*, www.mutual-learning-employment.net/Sharingscostsandresponsibilitiesforlifelonglearning, Bruselas, 28.09.2005, 2005a
- Schömann, K. and Siarov, L., *Correcting for Market Failure in Lifelong Learning*, Mutual Learning Programme Synthesis Report Autumn, 2005b
- Wasmer, E and Weil, P., *The Macroeconomics of Labour and Credit Market Imperfections*, Discussion Paper, ECARE, ULB, CEPR and NBER, noviembre 2001.
- Wilhagen, T., *Managing Social Risks with Transitional Labour Markets* in Mosley, H., O'Reilly, J. and K. Schömann (eds.), *Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002