



# Perspectivas de empleo de la OCDE 2020

La seguridad de los trabajadores y la crisis de la COVID-19

Traducido por:



UNIVERSIDAD DE  
**CELAYA**



# **Perspectivas de empleo de la OCDE 2020**

La seguridad de los trabajadores y la crisis de la COVID-19

Traducido por:



Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en este trabajo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

#### Nota de Turquía

La información del presente documento en relación con “Chipre” se refiere a la parte sur de la Isla. No existe una sola autoridad que represente en conjunto a las comunidades turcochipriota y grecochipriota de la Isla. Turquía reconoce a la República Turca del Norte de Chipre (RTNC). Mientras no haya una solución duradera y equitativa en el marco de las Naciones Unidas, Turquía mantendrá su postura frente al “tema de Chipre”.

Nota de todos los Estados Miembros de la Unión Europea que pertenecen a la OCDE y de la Unión Europea  
Todos los miembros de las Naciones Unidas, con excepción de Turquía, reconocen a la República de Chipre. La información contenida en el presente documento se refiere a la zona sobre la cual el Gobierno de la República de Chipre tiene control efectivo.

Esta traducción no fue elaborada por la OCDE y no debe ser considerada una traducción oficial. La calidad de la traducción y su correspondencia con el texto en la lengua original de la obra son responsabilidad única del autor o autores de la traducción. En caso de cualquier discrepancia entre la obra original y esta traducción al español, solo el texto de la versión original se considerará válido.

Publicado originalmente por la OCDE en inglés con el título: *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, ©OECD, <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>.

© 2021 **Educación Superior de Celaya A. C.** para esta edición en español.

Carretera Panamericana Km. 269. Col. Rancho Pinto. CP. 38080. Celaya, Guanajuato, México

#### Créditos

Traductor: José Juan Salgado Aguilar.

Coordinación general de la revisión técnica: Francisco Moisés Mendoza Escobar.

Con la colaboración de los siguientes revisores técnicos: Rebeca Reyes Carmona, Ana Cuevas Romo, Brenda Lorena Maldonado García y Mario Aizcorbe Acevedo.

Diseño de portada: Luis Fernando García Ramírez.

Coordinación editorial: Centro de la OCDE en México para América Latina.



# Prólogo

Esta edición de las *Perspectivas de Empleo* se publica en medio de una emergencia sanitaria mundial que se está convirtiendo en una crisis económica y social que evoca la Gran Depresión. El modelo epidemiológico desarrollado por la OCDE muestra que las importantes restricciones a la vida social y económica que la mayoría de los países de la OCDE (y muchos otros) han tenido que tomar para frenar la propagación del virus han evitado el colapso de los sistemas de atención de la salud y han ayudado a evitar cientos de miles, si no millones, de muertes. Sin embargo, no cabe duda de que estas medidas han tenido consecuencias económicas y sociales muy graves. Sectores enteros de la economía se cerraron esencialmente durante semanas. Entre el último trimestre de 2019 y el segundo trimestre de 2020, se prevé que el PIB en toda la OCDE haya caído casi un 15%. En los tres primeros meses de la crisis de COVID-19, en los países de la OCDE para los que se dispone de datos, las horas trabajadas cayeron diez veces más que en los tres primeros meses de la crisis financiera mundial de 2008-2009.

En respuesta, los gobiernos han implementado paquetes de medidas para apoyar a las personas y las empresas para amortiguar el impacto de la crisis, que a menudo han sido impresionantes en su escala y velocidad. Algunos países ampliaron el apoyo proporcionado por las prestaciones por desempleo y las hicieron más accesibles. Muchos países han facilitado el acceso de las empresas a los planes de trabajo de corta duración, haciéndolos más accesibles y generosos (en particular para las pequeñas y medianas empresas), al tiempo que reducen los requisitos de condicionalidad. Muchos países también han intensificado la asistencia probada por los medios de último recurso, han introducido nuevas transferencias de efectivo ad hoc y han brindado apoyo directo a quienes perdieron sus medios de vida.

A pesar de estos esfuerzos sustanciales, las cifras son claras y nuestras proyecciones son sombrías. Incluso si se evita una segunda oleada de infecciones, las *Perspectivas Económicas de la OCDE* de junio de 2020 prevén una disminución anual del 6% del PIB mundial para 2020. Se prevé que la tasa de desempleo en toda la OCDE se sitúe en 9.4% a finales de 2020, por encima de cualquier pico histórico anterior, y todavía un 7.7% al año siguiente. La crisis proyectará una larga sombra sobre el mundo y las economías de la OCDE. Para 2021, se tendrá el ingreso real per cápita en la mayoría de las economías de la OCDE en los niveles de 2016, incluso en ausencia de una segunda oleada generalizada de infecciones. En el escenario de "doble golpe" en el que una segunda oleada golpee a todas las economías de la OCDE a finales de 2020, el ingreso per cápita real en la mediana de la economía de la OCDE en 2021 volvería a los niveles de 2013.

A medida que muchos países se alejan gradualmente de las estrictas medidas de contención y la economía se reajusta, es esencial sostener la recuperación con una combinación de políticas macroeconómicas y políticas sectoriales para impulsar el crecimiento y la creación de empleo, al tiempo que se preste apoyo a los muchos que aún lo necesitan.

Las políticas deben sostener la inversión pública y privada, especialmente en infraestructura con orientación sostenible (verde) y otras infraestructuras esenciales y, en general, fomentar la creación de empleo. Además, los responsables de la formulación de políticas tendrán que modificar y ajustar la composición y las características de sus paquetes de apoyo, focalizando el apoyo donde más se necesita y fomentando el regreso al trabajo siempre que sea posible. Si hacen bien estas decisiones, podremos

recordar 2020 como un año de crisis, navegado con éxito. Si se equivocan, muchas personas sentirán las consecuencias durante mucho tiempo.

Las *Perspectivas de Empleo 2020* describen algunas de las decisiones críticas que los países tendrán que tomar. Decisiones sobre cómo, y a qué velocidad, gestionarán el retorno a la actividad económica y social, manteniendo a los trabajadores seguros. Decisiones sobre cómo reducir la escala de los esquemas de retención de trabajos sin quitar prematuramente el soporte donde todavía se necesita. Decisiones sobre cómo adaptar los programas de apoyo de emergencia para independientes y empresas, especialmente las pequeñas, a medida que se recupera la actividad económica, dado que algunas empresas viables de los sectores más afectados pueden seguir enfrentando restricciones y/o baja demanda. Decisiones sobre cómo proporcionar un apoyo adecuado a los ingresos adaptando algunos de los mecanismos de apoyo excepcionalmente puestos en marcha durante la pandemia. Decisiones sobre cómo apoyar eficazmente la creación de empleo con subvenciones específicas y cómo ayudar a los solicitantes de empleo con servicios de empleo públicos y privados. Por último, pero no menos importante, las decisiones sobre cómo proporcionar un paquete de apoyo integral a la cohorte de jóvenes cuya educación y experiencia temprana en el mercado laboral se han visto mermadas por la crisis de COVID-19. No se puede permitir que la crisis dé como resultado una generación perdida de jóvenes cuyas carreras se ven permanentemente disminuidas por la disrupción del mercado laboral.

En términos más generales, al tomar todas estas decisiones, es esencial que las medidas adoptadas no dejen a nadie atrás. El impacto de la COVID-19 es particularmente grave para los ancianos, los que tienen bajos ingresos, las mujeres, los migrantes, los niños, los jóvenes, y las personas con discapacidades y con enfermedades crónicas. Al acompañar el mercado de trabajo y las medidas de protección social con una respuesta política amplia y coordinada, los países pueden promover una recuperación que garantice un crecimiento más incluyente. Necesitamos una educación y el potencial de la enseñanza a distancia fortalecidas, una atención sanitaria más resiliente y centrada en las personas, apoyo a la vivienda e intervenciones específicas para mejorar la seguridad personal de las mujeres y los niños, así como el apoyo a las comunidades y regiones rezagadas.

Esta edición de las *Perspectivas de Empleo* es parte de la respuesta de la OCDE a la crisis, que junto con las *Perspectivas Económicas* de junio de 2020 y el Centro Digital de la OCDE sobre la lucha contra el coronavirus, proporcionan a los países miembros y socios, pruebas y asesoramiento en materia de políticas para librar la pandemia y fomentar un crecimiento más resiliente, incluyente y sostenible.

La COVID-19 ha expuesto debilidades en nuestras economías y sociedades que frenarán el desarrollo de las personas a menos que se aborden. En tiempos de crisis, la "normalidad" suena muy atractiva. Sin embargo, nuestra normalidad no era lo suficientemente buena para muchas personas sin trabajo, empleos precarios o malas condiciones de laborales e inseguridad en los ingresos que limitan sus ambiciones. Tenemos que aprovechar el impulso creado por las fuertes respuestas nacionales iniciales a la crisis y construir mejores políticas para una vida mejor en el mundo pos-COVID-19.



Angel Gurría

Secretario General de la OCDE

# Agradecimientos

Las *Perspectivas de Empleo de la OCDE* proporcionan una evaluación anual de la evolución y las perspectivas clave del mercado laboral en los países miembros de la OCDE. Cada edición contiene también varios capítulos centrados en aspectos específicos de cómo funcionan los mercados de trabajo y las implicaciones para la política con el fin de promover más y mejores puestos de trabajo. La edición 2020 está dedicada a la *seguridad de los trabajadores y la crisis de la COVID-19*. El capítulo 1 se centra en las consecuencias del brote de COVID-19 en el mercado de trabajo y en la crisis económica resultante, así como en el mercado laboral y la respuesta a la política social. El capítulo 2 investiga el acceso desigual a las prestaciones de desempleo para los trabajadores en empleos a tiempo parcial y menos estables, lo que a menudo acentúa las dificultades a las que se enfrentan en tiempos de crisis. En el capítulo 3 se ofrece un examen comparativo de la legislación en materia de protección del empleo en todos los países de la OCDE mediante la elaboración de una nueva versión de los indicadores EPL de la OCDE. En el capítulo 4 se examina de nuevo la polarización del empleo y, en particular, el vaciado de puestos de trabajo en ocupaciones de cualificación media. Por último, en el capítulo 5 se examinan los resultados cambiantes del mercado laboral para los graduados de educación profesional y de educación media.

Las *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2020* son el trabajo conjunto del personal de la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales. Todas las perspectivas también se han beneficiado enormemente de los comentarios de otras direcciones de la OCDE y de las contribuciones de los delegados de los gobiernos nacionales. Sin embargo, sus evaluaciones de las perspectivas del mercado de trabajo de cada país no se corresponden necesariamente con las realizadas por las autoridades nacionales interesadas.

Este informe fue editado por Andrea Bassanini, y se basa en las contribuciones de Andrea Garnero y Sebastian Königs (Capítulo 1), Horacio Levy (Capítulo 2), Oliver Denk y Alexandre Georgieff (Capítulo 3), Andrew Green (Capítulo 4), y Glenda Quintini, Marieke Vandeweyer y Annelore Verhagen (Capítulo 5). Los aspectos más destacados (publicados por separado) y las infografías se basan en las contribuciones de Emily Farchy y Alastair Wood, respectivamente. Las contribuciones específicas fueron proporcionadas por Willem Adema, Sandrine Cazes, Michele Cecchini, Chris Clarke, Jonas Fluchtmann, Paul Grass, Alex Hijzen, Raphaela Hye, Herwig Immervoll, Kristine Langenbacher, Anne Loringson, Duncan MacDonald, Thomas Manfredi, Luca Marcolin, Maria Mecenero, Veerle Miranda, Marissa Plouin, Christopher Prinz, Olga Rastrigina, Andrea Salvatori, Angélica Salvi del Pero, Ma-Ile Stricot, Shunta Takino, Stefan Thewissen, Chloé Touzet, Theodora Xenogiani y Natasha Yokohama. La asistencia estadística fue proporcionada por Sébastien Martin, Agnès Puymoyen y Dana Blumin. La asistencia editorial fue proporcionada por Natalie Corry, Liv Gudmundson, Lucy Hulett y Niamh Kinane.

La publicación en español de esta obra fue posible gracias al apoyo de la Universidad de Celaya y a las gestiones del Centro de la OCDE en México para América Latina.

# Presentación a la edición en español

Para la Universidad de Celaya es un honor colaborar, nuevamente, en la traducción y publicación del informe *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2020*; un valioso análisis que permite a los países del mundo de habla hispana conocer indicadores relacionados con las actividades económicas, principalmente del empleo, uno de los índices más importantes del comportamiento de la economía y de gran incidencia en la vida de las personas. Esta información cobra gran relevancia en este último año, en el que la pandemia por la COVID-19, ha trastocado a todas las actividades económicas y sociales, y que tiene al mundo en incertidumbre, volatilidad y con mayor complejidad.

En ediciones anteriores ya se abordaban ciertos temas como la tecnología, la robótica y la inteligencia artificial, que se vislumbraba cobrarían importancia en los cambios que podrían sufrir los empleos, y de la transformación que impactaría en la demanda de recursos humanos más calificados, es decir, en una reconfiguración del mercado laboral. Pero de un momento a otro, se aceleraron los procesos. Medidas drásticas, como las restricciones a la vida social y económica debido a la pandemia, causaron importantes limitaciones en las actividades esenciales y graves consecuencias en actividades no esenciales.

Las empresas se enfrentan a una crisis sin precedentes en la que se han perdido millones de empleos, mientras que los gobiernos, desde sus posibilidades, siguen intentando frenar la propagación del virus y el colapso de sus sistemas de salud. Asimismo, están ampliando u otorgando esquemas de apoyos económicos que permitan a las empresas proteger el empleo y la seguridad de los trabajadores mediante políticas financiadas con fondos públicos. Es por ello, que en esta edición el tema de las regulaciones sobre la contratación, la retención y el despido de empleados, o la legislación de protección del empleo, se atienden con especial énfasis.

Las *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2020* también abordan las políticas macroeconómicas y políticas sectoriales que adoptarán las empresas, para impulsar el crecimiento y la creación de empleo para regresar paulatinamente a la actividad económica y social de forma segura tanto para los trabajadores como para otros grupos sociales, principalmente los más vulnerables: los ancianos, los de bajos ingresos, las mujeres, los migrantes, los niños, los jóvenes y las personas con discapacidades o con enfermedades crónico-degenerativas.

Entre otros temas relevantes que se abordan en el informe se encuentran la educación y la formación profesional. Con los cambios que estamos viviendo, resulta imperante rediseñar aspectos de los sistemas de educación formal profesional, en particular, la vocacional o técnica, y potencializar la enseñanza a distancia, que den como resultado una educación más fortalecida, con resultados que impacten en una mayor ocupación laboral de calidad y mejores salarios. En tanto que los graduados no se enfrentan a los mismos desafíos en todos los países, el tipo de intervención dependerá de la calidad específica de cada sistema y de su capacidad de adaptación a los cambios.

Como nunca antes, los gobiernos, las empresas y la academia deben trabajar de la mano en mejorar la legislación para la protección del empleo, la reconversión de habilidades y conocimientos para los millones de personas que cada año se incorporan al mercado laboral, evitar la precariedad del empleo y la polarización del mismo. Solo así impulsaremos la creación de empleos inteligentes que no dejen atrás a ningún grupo vulnerable para entonces retomar la senda del crecimiento incluyente.

*Martha Aguilar Tejeda*  
Dra. Martha Aguilar

Rectora de la Universidad de Celaya

México, abril de 2021.



# Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	5
Presentación a la edición en español	6
Editorial: De la recuperación a la resiliencia después de la COVID-19	16
Resumen ejecutivo	23
El mundo se enfrenta a una de las peores crisis económicas y de salud pública en un siglo	23
La respuesta al mercado laboral y a la política social ha sido sin precedentes	23
Las normas de prestaciones por desempleo deben tener en cuenta las trayectorias específicas de los empleados en empleos no estándar	24
La legislación sobre protección del empleo es clave para la seguridad de los trabajadores	24
La polarización del trabajo se debe principalmente a que menos trabajadores más jóvenes ingresan a trabajos de mediana cualificación que los trabajadores mayores que los abandonan	24
Los graduados de la educación y la formación profesionales tienen resultados sólidos en el mercado laboral al comienzo de su carrera, pero los desafíos están a la vista	25
<b>1 COVID-19: De una crisis de salud a una de empleo.</b>	<b>26</b>
Introducción	30
1.1. El brote del coronavirus	30
1.2. La pandemia tuvo un efecto inmediato y grave en la economía y los mercados laborales	34
1.2.1. El impacto inicial en el mercado laboral	38
1.2.2. La perspectiva hacia adelante	55
1.3. Una respuesta política sin precedentes por parte de los países.	58
1.3.1. Proteger a los trabajadores de COVID-19 y ayudarlos con necesidades imprevistas de cuidado familiar	60
1.3.2. Asegurar empleos, salvar empresas y mantener la prestación de servicios esenciales	70
1.3.3. Brindar seguridad de ingresos y apoyo laboral a los trabajadores afectados	79
1.4. El camino a seguir: ¿cuál es la combinación de políticas correcta para el posconfinamiento?	94
1.4.1. Garantizar la seguridad de los trabajadores	98
1.4.2. Mantener adecuadas licencias por enfermedad remuneradas	100
1.4.3. Apoyando a los trabajadores con necesidades de cuidado	101
1.4.4. Adaptación de esquemas de retención laboral	101
1.4.5. Garantizar una protección adecuada de los ingresos	103
1.4.6. Ampliación de los servicios de empleo y capacitación	105
1.4.7. Brindar a los jóvenes el apoyo que necesitan.	107
1.5. Observaciones finales	108

1.4. Referencias	112
1.5. Notas	129
<b>2 Prestaciones por desempleo y empleo dependiente atípico: Lograr el equilibrio entre la seguridad de los ingresos y los incentivos laborales</b>	<b>131</b>
Introducción	135
2.1. Trayectorias de empleo dependiente atípico	137
2.1.1. ¿Qué tan frecuentes son las trayectorias de empleo atípico?	138
2.1.2. Más trabajadores jóvenes tienen un empleo dependiente atípico que hace una década	141
2.1.3. Los trabajadores jóvenes con empleos temporales son más propensos a tener trayectorias laborales inestables	142
2.1.4. Las mujeres son más propensas que los hombres a trabajar a tiempo parcial	144
2.1.5. Las tasas de pobreza son más altas entre los trabajadores con empleo atípico	145
2.2. ¿Están adaptadas las normas sobre prestaciones por desempleo al empleo atípico?	147
2.2.1. Principales normas sobre prestaciones por desempleo	148
2.2.2. Normas detalladas de prestaciones por desempleo	152
2.3. Beneficios de desempleo: protección de ingresos e incentivos al trabajo financiero	159
2.3.1. La protección de los ingresos favorece algunas formas de trayectorias de empleo atípico sobre otras	160
2.3.2. Los incentivos financieros al trabajo dependen de trayectorias laborales actuales y anteriores	171
2.4. Cuestiones de política: lograr el equilibrio adecuado	176
2.4.1. Neutralidad de beneficios	176
2.4.2. Incentivos laborales	177
2.4.3. Activación	178
2.4.4. Protección contra choques económicos	179
2.5. Observaciones finales	179
Referencias	185
Notas	188
<b>3 Tendencias recientes en la legislación en materia de protección del empleo</b>	<b>190</b>
Introducción	192
3.1. La importancia de la protección del empleo para el mercado laboral y los resultados económicos	193
3.2. El diseño de los indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE 2019	196
3.2.1. Indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE para despedir a los trabajadores regulares	197
3.2.2. Indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE para la contratación de trabajadores temporales	200
3.2.3. Comparación con otras bases de datos de la legislación de protección del empleo	201
3.3. Legislación de protección del empleo en los países de la OCDE en 2019	201
3.3.1. Detalles del país sobre elementos individuales de las regulaciones de despido para los trabajadores regulares	201
3.3.2. Evaluaciones agregadas de las regulaciones de despido para los trabajadores regulares	210
3.3.3. Regulación de la contratación de trabajadores temporales	219
3.4. Reformas recientes en la legislación sobre protección del empleo	221
3.4.1. Reformas que redujeron la rigurosidad de la protección del empleo contra los despidos	225
3.4.2. Reformas de la regulación de la contratación de trabajadores temporales	229
3.4.3. Reformas que estandarizan la protección contra diferentes tipos de despido	231
3.5. Observaciones finales	232
Referencias	233

Notas	244
<b>4 ¿Qué está pasando con los trabajadores de mediana cualificación?</b>	<b>249</b>
Introducción	251
4.1. ¿Cómo están cambiando los empleos de mediana cualificación?	252
4.2. ¿Qué impulsa la caída de la proporción de empleos de mediana cualificación?	255
4.2.1. Con la excepción de la crisis financiera mundial, las tasas de separación de la mediana cualificación se mantuvieron estables	255
4.2.2. La entrada diferencial en el mercado laboral de los trabajadores más jóvenes explica la mayor parte del cambio en las cuotas de empleo de mediana cualificación	261
4.3. ¿Quiénes eran los trabajadores de mediana cualificación?	263
4.3.1. Los trabajadores de la mediana cualificación son predominantemente trabajadores sin un título terciario	263
4.3.2. Tanto los trabajadores masculinos y femeninas de mediana cualificación eran más proclives a trabajar en la manufactura	265
4.4. ¿A dónde van los trabajadores de mediana cualificación?	267
4.4.1. La disminución del empleo de mediana cualificación no se debe principalmente a los cambios demográficos	267
4.4.2. Los trabajadores sin título terciario son más propensos a ser empleados en ocupaciones de baja cualificación	269
4.5. Observaciones finales	275
Referencias	277
Derivación de deserción y descomposición de la transición	282
<b>5 Transiciones suaves pero en un mercado cambiante: Las perspectivas de los graduados de educación y formación profesional de nivel medio superior</b>	<b>296</b>
Introducción	299
5.1. La importancia de la VET de nivel medio en el sistema educativo	301
5.2. Calidad y cantidad del trabajo	306
5.2.1. La VET facilita la entrada de graduados en el mercado laboral	306
5.2.2. Jóvenes graduados de VET trabajan principalmente en oficios, ventas y servicios	312
5.2.3. Los jóvenes graduados de VET y de educación general tienen una calidad laboral similar	318
5.3. Las perspectivas del mercado laboral para los graduados de VET	323
5.3.1. Es probable que los empleos de VET y de educación general se enfrenten a un exceso de oferta	329
5.3.2. Muchos trabajos de VET podrían verse afectados por la automatización	332
5.4. Mejorar la preparación para el futuro de los sistemas de VET	338
5.4.1. Crear sistemas de VET que respondan	339
5.4.2. Hacer fluidas las transiciones	340
5.4.3. Apoyar a estudiantes y adultos en la toma de decisiones informadas	344
5.5. Observaciones finales	345
Referencias	348
Datos de entrada	367
Previsiones de empleo	367
Sectores	367
Tareas	368
Conocimientos y Habilidades	368
Educación y experiencia	368
Pesos	368

Probabilidades de automatización	369
Mapeo entre tareas y habilidades	369
Inicialización	369
Generación de personas	370
Planes de generación y producción de empresas	371
Salarios	371
Proceso de contratación	372
Elegir la ocupación a contratar	372
Elegir a los candidatos a considerar	372
Elegir el mejor candidato general	373
Sustitución de los empleados actuales	374
El proceso de automatización	374
Notas	378

## FIGURAS

Figura 1.1. Restricciones a la movilidad individual y a las actividades económicas en los países de la OCDE	32
Figura 1.2. La movilidad individual disminuyó en todos los países de la OCDE, incluso cuando las restricciones eran relativamente leves	33
Figura 1.3. El PIB disminuyó sustancialmente en el primer semestre de 2020	35
Figura 1.4. Órdenes de permanencia en casa en EE. UU. y movilidad en el lugar de trabajo	37
Figura 1.5. Órdenes de permanencia en casa en EE.UU. y reclamaciones iniciales del seguro de desempleo	38
Figura 1.6. El desempleo, medido en las encuestas nacionales, ha aumentado considerablemente solo en algunos países	40
Figura 1.7. El número de reclamaciones por seguro de desempleo aumentó sustancialmente en algunos países de la OCDE	42
Figura 1.8. La participación en los planes de retención de empleo ha sido masiva en algunos países	44
Figura 1.9. El impacto acumulado de la crisis de COVID-19 en el empleo y las horas de trabajo es diez veces mayor que durante la crisis financiera mundial	45
Figura 1.10. Las ofertas de empleo en línea han disminuido masivamente	46
Figura 1.11. La disminución en línea de las ofertas de empleo por parte de la industria y del grupo de habilidades	47
Figura 1.12. Mientras que los trabajadores con mayores ingresos a menudo trabajaban desde casa, los trabajadores con ingresos menores tuvieron que dejar de trabajar.	50
Figura 1.13. En Estados Unidos, las personas que viven en barrios de ingresos más altos se refugiaron en casa antes y más tiempo que las personas que viven en barrios más pobres	51
Figura 1.14. Las expectativas del mercado laboral se deterioraron tanto entre las empresas como entre los consumidores	56
Figure 1.15. Se prevé que el desempleo aumente tres veces más que durante la crisis financiera mundial	57
Figura 1.16. Los países de la OCDE introdujeron nuevas medidas audaces o ampliaron considerablemente las existentes en respuesta a la COVID-19	58
Figura 1.17. Entre el 30% y el 60% de los trabajadores laboraron desde casa a mediados de abril de 2020	61
Figura 1.18. La licencia por enfermedad pagada sustituye a gran parte del salario de los empleados elegibles, con cambios recientes significativos en las regulaciones en varios países de la OCDE	65
Figura 1.19. Los trabajadores en empleos no estándar a menudo están menos cubiertos por la ayuda en los ingresos	81
Figura 1.21. Golpe típico de COVID-19 en los países de la OCDE en diferentes escenarios: el ejemplo de Italia	98
Figura 1.22. Alrededor de la mitad de los trabajadores laboran en puestos de trabajo que entrañan cierto riesgo de infección	99
Figura 2.1. Distribución de trayectorias laborales entre empleados y desempleados	139
Figura 2.2. Más trabajadores experimentan trayectorias de empleo dependiente atípico	140
Figura 2.3. La mayoría de los trabajadores con un empleo inestable tienen contratos temporales	141
Figura 2.4. El trabajo a tiempo parcial es más frecuente entre las mujeres	144
Figura 2.5. Tasa de pobreza por tipo de empleo dependiente	147
Figura 2.6. Requisitos de empleo en las prestaciones por desempleo	149

Figura 2.7. Principales características de las prestaciones por desempleo, 2020	153
Figura 2.8. Escenarios de simulación	163
Figura 2.9. Prestaciones por desempleo en Australia	165
Figura 2.10. Prestaciones por desempleo en Francia	166
Figura 2.11. Prestaciones por desempleo en Letonia	167
Figura 2.12. Prestaciones por desempleo en España	168
Figura 2.13. Los trabajadores dependientes atípicos reciben menos prestaciones de desempleo	169
Figura 2.14. La distribución de las horas de trabajo afecta a los derechos a prestaciones por desempleo en Francia	170
Figura 2.15. Escenarios para calcular las tasas de reemplazo ajustadas	174
Figura 2.16. Incentivos laborales en función de las trayectorias laborales actuales y anteriores	175
Figura 3.1. Requisitos de procedimiento para despidos individuales de trabajadores regulares	202
Figura 3.2. Período de notificación e indemnización por despidos individuales de trabajadores regulares	203
Figura 3.3. El papel de la permanencia en el empleo durante el período de preaviso y la indemnización por despido	204
Figura 3.4. Marco regulatorio para despidos individuales injustos de trabajadores regulares	206
Figura 3.5. Aplicación de la regulación del despido improcedente para los despidos individuales de los trabajadores regulares	208
Figura 3.6. Cambios en la rigurosidad evaluada de la regulación de los despidos individuales	212
Figura 3.7. Indicadores de la OCDE: Rigurosidad de la regulación de los despidos colectivos (definidos como despidos de varios trabajadores regulares en un mes)	214
Figura 3.8. Rigurosidad de la regulación de los despidos masivos (definidos como despidos de al menos 120 trabajadores regulares en un mes)	215
Figura 3.9. Indicadores de la OCDE: Rigurosidad en la regulación al despedir trabajadores regulares	216
Figura 3.10. Cómo tener en cuenta que los contratos colectivos afectan la protección del trabajo	217
Figura 3.11. Indicadores de la OCDE: Rigurosidad en la regulación de la contratación de trabajadores temporales	220
Figura 3.12. La regulación del despido de los trabajadores regulares y la regulación de la contratación de trabajadores temporales están correlacionadas positivamente	221
Figura 3.13. Cuantificación de las recientes reformas en la legislación de protección del empleo	222
Figura 3.14. Cambios reglamentarios en las recientes reformas de la regulación del despido para los trabajadores regulares	223
Figura 3.15. Cambios regulatorios en las recientes reformas de la regulación de la contratación de trabajadores temporales	224
Figura 3.16. La nueva versión de los indicadores tiende a captar mejor las reformas de las regulaciones de despido	227
Figura 4. 1. Las cuotas en el empleo de ocupaciones de mediana cualificación disminuyeron drásticamente	253
Figura 4. 2. Los cambios en las tasas de separación fueron grandes durante la crisis financiera mundial, pero en su mayoría han regresado a los niveles anteriores a la crisis	257
Figura 4. 3. Los resultados para los trabajadores que se separan de los empleos de mediana cualificación se mantienen estables	259
Figura 4. 4. Las propensiones a trabajar en diferentes grupos de habilidades han sido impulsadas por la entrada diferencial de cohortes más jóvenes	262
Figura 4. 5. Los trabajadores de mediana cualificación eran trabajadores sin un título terciario	264
Figura 4. 6. Los trabajadores masculinos y femeninas de mediana cualificación se concentraron en la manufactura	266
Figura 4. 7. Reducción de la proporción de empleo de mediana cualificación debido (ligeramente más) a una disminución de la propensión a trabajar más que a cambiar la composición	269
Figura 4. 8. La propensión a trabajar en ocupaciones de mediana cualificación cayó para todos los trabajadores sin un título de educación terciaria	270
Figura 4. 9. Las mujeres sin un grado terciario, más propensas a trabajar en ocupaciones de baja cualificación	271
Figura 4. 10. Los hombres sin título terciario también se sitúan cada vez más en ocupaciones de baja cualificación	272
Figura 4. 11. Los hombres y mujeres con educación media son solo un poco más propensos a trabajar en ocupaciones de alta cualificación	273
Figura 4. 12. Propensión para trabajar en diferentes grupos de habilidades impulsados principalmente por la entrada diferencial de cohortes más jóvenes sin un grado terciario	275
Figura 5.1. La VET es una parte importante de muchos sistemas educativos	301
Figura 5.2. La educación terciaria va en aumento	304



Figura 5. 3. La composición de habilidades de los graduados de los últimos 15 años se ha mantenido estable	305
Figura 5. 4. Los jóvenes graduados de VET tienen resultados de empleo relativamente fuertes	307
Figura 5. 5. Los graduados de VET pasan menos tiempo que los graduados de educación general entre el final de sus estudios y su primer trabajo	308
Figura 5. 6. La ventaja de la cantidad de trabajo para la VET frente a la educación general es menor para los grupos de mayor edad	310
Figura 5. 7. La ventaja de la cantidad de empleo de los jóvenes graduados de VET en relación con los graduados de educación general se ha mantenido estable en los últimos años	311
Figura 5. 8. Una pequeña parte de los graduados de VET trabajan en ocupaciones de alta cualificación	313
Figura 5. 9. La composición ocupacional del empleo de jóvenes graduados está cambiando	314
Figura 5. 10. Los oficios siguen siendo importantes para los jóvenes graduados de VET a pesar de la decreciente importancia general de esos empleos en el mercado laboral para los jóvenes graduados	315
Figura 5. 11. Los jóvenes graduados de VET tienen salarios ligeramente más altos que los graduados de educación general	319
Figura 5. 12. La ventaja salarial para la VET frente a la educación general desaparece para los grupos de mayor edad	320
Figura 5. 13. Los jóvenes graduados de VET tienen menos probabilidades de ser empleados en un contrato temporal que los graduados de educación general	321
Figura 5. 14. La incidencia del empleo temporal está aumentando para todos los grupos educativos	322
Figura 5. 15. Los jóvenes graduados de VET tienen menos probabilidades de tener un contrato temporal que los graduados de educación general solo al comienzo de su carrera	323
Figura 5. 16. Los jóvenes graduados de VET son más propensos que los graduados de educación general a tener responsabilidades de supervisión al comienzo de su carrera, pero esta ventaja desaparece más adelante	325
Figura 5. 17. Los jóvenes graduados de VET trabajan físicamente durante largos períodos más a menudo que los graduados de educación general	326
Figura 5. 18. Los jóvenes graduados de VET utilizan sus habilidades de alfabetización, aritmética y resolución de problemas menos intensamente en el trabajo que los graduados de educación terciaria con niveles de habilidad similares	328
Figura 5. 19. Las ocupaciones más propensas a enfrentar el exceso de oferta son las que emplean principalmente personal no graduado de educación superior, general o VET	330
Figura 5. 20. Se prevé que la creación de empleo en ocupaciones de cualificación media sea negativa en la UE en el período 2016-2030	332
Figura 5. 21. El uso de ciertas tareas de TIC aumentó significativamente en el período 2012-2017 en Estados Unidos	335
Figura 5. 22. Los jóvenes graduados con títulos de educación terciaria tienen menor riesgo de automatización de sus empleos	336
Figura 5. 23. El efecto de una ráfaga de automatización en la composición de habilidades del empleo de los graduados de VET es relativamente limitado	338
Figura 5. 24. Los graduados de VET tienen una habilidad de alfabetización ligeramente menor que los graduados de educación general	342
Figura 5. 25. Los jóvenes graduados de educación terciaria son más propensos a participar en la capacitación que los graduados de niveles educativos más bajos	343
Anexo Figura 1.A.1. La movilidad individual disminuyó en todos los países de la OCDE, incluso cuando las restricciones eran relativamente leves.	125
Anexo Figura 4.B. 1. La deserción representa la mayor parte de la disminución de la proporción de empleo de mediana cualificación	281
Anexo Figura 4.C.1. Participación en la educación de la población en edad laboral	285
Anexo Figura 4.C.2. Análisis alternativo de los cambios en la participación	286
Anexo Figura 4.C.3. Porcentaje de trabajadores de baja educación y de edad adulta en empleos de mediana cualificación	287
Anexo Figura 4.C.4. Porcentaje de trabajadores de mediana edad y educación media en empleos de mediana cualificación	288
Anexo Figura 4.C.5. Porcentaje de trabajadores de baja educación y en edad media en empleos de baja cualificación	289
Anexo Figura 4.C.6. Porcentaje de trabajadores con educación media, mediana edad y empleo de baja cualificación	290
Anexo Figura 4.C.7. Porcentaje de trabajadores con baja educación, edad media y que no tienen empleo	291

Anexo Figura 4.C.8. Porcentaje de trabajadores con educación media y edad media sin empleo	292
Anexo Figura 5.A.1. Composición ocupacional del empleo de los graduados (inferior a media superior y terciaria)	354
Anexo Figura 5.A.2. Cambio en la demanda de habilidades después de la automatización, por ocupación	355

## Infografía

Infografía 1. Cifras y figuras clave	22
--------------------------------------	----

## Tablas

Tabla 1.1. Los países han ajustado los planes de retención de empleo existentes o han adoptado otros nuevos	74
Tabla 1.2. Casi dos de cada tres países de la OCDE ampliaron las prestaciones por desempleo	83
Tabla 1.3. Los países de toda la OCDE han adoptado medidas para mejorar el apoyo a los trabajadores y hogares no cubiertos por las prestaciones por desempleo o los regímenes de retención de empleo	88
Tabla 1.4. Muchos países introdujeron medidas de vivienda de emergencia en respuesta a COVID19	92
Tabla 2.1. Incidencia del empleo inestable, por características sociodemográficas y países	143
Tabla 2.2. Resumen de las reglas de beneficios de desempleo que repercuten de manera diferente en los empleados atípicos	155
Tabla 2.3. Lograr el equilibrio adecuado ajustando las herramientas de la prestación por desempleo	178
Tabla 2.4. COVID-19 medidas extraordinarias de prestaciones por desempleo con impacto potencial en los empleados atípicos	181
Tabla 3.1. Indicadores de la legislación de protección del empleo de la OCDE para despedir a los trabajadores regulares	198
Tabla 3.2. Indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE para la contratación de trabajadores temporales	200
Tabla 3.3. Indicadores de la OCDE: Rigurosidad de la regulación de los despidos individuales de los trabajadores regulares	209
Tabla 4.1. El empleo de mediana cualificación se mantuvo estable hasta la crisis financiera mundial	256
Tabla 4.2. Ajuste del empleo de mediana cualificación liderado por trabajadores más jóvenes	260
Tabla 4.3. Las ocupaciones de mediana cualificación variaron mucho según el género	267
Tabla 5.1. Entre los que cambian de ocupación, los graduados de VET tienen menos probabilidades que los graduados de educación general de hacer cambios positivos en la ocupación	317
Anexo Tabla 1.A.1. Evolución prevista del mercado laboral en los países de la OCDE	128
Anexo Tabla 3.A.1. Estructura de la versión 4 de los indicadores EPL de la OCDE para despedir a los trabajadores regulares	238
<b>Anexo Tabla 3.A. 2. Ponderación en los indicadores EPL de la OCDE (Versión 4) para despedir a los trabajadores regulares</b>	241
<b>Anexo Tabla 3.A. 3. Estructura de la versión 3 del indicador EPL de la OCDE para la contratación de trabajadores temporales</b>	242
<b>Anexo Tabla 3.A. 4. Ponderación en los indicadores EPL de la OCDE para la contratación de trabajadores temporales</b>	243
Anexo Tabla 5.A. 1. Características personales de los graduados, 2004 y 2018 (países europeos)	352
Anexo Tabla 5.A. 2. Probabilidad de recibir capacitación	353
Anexo Tabla 5.B. 1. Programas de educación, por nivel educativo y orientación	356
Anexo Tabla 5.C.1. O*NET a ISCED-11 correspondencia educativa	374
Anexo Tabla 5.C.2. Categorías de requisitos de experiencia de O*NET	375
Anexo Tabla 5.C.3. Factores de conversión para las puntuaciones de frecuencia de base de datos O*NET	376
Anexo Tabla 5.C. 4. Correspondencia de ISIC-Rev4 al Sector CEDEFOP	376
Anexo Tabla 5.C.5. Categorías de Conocimientos y Habilidades de O*NET	377

## Siga las publicaciones de la OCDE en:



[http://twitter.com/OECD\\_Pubs](http://twitter.com/OECD_Pubs)



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>




<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

## Este libro contiene ...

**StatLinks** 

A service that delivers Excel® files from the printed page!

Vea *StatLinks* al final de cada tabla o figura en este libro. Para descargar las hojas de cálculo en Excel® tan solo escriba la dirección electrónica en el navegador, comenzando con <http://dx.doi.org> o dando clic en el hipervínculo de la edición electrónica.

# Editorial: De la recuperación a la resiliencia después de la COVID-19

Lo que tardó más de una década en lograrse se ha desmoronado en cuestión de meses. A principios de 2020, la tasa de empleo en la OCDE alcanzó un máximo histórico del 68.9%, 2.6 puntos porcentuales por encima del registro anterior justo antes de la crisis financiera y económica mundial de 2007 a 2008. Entonces la pandemia golpeó. En cuestión de meses, la COVID-19 se extendió por todo el mundo desencadenando la peor emergencia de salud pública en un siglo. Ha desatado una crisis económica no vista desde la Gran Depresión de la década de 1930. Más de 10 millones de personas han sido infectadas con el virus, más de medio millón de personas han muerto y se han destinado billones de dólares a la economía mundial para proteger vidas y medios de subsistencia. Frente a este desafío, se necesita una estrategia de cuatro "R", que pasa de la *respuesta* y la *rehabilitación* a la *reciprocidad* y la *resiliencia*, para volver a construir un mercado laboral mejor, más robusto e incluyente.

La respuesta inmediata a la pandemia ha sido sin precedentes en escala y alcance. A medida que los países salgan del cierre de actividades, la rehabilitación será fundamental para proteger muchos puestos de trabajo. La reciprocidad, con todos contribuyendo a la rehabilitación con sentido de responsabilidad, también será clave para la recuperación. Por último, pero no menos importante, la crisis de COVID-19 ha puesto al descubierto brechas en el mercado laboral que deben cerrarse para aumentar la resiliencia. La carga de la pandemia ha sido asumida desproporcionadamente por los más vulnerables: los mal pagados, los jóvenes, las mujeres, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores temporales entre los más afectados por la crisis.

Los países de todo el mundo han tomado medidas importantes para hacer frente rápidamente a la crisis. Por el lado de la salud pública, el objetivo principal ha sido "aplanar la curva" del virus, contener la presión de otro modo abrumadora sobre los hospitales y, en última instancia, salvar millones de vidas. La intervención fue rápida. Muchos países adoptaron medidas drásticas de contención, que dieron lugar a un cierre sin precedentes, al menos en tiempos de paz, de la mayoría de las actividades no esenciales, desde guarderías, escuelas, fábricas, la mayoría de las tiendas y hasta actividades recreativas.

La combinación del miedo a la infección, las directrices públicas, los cierres obligatorios y la gran incertidumbre produjo una fuerte contracción de la actividad económica con un choque profundo y generalizado para el mercado laboral. Un número sin precedentes de trabajadores (39% en promedio) se desplazó al teletrabajo, superando los límites del potencial de esta forma alternativa de organización del trabajo. A pesar de ello, en todos los países, el número de personas que trabajan efectivamente se derrumbó mucho más que durante cualquier crisis económica y financiera reciente, ya que las empresas de sectores no esenciales despidieron a los trabajadores, congelaron la contratación y pusieron a la mayor parte de su fuerza de trabajo en espera a través de planes de retención de puestos subvencionados. En

mayo de 2020, las empresas habían reclamado subvenciones a la retención de empleo para más del 30% de sus empleados en países como Alemania o el Reino Unido y hasta el 50% en países como Francia y Nueva Zelanda. Mientras tanto, la tasa de desempleo en toda la OCDE aumentó del 5.3% en enero al 8.4% en mayo.

Si bien el virus no respeta fronteras ni grupos socioeconómicos, su propagación ha afectado desproporcionadamente a los más vulnerables, ya sea directamente debido a una mayor dificultad para protegerse a sí mismos, o indirectamente a través del impacto del cierre en sus puestos de trabajo. Los trabajadores de bajos ingresos están pagando el precio más alto. Como se muestra en estas *Perspectivas de Empleo de la OCDE*, durante el cierre, los trabajadores con mayores ingresos tenían en promedio 50% más probabilidades de trabajar desde casa que los del cuartil inferior; estos últimos se empleaban más a menudo en los servicios esenciales durante los cierres y tenían el riesgo de exponerse al virus mientras trabajaban. Al mismo tiempo, los trabajadores de bajos ingresos tenían el doble de probabilidades de dejar de trabajar completamente que sus pares de ingresos mayores.

Trabajadores con empleos no estándar –es decir, los trabajadores por cuenta propia y los que tienen contratos temporales o a tiempo parcial– han estado particularmente expuestos a pérdidas de empleo e ingresos. En contraste con la crisis financiera mundial, las mujeres también han sido golpeadas más que los hombres, ya que están sobrerrepresentadas en los sectores más afectados y tienen empleos desproporcionadamente precarios, mientras que se les pide más en el hogar. Al tiempo que la "generación del coronavirus", es decir, los graduados de este año, están dejando escuelas y universidades con malas posibilidades de encontrar empleo o experiencia laboral este verano o en otoño.

**RESPUESTA: La respuesta de "emergencia" a la pandemia ha sido sin precedentes en escala y alcance.** Así como el choque en la salud y la economía no tenía precedentes en términos de velocidad y virulencia, así también lo fue la respuesta política, con varios billones de dólares comprometidos rápidamente a nivel mundial para sostener a personas, hogares y empresas. Además de proporcionar apoyo financiero directo e indirecto a las empresas, la gran mayoría de los países de la OCDE han fortalecido y/o ampliado el apoyo a los ingresos de los trabajadores que no pueden trabajar o de los desempleados. Debido a muchos sistemas de retención de puestos de trabajo ampliados o introducidos en las empresas, que sufren una reducción temporal de la actividad empresarial, se evitó así la reducción de los contratos de trabajo, lo que habría dado lugar a la destrucción de competencias valiosas y a inversiones viables. Muchos países también introdujeron o reforzaron el pago por enfermedad, incluyeron a los trabajadores en cuarentena, y adoptaron medidas para abordar las necesidades de atención imprevistas de los padres que trabajan.

A pesar de las enormes medidas adoptadas en todo el mundo, la incertidumbre sobre la evolución futura del mercado de trabajo es grande, ya que el riesgo de nuevos brotes es alto. Gran parte de lo que sucederá depende de la evolución de la pandemia. Los resultados de un modelo epidemiológico que la OCDE desarrolló durante la crisis sugieren que las estrictas medidas de confinamiento introducidas en muchos países tuvieron éxito en contener el número de muertes. Además, las simulaciones modelo indican que se puede evitar una segunda oleada incluso en ausencia de una vacuna. Esto requiere la puesta en marcha de un conjunto de intervenciones integrales de salud pública, que van desde la ampliación masiva de las pruebas, el seguimiento y el rastreo (TTT), hasta la mejora de las medidas de higiene personal, la mejora del uso amplio de cubrebocas y la aplicación continua de algunas políticas de distancia física, como la prohibición de las grandes reuniones y el fomento de las personas a trabajar desde casa.

Dada la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia, las últimas *Perspectivas Económicas* de la OCDE presentan dos escenarios posibles, igualmente probables: uno en el que el brote del virus sigue retrocediendo y sigue bajo control, y otro en el que una segunda ola de contagio rápido estalla más tarde en 2020. Incluso en el escenario de un solo golpe, se prevé que la producción económica mundial se desplome 6% este año, antes de retroceder 5.2% en 2021. Las perspectivas serían mucho peores con un escenario de doble impacto. En el escenario más optimista, se prevé que la tasa de desempleo en toda



la OCDE será del 9.4% en el cuarto trimestre de 2020, superando todos los picos desde la Gran Depresión, mientras que se prevé que el empleo medio disminuya entre 4.1% y 5% con respecto a 2019, dependiendo de si se materializa un segundo brote.

Responder rápidamente a los enormes desafíos impuestos por el cierre repentino requirió un esfuerzo descomunal por parte de los gobiernos de los países de la OCDE y más allá. A medida que la economía se reabre, las políticas deben liderar el mercado laboral y la sociedad por el camino de la rehabilitación. Sin embargo, adaptar este paquete de medidas a la nueva situación de una reapertura gradual y gestionada no es nada fácil, y requerirá reciprocidad y responsabilidad de todos los interesados.

**REHABILITACIÓN: A corto plazo, el apoyo continuo a algunos sectores es siendo vital para proteger el empleo y el bienestar, pero los mecanismos del mercado laboral deben volver a funcionar.** Acompañar al mercado laboral durante la ampliación gradual de las medidas de confinamiento requiere un enfoque doble. *En primer lugar, la política del mercado laboral debe apoyar el esfuerzo de prevenir una segunda ola pandémica grave y prepararse para ello en caso de que se materialice.* El teletrabajo sigue siendo, para muchos, una forma eficaz de trabajar, al tiempo que limita los riesgos de contraer el virus. La evidencia que se muestra en estas *Perspectivas de Empleo* sugiere que, en promedio, cerca de un tercio de los trabajos se pueden hacer desde casa en condiciones normales. Mejorar el uso del teletrabajo requiere no solo facilitar los acuerdos empleador-empleado, sino también invertir para asegurarse de que los trabajadores tengan los instrumentos para emplearse desde casa en buenas condiciones (ordenador o tableta, conexión de banda ancha, espacio para trabajar, etc.). También requerirá la planificación de la organización del trabajo, en particular en el caso de una segunda ola pandémica, y la formación de la fuerza de trabajo para aprovechar al máximo el teletrabajo.

Casi dos tercios de los trabajos no se pueden realizar, o difícilmente, desde casa. Algunos de ellos tienen un riesgo limitado de infección, ya que implican interacciones físicas nulas o poco frecuentes (por ejemplo, plomeros, camioneros o archivistas). Sin embargo, casi la mitad de todos los trabajos requieren interacciones frecuentes y, en ausencia de precauciones, conllevan cierto riesgo para los trabajadores que se infectan en el trabajo (como lo ejemplifica el gran número de puntos calientes que se han desarrollado en las plantas de procesamiento de carne). Por lo tanto, el desarrollo y la adaptación de normas rigurosas de seguridad y salud en el trabajo siguen siendo una prioridad política. Además, seguir garantizando una amplia licencia por enfermedad pagada seguirá siendo crucial, de modo que los trabajadores potencialmente infectados no propaguen el virus en el trabajo.

*En segundo lugar, a medida que se desarrolla la reapertura de la economía y se reinicia la actividad, el mercado de trabajo y la política social deben adaptarse para reflejar las diferentes condiciones de los trabajadores, los hogares y las empresas.* Durante el cierre de actividades, se justificó una amplia estrategia de apoyo única, ya que la mayoría de las actividades simplemente se impidieron operar y las empresas y los puestos de trabajo no habrían sobrevivido sin el apoyo inmediato. Ahora, los responsables políticos se enfrentan a la difícil tarea de trasladar la economía de la acción de emergencia, con un apoyo masivo y generalizado, a la recuperación, donde el apoyo debe diferenciarse de acuerdo con las condiciones de las empresas, los sectores y los trabajadores.

Las empresas y los trabajadores de sectores a los que todavía se les impide operar, como partes de la industria del entretenimiento, deberían seguir recibiendo apoyo, al menos temporalmente, para aumentar sus posibilidades de reanudar el trabajo. Sin embargo, cuando las actividades pueden reanudar el mecanismo de mercado debería volver a funcionar, permitiendo que los trabajadores y los recursos pasen de actividades inviables a prometedoras.

Las medidas deben orientarse mejor para garantizar que los necesitados reciban realmente ayuda, al tiempo que se fomentan los incentivos para volver a trabajar para los que pueden. Esto es necesario para evitar las cicatrices de la falta de empleo y la inactividad prolongadas, por un lado, y para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones políticas, por otro. Un claro ejemplo de la necesidad de adaptar la intervención de políticas lo proporcionan los sistemas de retención de empleo. En el caso de los sectores

en los que se ha reanudado la actividad, las empresas deben estar obligadas a llevar parte del costo del plan de retención de puestos de trabajo. Para evitar agravar las dificultades financieras de las empresas, la participación de los empleadores puede adoptar la forma de un pago retrasado o un préstamo a interés cero. Además, los límites más estrictos a la duración de las subvenciones y los incentivos para buscar trabajo, combinar empleos secundarios temporales y subvenciones a corto plazo y adoptar la formación son algunas de las palancas de políticas que los responsables de la formulación de políticas y los interlocutores sociales deberían considerar en los próximos meses.

Dado que las perspectivas de encontrar rápidamente nuevos trabajos seguirán siendo deficientes para muchos, algunos países deberían extender la duración de las prestaciones por desempleo para evitar que los solicitantes de empleo se deslicen demasiado rápido en prestaciones mínimas de ingresos mucho menos generosas. Esto será aún más necesario en el caso de una segunda oleada de infecciones y nuevas restricciones a la actividad económica. También debe reevaluarse el apoyo de emergencia a los trabajadores por cuenta propia, a fin de mejorar la focalización, restablecer los incentivos y garantizar la equidad. En términos más generales, la duración, la orientación y la generosidad de todos los programas de apoyo a la renta puestos en marcha en los primeros meses de la crisis deben volver a examinarse para garantizar que sean sostenibles, minimizar sus efectos sobre los incentivos al trabajo y garantizar que el apoyo vaya a los más necesitados. Los servicios de empleo públicos y privados también se enfrentarán al desalentador desafío de atender a un gran número de solicitantes de empleo con diferentes condiciones. Habrá que ampliar su capacidad para evitar descuidar permanentemente las funciones que pueden haber sido de importancia secundaria durante la fase de emergencia de la crisis (por ejemplo, asesoramiento profesional, consultoría).

Sin embargo, la implementación y la entrega de este complejo paquete serán cruciales. Durante la crisis, muchas personas han esperado demasiado tiempo para recibir la ayuda que necesitan y a la que tenían derecho. Los nuevos programas se encontraron envueltos en enredos administrativos y tardaron demasiado en llegar a los beneficiarios. Los periódicos se han llenado de ejemplos de empresas que se declaran en bancarota antes de recibir los subsidios prometidos, los trabajadores desplazados que solicitan prestaciones de desempleo pero no los han recibido después de varias semanas, e incluso los niños que no reciben almuerzos reemplacen a los de los comedores escolares cerrados.

**RECIPROCIDAD Y RESPONSABILIDAD: Tanto a corto como a largo plazo, todas las partes de la sociedad deben contribuir a esta rehabilitación con sentido de responsabilidad, en particular aquellos que han recibido, o siguen recibiendo, apoyo público.**

Todos los actores de la economía deberían desempeñar su papel en la reconstrucción de un mejor mercado laboral. Se necesita reciprocidad entre el apoyo público a las empresas e industrias en dificultades y el apoyo del sector privado a los esfuerzos para ayudar a los desempleados a volver al trabajo, aumentar las habilidades de los empleados y garantizar que nadie se quede atrás en una recuperación. Esto se aplica especialmente a las empresas que reciben o han recibido retención de empleo y otras subvenciones, pero todas las empresas deben esforzarse por la reconstrucción de un mercado laboral dinámico. La contratación y re-contratación, la inversión en nuevas tecnologías y en la formación de la fuerza de trabajo, y/o la participación continua en programas de aprendizaje deben desempeñar un papel central en las decisiones corporativas. Las subvenciones a la contratación por tiempo limitado han demostrado ser bastante eficaces para apoyar la creación de empleo, en particular en los malos tiempos, al tiempo que minimizan los costos administrativos de supervisar los requisitos de admisibilidad en la contratación (por ejemplo, al permitir la recaptura de créditos cuando no se cumplen los objetivos de creación de empleo o considerar la contratación reembolsable de créditos, como lo hicieron ciertos estados de Estados Unidos durante la crisis financiera global).

Un argumento similar se aplica a las personas que reciben apoyo de ingresos. Por ejemplo, una prioridad será restablecer el enfoque de las "obligaciones mutuas", en el que los gobiernos se comprometen a proporcionar a los solicitantes de empleo beneficios y servicios de empleo eficaces y, a su vez, los

beneficiarios tienen que tomar medidas activas para buscar trabajo o mejorar su empleabilidad. Esto es clave para movilizar a los solicitantes de empleo para encontrar empleos viables.

**RESILIENCIA: La crisis de COVID-19 ha demostrado más que nunca la necesidad de reforzar la resiliencia y la inclusión en el mercado laboral.** A mediano plazo, los países deberían abordar los problemas estructurales que la crisis ha puesto bajo el foco. Como se subraya en la *Estrategia de la OCDE para el Empleo*, la resiliencia económica efectiva requiere políticas macroeconómicas anticíclicas, un apoyo adecuado a los ingresos para todos los trabajadores, una rápida expansión de los planes de retención de empleo durante la crisis y un diálogo social eficaz.

La crisis de COVID-19 ha puesto al descubierto las lagunas preexistentes en las disposiciones de protección social. En muchos países, la función de seguro de protección social funciona bien para los empleados con historiales de trabajo estables. Pero, como se muestra en estas *Perspectivas de Empleo*, incluso si las reglas de derechos suelen ser las mismas para todos los empleados dependientes, las condiciones sobre la duración mínima del empleo o los ingresos antes del período de desempleo son a menudo más difíciles de cumplir para aquellos que pierden un trabajo de tiempo parcial o tienen historiales laborales inestables o cortos. Los trabajadores por cuenta propia y otros trabajadores no estándar a menudo están mal protegidos o no están protegidos en absoluto. Al mismo tiempo, la función de asistencia de los sistemas de protección social, que proporcionan prestaciones de ingresos mínimos de último recurso para las personas con pocos o ningún recurso, se ha puesto a prueba de manera grave. La emergencia ha llevado a medidas decisivas para reducir estas brechas en la protección social. El reto ahora es aprovechar estas iniciativas y transformar las correcciones temporales en cambios estructurales.

Los trabajadores en formas de empleo no estándar deben ser capaces de acumular derechos sobre los tipos de apoyo fuera del trabajo que ya están disponibles para los empleados estándar. Si bien la inclusión de los trabajadores por cuenta propia en los regímenes de protección social relacionados con los ingresos puede estar plagada de riesgos morales y otras preocupaciones logísticas y administrativas, varios países ya han logrado establecer políticas bien diseñadas que funcionen para sus circunstancias. Por ejemplo, varios países de la OCDE sí incluyen a los trabajadores por cuenta propia en sus planes de seguro de desempleo y enfermedad. Un tratamiento más equitativo de las diferentes formas de empleo puede ayudar a minimizar las necesidades futuras de programas improvisados, que son necesariamente menos específicos y rentables y pueden ser propensos a fugas.

Incluso con planes de seguro social bien diseñados, proporcionar un nivel mínimo de asistencia a los necesitados es una función básica de los sistemas de protección social. Sin embargo, incluso en tiempos normales, la accesibilidad, la reactividad y la generosidad de estos programas difieren notablemente de un país a otro. En muchos casos, los criterios complejos y los procedimientos de reclamación dan lugar a bajas tasas de aceptación y recepción, largos períodos de espera y, a veces, niveles inadecuados de apoyo. Las transferencias únicas o temporales de suma global, introducidas por muchos países durante la crisis de COVID-19, han contribuido a brindar apoyo rápido a quienes lo necesitan. Pero más allá del corto plazo, a medida que aumentan las presiones fiscales, se necesitarán programas sostenibles y efectivamente específicos. Hacer que la protección de los ingresos mínimos sea más receptiva, mediante la reevaluación oportuna de los derechos ante las circunstancias que cambian rápidamente sigue siendo una prioridad política urgente.

El fortalecimiento de la resiliencia en el mercado de trabajo también requiere una mayor capacidad institucional para ampliar rápidamente las medidas clave, manteniendo al mismo tiempo la calidad del servicio. Esto implica que cuando una crisis llega, la infraestructura de políticas ya debería estar en vigor y puede ampliarse rápidamente. La evidencia sugiere que los fallos de implementación y entrega durante la crisis de COVID-19 fueron más comunes cuando se tuvieron que crear soluciones de emergencia desde cero.

Reconstruir un mercado laboral mejor y más resiliente es una inversión para las generaciones futuras. No podemos permitirnos perder la generación de graduados durante la pandemia. A raíz de la crisis financiera

mundial, los gobiernos actuaron demasiado tarde para abordar las dificultades del mercado laboral de los jóvenes, lo que les dejó cicatrices duraderas que aún eran visibles antes del brote de COVID-19. No hay tiempo que perder para poner en marcha un paquete de políticas integrales que garanticen que ningún trabajador joven se quede atrás. Todo el mundo debe tener una ruta a seguir (por ejemplo, la Garantía Juvenil de la UE). Cada actor debe, una vez más, desempeñar su papel con responsabilidad y reciprocidad: se debe alentar a las empresas, por ejemplo, a proporcionar oportunidades de experiencias laborales mediante la contratación de nuevos graduados u ofreciendo aprendizajes, pasantías o formación relacionada con el trabajo, mientras que los gobiernos deben acompañarlos con incentivos financieros específicos.

Debería incluirse un plan de recuperación global, la ampliación de las medidas activas rentables del mercado de trabajo, como el asesoramiento, la asistencia para la búsqueda de empleo y los programas de emprendimiento. También sería crucial ampliar el apoyo a la educación y la formación vocacional (VET por sus siglas en inglés). Como se muestra en estas *Perspectivas de Empleo*, la transición de la escuela al trabajo de los graduados no terciarios VET sigue siendo mucho más fácil que la de sus pares de educación general. Sin embargo, es importante asegurarse de que estos programas sigan respondiendo a las cambiantes necesidades del mercado de trabajo.

El diálogo social y la negociación colectiva tienen un papel clave que desempeñar en la mejora de la resiliencia del mercado de trabajo. Cuando los interlocutores sociales trabajan en cooperación, esta flexibilidad y granularidad podrían permitir adaptar y desplegar más rápidamente las respuestas requeridas a través de acuerdos a medida y re-organizaciones de trabajo que se ajustan para satisfacer cada situación específica. En muchos países, por ejemplo, la negociación colectiva y el diálogo social han demostrado recientemente ser fundamentales para garantizar lugares de trabajo más seguros. Las directrices y códigos de buena conducta establecidos por los interlocutores sociales y los acuerdos firmados entre empleadores y sindicatos en este ámbito (por ejemplo, Dinamarca, España, Francia e Italia) son excelentes ejemplos de cómo se puede movilizar el diálogo social y la negociación colectiva para complementar la acción pública y encontrar soluciones flexibles y adaptadas tanto para las empresas como para los trabajadores.

Los países deben aprovechar las lecciones de esta crisis y planificar una evaluación exhaustiva de la resiliencia del mercado de trabajo, basándose en el marco de la Estrategia para el Empleo de la OCDE. Este complejo ejercicio tendrá que involucrar a todas las partes interesadas y conducir a la identificación de paquetes de políticas específicas de cada país para mejorar la resiliencia dentro de un mercado laboral más incluyente.

No es el momento de reconstruir lo viejo. Es hora de construir mejor.



Stefano Scarpetta

Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales.

OCDE

## Infografía 1. Cifras y figuras clave

### Las tasas de desempleo se dispararon en solo unos pocos meses

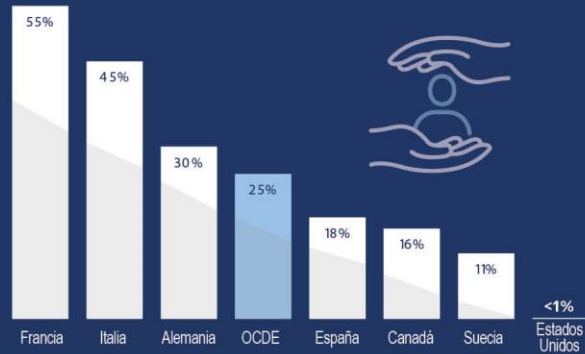
Tasas de desempleo, enero y mayo 2020



Nota: Los despidos temporales se incluyen en las cifras de desempleo de EU y Canadá pero no de los demás países. Los datos de EU se refieren a junio.

### Los esquemas de retención del empleo han tomado un papel muy importante en algunos países

Porcentaje de empleados para los que se ha solicitado apoyo de retención de puestos (por ejemplo, esquemas trabajo a corto plazo)



Nota: Los datos de EU se refieren a la participación en esquemas de compensación a corto plazo.

### El número de horas trabajadas se desplomó

Comparación del cambio en total de horas trabajadas durante los primeros 3 meses de la crisis de COVID-19 con las trabajadas durante la crisis de 2008\*



\* Promedio de países seleccionados: Australia, Canadá, Japón, Corea, Suecia y EU.



2 de 5 trabajadores pudieron trabajar desde casa en abril de 2020 en los países de la OCDE.

\* Promedio de países seleccionados para abril de 2020: Alemania, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Nueva Zelanda, Polonia, el Reino Unido y Suecia.

Desigualdad: Los trabajadores con salarios bajos, las mujeres y los jóvenes están sufriendo el impacto más grave

Porcentaje de trabajadores que dejaron de trabajar en abril de 2020 en el 25% inferior y superior de la escala de ingresos



\* Promedio de 11 países seleccionados, abril 2020

### Se prevé que los niveles de empleo descendan significativamente

Porcentaje de cambio en el empleo en escenarios alternativos



Nota: Impacto único=sin nueva ola de contagio; Doble impacto=segunda ola en C4 2020



# Resumen ejecutivo

## **El mundo se enfrenta a una de las peores crisis económicas y de salud pública en un siglo**

La pandemia más grave de un siglo ha desencadenado una de las peores crisis económicas desde la Gran Depresión. Los países reaccionaron con políticas de contención y mitigación a menudo estrictas, que limitaban efectivamente la propagación del virus y evitaban el colapso de los sistemas de atención de la salud y, lo que es más importante, limitaban el número de víctimas mortales. Sin embargo, la combinación de gran incertidumbre, miedo a la infección, restricciones individuales que siguen las directrices públicas y bloqueos obligatorios produjo inmediatamente una fuerte contracción de la actividad económica. En los primeros meses de la crisis, las nuevas reclamaciones por desempleo se han disparado en muchos países y las proyecciones sugieren que en el área de la OCDE la tasa de desempleo será mucho mayor que en el pico de la crisis financiera mundial. Pero el alcance de la conmoción en el mercado laboral es mucho mayor: a pesar de un cambio masivo hacia el teletrabajo, en todos los países el número de personas que trabajan efectivamente colapsaron a medida que las empresas han congelado la contratación y han puesto a parte de su fuerza de trabajo en espera a través de sistemas de retención de empleo subvencionados. La evidencia disponible también sugiere que los grupos vulnerables, los de baja cualificación, los jóvenes y los migrantes-, así como las mujeres están pagando el mayor número de facturas de la crisis.

## **La respuesta al mercado laboral y a la política social ha sido sin precedentes**

Los países de la OCDE han tomado medidas masivas para impedir el acceso, por lo que la generosidad de la licencia por enfermedad y el apoyo a los ingresos para los desempleados, así como los planes de retención de empleo, cuya adopción no ha tenido precedentes en muchos países. Estas respuestas políticas tenían por objeto contener los daños y apoyar a los trabajadores y las empresas, así como evitar la destrucción de actividades y competencias viables, preparando así la recuperación. Muchos países también adoptaron medidas para facilitar una transición masiva hacia el teletrabajo para los trabajadores que no tienen que estar físicamente presentes en su lugar de trabajo. Mantener a los trabajadores seguros a medida que la economía reabre y garantizar una protección adecuada de los ingresos y un apoyo al empleo para una crisis que aún no ha terminado debe seguir siendo una prioridad. Sin embargo, a medida que la actividad económica repunta, la política debe acompañar la recuperación logrando el equilibrio adecuado entre proporcionar apoyo continuo a los trabajadores, los hogares y las empresas que todavía se ven afectados por las restricciones persistentes y fomentar la actividad empresarial, así como permitir la reestructuración necesaria.

## **Las normas de prestaciones por desempleo deben tener en cuenta las trayectorias específicas de los empleados en empleos no estándar**

Las prestaciones por desempleo se encuentran entre los instrumentos clave que proporcionan protección contra las caídas de los ingresos resultantes de la pérdida de empleo. Sin embargo, varios trabajadores no cumplen los criterios para recibir un apoyo adecuado. Incluso si las reglas de derechos suelen ser las mismas para todos los empleados dependientes, las condiciones sobre la duración mínima del empleo o los ingresos antes del período de desempleo suelen ser más difíciles de cumplir para aquellos que pierden un trabajo a tiempo parcial o tienen trayectorias laborales que implican transiciones frecuentes entre el empleo y el desempleo. En consecuencia, el riesgo de caer en la pobreza suele ser mayor para los empleados no estándar. Abordar la insuficiencia de los derechos de prestaciones a fin de proporcionar una mayor seguridad de los ingresos para aquellos en formas de empleo no estándar puede ser difícil, pero los instrumentos de política de creación de políticas individuales están disponibles para crear una combinación de políticas que alcance el equilibrio adecuado entre los incentivos al trabajo y la seguridad de los ingresos para los trabajadores dependientes no estándar.

## **La legislación sobre protección del empleo es clave para la seguridad de los trabajadores**

Las regulaciones de despido y contratación son determinantes importantes de la seguridad laboral, la trayectoria profesional y el bienestar de las personas. Influye en la medida en que las empresas tienen en cuenta el costo social de los despidos y cómo reaccionan a los shocks tecnológicos y de demanda. La OCDE ha actualizado y mejorado sus indicadores detallados de la legislación en materia de protección del empleo. Las comparaciones de los países ponen de relieve las diferencias entre los sistemas de protección del empleo. Los países de habla inglesa tienen menos restricciones a los despidos que muchos países de la Unión Europea, por ejemplo. Esto pone a los empleados de los países de habla inglesa en un mayor riesgo de pérdida de empleo, pero también les da una mayor oportunidad de encontrar un trabajo de nuevo si son despedidos. Para limitar la dualidad y la segmentación del mercado de trabajo, los países con una estricta protección del empleo para los trabajadores regulares suelen tener leyes estrictas de contratación para los trabajadores con contratos temporales. Varios países con regulaciones de despido aparentemente estrictas reducen su rigurosidad efectiva al ofrecer prestaciones de desempleo incluso cuando el trabajador está de acuerdo con la empresa en la separación. Del mismo modo, las validaciones anticipadas inicialmente imponen mayores obstáculos para los despidos, pero pueden servir para evitar disputas posteriores.

## **La polarización del trabajo se debe principalmente a que menos trabajadores más jóvenes ingresan a trabajos de mediana cualificación que los trabajadores mayores que los abandonan**

A diferencia de las percepciones populares, la disminución de la proporción de empleo de cualificación media se debe principalmente a menos trabajadores más jóvenes que ingresan a ocupaciones de mediana cualificación que a los trabajadores de mediana carrera desplazados y dejándolos. Desde la década de 1990, las sucesivas cohortes de trabajadores jóvenes han sido cada vez menos propensas a entrar en el mercado laboral en empleos de mediana cualificación, por ejemplo, camioneros y operadores de máquinas para hombres, cajeras y secretarías para mujeres. Mientras tanto, las trayectorias del mercado laboral de las cohortes más antiguas después de la entrada en el mercado de trabajo se han mantenido esencialmente sin cambios. Estos patrones de carrera para cohortes más jóvenes pueden explicarse parcialmente por el cambio de la educación y el maquillaje demográfico de cohortes. Las

personas que alguna vez habrían sido consideradas como trabajadores "típicos" de la mediana cualificación son ahora menos propensas a trabajar en empleos de mediana cualificación, y más propensas a estar en empleos de baja cualificación. Esta tendencia se ha marcado para los trabajadores con un nivel medio de educación.

### **Los graduados de la educación y la formación profesionales tienen resultados sólidos en el mercado laboral al comienzo de su carrera, pero los desafíos están a la vista**

Muchos programas de educación y formación profesional vocacional (VET, por sus siglas en inglés) organizados en el nivel de educación secundaria superior o postsecundaria no terciaria preparan a los estudiantes para trabajos de cualificación media que han estado expuestos a cambios estructurales y se enfrentan a un riesgo significativo de automatización. A pesar de estos desafíos, los graduados en VET suelen tener tasas de empleo más altas y mejores condiciones de trabajo en los primeros años después de la graduación que sus compañeros de educación general. Sin embargo, para garantizar que la VET siga teniendo un impacto positivo en los resultados del mercado laboral de los estudiantes en un mundo laboral cambiante, los sistemas de VET deben adaptarse a la demanda de competencias en rápida evolución. Es fundamental una estrecha cooperación con los interlocutores sociales, así como la inversión en competencias transversales en los programas de VET y el desarrollo de vías fluidas entre la VET de nivel medio y la educación superior.

# 1 COVID-19: De una crisis de salud a una de empleo.

---

El brote de la COVID-19 y su rápida difusión en todo el mundo se han convertido en la peor crisis de salud pública en la memoria viva. La pandemia obligó a los países a imponer políticas estrictas de contención y mitigación. Las actividades sociales y económicas fueron gravemente afectadas, impulsando a la economía global a una gran recesión. La mayoría de los países respondieron rápidamente y establecieron desde las primeras etapas de la crisis un paquete de políticas laborales y sociales sin precedentes destinadas a reducir el choque económico y apoyando a los trabajadores, sus familias y empresas. Este capítulo proporciona una primera evaluación del impacto inicial en el mercado laboral de la crisis de COVID19 y una revisión del amplio conjunto de respuestas políticas de los países. También proporciona algunas reflexiones sobre cómo los países podrían adaptar las medidas tomadas en los primeros meses de la crisis conforme se comiencen a suavizar las políticas de mitigación.

---

# En resumen

## Principales hallazgos

En cuestión de unos meses, la pandemia de la COVID-19 ha pasado de una crisis de salud pública sin paralelo en la memoria viva a una gran crisis económica y laboral cuyo alcance total aún se está desarrollando. Las estrategias de contención y mitigación se implementaron rápidamente para frenar el contagio y evitar el colapso de los sistemas de atención médica. Esas estrategias lograron limitar la propagación del virus y las muertes asociadas. Incluso donde no se adoptaron tales medidas de confinamiento, los ciudadanos asumieron en gran medida prácticas similares; trabajando desde casa siempre que fuera posible, evitando grandes reuniones, el uso de transporte público y las compras en tiendas físicas. La pandemia que se desarrolló llevó a un "choque de oferta" importante, ya que se interrumpieron las cadenas de suministro internacionales, los trabajadores se enfermaron, fueron puestos en cuarentena o sujetos a bloqueos, y las empresas se encontraron incapaces y, en algunos casos, prohibidas de operar. A pesar de una respuesta política sin precedentes por parte de los gobiernos y los bancos centrales, el aumento de la incertidumbre, la disminución de los ingresos de los hogares y las medidas de distancia física obligatorias o autoimpuestas llevaron a una caída en la inversión y el consumo. Esto convirtió rápidamente lo que inicialmente era un "choque de oferta" en un "choque de demanda", presionando aún más a las empresas. Si bien las condiciones económicas y del mercado laboral están evolucionando rápidamente, la evidencia disponible sobre el impacto inicial de la COVID-19 en los mercados laborales de la OCDE, al momento de escribir esto, muestra que:

- La movilidad individual a los lugares de trabajo, así como a los centros de transporte público disminuyó drásticamente en marzo y abril, no solo en los países que aplicaron medidas obligatorias estrictas, sino también donde los gobiernos confiaron más en la información y la comunicación pública para impulsar cambios en el comportamiento individual (por ejemplo, distanciamiento e higiene mejorada). Por lo tanto, la caída dramática de la actividad económica es el resultado no solo de restricciones obligatorias, sino que también refleja las reacciones de las personas a las recomendaciones no vinculantes y su mayor conciencia de la gravedad de la pandemia.
- El impacto inicial de la crisis de la COVID-19 en los mercados laborales de la OCDE, donde hay datos disponibles, ha sido diez veces mayor que el observado en los primeros meses de la crisis financiera mundial de 2008: teniendo en cuenta tanto la caída del empleo como la reducción de las horas trabajadas entre los que permanecieron en el trabajo, el total de horas trabajadas cayó un 12.2% en los primeros tres meses en comparación con el 1.2% en 2008. Esto refleja la naturaleza especial de la crisis de COVID-19, ya que muchos países han "suspendido" sectores enteros de su economía para contener la propagación del virus.
- La respuesta inicial de desempleo de los países a la crisis de COVID-19 ha variado de manera notoria. En algunos países, el desempleo saltó inmediatamente a niveles récord, mientras que, en otros, aumentó modestamente hasta ahora, o no lo hizo en absoluto. Esta notoria heterogeneidad refleja en gran medida las diferencias en las respuestas políticas. Pocos países dependen casi exclusivamente de las prestaciones de desempleo para asegurar los ingresos de las personas que perdieron su trabajo. Otros han hecho un uso masivo de los esquemas de retención de trabajo, es decir, apoyo público para reducir las horas de trabajo o despedir trabajadores, mientras los mantienen empleados. Las diferencias entre países en la clasificación de "trabajadores que no trabajan" (debido al trabajo a corto plazo) y aquellos en "despido temporal" también contribuyen a las disparidades en el desempleo medido.

- Incluso en países con esquemas integrales de retención de empleos y aquellos que prohibieron o restringieron los despidos, el número de solicitantes de empleo aumentó, ya que los contratos temporales no se renovaron y las actividades de contratación de las empresas colapsaron: las ofertas de trabajo en línea cayeron un 35% entre febrero y mayo en Estados Unidos y en países europeos de la OCDE.
- Dadas las incertidumbres excepcionales que caracterizan a las perspectivas a corto plazo, la OCDE considera dos escenarios epidemiológicos para los próximos 18 meses: uno, donde el virus continúa retrocediendo y permanece bajo control, y otro, donde una segunda ola de contagio rápido estalla más adelante en 2020. Según las proyecciones de la OCDE, el desempleo aumentará a un promedio de 9.4% en toda la OCDE para fines de 2020 (superior al 5.3% de fines de 2019). En el caso de una segunda ola de pandemia a fines de 2020, la tasa de desempleo aumentaría aún más al 12.6%. Además, las proyecciones apuntan solo a una recuperación gradual: la tasa de desempleo se mantendrá en o por encima del nivel máximo observado durante la crisis financiera mundial, llegando a 7.7% para el final de 2021 sin una segunda ola (y 8.9% en caso de una segunda ola), con diferencias sustanciales entre países.
- Los trabajadores vulnerables son los más afectados por la crisis. Los trabajadores con salarios bajos han sido clave para garantizar la continuación de los servicios esenciales durante los bloqueos, a menudo con un riesgo sustancial de exponerse al virus mientras trabajan. También han sufrido mayores pérdidas de empleo o ingresos. Los trabajadores que no tienen un empleo estándar (es decir, permanente, dependiente a tiempo completo), en particular los trabajadores independientes, han estado particularmente expuestos a la conmoción. Los jóvenes corren el riesgo de estar una vez más entre los grandes perdedores de la crisis actual. Los graduados de este año enfrentan perspectivas sombrías, con pocas posibilidades de asegurar un trabajo, o incluso una pasantía, a corto plazo; sus pares mayores están experimentando la segunda crisis severa en sus carreras aún jóvenes. Hasta ahora, las mujeres han experimentado una mayor disminución en el empleo que los hombres, a diferencia de la crisis anterior. Mientras tanto, el cierre generalizado de guarderías y escuelas probablemente amplificó su carga de trabajo no remunerado en el hogar.

Los países de la OCDE han respondido con medidas sin precedentes para contener los daños y apoyar a los trabajadores, sus familias y empresas. Más allá de proporcionar apoyo financiero directo e indirecto a las empresas, la gran mayoría de los países de la OCDE han fortalecido el apoyo a los ingresos para los trabajadores que pierden sus empleos o ingresos. Muchos esquemas de retención laboral han sido ampliados o introducidos para preservar empleos en empresas que sufren una reducción temporal en la actividad comercial. Algunos también endurecieron la regulación del despido o facilitaron la contratación o la renovación de trabajadores con contratos temporales. Dado el riesgo de los trabajadores de exponerse a la COVID-19 en el lugar de trabajo o su necesidad de una mayor flexibilidad para trabajar desde el hogar cuando se cerraron las escuelas y los centros de atención, muchos países de la OCDE también tomaron medidas para facilitar las labores a distancia a los trabajadores que no tienen que estar físicamente presentes en su lugar de trabajo. La mayoría de ellos también fortaleció la licencia por enfermedad remunerada, incluidos, en algunos casos, a trabajadores en cuarentena. Tomaron medidas para abordar las necesidades imprevistas para los padres que trabajan afectados por guarderías o cierres de escuelas.

A medida que la pandemia comenzó a retroceder, los países comenzaron a relajar las políticas de contención, pero resolver la crisis de salud sigue siendo la condición esencial previa para resolver la crisis económica y laboral. Una vacuna puede demorar en desarrollarse, producirse y distribuirse. Sin embargo, una segunda ola también se puede evitar al aumentar las pruebas, el seguimiento y el rastreo, mejorar las medidas de higiene personal y continuar aplicando políticas de distanciamiento físico, como prohibir grandes reuniones y alentar a las personas a trabajar desde casa. Durante esta fase de

posconfinamiento, algunas de las políticas adoptadas en los primeros meses de la crisis deberán adaptarse y, en algunos casos, diferenciarse para tener en cuenta la gran heterogeneidad en las condiciones entre sectores, empresas y trabajadores. En particular:

- Aproximadamente la mitad de todos los trabajadores están empleados en un trabajo que requiere interacciones físicas significativas y, por lo tanto, enfrentan un riesgo de contagio. Los altos estándares de seguridad y salud ocupacional, definidos y aplicados por las autoridades públicas y/o por los interlocutores sociales, siguen siendo una prioridad.
- La licencia por enfermedad remunerada puede seguir desempeñando un papel importante para contener y mitigar la propagación del virus y proteger los ingresos, el empleo y la salud de los trabajadores enfermos y sus familias. En el futuro, los países deberían considerar cerrar las brechas conocidas ampliamente en las regulaciones de licencias por enfermedad remuneradas, al tiempo que refuerzan los incentivos laborales y el apoyo al empleo para facilitar el regreso al trabajo.
- Los esquemas de retención de empleos deben estar dirigidos solo a aquellos trabajos que están en riesgo de ser terminados pero viables a mediano o largo plazo. Exigir a las empresas que carguen con parte del costo, límites más estrictos en la duración e incentivos para buscar trabajo y capacitarse, son algunos instrumentos que los responsables políticos y los interlocutores sociales pueden movilizar en los próximos meses para alcanzar este objetivo.
- La cobertura y la adecuación del apoyo a los ingresos deberán revisarse a medida que evolucione la crisis. Si las condiciones débiles del mercado laboral persisten, puede haber buenas razones para extender la duración de las prestaciones de desempleo para evitar que los solicitantes de empleo se deslicen demasiado rápido a prestaciones de ingresos mínimos mucho menos generosos. La duración, la focalización y la generosidad de los programas de apoyo a los ingresos de emergencia implementados en los primeros meses de la crisis deben reevaluarse para garantizar que el apoyo llegue a los más necesitados. Los requisitos de "obligaciones mutuas", que comprometen a los beneficiarios de prestaciones por desempleo a los esfuerzos activos para encontrar empleo, deben restablecerse progresivamente donde hayan sido suspendidos temporalmente.
- Los solicitantes de empleo también necesitan asistencia para encontrar nuevo trabajo. Los servicios de empleo públicos y privados deben ampliar sus capacidades y hacer un mayor uso de los servicios digitales sin renunciar a las reuniones en persona con aquellas con limitadas habilidades digitales. La capacitación en línea y fuera de línea puede ayudar a los solicitantes de empleo, así como a los trabajadores en esquemas de retención de empleo, a encontrar trabajos en sectores y ocupaciones más demandados y contrarrestar el riesgo de desempleo a largo plazo. Los subsidios de contratación, en particular si están destinados a trabajadores con salarios bajos, pueden promover la creación de empleo.
- Los países deben actuar rápidamente y ayudar a los jóvenes a mantener sus vínculos con el mercado laboral. El apoyo a las empresas que ofrecen empleo o experiencia laboral a los jóvenes ha demostrado ser eficaz para promover la creación de empleo. La divulgación efectiva es crucial para restablecer el contacto con los jóvenes que perdieron sus trabajos o dejaron la escuela sin encontrar empleo. Las garantías juveniles, que dan derecho a todos los jóvenes a una oferta oportuna de empleo o capacitación, pueden proporcionar un buen marco para garantizar que ningún joven desempleado quede sin apoyo en la crisis actual.



## Introducción

El brote a fines de 2019 de una nueva forma de coronavirus responsable de la grave enfermedad respiratoria COVID-19, y su rápida difusión en todo el mundo, se ha convertido en una crisis de salud pública sin paralelo en la memoria viva y ha llevado a la economía mundial a la recesión más profunda desde la Gran Depresión. Para contener la propagación del virus y sus efectos mortales, muchos países de todo el mundo impusieron restricciones sin precedentes —al menos en tiempo de paz— a la movilidad individual y las actividades económicas en el primer semestre de 2020. Estas medidas parecen haber logrado limitar el contagio en todos los países de la OCDE. Sin embargo, la combinación de gran incertidumbre, miedo a la infección, restricciones individuales acatando las instrucciones públicas y cierres obligatorios, inmediatamente produjeron una fuerte contracción en la actividad económica y se puso a prueba la resistencia de los mercados laborales, los sistemas de protección social y a las sociedades en general.

A diferencia de la crisis financiera mundial de 2008, los países de la OCDE reaccionaron rápidamente para establecer, desde las primeras etapas de la crisis, un conjunto de políticas fiscales y monetarias sin precedentes. Estas medidas fueron necesarias para contener el empleo y los efectos sociales de la crisis, pero también para proporcionar a las personas y empresas los incentivos y el apoyo adecuados para cumplir con las restricciones que los gobiernos ordenaron o recomendaron.

A pesar de estas medidas, el impacto inmediato en los mercados laborales de la OCDE ha sido hasta ahora, varias veces mayor que durante los primeros meses de la crisis financiera mundial, y mucho más grave de lo que las estadísticas de desempleo en algunos países han sugerido hasta ahora. Es poco probable que sus efectos se desvanezcan rápidamente, ya que el choque de oferta se ha convertido rápidamente en un choque de demanda, y la actividad económica en muchos sectores sigue siendo moderada. Además, ahora que los países comenzaron a relajar las políticas de contención y pasar a una "nueva normalidad", los responsables de formular políticas enfrentan la difícil tarea de trasladar la economía de la "atención intensiva", con un apoyo masivo, a la "atención a largo plazo", donde el apoyo debe ser diferenciado de acuerdo a las condiciones de sectores, empresas y trabajadores.

Este capítulo proporciona una primera evaluación del impacto inicial de la COVID-19 en el mercado laboral, así como de las respuestas políticas sin precedentes de los países de la OCDE. También intenta proporcionar algunas primeras reflexiones sobre cómo los países podrían adaptar las medidas tomadas durante los primeros meses de la crisis a la fase gradual posterior al confinamiento.

El capítulo está organizado de la siguiente manera: La Sección 1.1 describe brevemente el brote del virus y la serie de restricciones que los países establecen para limitar la movilidad individual y la actividad económica, la Sección 1.2 proporciona una primera evaluación del impacto de la COVID-19 en el mercado laboral en los países de la OCDE, así como una perspectiva a futuro basada en las últimas proyecciones de la OCDE. La Sección 1.3 describe la respuesta política inicial de los países de la OCDE, mientras que la Sección 1.4 intenta proporcionar, en un contexto altamente incierto, una discusión sobre cómo podría evolucionar la combinación de políticas durante un período de posconfinamiento gradual. Este capítulo se basa en gran medida en una serie de informes de políticas sobre el mercado laboral, las políticas sociales y los problemas de salud publicados desde el comienzo de la pandemia. Se pueden encontrar en el Centro digital de la OCDE para abordar el coronavirus (COVID-19), en <http://www.oecd.org/coronavirus/en/>.

### 1.1. El brote del coronavirus

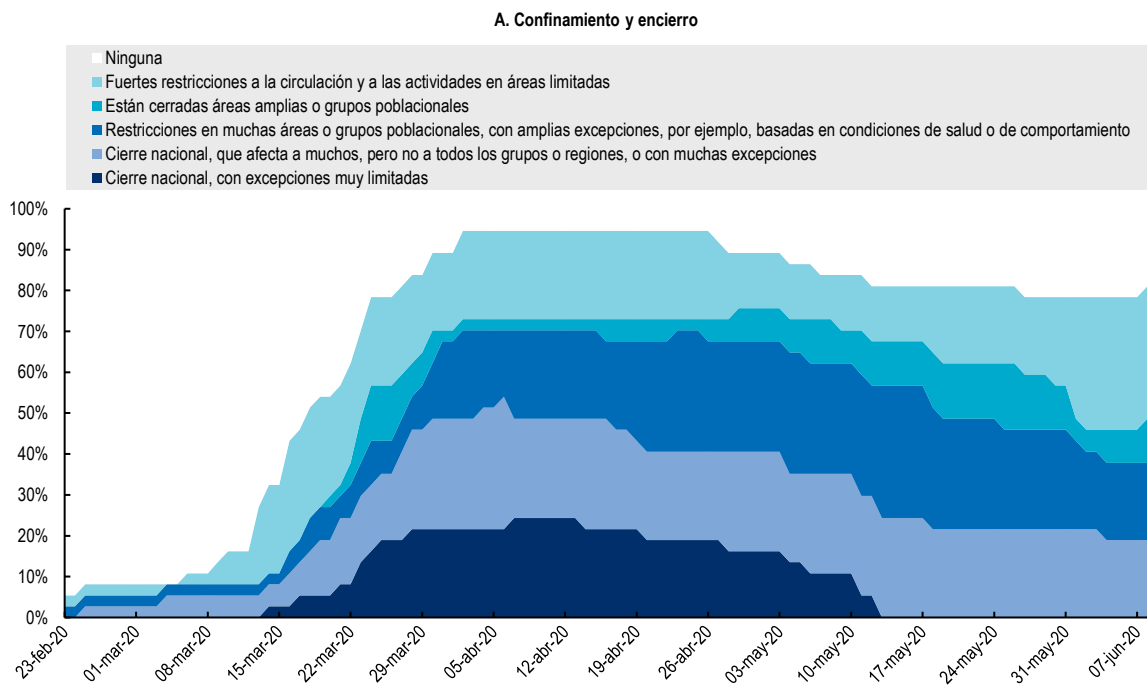
A fines de 2019, la ciudad de Wuhan, ubicada en la provincia china de Hubei, experimentó un brote de neumonía por un nuevo coronavirus: el coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo severo (SARS-CoV-2) que causa la enfermedad infecciosa Enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19). Desde estos casos iniciales, el número de casos confirmados de COVID-19 ha crecido rápidamente y se ha extendido a la

mayoría de los países y territorios de todo el mundo. Ya supera los 10 millones de casos confirmados y se han registrado más de 500 000 muertes.<sup>1</sup> El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró una pandemia<sup>2</sup> y los países comenzaron a implementar un conjunto de medidas sin precedentes que restringen la movilidad y actividad económica para "aplanar la curva", evitar el colapso de sus sistemas de atención médica y, lo que es más importante, reducir el número de muertes (OCDE, 2020<sub>[1]</sub>). Las estrategias de contención y mitigación<sup>3</sup> iban desde esfuerzos más intensos para detectar casos desde el principio y rastrear el contacto con otras personas hasta medidas estrictas de distanciamiento físico, que incluyen el cierre nacional completo y el cierre de la economía, a excepción de una serie de "actividades esenciales".

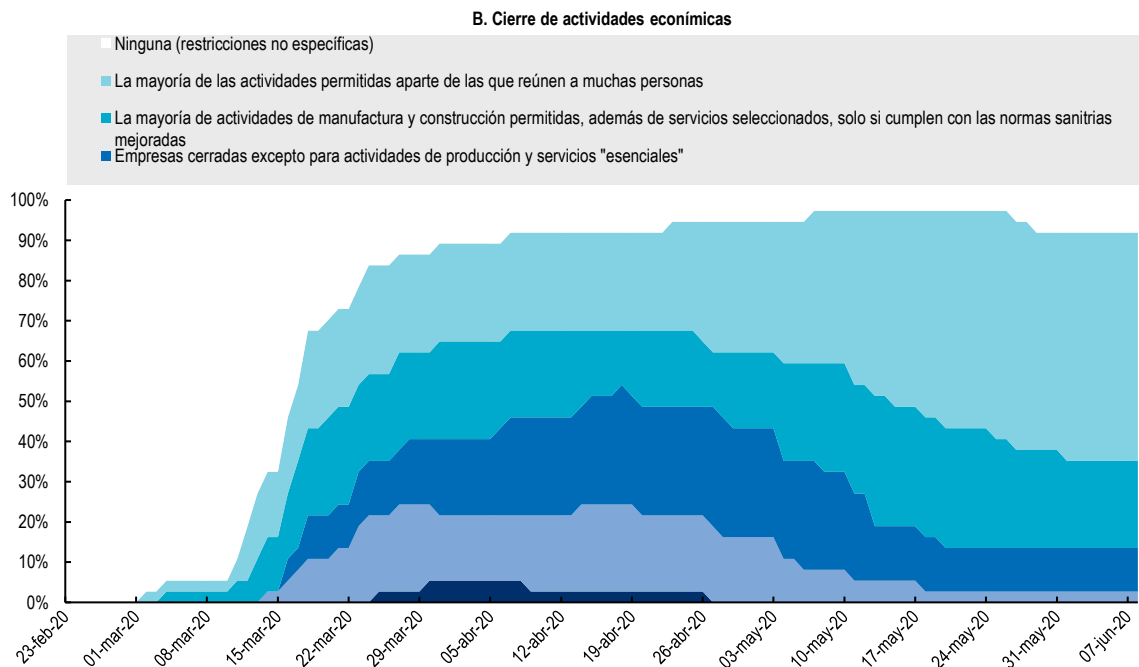
Para la primera mitad de abril de 2020, el 90% de los países de la OCDE habían impuesto alguna forma de intervención no farmacéutica (es decir, restricciones a la movilidad individual, así como a las actividades económicas) para contener la propagación del virus (Figura 1.1): la mayoría de los países de la OCDE cerraron escuelas, restringieron viajes y prohibieron las reuniones públicas. La naturaleza exacta y el alcance de estas medidas variaron sustancialmente (Hale et al., 2020<sub>[2]</sub>). En algunos países, como Italia, Nueva Zelanda y España, las restricciones eran obligatorias y se aplicaban a todo el territorio nacional. En otros, como Suecia o México, se recomendaron restricciones, pero no se impusieron y se limitaron a áreas o grupos específicos. Las restricciones a la actividad económica también variaron: en algunos países, todas las empresas no esenciales se cerraron por decreto, mientras que en otros las restricciones se aplicaron solo a actividades o sectores que reunían a muchas personas, como el entretenimiento y el alojamiento.

Las políticas de contención y mitigación han tenido un efecto inmediato en los patrones de movilidad en todos los países. A medida que los gobiernos emitieron restricciones obligatorias o invitaron a sus ciudadanos a reducir los contactos físicos, la movilidad individual comenzó a disminuir al tiempo que las personas comenzaron a refugiarse en sus hogares. La Figura 1.2 representa datos basados en ubicaciones<sup>4</sup> de teléfonos inteligentes en un grupo de países seleccionados de la OCDE (todos los demás países de la OCDE se pueden encontrar en la Figura 1.A.1 del Anexo). Muestra que incluso en países donde las restricciones eran más limitadas, como Suecia, los desplazamientos a lugares de trabajo y a centros de transporte público disminuyeron notablemente entre principios y finales de marzo. La única excepción notable es Corea, que, desde el principio, implementó una estrategia de pruebas rápidas y masivas, seguimiento y rastreo para contener la propagación del virus sin detener la actividad económica (OCDE, 2020<sub>[3]</sub>). Como sugiere la Figura 1.2, las medidas obligatorias explican solo en parte la disminución de la movilidad observada en todos los países. Según Maloney y Taskin (2020<sub>[4]</sub>), la mayor parte de la disminución de la movilidad refleja la incidencia de casos de COVID-19 local y nacional y la mayor conciencia, miedo o responsabilidad social resultante.

**Figura 1.1. Restricciones a la movilidad individual y a las actividades económicas en los países de la OCDE**



Participación porcentual del número total de países de la OCDE con países agrupados por su estrategia de mitigación



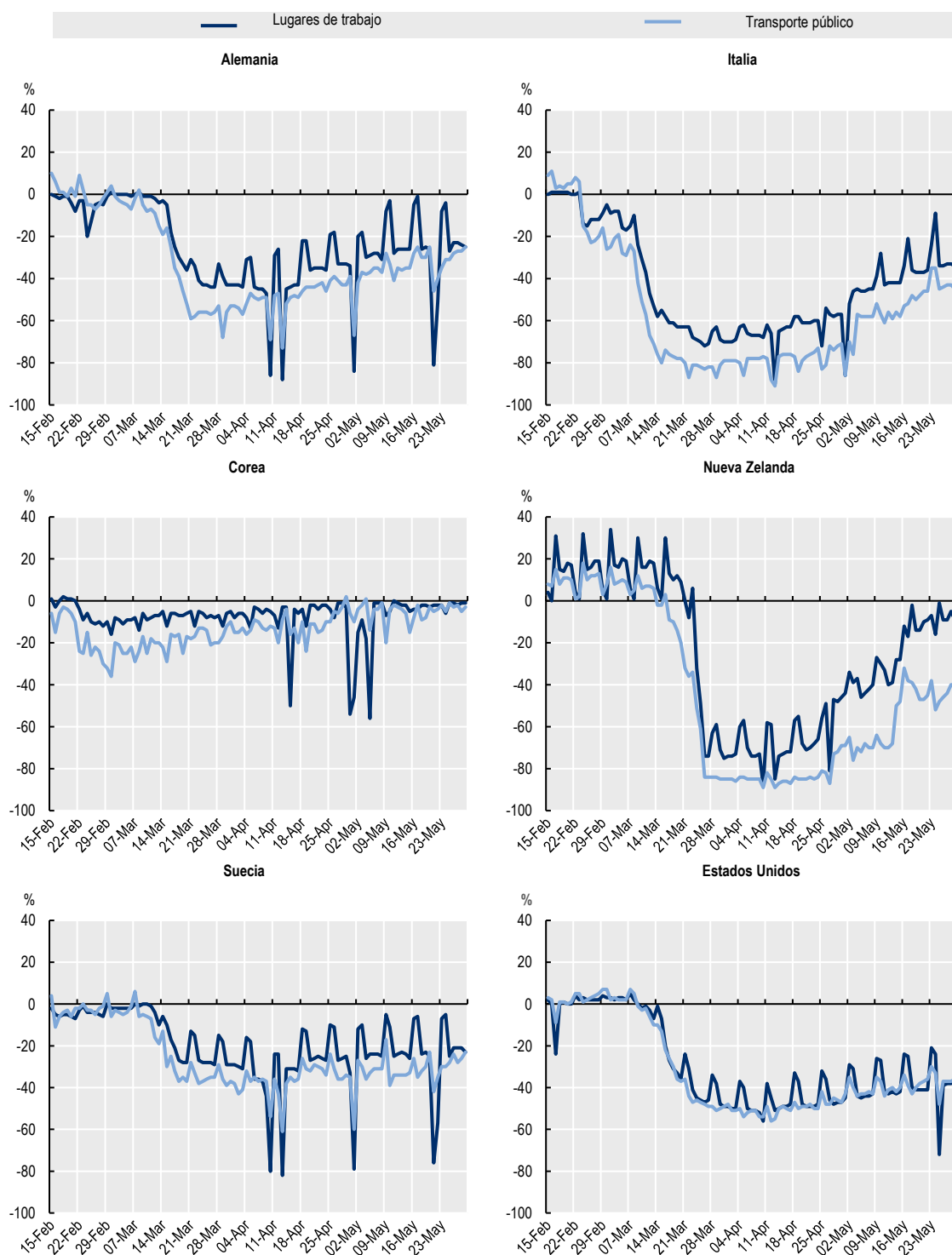
Nota: Las categorías de la leyenda son mutuamente excluyentes, es decir, cada país cae en una sola categoría.

Fuente: OECD COVID-19 country policy tracker, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/#country-tracker> (Consultado el 8 de junio de 2020).

StatLink 2 <https://stat.link/hwzxm>

## Figura 1.2. La movilidad individual disminuyó en todos los países de la OCDE, incluso cuando las restricciones eran relativamente leves

Porcentaje de cambio en la movilidad en relación con el valor medio durante el período de 5 semanas del 3 de enero al 6 de febrero de 2020



Fuente: Google LLC "Google COVID-19 Community Mobility Reports", <https://www.google.com/covid19/mobility/> (consultado el 8 de junio de 2020).

StatLink 2 <https://stat.link/zs6e49>

## 1.2. La pandemia tuvo un efecto inmediato y grave en la economía y los mercados laborales

El "distanciamiento físico" resultante de la restricción voluntaria de la movilidad y/o las estrategias de contención y mitigación obligatorias fue eficaz para reducir la propagación del virus y evitar un colapso de los sistemas de atención médica que, a su vez, habría resultado en un número mucho mayor de muertes. (Deb et al., 2020<sup>[5]</sup>). Sin embargo, el cierre asociado de sectores enteros de la economía o, en algunos casos, incluso la gran incertidumbre y el temor de las personas a la infección han tenido un efecto inmediato y dramático en las economías y los mercados laborales de la OCDE.

Al principio, la pandemia de COVID-19 causó un "choque de oferta". La propagación del virus interrumpió las cadenas de suministro internacionales, primero con China y luego en la mayoría de los países y regiones, y redujo las horas de trabajo de los trabajadores porque estaban en cuarentena, enfermos o sujetos a cierres. Las empresas se vieron obligadas a suspender o reducir las operaciones, debido a cierres obligatorios, porque la demanda disminuyó a medida que las personas comenzaron a refugiarse en sus hogares o porque no podían garantizar las condiciones de seguridad y salud para sus empleados. Muchas empresas comenzaron a enfrentar restricciones de liquidez y algunas perdieron la capacidad de seguir pagando los salarios de sus empleados. A pesar de las intervenciones gubernamentales sin precedentes, la incertidumbre sobre la propagación del virus, así como, en muchos casos, la reducción del ingreso disponible de los hogares llevó a las personas y a las empresas a reducir la inversión y el consumo y a empezar a ahorrar más. El "choque de oferta" se convirtió rápidamente en un "choque de demanda".

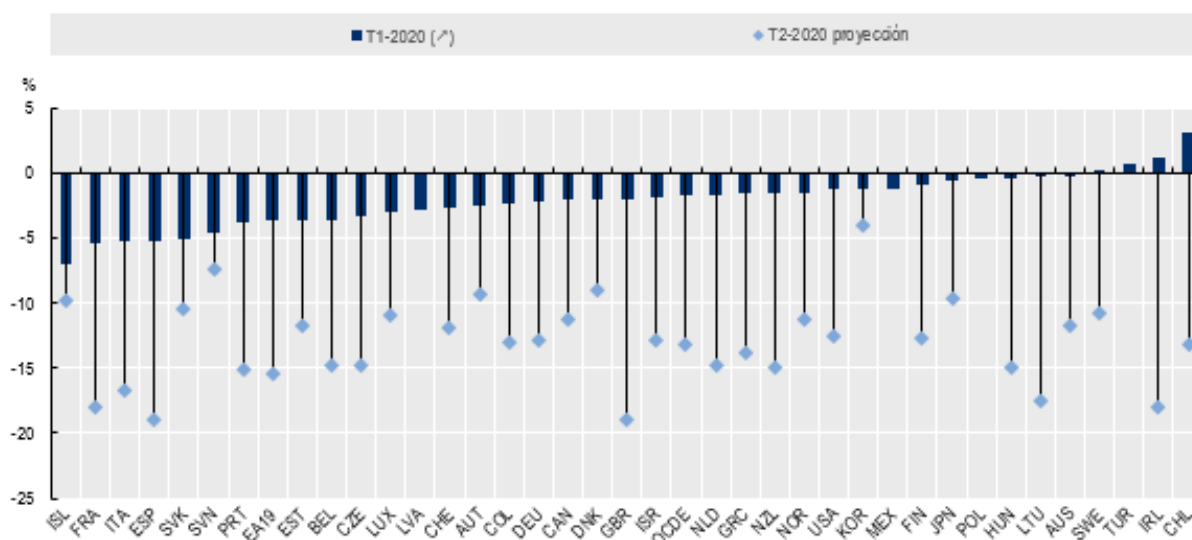
El impacto en el crecimiento económico fue inmediato y fuerte: el PIB cayó sustancialmente en el primer trimestre de 2020, aunque la mayoría de los países de la OCDE implementaron sus medidas de contención solo en la segunda mitad de marzo. La Figura 1.3 muestra que entre el último trimestre de 2019 y el primer trimestre de 2020, el PIB cayó 7% en Islandia, 5.3% en Francia e Italia, 5.2% en España, 3.8% en la zona del euro, 2.2% en Alemania, 2.1% en Canadá, 1.4% en Corea, 1.3% en Estados Unidos y 0.6% en Japón. Chile es el único país de la OCDE donde el PIB aumentó significativamente en el primer trimestre de 2020 en comparación con el último trimestre de 2019. Esto probablemente representa un repunte económico en los primeros meses del año después de los disturbios sociales que tuvieron lugar a fines de 2019. Las proyecciones para el segundo trimestre apuntan a una caída dramática adicional en todos los países de la OCDE para los cuales hay estimaciones trimestrales disponibles. En promedio en toda la OCDE, se prevé que el PIB haya caído 13.2 % en el segundo trimestre de 2020, con valores de -19% en España y el Reino Unido y -18% en Francia e Irlanda.

La evidencia preliminar disponible para varios países de la OCDE muestra un choque económico masivo no solo en países que introdujeron estrictas medidas obligatorias. La actividad económica también cayó sustancialmente cuando los gobiernos confiaron más en la conformidad social y/o el capital social. Esto probablemente refleja las reacciones de las personas a las recomendaciones no vinculantes y su mayor conciencia de la gravedad de la epidemia.

Un análisis de los efectos en el mercado laboral de las órdenes de quedarse en casa sobre las solicitudes iniciales de desempleo en Estados Unidos (Recuadro 1.1) muestra que el momento y el alcance de los cierres específicos del estado en Estados Unidos no jugaron mucho papel en la limitación o amplificación de la magnitud del impacto nacional en el mercado laboral y solo afectó a la organización laboral dentro de la empresa (por ejemplo, cambiar al teletrabajo). Además, la Figura 1.4 y la Figura 1.5 muestran que el mayor cambio en las reclamaciones de seguro de movilidad y desempleo tuvo lugar antes de todos los cierres estatales, con la excepción parcial de California. Esto sugiere que los efectos indirectos en todos los estados, en forma de reducción de la demanda de productos o interrupción de las cadenas de suministro, fueron de importancia secundaria, al menos al principio.

### Figura 1.3. El PIB disminuyó sustancialmente en el primer semestre de 2020

Cambio porcentual trimestral del PIB real, trimestre/1 2020 y proyecciones para el trimestre/2 2020



Nota: Las proyecciones trimestrales de crecimiento del PIB (T-2 2020) no están disponibles para Letonia, México, Polonia y Turquía.

Fuente: Cuentas Nacionales Trimestrales de la OCDE, OCDE (2020), "Producto interno bruto (PIB)" (indicador), <https://doi.org/10.1787/dc2f7aec-en> (consultado el 30 de junio de 2020) y OCDE (2020[6]), "Perspectivas económicas de la OCDE – Todas las ediciones", Perspectivas económicas de la OCDE: Estadísticas y proyecciones (base de datos), <https://doi.org/10.1787/826234be-en> (consultada el 10 de junio de 2020).

StatLink 2 <https://stat.link/61emg4>

Esto está en línea con la evidencia encontrada por otros análisis recientes para Estados Unidos y otros países de la OCDE. Chen et al. (2020<sup>[7]</sup>), por ejemplo, muestran que tanto la caída en el consumo de electricidad en 32 países europeos como el aumento en los reclamos iniciales de seguro de desempleo en todos los estados de Estados Unidos, están asociados con la movilidad observada de las personas. Las restricciones obligatorias, como el cierre de escuelas y negocios y las órdenes de refugio en el lugar, no parecen haber tenido un impacto adicional. Incluso en mayo, cuando los estados de Estados Unidos comenzaron a reabrir, el gasto en tarjetas de crédito no aumentó más en los estados que abrieron más rápido que en los que mantuvieron medidas de confinamiento (Chetty et al., 2020<sup>[8]</sup>). Andersen et al. (2020<sup>[9]</sup>) también analizan las transacciones con tarjeta de crédito y muestran que el gasto agregado en Dinamarca, donde se tomaron restricciones significativas en las actividades sociales y económicas, cayó marginalmente más que en Suecia, donde no se tomaron tales medidas. Hensvik et al. (2020<sup>[10]</sup>) muestran que las ofertas de trabajo en Suecia disminuyeron tanto como en Estados Unidos. Finalmente, Aum et al (2020<sup>[11]</sup>) comparan los efectos de la COVID-19 en el empleo en Corea, que no implementó un cierre, sino que se basó en pruebas y rastreo de contactos, con los efectos en el Reino Unido y Estados Unidos. Los investigadores encontraron que, como máximo, la mitad de las pérdidas de empleo en Estados Unidos y el Reino Unido se pueden atribuir a los cierres.

### Recuadro 1.1. El efecto del mercado laboral de los pedidos de estancia en el hogar en Estados Unidos

Varios países de la OCDE, especialmente aquellos con estructuras federales, adoptaron intervenciones no farmacéuticas (INF) tanto a nivel nacional como regional o local para contener la pandemia. Por ejemplo, el Gobierno de la Commonwealth de Australia emitió una orden federal el 29 de marzo limitando las reuniones a un máximo de dos personas, pero varios estados fueron mucho más allá, mientras que otros optaron por no seguir las nuevas recomendaciones. Italia primero impuso un estricto bloqueo a varias regiones y provincias en la parte norte del país, y posteriormente lo extendió a las otras regiones. En Alemania, las políticas de contención diferían entre *los Estados federados*.

En Estados Unidos, el gobierno federal emitió una declaración de emergencia el 13 de marzo y directrices de distanciamiento físico no vinculantes el 16 de marzo. Los gobernadores de la mayoría de los estados emitieron órdenes vinculantes de permanencia en casa en las tres semanas siguientes. Sin embargo, mientras que algunos estados y administraciones locales las emitieron muy pronto –en California, por ejemplo, algunos condados ya emitieron órdenes de permanencia en el hogar el 16 de marzo y se estableció un bloqueo en todo el estado el 19 de marzo– otros esperaron más tiempo por preocupaciones en la economía. Si bien los cierres estatales fueron eficaces para frenar la difusión de la epidemia, su impacto directo en el mercado laboral es menos evidente, especialmente en el contexto de una epidemia de rápida propagación, las normas federales que ya afectaban al comportamiento de las personas y a una economía conectada. El posible impacto de los cierres estatales ha sido, en efecto, parte de un intenso debate político y científico –véase, por ejemplo, Gupta et al. (Tracking Public and Private Responses to the COVID-19 Epidemic: Evidence from State and Local Government Actions, 2020); Painter y Qiu (Political Beliefs affect Compliance with COVID-19 Social Distancing Orders, 2020); Kahn, Lange y Wiczner (Labor Demand in the Time of COVID-19: Evidence from Vacancy Postings and UI Claims, 2020); Chetty et al. (Real-Time Economics: A New Platform to Track the Impacts of COVID-19 on People, Businesses, and Communities Using Private Sector Data, 2020); Friedson et al. (Did California's Shelter-In-Place Order Work? Early Coronavirus-Related Public Health Effects, 2020); y Coibion, Gorodnichenko y Weber (The Cost of the Covid-19 Crisis: Lockdowns, Macroeconomic Expectations, and Consumer Spending, 2020).

En este recuadro se evalúa el impacto de los cierres estatales en el mercado laboral con la ayuda de técnicas de estudio de eventos, utilizando alternativamente una medida de la movilidad hacia los lugares de trabajo y las solicitudes iniciales de seguro de desempleo (UI) como variable dependiente. Se estima el siguiente modelo simple

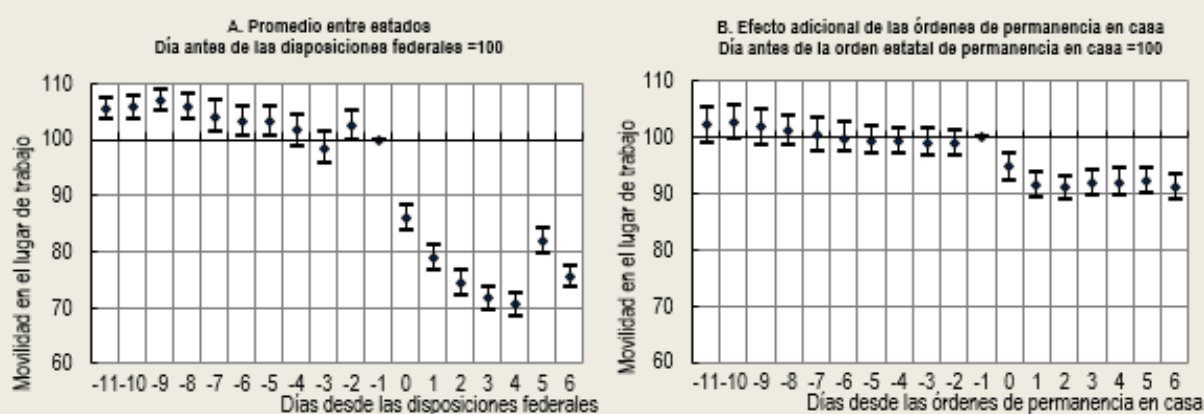
$$\log Y_{st} = \sum_{o=-\tau}^T \alpha_o D_{ost} + \mu_s + \mu_t + \varepsilon_{st}$$

donde  $Y$  representa la movilidad en el lugar de trabajo (resp. las reclamaciones iniciales de UI), la  $\mu$  representa los efectos fijos del estado  $s$  y el tiempo  $t$ ,  $D_{ost}$  son supuestos de tiempo específicos del estado indexados por  $o$ , que denota la distancia de tiempo desde la fecha del orden de permanencia en el hogar en el estado  $s$  (con  $o = 0$  que indica el día o la semana del orden) y  $\varepsilon$  es un término de error estándar. Los  $\alpha_o$ s son los parámetros de interés, que captan el efecto de las órdenes sobre la variable dependiente, en el día (resp. semana) de implementación y cada uno de los días siguientes (resp. semanas), tomando otros estados como grupo de control. Para garantizar que los estados "tratados" y de control sean comparables, la estimación de  $\alpha_o$ s debe ser insignificamente diferente de 0 para los valores negativos de  $o$  (es decir, entre  $-\tau$  and  $-1$ ). Como norma en el caso de los números absolutos, la variable dependiente está en logaritmo. Las estimaciones se presentan entonces en términos de efectos porcentuales en las figuras que se muestran a continuación.



Las estimaciones del modelo muestran que el promedio diario de movilidad en el lugar de trabajo entre estados se redujo el mismo día en que se anunciaron las directrices federales y siguió disminuyendo en los días siguientes (Figura 1.4, Panel A). Sin embargo, también se observa una tendencia negativa significativa en los días anteriores. El efecto estimado de los cierres estatales es menor, del 5-10% (Panel B), pero significativo y persistente, permaneciendo aproximadamente constante durante un mes (no se muestra en el gráfico). Los estados tratados y los de control parecen comparables. Esto sugiere que los cierres estatales tuvieron un efecto significativo en la organización del trabajo más allá de la tendencia nacional.

**Figura 1.4. Órdenes de permanencia en casa en EE. UU. y movilidad en el lugar de trabajo**



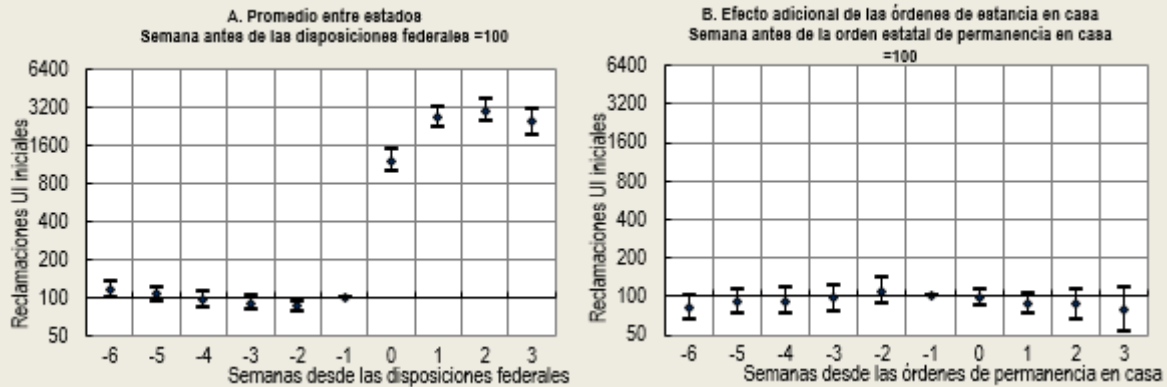
Nota: Los gráficos muestran los efectos fijos de tiempo estimado (Panel A) y los coeficientes de simulaciones de la orden estatal de tiempo-distancia (Panel B) a partir de un modelo de regresión lineal con el logaritmo de la movilidad en el lugar de trabajo como variable dependiente. El período de muestra son los días comprendidos del 15 de febrero al 18 de abril de 2020. En el Panel A, los efectos fijos de tiempo se cambian para que coincidan en 0 con la fecha de publicación de las disposiciones federales. El Panel A toma el día antes de que las disposiciones federales fueran anunciadas como referencia. El Panel B toma el día antes de que las órdenes de permanencia en casa se implementaran como referencia. El nivel de movilidad del lugar de trabajo en los días de referencia se establece en 100. Las barras representan intervalos de confianza del 95%, con errores agrupados en el nivel estatal.

Fuente: Cálculos de la OCDE utilizando anuncios estatales y Google COVID-19 Community Mobility Reports, <https://www.google.com/covid19/mobility/>.

StatLink 2 <https://stat.link/wd2m8s>

¿Los cambios en la organización del trabajo inducidos por las órdenes estatales de quedarse en casa también condujeron a un estallido adicional de desempleo? En la semana del anuncio de las directrices federales, las reclamaciones iniciales de UI se dispararon en un promedio de alrededor del 1 000% en relación con la semana anterior y alcanzaron alrededor del 3 000% después de dos semanas adicionales (Figura 1.5, Panel A)<sup>5.1</sup> También se observa un aumento moderado (de alrededor del 15%) en la semana anterior al anuncio, que es la semana de la declaración federal de emergencia. Por el contrario, no se observa ningún efecto adicional de los cierres estatales en las reclamaciones iniciales<sup>6</sup> de UI2 (Panel B)<sup>7</sup>. Este resultado, que es consistente con los de Kahn, Lange y Wiczer (Labor Demand in the Time of COVID-19: Evidence from Vacancy Postings and UI Claims, 2020) y de Chetty y otros (Real-Time Economics: A New Platform to Track the Impacts of COVID-19 on People, Businesses, and Communities Using Private Sector Data, 2020), sugiere que los pedidos obligatorios de permanencia en el hogar en todo el estado no tuvieron un efecto adicional discernible sobre el desempleo más allá de las tendencias agregadas.

**Figura 1.5. Órdenes de permanencia en casa en EE.UU. y reclamaciones iniciales del seguro de desempleo**



Nota: Los gráficos muestran los efectos fijos de tiempo estimado (Panel A) y los coeficientes de simulaciones de la orden estatal de tiempo-distancia (Panel B) a partir de un modelo de regresión lineal de registro con el logaritmo de las reclamaciones iniciales del seguro de desempleo como variable dependiente. El período de la muestra son las semanas que terminan el 1 de febrero hasta que finaliza el 18 de abril de 2020. En el Panel A, los efectos fijos de tiempo se cambian para que coincidan en 0 con la semana de publicación de las disposiciones federales. El Panel A toma la semana antes de que las disposiciones federales fueran anunciadas como referencia. El Panel B toma la semana antes de que las órdenes de permanencia en casa se implementaran como referencia. Los ejes Y se presentan en escala logarítmica, con el nivel de reclamaciones iniciales en las semanas de referencia establecido en 100. Las barras representan intervalos de confianza del 95%, con errores agrupados en el nivel estatal.

Fuente: Cálculos de la OCDE utilizando anuncios estatales y datos del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, <https://oui.doleta.gov/unemploy/claims.asp>.

StatLink <https://stat.link/okmnqw>

Los resultados de este recuadro sugieren que el momento y el alcance de los cierres específicos de cada estado en los Estados Unidos no desempeñaron un papel importante en la limitación o amplificación del alcance de la conmoción nacional sobre las reclamaciones de seguro de desempleo y afectaron principalmente a la organización del trabajo dentro de la empresa (por ejemplo, el cambio al teletrabajo).

1. Sin embargo, hay que subrayar que esa semana es también la semana en que se observa la mayor contracción mundial de la movilidad (véase más arriba).
2. Se atribuye una orden de permanencia en el hogar a una semana si entró en vigor a más tardar el día anterior al final de esa semana. Cambiando este parámetro a cero, dos o tres días se obtienen estimaciones cualitativamente similares.
3. Los estados de tratamiento y control parecen comparables. Los resultados son sólidos: i) excluyendo el estado que solo emitió un aviso de permanencia en el hogar (Massachusetts); ii) excluyendo los estados que tenían órdenes de permanencia en el hogar en condados seleccionados antes de las órdenes a nivel estatal; iii) excluyendo los estados que nunca emitieron órdenes de permanencia en el hogar; iv) controlando ya sea para la movilidad general o la movilidad en el lugar de trabajo; y v) reemplazando la variable dependiente con el nivel de reclamos iniciales en el momento  $t$  dividido por la fuerza laboral del estado en la semana anterior a las órdenes de permanencia en el hogar. No se observa ninguna diferencia significativa entre los estados de bloqueo temprano y tardío, en los que las órdenes tempranas de permanencia en el hogar se identifican como las emitidas a más tardar una semana después de la publicación de las directrices federales.

### 1.2.1. El impacto inicial en el mercado laboral

Si bien la crisis de COVID-19 ha pasado la primera fase de bloqueos y cierres de empresas, el impacto en el mercado laboral, sin precedentes, es probable que se profundice significativamente en el futuro. Esta sección proporciona una primera evaluación del impacto inicial de la crisis, movilizando una combinación de datos administrativos y de encuestas disponibles al momento de la redacción. Esta primera evaluación del impacto inicial, aunque ya es muy dramática y sin comparación en el período de posguerra, debe considerarse como parcial y preliminar.

*La tasa de desempleo ofrece solo una orientación parcial sobre el alcance de la crisis laboral.*

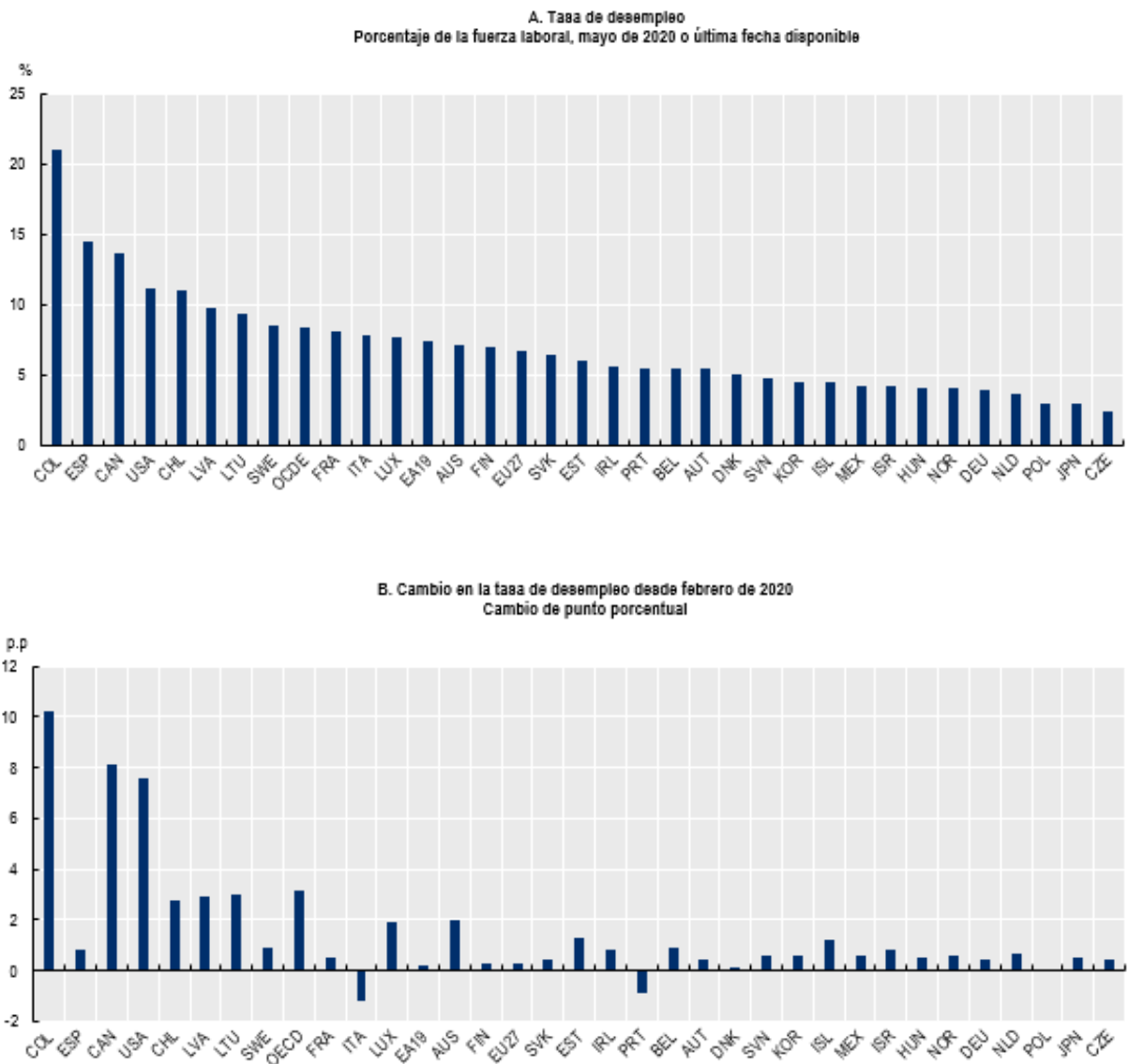
Los cambios en las tasas de desempleo desde el inicio de la crisis de COVID-19 han variado marcadamente (véase la Figura 1.6) reflejando diferencias fundamentales en las respuestas políticas de los países, pero también la complejidad de recopilar y comparar estadísticas del mercado laboral en tiempos de pandemia.

En Estados Unidos, la tasa de desempleo aumentó de su mínimo de 50 años de 3.5% en febrero a 14.7% en abril de 2020, el nivel más alto en la historia de la serie (es decir, desde enero de 1948). Luego cayó al 13.3% en mayo y al 11.1% en junio. Sin embargo, el 73% de los desempleados en mayo en Estados Unidos, estaban en despido temporal. En junio, la proporción de desempleados en despidos temporales cayó al 59%.<sup>8</sup> Esto sugiere que parte del aumento inicial del desempleo puede reabsorberse si la pandemia se mantiene bajo control y la economía se reinicia a buena velocidad. Pero también muestra que parte de las pérdidas iniciales de trabajo se están volviendo permanentes, ya que algunas empresas no vuelven a abrir después del cierre. En Canadá, la tasa de desempleo aumentó en 7.4 puntos porcentuales de 5.6% a 13% entre febrero y abril, y aumentó un poco más en 13.7% en mayo. Al igual que en Estados Unidos, el aumento inicial fue impulsado por despidos temporales, y la gran mayoría de los nuevos desempleados esperaban regresar a su trabajo anterior dentro de los seis meses.

En otros países de la OCDE, donde los datos están disponibles solo hasta abril o mayo al momento de escribir este capítulo, las estadísticas del mercado laboral aún no identifican un efecto notorio de la crisis. Colombia es una excepción: aquí, el desempleo aumentó en 9 puntos porcentuales entre febrero y abril. Entre los demás países, Lituania registró los mayores aumentos (+3 puntos porcentuales hasta mayo) seguida de Letonia (+2.9 puntos porcentuales hasta mayo) y Chile (+2.8 puntos porcentuales hasta abril). Mientras tanto, la tasa de desempleo disminuyó hasta mayo en Italia (-1.2 puntos porcentuales) y Portugal (-0.9 puntos porcentuales): este sorprendente resultado refleja no tanto una mejora en el mercado laboral, sino un cambio hacia la inactividad cuando las personas desempleadas dejaron de buscar trabajo durante la pandemia.

La visible heterogeneidad en la respuesta al desempleo en los países de la OCDE refleja diferencias fundamentales en la combinación de políticas de los países para amortiguar los efectos económicos y sociales de la crisis (véase la Sección 1.3) y la forma en que se reflejan en las estadísticas del mercado laboral. Estados Unidos dependen en gran medida de las prestaciones del seguro de desempleo para asegurar los ingresos de los desempleados, incluso en el caso de una crisis temporal. Mientras tanto, otros países de la OCDE, no solo los europeos, están haciendo un uso intensivo de los esquemas de retención de empleos que permiten reducir las horas de trabajo, o incluso detener el trabajo por completo, mientras mantienen a los trabajadores unidos a sus empresas.<sup>9</sup>

**Figura 1.6. El desempleo, medido en las encuestas nacionales, ha aumentado considerablemente solo en algunos países**



Nota: Estimación provisional para la OCDE al 2 de julio de 2020. Abril de 2020 para Chile, Colombia, Estonia, Hungría y Noruega; y junio de 2020 para Estados Unidos. En el caso de Grecia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, Suiza y Turquía aún no han publicado cifras para abril y, por lo tanto, no figuran en este gráfico. Los países se ordenan en orden descendente de la tasa de desempleo (Panel A). Las cifras de Suecia se refieren a las series ajustadas estacionalmente que difieren de los datos de componentes de tendencia publicados por Eurostat en su último comunicado de prensa. Debido a la introducción del nuevo sistema alemán de encuestas de hogares integrados, incluido el LFS, la tasa de desempleo mensual para mayo de 2020 es una estimación basada en las cifras registradas en períodos anteriores, teniendo en cuenta la evolución actual. La cifra de mayo de 2020 para México es una estimación de la OCDE basada en la encuesta telefónica INEGI ETOE y no es directamente comparable con los resultados de meses anteriores. La clasificación de las personas que no trabajan porque en un esquema de retención de empleo o un despido temporal difiere entre países (véase el texto principal).

Fuente: OECD (2020), "Unemployment rate" (indicator), <https://doi.org/10.1787/52570002-en> (consultado el 2 de julio de 2020).

StatLink <https://stat.link/5gdloz>

También hay otras razones, más técnicas pero importantes, por las cuales las tasas de desempleo en esta etapa ofrecen solo una orientación parcial sobre el alcance de la crisis del mercado laboral en los países de la OCDE y deben leerse con cierta precaución:

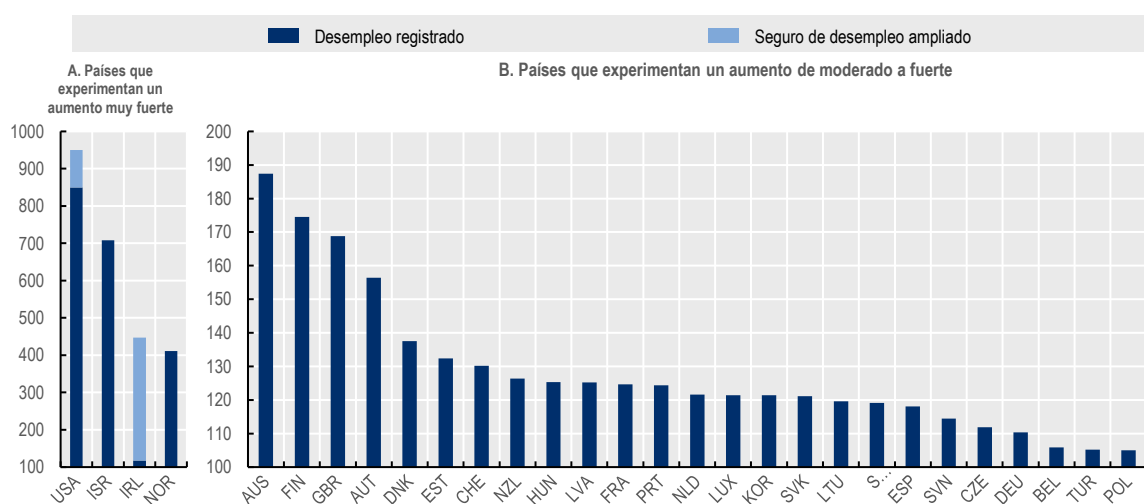
- Los datos de la encuesta no son necesariamente los más adecuados para dar cuenta de las crisis repentinas, como una pandemia, en términos de granularidad y tiempo. El momento específico en el que se recopilan los datos puede no permitir capturar el choque total. La crisis de COVID-19 también trajo desafíos muy prácticos a la producción de estadísticas del mercado laboral en todo el mundo. Los centros de atención telefónica operaban a menor capacidad y no era posible realizar entrevistas cara a cara. En Italia, por ejemplo, la muestra de la encuesta de población activa en marzo fue un 20% más pequeña de lo habitual debido a las restricciones impuestas para combatir la pandemia. En Estados Unidos, la tasa de respuesta a la encuesta de hogares en mayo, del 67%, fue aproximadamente 15 puntos porcentuales menor que en los meses previos a la pandemia.
- Las estadísticas de desempleo reflejan el hecho de que los bloqueos afectaron el comportamiento de búsqueda de empleo de las personas. Para ser considerada "desempleada", una persona sin trabajo debe buscar activamente un trabajo. Como las restricciones impuestas por los gobiernos y el temor a la infección probablemente obstaculizaron gravemente el comportamiento de búsqueda de empleo, algunas personas sin trabajo pueden considerarse como inactivas. Esto va a reducir el número medido de solicitantes de empleo y la tasa de desempleo. En Canadá, por ejemplo, 1.1 millones de personas no estaban en la fuerza laboral durante la semana del 12 de abril, pero habían trabajado en marzo o abril y querían trabajar. Pero debido a que no buscaban trabajo activamente, no se los consideraba desempleados. La tasa de desempleo de abril habría sido del 17.8% en lugar del 13% al incluir a los trabajadores que no se consideraron desempleados por razones específicas del cierre económico de COVID-19 (Statistics Canada, 2020<sup>[17]</sup>). También en Estados Unidos, el número de personas que no estaban en la fuerza laboral que querían un trabajo casi se duplicó entre marzo y abril de 2020, de 5.5 a 9.9 millones de personas (Oficina de Estadísticas Laborales de EE. UU., 2020<sup>[18]</sup>). Aún no se dispone de datos comparables sobre el empleo total y la inactividad en los países de la OCDE en los últimos meses.
- Las estadísticas de desempleo también pueden ser menos comparables entre países, porque los países clasifican el trabajo a corto plazo o los despidos temporales de manera diferente en sus estadísticas; consulte la nota detallada en la OCDE (2020<sup>[19]</sup>). Sin embargo, en los países europeos, las personas que informan estar temporalmente ausentes del trabajo se cuentan como "empleadas" en función de una pregunta específica que prueba su vínculo formal al trabajo: los encuestados se clasifican como empleados si indican que (i) la fecha de retiro cae dentro de los tres meses siguientes al despido (o más que eso, si se garantiza el retorno al empleo en la misma unidad económica), o que (ii) los trabajadores continúan recibiendo una remuneración de su empleador, incluido el pago parcial, incluso si también reciben apoyo de otras fuentes, incluyendo esquemas de gobierno. En Estados Unidos y Canadá, se considera que las personas en despidos temporales tienen un vínculo laboral más débil y se clasifican como "desempleados" si esperan ser reincorporados a su trabajo dentro de los seis meses.<sup>10</sup> Por lo general, estas diferencias tienen un impacto limitado en amplia comparabilidad de las estadísticas de empleo y desempleo. Sin embargo, en tiempos de crisis, la comparabilidad entre países de las estadísticas de desempleo puede verse significativamente afectada. Como ejemplo, desde el comienzo de la crisis, la Oficina Central de Estadística de Irlanda ha publicado una estimación alternativa de desempleo que incluye a los trabajadores en despido temporal y en la recepción de un nuevo pago de desempleo pandémico pagado a todos: al hacerlo, aumenta la tasa de desempleo medida en mayo de 5.6 a 26.1%.

*Las solicitudes iniciales de seguro de desempleo han alcanzado niveles históricamente altos.*

Los datos administrativos sobre los reclamos/beneficiarios del seguro de desempleo y las contribuciones a la seguridad social pueden proporcionar evidencia más detallada y en tiempo real, al menos al inicio de una crisis. Pueden ser una fuente de información complementaria y más oportuna. Y, sin embargo, tampoco permiten una evaluación completamente comparable de la situación del mercado laboral entre países, ya que todavía reflejan esencialmente las diferencias institucionales entre países y el papel muy diferente que desempeña el seguro de desempleo para amortiguar el efecto inmediato de un choque económico.

### Figura 1.7. El número de reclamaciones por seguro de desempleo aumentó sustancialmente en algunos países de la OCDE

Desempleo registrado (sin datos ajustados estacionalmente) en abril de 2020, base 100 en febrero de 2020



Nota: Los desempleados registrados son solicitantes de empleo registrados en oficinas laborales y/o servicios públicos de empleo. El desempleo registrado incluye a los trabajadores con licencia no remunerada en Israel y a los despidos temporales en Noruega y Estados Unidos. La cifra de los Países Bajos se refiere al número de beneficiarios del seguro de desempleo (WW-uitkeringen) y a las continuas reclamaciones de seguro de desempleo para Estados Unidos. El seguro de desempleo ampliado se refiere al Pago de Desempleo Pandémico COVID-19 en Irlanda y a la Asistencia por Desempleo Pandémico en Estados Unidos. Los datos están sujetos a las legislaciones nacionales. En consecuencia, los datos de desempleo registrados pueden no ser comparables entre países.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el desempleo registrado de la OCDE (2020), "Trabajo: Desempleados registrados y ofertas de empleo", Indicadores Económicos Principales (base de datos), <https://doi.org/10.1787/e9ade9e2-en> (consultado el 15 de junio de 2020), Portal de Información sobre el Mercado Laboral (Australia), STAR (Dinamarca), Live Register (Irlanda), Agencia de Empleo Israelí (Israel), KOSIS (Corea), NVA (Letonia), UZT (Lituania), ADEM (Luxemburgo), CBS (Países Bajos), Ministerio de Desarrollo Social (Nueva Zelanda), ESS (Eslovenia), ISKUR (Turquía) y Departamento de Trabajo (Estados Unidos).

StatLink 2 <https://stat.link/y091fk>

El número de reclamos de seguro de desempleo se disparó en varios países a medida que la crisis de COVID-19 golpeó (Figura 1.7), empujando los aumentos observados durante la crisis financiera mundial. Esto refleja un choque económico que inicialmente es mucho más amplio y abrupto que en 2008 y que bien puede continuar evolucionando de manera muy diferente. En todo Estados Unidos, más de 40 millones de trabajadores habían presentado reclamos de seguro de desempleo a fines de mayo, dos meses después del inicio de los cierres. Durante la crisis financiera mundial, tardó 1.5 años en alcanzar

ese número después de la quiebra de Lehman Brothers. Si bien estos números fueron noticia en todo el mundo, se registraron aumentos similares en otros países de la OCDE cuando se midieron en relación con el tamaño de la fuerza laboral. En Israel, la proporción de trabajadores en la fuerza laboral que había presentado un reclamo de seguro de desempleo a fines de abril fue siete veces mayor que antes de la crisis, con un 27.8%. Además, otros países de la OCDE registraron aumentos sustanciales en los números de solicitudes de desempleo, pero los esquemas de retención de empleos a menudo contribuyeron a amortiguar el efecto de la crisis laboral.

Además de las pérdidas de empleo observadas, la crisis también parece haber llevado a fuertes ajustes en el margen intensivo. Los datos disponibles de los últimos meses sobre las horas de trabajo y el trabajo a tiempo parcial por razones económicas (es decir, personas que hubieran preferido un empleo a tiempo completo) muestran que hubo un ajuste sustancial también en términos de cuánto tiempo trabajaron las personas empleadas. En Estados Unidos, por ejemplo, el número de personas que trabajan a tiempo parcial por razones económicas casi se duplicó a 10.9 millones entre marzo y abril.

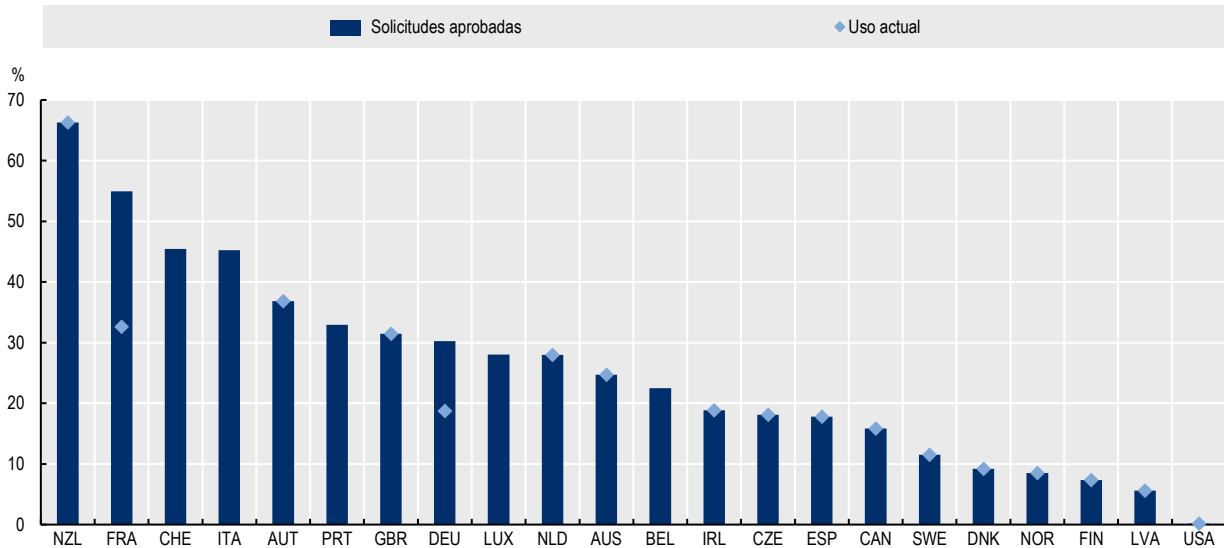
*Los esquemas de retención de empleos están amortiguando el impacto sobre el desempleo abierto en varios países de la OCDE*

Las compañías también hicieron un uso masivo de los esquemas de retención de empleos para recibir apoyo público para reducir las horas de trabajo de sus trabajadores, o ponerlos "en licencia". Alrededor de 60 millones de trabajadores en toda la OCDE han sido incluidos en reclamos de empresas por esquemas de retención de empleos, como el Kurzarbeit alemán o la Activité partielle francesa. Dichos esquemas permiten preservar los empleos en las empresas que experimentan una caída temporal en la actividad comercial, al tiempo que brindan apoyo a los ingresos a los trabajadores cuyas horas se reducen debido a una semana laboral más corta o despidos temporales (véase la Sección 1.3.2 para mayor detalle). El uso de estos instrumentos juega un papel importante para explicar por qué la mayoría de los otros países de la OCDE no experimentaron los aumentos masivos de desempleo abierto que se registraron en Canadá y Estados Unidos. En mayo, las solicitudes de las empresas de apoyo de los esquemas de retención de empleos sumaron el 66% de los empleados dependientes en Nueva Zelanda, más del 50% en Francia, más del 40% en Italia y Suiza, alrededor del 30% en Austria, Bélgica, Alemania y Portugal (Figura 1.8). El uso real de estos esquemas puede ser considerablemente menor que las solicitudes iniciales. En Francia y Alemania, por ejemplo, el uso real en el momento de la redacción de este informe, ha sido de alrededor del 60% de las solicitudes iniciales.<sup>11</sup>



### Figura 1.8. La participación en los planes de retención de empleo ha sido masiva en algunos países

Solicitudes aprobadas y participantes reales en planes de retención de empleo como proporción de empleados dependientes



Nota: Los datos se refieren a finales de mayo, excepto Luxemburgo y Suiza (finales de abril). Los datos para Estados Unidos se refieren a la participación en esquemas de compensación de corta duración. Australia, Canadá, Irlanda, los Países Bajos y Nueva Zelanda operan regímenes de subvenciones salariales, que no están condicionados a la reducción de las horas de trabajo (véase la sección 1.3.2). Las tasas de aceptación se calculan como un porcentaje de los empleados dependientes en el cuarto trimestre de 2019.

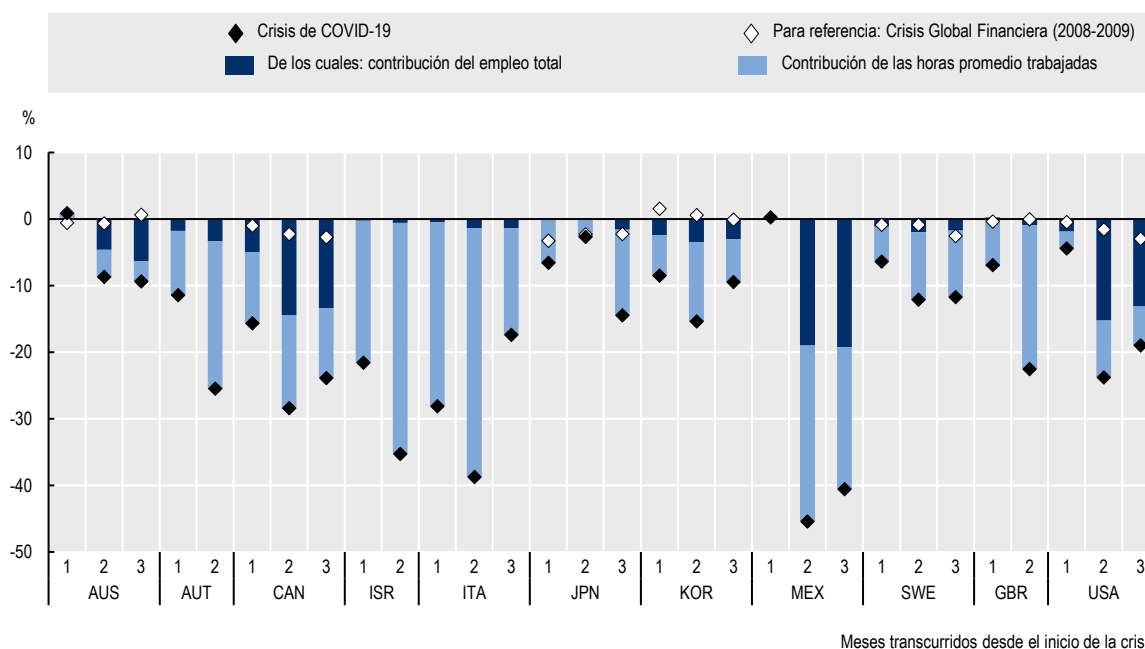
Fuente: Fuentes nacionales, para más detalles, véase OCDE (próximamente[20]), "Planes de retención de empleo durante la crisis de COVID-19 y más allá".

StatLink 2 <https://stat.link/9hdgb3>

Cuando se tiene en cuenta tanto el margen ampliado de ajuste (menos trabajadores empleados) como el margen intensivo (menos horas trabajadas entre los trabajadores restantes debido al trabajo a tiempo parcial o corto), el impacto de la crisis de COVID-19 en los mercados laborales de la OCDE ha sido, en promedio, diez veces mayor que la observada en los primeros meses de la crisis financiera mundial en 2008 (Figura 1.9): en promedio en todos los países para los que hay datos disponibles, el total de horas trabajadas cayó 12.2% en los primeros tres meses de la crisis en comparación con 1.2% de los primeros tres meses de la crisis financiera mundial.

## Figura 1.9. El impacto acumulado de la crisis de COVID-19 en el empleo y las horas de trabajo es diez veces mayor que durante la crisis financiera mundial

Cambio porcentual en el total de horas trabajadas con respecto a las horas trabajadas en el mes del inicio de la crisis



Nota: El punto de partida de la crisis financiera mundial es el mes de octubre de 2008. No se dispone de datos comparables en 2008-2009 para Austria, Israel, Italia y México. El punto de partida de la crisis de COVID-19 se refiere a enero de 2020 para Japón y febrero 2020 para todos los demás países. El total de horas trabajadas se refiere al total de horas efectivamente trabajadas por mes para Australia, Canadá y Japón; al total de horas efectivamente trabajadas por semana para Suecia, al promedio de horas reales trabajadas por semana multiplicadas por el empleo total para Austria, Israel, Italia, Corea y México, y al promedio semanal de horas reales trabajadas (sin incluir los trabajos fuera de un empleo) multiplicado por el número de personas empleadas en el trabajo para Estados Unidos. Los datos recientes de México son muy inciertos porque en abril se introdujo una nueva herramienta de estudio que puede afectar la comparabilidad de los resultados con meses anteriores. Fuente: Cálculos de la OCDE basados en los resultados de la Encuesta de la Fuerza Laboral para Australia, resultados mensuales de la Encuesta de la Fuerza Laboral Microcenso (LFS) para Austria, la Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral para Canadá, la Encuesta de la Fuerza Laboral para Israel, estimaciones mensuales de la Encuesta de la Fuerza Laboral para Italia, la Encuesta de la Fuerza Laboral para Japón, la Encuesta de Población Económicamente Activa para Corea, estimaciones mensuales de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) para México, la Encuesta de la Fuerza Laboral para Suecia y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/hg3r5m>

### *Las ofertas de trabajo y las contrataciones se paralizaron.*

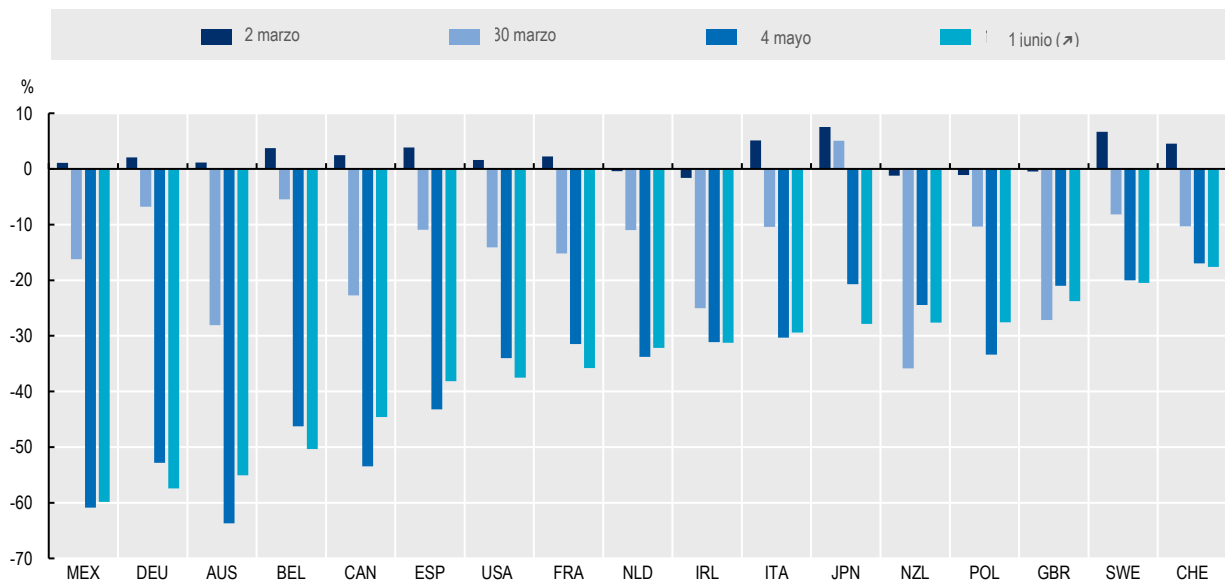
Además de los despidos, una reducción en la actividad de contratación de las empresas desempeñó un papel importante en el aumento del desempleo. Incluso los países con esquemas integrales de retención de empleos y aquellos que prohibieron o reglamentaron estrictamente los despidos (como Italia y España, véase la Sección 1.3.2) vieron aumentar su número de solicitantes de empleo, aunque a una escala mucho menor que en Canadá o Estados Unidos. Los contratos temporales no se renovaron y no se abrieron nuevos empleos. Las recesiones generalmente se caracterizan por grandes aumentos en la tasa de entrada al desempleo (es decir, más despidos) y grandes reducciones en la tasa de salida del desempleo (es decir, menos contrataciones y períodos de desempleo más largos (OCDE, 2009<sup>[21]</sup>), y esta crisis no es una excepción.

Aún no se dispone de datos comparables sobre contrataciones o vacantes laborales para todos los países de la OCDE. Sin embargo, los datos de alta frecuencia sobre las ofertas de trabajo en línea pueden proporcionar información en tiempo real sobre la demanda laboral y, a menudo, con un alto nivel de granularidad en la información sectorial, ocupacional y regional. Al basarse únicamente en la información publicada en línea, estos datos representan necesariamente una imagen parcial de la economía general, con diferentes grados de representatividad en todos los países. Dentro del país, generalmente representan en exceso las ocupaciones e industrias altamente calificadas.

A pesar de estas deficiencias, los datos<sup>12</sup> de ofertas de trabajo en línea dan testimonio del reciente colapso del mercado laboral de manera similar a otras cifras propuestas anteriormente. El número de anuncios de trabajo publicados en línea en un día determinado disminuyó 35% del 1 de febrero al 1 de mayo, en promedio en los 18 países de la OCDE para los que hay datos disponibles (Figura 1.10). Algunos países experimentaron caídas más grandes, como Canadá (43%), Irlanda (45%) y el Reino Unido (52%), mientras que otros experimentaron descensos más moderados, como Alemania (16%), Bélgica, Japón y Suiza (todos el 20%). La paralización en las publicaciones de vacantes no se materializó hasta marzo en la mayoría de los países, y había aumentado en promedio, 3.5 veces en tamaño a fines de abril en todos los países.<sup>13</sup> La paralización de puestos de trabajo continuó hasta el 1 de junio a pesar de la reapertura parcial de las actividades económicas en varios países de la OCDE.

### Figura 1.10. Las ofertas de empleo en línea han disminuido masivamente

Promedio de cambios en los datos diarios



Nota: Cambio en el número de nuevas ofertas de empleo en línea entre el 1 de febrero de 2020 y el día promedio de la semana que comienza con la fecha especificada.

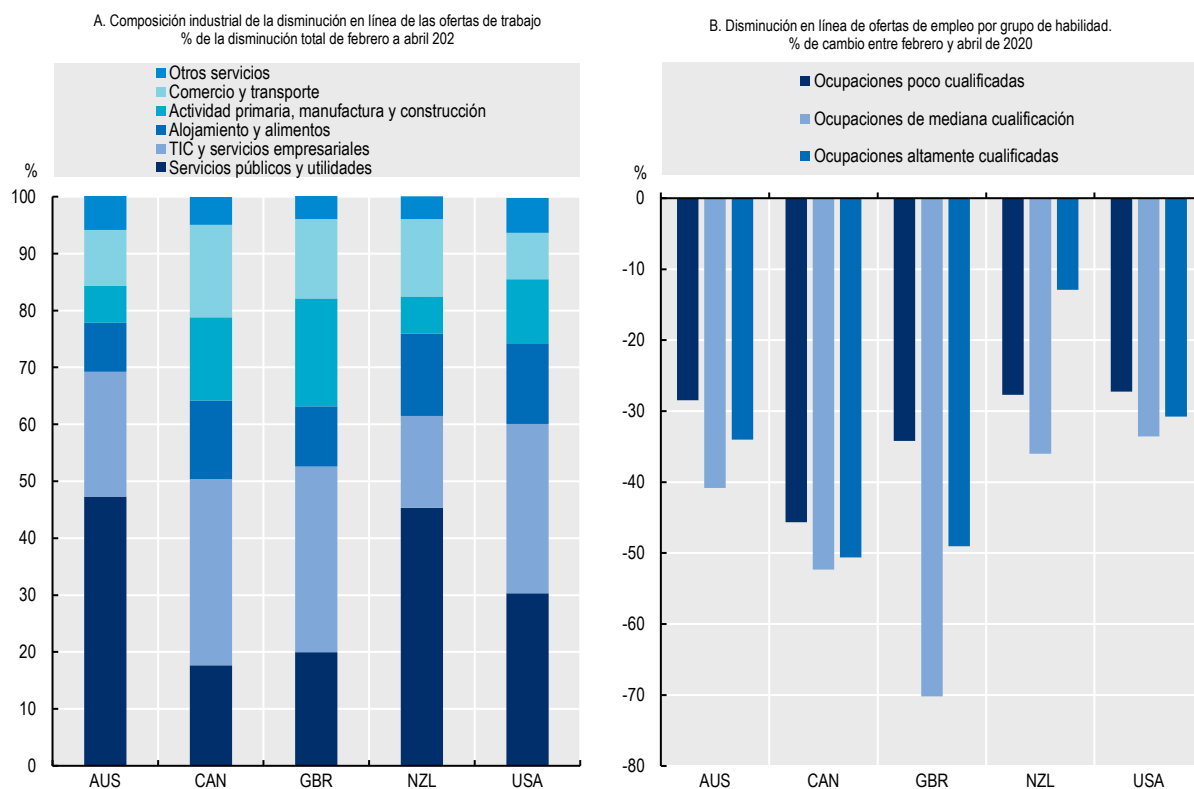
Fuente: Datos procedentes y elaborados por Indeed, junio de 2020.

StatLink 2 <https://stat.link/bnm23a>

Las cifras agregadas ocultan una heterogeneidad significativa en el impacto de la crisis de COVID-19 en las ofertas de trabajo disponibles en Internet en todos los sectores y ocupaciones. Algunos servicios considerados "esenciales" estaban operando incluso en el pico de la crisis de salud, mientras que las empresas no esenciales tuvieron que suspender sus actividades. Además, algunos sectores están naturalmente más expuestos al contagio, ya sea porque la producción no puede ocurrir fuera de las

instalaciones de la empresa o porque dependen más de los contactos interpersonales entre trabajadores o entre trabajadores y clientes (Barbieri, Basso y Scicchitano, 2020<sup>[22]</sup>). Por último, algunos sectores han sufrido y seguirán sufriendo más la reducción de la demanda impulsada por los desplazamientos laborales y los menores ingresos, y por las interrupciones en las cadenas de suministro (Barrot, Grassi y Sauvagnat, 2020<sup>[23]</sup>).

**Figura 1.11. La disminución en línea de las ofertas de empleo por parte de la industria y del grupo de habilidades**



Nota: El Panel A muestra la contribución de cada industria al cambio en la oferta de publicaciones de trabajo de todo el país que muestran información sobre cada sector. En este nivel de agregación, todas las industrias se contrajeron. Se descartaron las publicaciones que omitían información sobre el sector de la afiliación. Las actividades primarias se refieren a la agricultura y la minería. El Panel B muestra la tasa de crecimiento en el conteo de nuevos anuncios de empleo publicados en línea en el mes y el país especificados, promediado sobre todas las ocupaciones dentro del grupo de habilidades. Los promedios ponderados utilizan la proporción de nuevos puestos en la ocupación en el total de nuevos puestos en el país, para febrero, promediado sobre 2018-2020. Para las definiciones de ocupaciones de baja, media y alta cualificación, véase el capítulo 4.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos de Burning Glass Technologies, mayo de 2020.

StatLink 2 <https://stat.link/ie3ja0>

En promedio, en los cinco países de la OCDE para los cuales hay datos detallados disponibles, las mayores contribuciones a la disminución agregada en las ofertas de trabajo son atribuibles a lo que aquí se define como "servicios públicos"<sup>14</sup> y servicios comerciales, seguidos del comercio y el transporte, y el alojamiento e industrias alimentarias (Figura 1.11, Panel A). Estos sectores no necesitan corresponder a aquellos donde las publicaciones cayeron más en términos porcentuales, siempre que este último representara una proporción relativamente pequeña de publicaciones en línea en todo el país antes de la crisis. Las cifras no reportadas de los mismos cinco países muestran que las industrias de arte y

entretenimiento, alojamiento y alimentación, transporte y almacenamiento y administración del sector privado experimentaron las mayores caídas en términos porcentuales en los puestos de trabajo pendientes entre febrero y abril de 2020 en promedio en todos los países (-60 a -80%), mientras que los servicios de salud y trabajo social, manufactura e información experimentaron disminuciones menores.

Por último, la crisis tuvo efectos heterogéneos en la actividad de contratación para diferentes ocupaciones. La demanda de los denominados trabajadores esenciales, como los trabajadores del hospital, los empleados de los minoristas de alimentos y el personal de los almacenes fueron retenidos o incluso aumentados durante el confinamiento. Si bien muchas de estas ocupaciones generalmente se clasifican como poco calificadas, los trabajadores en ocupaciones altamente calificadas también se vieron relativamente menos afectados por el choque del mercado laboral, en la medida en que podrían seguir trabajando de manera segura desde su hogar a través del trabajo a distancia.<sup>15</sup>

Entre febrero y abril de 2020, las ocupaciones de habilidades medias experimentaron una caída significativamente mayor en los anuncios de trabajo ofrecidos en Internet que las ocupaciones de habilidades altas o bajas, en promedio en los cinco países para los que hay datos disponibles (Figura 1.11, Panel B). En el Reino Unido, donde este fenómeno es especialmente pronunciado, las nuevas ofertas de trabajo anunciadas en línea para ocupaciones de habilidades medias se contrajeron el doble que, para las ocupaciones de habilidades bajas, y un 40% más que para las ocupaciones de habilidades altas. Si bien la persistencia en el tiempo de tales patrones necesitará más investigación, estos resultados apuntan a la posibilidad de que el choque del COVID-19 refuerce la tendencia existente de polarización del empleo en los países de la OCDE (ver Capítulo 4).

*Dentro de los países, algunas regiones fueron más afectadas que otras*

A pesar del origen simétrico del choque y su extensión global, el impacto de la COVID-19 dentro de los países difirió entre las regiones. En muchos países de la OCDE, el brote ha sido peor en las ciudades que en las zonas rurales y ha afectado a algunas regiones más que a otras. En Italia, por ejemplo, el norte del país fue el más afectado, y Lombardía, donde tuvo lugar el primer brote de COVID-19, registró el mayor número de casos. En Francia, las regiones de Île-de-France y Grand Est fueron las más afectadas. En Estados Unidos, a principios de junio, solo el estado de Nueva York representaba el 20% de los casos confirmados de COVID-19 en el país. Las regiones o estados donde el brote fue más considerable experimentaron pérdidas económicas significativamente más graves (Chen et al., 2020<sup>[7]</sup>). El impacto económico en las regiones también variará de acuerdo con su especialización sectorial: algunos sectores están más expuestos a medidas de confinamiento o interrupciones en la cadena de suministro o son estructuralmente más volátiles, ya que dependen más del trabajo temporal y estacional.

Las estimaciones oficiales de pérdidas de empleo por sectores, regiones y grupos de trabajadores aún no están disponibles de manera consistente. Sin embargo, un análisis de los sectores más directamente afectados por las medidas de contención, como los que implican viajes y contacto directo entre consumidores y proveedores de servicios (OCDE, 2020<sup>[24]</sup>), puede proporcionar una primera estimación de los efectos heterogéneos entre regiones y grupos de trabajadores. Las diferencias en la proporción de empleo regional en riesgo son muy amplias, desde menos del 15% hasta más del 35% en 314 regiones<sup>16</sup> en 34 países de la OCDE (OCDE, 2020<sup>[25]</sup>). En Grecia, por ejemplo, oscilan entre el 55% de los trabajos en riesgo en las islas del sur del mar Egeo y el 22% en Grecia central. Las diferencias regionales son particularmente marcadas también en Eslovaquia y Francia. Los lugares turísticos a menudo muestran la mayor proporción de trabajos en riesgo de interrupción. En Europa, varios destinos turísticos importantes, como Creta, Egeo Meridional e Islas Jónicas (Grecia), Baleares y Canarias (España), así como la región del Algarve en Portugal, pueden perder el 40% o más de empleos. En Corea, el mayor riesgo de pérdida de empleo se encuentra en Jeju-do, donde el turismo es un pilar importante de la economía. En América del Norte, Nevada (con el centro turístico Las Vegas como su ciudad más grande) se destaca como el

estado más afectado, seguido de Hawái. Las regiones en los países del norte y este de Europa parecen menos afectadas, en promedio, que las del sur de Europa y América del Norte.

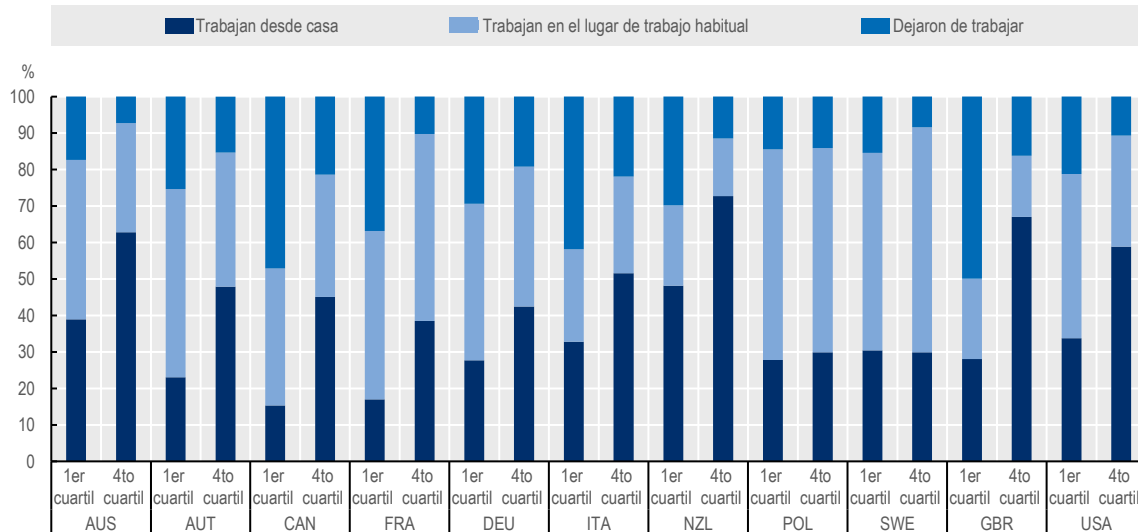
*Los trabajadores más vulnerables son los más afectados por esta crisis*

Los grupos de trabajadores ya desfavorecidos a menudo son los más afectados por las crisis económicas, ya que son los primeros en salir cuando llega el choque y los últimos en regresar cuando comienza la recuperación. Si bien aún es muy temprano para evaluar el impacto de la COVID-19 en diferentes grupos del mercado laboral, la primera evidencia sugiere que la crisis ha exacerbado, al menos inicialmente, las desigualdades preexistentes del mercado laboral y que los trabajadores vulnerables hasta ahora han estado pagando la peor parte de los costos.<sup>17</sup>

Los trabajadores mal pagados, a menudo poco educados, se han visto particularmente afectados durante la fase inicial de la crisis. Por un lado, muchos de ellos aseguraron la continuación de los servicios esenciales durante los cierres, a menudo con un riesgo sustancial de exponerse al virus mientras trabajaban. La evidencia granular que usa la ubicación de teléfonos inteligentes muestra que, en Estados Unidos, las personas que viven en vecindarios de mayores ingresos podrían refugiarse en sus hogares antes y durante más tiempo que las personas que viven en vecindarios de menores ingresos (véase el Recuadro 1.2). Los llamados "trabajadores de primera línea", que trabajan en servicios esenciales en trabajos que no se pueden llevar a cabo de forma remota, tienen en promedio menos educación que la fuerza laboral en general y es más probable que ganen salarios bajos (Blau, Koebe y Meyerhofer, 2020<sup>[26]</sup>; Fana et al., 2020<sup>[27]</sup>). Esto incluye trabajadores de la salud, pero también cajeros, trabajadores de producción y procesamiento de alimentos, trabajadores de mantenimiento, trabajadores agrícolas y conductores de camiones. Los trabajadores de bajos ingresos también tienen muchas más probabilidades de trabajar en sectores afectados por cierres y más probabilidades de sufrir pérdidas de empleo o ganancias. En el Reino Unido, los empleados en el decil inferior de ganancias semanales tienen aproximadamente siete veces más probabilidades de trabajar en sectores de cierre que aquellos en el decil de ganancias superior (Joyce y Xu, 2020<sup>[28]</sup>). Los trabajadores de bajos ingresos tienen menos capacidad para trabajar desde casa, son más propensos a reportar haber perdido su trabajo debido a la COVID-19 y son más pesimistas sobre sus perspectivas de ganancias para los próximos meses. Los datos de la encuesta en tiempo real para varios países de la OCDE (Figura 1.12 basada en Foucault y Galasso (de próxima publicación<sup>[29]</sup>) muestran que aquellos en el cuartil de ganancias más altas tenían en promedio un 50% más de probabilidades de trabajar desde casa en abril que aquellos en el cuartil inferior. Mientras tanto, los trabajadores de bajos ingresos parecen haber dejado de trabajar el doble de veces. En Canadá, los datos de la encuesta de la fuerza laboral muestran que las pérdidas de empleo entre febrero y abril de 2020 han sido más del doble para los empleados con salarios bajos que para todos los empleados remunerados (Statistics Canada, 2020<sup>[17]</sup>).<sup>18</sup>

### Figura 1.12. Mientras que los trabajadores con mayores ingresos a menudo trabajaban desde casa, los trabajadores con ingresos menores tuvieron que dejar de trabajar.

Porcentaje del total de trabajadores que suelen emplearse antes del inicio de la crisis por cuartil de ingresos, países seleccionados de la OCDE, mediados de abril de 2020



Fuente: Foucault y Galasso (próximamente<sup>[29]</sup>) basados en la encuesta REPEAT (REpresentations, PErceptions and ATtitudes on the COVID-19).

StatLink 2 <https://stat.link/x6m4pj>

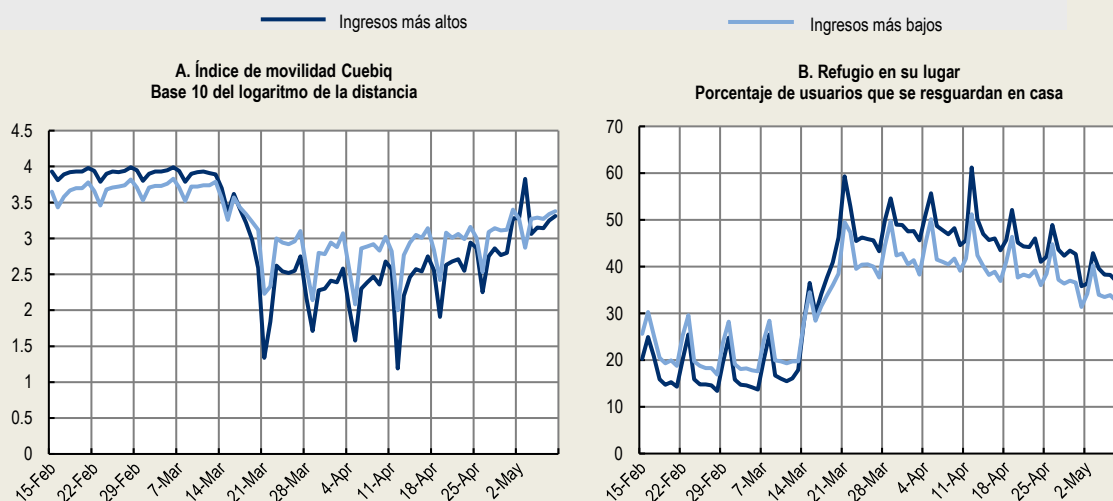
#### Recuadro 1.2. Permanecer en casa durante la pandemia es más difícil para las personas más pobres

Si bien las políticas de contención y mitigación se aplicaron oficialmente a toda la población, no todos los grupos de población se adaptaron (o pudieron adaptarse) con la misma rapidez y profundidad. Datos muy precisos recogidos por la empresa de localización de teléfonos inteligentes Cuebiq muestran que antes del brote de COVID-19 en Estados Unidos, las personas que vivían en los barrios de mayores ingresos solían mudarse más (Figura 1.13, panel A) y quedarse menos en casa (Figura 1.13, panel B). Cuando la Casa Blanca publicó sus directrices en las que se pedía a las personas que se refugiaron en sus casas, la movilidad disminuyó y la proporción de personas que se quedaban en sus casas aumentó. También se invirtieron las pautas de movilidad en los barrios de mayores y menores ingresos: las personas que vivían en los barrios más pobres comenzaron a refugiarse en sus casas más tarde y menos (especialmente durante la semana laboral) que las personas que vivían en los barrios de mayores ingresos. Esto puede reflejar diferencias en cuanto a la conciencia y el acceso a la información. Sin embargo, también son indicativas de divisiones estructurales en el acceso a los empleos (las personas de los barrios de ingresos más altos pueden tener más probabilidades de estar empleadas en trabajos que se pueden hacer en casa), en la capacidad de capear un choque repentino (las personas de los barrios de ingresos más altos tienen más probabilidades de tener suficientes ahorros para pasar un período de desempleo) y en las condiciones



de vivienda (las malas condiciones de vivienda pueden hacer más difícil que las personas se aíslen por sí mismas y pueden hacer imposible el teletrabajo efectivo).

**Figura 1.13. En Estados Unidos, las personas que viven en barrios de ingresos más altos se refugiaron en casa antes y más tiempo que las personas que viven en barrios más pobres**



Nota: El índice de movilidad Cuebiq en el Panel A cuantifica la distancia a la que se mueven los usuarios cada día. Se calcula como la base 10 del logaritmo de la distancia entre las esquinas opuestas de un cuadro dibujado alrededor de las ubicaciones observadas para los usuarios en cada día. Refugio en su lugar en el Panel B representa el porcentaje de usuarios que se quedan en casa. Se calcula diariamente midiendo cuántos usuarios se movieron a menos de 330 pies (100 metros) de casa.

Los gráficos muestran la brecha en la movilidad y la proporción de personas que se refugian en casa entre grupos de bloques de ingresos altos y bajos por área estadística basada en el núcleo (CBSA). Un CBSA es un grupo de uno o más condados con un núcleo urbano más territorio adyacente que tiene un alto grado de integración social y económica con el núcleo medido por lazos de desplazamiento. El índice de movilidad Cuebiq para cada CBSA es la mediana de estos índices por persona. Los ingresos más altos y más bajos para cada área metropolitana y micropolitan (un área centrada en un clúster urbano con una población de al menos 10 000 pero menos de 50 000 personas) se basan en datos medios de ingresos de los hogares de la Oficina del Censo de Estados Unidos, 2013-2017 Encuesta de la Comunidad Americana de 5 años para los distritos censales agregados por CBSA.

Fuente: Cuebiq, una plataforma de medición e inteligencia de ubicación. A través de su programa Data for Good, Cuebiq proporciona acceso a datos de movilidad agregados para investigación académica e iniciativas humanitarias. Estos datos de origen se recopilan de usuarios anónimos que han optado por proporcionar acceso a sus datos de ubicación de forma anónima, a través de un marco compatible con el GDPR. A continuación, se agrega para proporcionar información sobre los cambios en la movilidad humana a lo largo del tiempo (consultado: el 10 de mayo de 2020).

StatLink 2 <https://stat.link/y348bp>

También los trabajadores en trabajos no estándar, es decir, los trabajadores por cuenta propia y los que trabajan en empleos temporales o dependientes a tiempo parcial, estuvieron altamente expuestos a pérdidas de empleo e ingresos. Pueden representar hasta el 40% del empleo total en los sectores más afectados por las medidas de contención en los países europeos de la OCDE (OCDE, 2020<sup>[30]</sup>). Algunos trabajadores independientes están sobrerrepresentados en algunas de las industrias que han sido restringidas o cerradas debido a la cuarentena, por ejemplo, en los sectores de hostelería y cultura, pero también en servicios personales como peluquería. Las primeras encuestas realizadas después del inicio de los cierres documentan este efecto: el 48% de los trabajadores independientes en los Países Bajos experimentaron una reducción de horas, en comparación con solo el 27% de los empleados (Von Gaudecker et al., 2020<sup>[31]</sup>); 75% de los trabajadores por cuenta propia en el informe del Reino Unido que habían experimentado una caída en las ganancias en la semana anterior, en comparación con menos del

25% de los trabajadores asalariados (Adams-Prassl et al., 2020<sup>[32]</sup>). Mientras tanto, los trabajadores con contratos temporales fueron de los primeros en perder su trabajo durante la crisis, ya que los contratos no se renuevan cuando finalizan. Canadá experimentó una fuerte disminución en el empleo entre los trabajadores con un trabajo temporal y aquellos con una tenencia laboral de un año o menos: -30% para cada grupo (Statistics Canada, 2020<sup>[17]</sup>). Los datos administrativos de Francia e Italia confirman estos patrones. En Francia, el aumento de las nuevas solicitudes de desempleo en marzo y abril de 2020 fue totalmente impulsado por trabajadores de agencias temporales y trabajadores con trabajos temporales que vieron sus contratos no renovados (DARES, 2020<sup>[33]</sup>). Los datos administrativos sobre los flujos de trabajo en Italia muestran que la disminución en el número de empleos entre finales de febrero y finales de abril en comparación con el mismo período en 2019 se debió en gran medida a la reducción de las contrataciones en los contratos temporales (Bovini et al., 2020<sup>[34]</sup>; Baronio y Linfante, 2020<sup>[35]</sup>; Veneto Lavoro, 2020<sup>[36]</sup>). Las personas que contaban con conseguir un nuevo trabajo no podían encontrarlo. La gran pérdida de empleos o ingresos de los trabajadores en formas de empleo no estándar es particularmente preocupante, ya que estos trabajadores a menudo no tienen acceso a esquemas de retención de empleo y prestaciones de desempleo (véanse las secciones 1.3.2 y 1.3.3 y OCDE (2020<sup>[30]</sup>; 2020<sup>[37]</sup>).

Lo mismo se aplica a muchos trabajadores informales, incluidos los inmigrantes indocumentados. Es probable que muchos de ellos estén empleados en sectores severamente afectados por medidas de confinamiento, como servicios de alojamiento y alimentación, pero también como trabajadoras domésticas, y a menudo no tienen acceso a ningún tipo de apoyo a los ingresos. Los trabajadores en "informalidad parcial", cuyo empleo está registrado pero que reciben parte de su remuneración en efectivo, pueden recibir una compensación solo por parte de sus ganancias perdidas de los esquemas de retención de empleo o beneficios de desempleo (véase la Sección 1.3.3 y OCDE (2020<sup>[37]</sup>).

La crisis de COVID-19 también ha expuesto las vulnerabilidades de muchos trabajos de plataforma. Si bien algunos trabajos de plataforma ofrecieron oportunidades para que los trabajadores y las empresas se reinventaran durante el confinamiento y respondieran a las necesidades emergentes (por ejemplo, entregando alimentos, productos farmacéuticos y otros bienes), también se encontraban entre los más expuestos al choque. Según una encuesta realizada por AppJobs (AppJobs Institute, 2020<sup>[38]</sup>), una plataforma en línea para buscar trabajos basados en aplicaciones en todo el mundo, más de la mitad de los trabajadores temporales o independientes dijeron que habían perdido sus empleos; más de una cuarta parte había visto su horario reducido. Sin embargo, al mismo tiempo, estos trabajadores a menudo no se benefician de la legislación de protección del empleo; a menudo no tienen acceso a planes de trabajo de corta duración, prestaciones por desempleo o licencia por enfermedad remunerada; y, en algunos países, es posible que ni siquiera tengan seguro de salud (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>).

Los jóvenes corren el riesgo de estar, una vez más, entre los grandes perdedores de la crisis actual, al igual que sufrieron mucho durante la crisis financiera mundial (Carcillo et al., 2015<sup>[40]</sup>; OCDE, 2016<sup>[41]</sup>). Los graduados de este año, a veces conocidos como la "Clase de Corona", están dejando las escuelas y universidades con muy pocas posibilidades de encontrar empleo o experiencia laboral a corto plazo. Mientras tanto, sus pares mayores ya están experimentando la segunda fuerte crisis económica en sus carreras aún jóvenes. La experiencia inicial del mercado laboral tiene una profunda influencia en la vida laboral posterior, y una crisis puede tener efectos de cicatrización duraderos en las perspectivas de empleo y ganancias (Bell y Blanchflower, 2011<sup>[42]</sup>; Schmillen y Umkehrer, 2017<sup>[43]</sup>). La primera evidencia de que los datos del mercado laboral de la crisis actual sugieren que los trabajadores jóvenes se han visto muy afectados, ya que generalmente tienen trabajos menos seguros y están sobrerrepresentados entre los trabajadores de industrias afectadas como el alojamiento y los servicios de alimentos. En el Reino Unido, los menores de 25 años tenían aproximadamente 2.5 veces más probabilidades que otros empleados de trabajar en sectores cerrados, una cifra que aún excluye a los estudiantes en trabajos a tiempo parcial (Joyce y Xu, 2020<sup>[28]</sup>). Las cifras de empleo juvenil se hundieron rápidamente: en Canadá,

el número de jóvenes empleados disminuyó un 33% de febrero a mayo de 2020. En Estados Unidos, la tasa de desempleo juvenil se triplicó con creces de 7.7 a 25.2% entre febrero y mayo. Durante la crisis financiera mundial, en toda la OCDE, casi uno de cada diez empleos ocupados por menores de 30 años se perdió, y la recuperación fue muy lenta, especialmente para los desfavorecidos. Pasó toda una década, hasta 2017, antes de que la tasa de desempleo juvenil volviera a su nivel anterior a 2008. Aun así, los jóvenes han visto una disminución general de sus oportunidades en el mercado laboral, con aumentos en la incidencia de falta de empleo, bajos salarios y subempleo (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>).

La evidencia sobre el impacto diferencial en el empleo de la crisis actual en mujeres y hombres es aún más débil. Sin embargo, esta crisis, a diferencia de la anterior, parece haber afectado hasta ahora las perspectivas del mercado laboral de las mujeres más que los hombres. En Canadá, las mujeres representaron una parte desproporcionada de las pérdidas de empleo en marzo, aunque los hombres experimentaron mayores pérdidas de empleo en abril. Sin embargo, sigue habiendo una pequeña brecha de género en las pérdidas de empleo (-16.9% para mujeres contra -14.6% para hombres entre febrero y abril). También en Estados Unidos, las tasas de desempleo aumentaron más bruscamente para las mujeres que para los hombres. En la Unión Europea, la tasa de desempleo en marzo de 2020 aumentó 4.5% para las mujeres frente al 1.6% para los hombres. El vínculo al mercado laboral de las mujeres tiende a ser más débil que el de los hombres, dejándolas más expuestas y más fáciles de despedir. Además, muchas de las industrias más directamente afectadas por la COVID-19 son los principales empleadores de mujeres, mientras que la crisis financiera mundial se caracterizó por una mayor pérdida de empleos en los sectores dominados por los hombres (especialmente los de la construcción y la manufactura) y un aumento de las horas trabajadas por las mujeres, especialmente en los primeros años (Sahin, Song y Hobbijn, 2010<sup>[44]</sup>; OCDE, 2012<sup>[45]</sup>). El cierre generalizado de las escuelas y guarderías durante la crisis actual probablemente también amplificó la carga laboral no remunerada de las mujeres en el hogar (véase el Recuadro 1.3).

La intensidad con la que la crisis afecta a diferentes grupos de trabajadores y sus familias depende, en última instancia, no solo de su exposición al trabajo o la pérdida de ingresos, sino también de cuán bien puedan absorber temporalmente dichos choques. Desafortunadamente, la exposición a los choques del mercado laboral y la capacidad para enfrentarlos, a menudo están estrechamente relacionados: los análisis para el Reino Unido (Benzeval et al., 2020<sup>[58]</sup>) y Noruega (Alstadsæter et al., 2020<sup>[59]</sup>) muestran que las mayores pérdidas de empleo e ingresos han recaído en trabajadores ya financieramente vulnerables o en padres con hijos menores. En particular, el análisis del Reino Unido ilustra que entre aquellos trabajadores que experimentan poca o ninguna conmoción en el mercado laboral y aquellos que experimentan una conmoción pero que están razonablemente bien cubiertos por las redes de seguridad social, existe un "medio vulnerable" que se ve muy afectado y tiene poca capacidad para mitigar esos choques: padres solteros, minorías de baja educación y étnicas.<sup>19</sup>

### Recuadro 1.3. Las mujeres en todos los frentes durante la crisis de COVID-19

Las mujeres han estado en la primera línea en la lucha contra COVID-19, y el impacto de la crisis en las mujeres ha sido muy fuerte. Liderando gran parte de la respuesta social y sanitaria más amplia, se han enfrentado a cargas agravantes:

Las mujeres están desempeñando un papel fundamental en la respuesta de la atención de la salud a la pandemia. Constituyen dos tercios del personal sanitario en todo el mundo, incluido el 85% de las enfermeras y parteras (Boniol, et al., 2019), y representan el 90% de los trabajadores de atención a largo plazo en los países de la OCDE (OECD, 2020). El personal sanitario y de asistencia social se ha enfrentado a demandas excepcionales, y a riesgos considerables, a lo largo de la crisis. La tensión ha sido a menudo especialmente aguda para las madres, que también tuvieron que hacer frente a las consecuencias del cierre de escuelas y guarderías durante el parto.

Es probable que la crisis amplificara la carga de trabajo no remunerado de las mujeres, ya que éstas recogieron gran parte del trabajo no remunerado adicional causado por el cierre generalizado de escuelas y guarderías. Las mujeres realizaban la mayor parte del trabajo no remunerado en el hogar antes de la crisis, dedicándole unas dos horas diarias más que los hombres en toda la OCDE en promedio (OECD, OECD Gender Data Portal, 2020). La crisis aumentó la cantidad de tiempo que los padres dedicaban al cuidado y la supervisión de los niños y a la escolarización en el hogar, y es probable que gran parte de esta carga adicional haya recaído en las mujeres. Según una encuesta alemana en línea realizada en marzo/abril de 2020, en aproximadamente la mitad de todos los hogares con niños la pareja femenina sola se ocupaba de los niños (Möhring, et al., 2020). Los datos de la encuesta en línea reunidos en el Reino Unido en abril/mayo de 2020 indican disparidades cada vez mayores en las pautas de trabajo remunerado entre las madres y los padres (Andrew, et al., 2020).

Las mujeres se enfrentan a mayores riesgos de inseguridad económica. A pesar de los notables progresos realizados en el último medio siglo aproximadamente, el apego de las mujeres al mercado laboral sigue siendo más débil que el de los hombres, especialmente en lo que respecta a la paternidad. Las diferencias de género en cuanto a horas trabajadas, antigüedad y remuneración, hacen que las mujeres sean más vulnerables que los hombres y que sea más fácil despedirlas. Las repercusiones económicas a corto plazo de COVID-19 afectaron especialmente a los sectores que dependen de la interacción física con los clientes, muchos de los cuales son importantes empleadores de mujeres. En promedio, en los países de la OCDE, las mujeres representan alrededor del 53% del empleo en los servicios de alimentos y bebidas (por ejemplo, cafés, restaurantes y catering), el 60% en los servicios de alojamiento (por ejemplo, hoteles) y el 62% en el sector minorista (ILO, 2020). Para algunas trabajadoras, el sector público puede ofrecer cierta protección, al menos a corto plazo, ya que las mujeres constituyen una parte desproporcionada de los empleados del sector público en toda la OCDE (OECD, 2019).

Las mujeres suelen ser más vulnerables que los hombres a cualquier pérdida brusca de ingresos. En todos los países de la OCDE, los ingresos de las mujeres son, en promedio, más bajos que los de los hombres y sus tasas de pobreza son más altas (OECD, OECD Income Distribution Database (IDD), 2020). Además, las mujeres suelen tener menos riqueza que los hombres, lo que podría ayudar a amortiguar las pérdidas temporales de ingresos (Sierminska, Frick, & Grabka, 2010; Schneebaum, Rehm, Mader, & Hollan, 2018). Y como las mujeres tienden a tener mayores responsabilidades de cuidado y domésticas que los hombres, a menudo les resulta más difícil encontrar un empleo alternativo y fuentes de ingresos (como el trabajo a destajo) después del despido. Los padres solteros, la mayoría de los cuales son mujeres, son particularmente vulnerables. Se ven mucho más afectados por el cierre de guarderías y escuelas durante el encierro. La dependencia de un solo ingreso también

significa que la pérdida de empleo puede ser crítica para los padres solteros, especialmente cuando el apoyo público a los ingresos es débil o lento para reaccionar.

Los primeros informes procedentes de China y de algunos países de la OCDE sugieren un aumento de los riesgos de violencia doméstica contra la mujer durante la pandemia, lo que confirma una pauta observada en anteriores situaciones de encierro y confinamiento (UNDP, 2015).

Fuente: OECD (Women at the core of the fight against COVID-19 crisis, 2020), "Women at the core of the fight against COVID-19 crisis", <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-covid-19-crisis-553a8269/>.

### 1.2.2. La perspectiva hacia delante

El panorama económico es excepcionalmente incierto. Con el alivio de la emergencia de salud, las medidas de confinamiento se han reducido gradualmente y la movilidad se está acelerando. El reinicio de las actividades se suma automáticamente a la producción, aunque algunas medidas de contención, como el cierre de muchas fronteras internacionales, se mantendrán por algún tiempo. Es probable que la recuperación sea vacilante, y podría ser interrumpida por brotes renovados si no se implementan medidas específicas de contención, en particular los programas de prueba, seguimiento y localización, o dichas medidas no resulten efectivas.

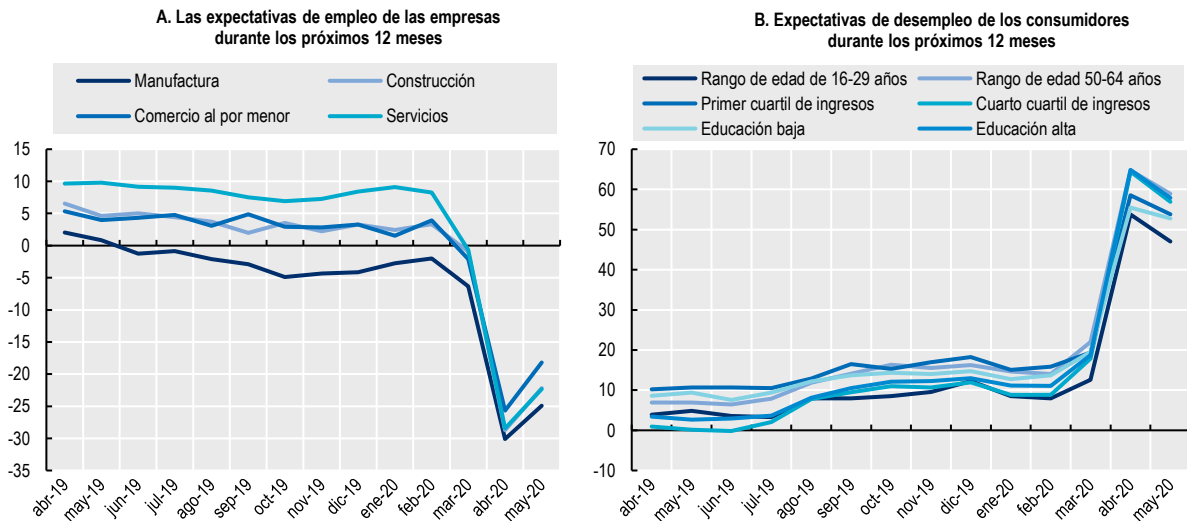
Las encuestas de confianza de empresas y consumidores indican un pesimismo sustancial sobre las perspectivas del mercado laboral.<sup>20</sup> En los países de la OCDE, las expectativas de empleo de las empresas para los próximos meses se desplomaron en abril de 2020, mientras que las expectativas de desempleo de los consumidores en los próximos 12 meses aumentaron (Figura 1.14). Estos son los cambios mensuales más fuertes registrados desde 1985. En mayo, los indicadores mejoraron parcialmente, pero se mantuvieron muy por debajo (para las expectativas de empleo) o por encima (para las expectativas de desempleo) sus promedios a largo plazo y muy cerca de los niveles registrados durante la crisis financiera mundial en marzo de 2009. Las expectativas de empleo disminuyeron para todos los sectores, pero la caída es mucho mayor para los servicios, mientras que las perspectivas para la manufactura ya estaban en el lado negativo antes del golpe de la COVID-19. Las expectativas de desempleo de los consumidores aumentaron en un grado similar para todos los grupos, incluidos los encuestados de hogares de mayores ingresos y aquellos con un título de educación superior.

Como reflejo del grado inusual de incertidumbre, en las *Perspectivas Económicas de la OCDE (2020)*<sup>[30]</sup>, publicado el 10 de junio, presentó dos escenarios igualmente probables para los próximos meses:

- Un escenario de impacto único en el que los países superan con éxito el brote actual debido a las medidas de contención implementadas en la primera mitad de 2020, con la tasa de reproducción efectiva que se supone que disminuye y se mantiene persistentemente por debajo de la unidad. Se supone que una mayor capacidad hospitalaria y el despliegue generalizado de "pruebas, seguimiento y localización" efectivas son suficientes para prevenir un resurgimiento de infecciones y casos intensivos más adelante en el año y hasta que una vacuna esté disponible.
- Un escenario de doble impacto en el que se supone que el alivio actual de las medidas de contención será seguido por un segundo brote de virus, pero menos intenso, que tendrá lugar entre octubre y noviembre. Esto podría deberse a factores estacionales en algunos países, particularmente en el hemisferio norte, o porque la contención, las "pruebas, seguimiento y localización" y el aislamiento no son tan eficientes como se esperaba. Se supone que se evitarán nuevos brotes en 2021 debido a los avances farmacéuticos, pero estos siguen siendo un riesgo significativo a la baja.

### Figura 1.14. Las expectativas del mercado laboral se deterioraron tanto entre las empresas como entre los consumidores

Diferencia de puntos porcentuales entre la proporción de respuestas positivas y negativas, datos ajustados estacionalmente



Nota: Un balance positivo para la tendencia futura del desempleo (Panel B) significa que se espera que el desempleo aumente. Los no encuestados a cada elemento de pregunta se excluyen de la muestra que se utiliza para calcular el saldo.

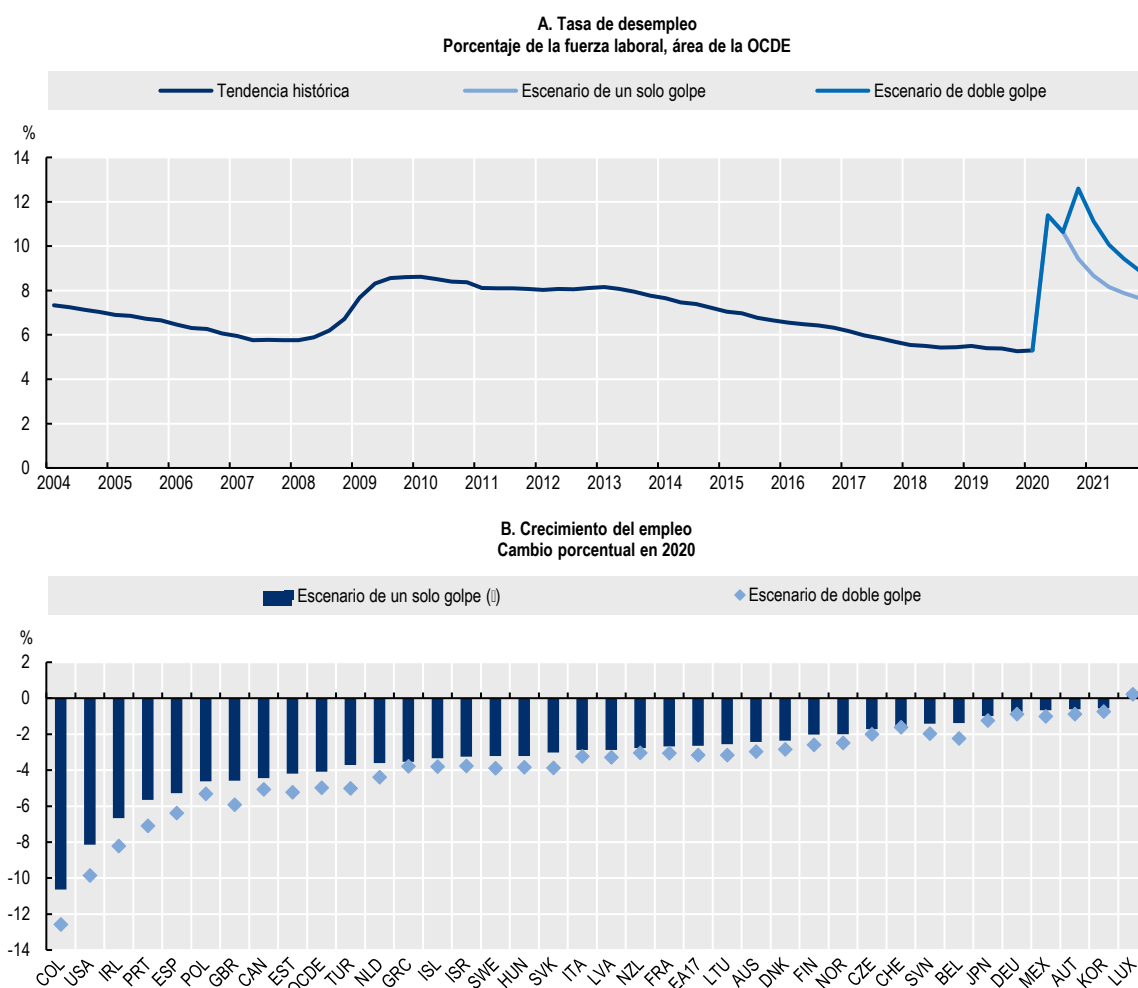
Fuente: OECD, Business Trends and Consumer Confidence Database, [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MEI\\_BTS\\_COS](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MEI_BTS_COS).

StatLink 2 <https://stat.link/4njmg8>

En el escenario de "doble impacto", se proyecta que el PIB de la OCDE disminuya en 9.3% este año; en el escenario de "impacto único", se proyecta que el PIB de la OCDE disminuya 7.5% este año. En ambos escenarios, la recuperación probablemente será lenta y gradual y, a pesar de un repunte, se espera que la producción total para fines de 2021 aún esté muy por debajo de su nivel anterior a la crisis. En muchas economías avanzadas, la crisis podría o probablemente habrá destruido el equivalente a cinco años o más de crecimiento del ingreso real per cápita para fines de 2021.

En ambos escenarios, se prevé que las tasas de desempleo aumenten significativamente en todos los países de la OCDE. Según las proyecciones de la OCDE, se prevé que el desempleo en las economías de la OCDE, que había disminuido a un mínimo en 50 años del 5.3% a fines de 2019, se haya más que duplicado a fines de junio de 2020 a casi el 11.4%. Esto está muy por encima del nivel observado durante la crisis financiera mundial (Figura 1.15, Panel A). A medida que las economías comiencen a reabrir, se prevé que el desempleo disminuya gradualmente, pero se mantenga por encima o cerca de su nivel máximo durante la crisis financiera mundial hasta bien entrado 2021. Esto refleja la escala de la pérdida inmediata de empleos en algunos países, y la probable disminución en empleo en otros, ya que el salario temporal y los esquemas de apoyo al empleo terminan en la segunda mitad de 2020. En el escenario de doble impacto, el desempleo sigue siendo alto por más tiempo en las economías de la OCDE, lo que aumenta el riesgo de histéresis a medida que el desempleo a largo plazo se arraiga y la participación de la fuerza laboral disminuye a medida que los trabajadores se desaniman. Se prevé que la tasa de desempleo en toda la OCDE sea del 8.9% a fines de 2021 en este escenario, cerca del pico observado durante la crisis financiera mundial y de 3.5 puntos porcentuales por encima de la tasa a fines de 2019. En el escenario de impacto único, el desempleo alcanzaría el 7.7% para fines de 2021. Las proyecciones específicas de cada país se presentan en la Tabla 1.A.1 del anexo.

**Figure 1.15. Se prevé que el desempleo aumente tres veces más que durante la crisis financiera mundial**



Nota: No se dispone de datos sobre el crecimiento del empleo en Chile (panel B).

Fuente: OECD (OECD Economic Outlook - All editions, 2020), "OECD Economic Outlook - All editions", *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), <https://doi.org/10.1787/826234be-en> (accessed on 10 June 2020).

StatLink 2 <https://stat.link/yr9eso>

Se proyecta que el empleo disminuirá significativamente en la mayoría de los países de la OCDE (Figura 1.15, Panel B), con la mayor caída en Colombia, Estados Unidos e Irlanda. Los cambios más pequeños se proyectan en Luxemburgo (donde se prevé un ligero aumento del empleo), Corea, Austria, México, Alemania y Japón. La heterogeneidad entre países se explica por las diferencias en el choque del PIB, pero también por factores institucionales (por ejemplo, una legislación más estricta sobre protección del empleo, -véase el Capítulo 3- y el uso de esquemas de retención de empleo en los países de Europa continental).

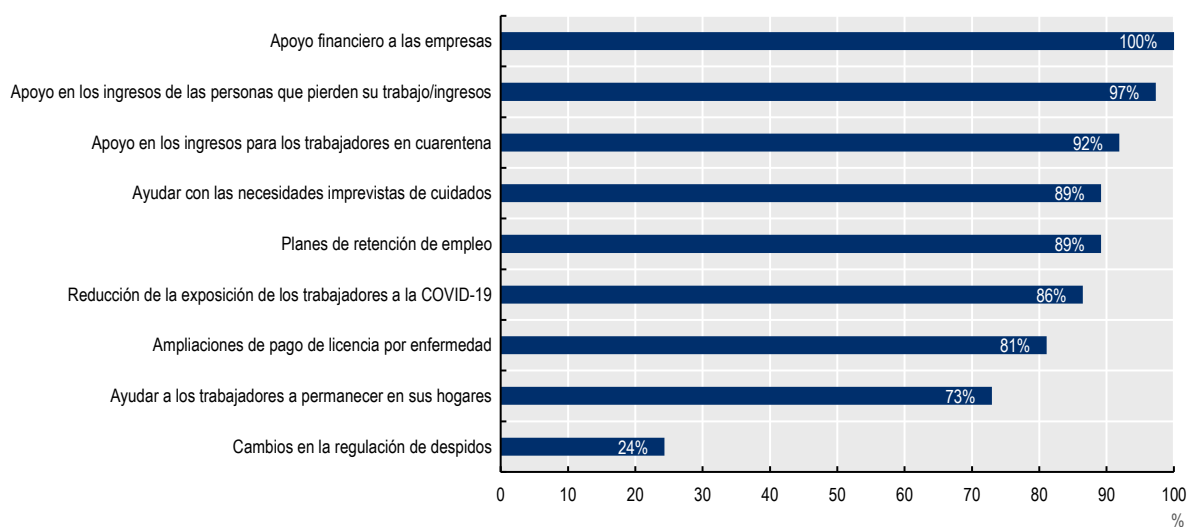


### 1.3. Una respuesta política sin precedentes por parte de los países.

Los países de la OCDE han respondido de una manera sin precedentes, en velocidad, amplitud y profundidad, para contener las consecuencias de la crisis y apoyar a los trabajadores, sus familias y empresas. Mientras que una estimación precisa y comparable del tamaño fiscal de estas diversas medidas no está disponible en esta etapa<sup>21</sup>, la Figura 1.16 ilustra la amplia gama de medidas tomadas en los 37 países de la OCDE.

**Figura 1.16. Los países de la OCDE introdujeron nuevas medidas audaces o ampliaron considerablemente las existentes en respuesta a la COVID-19**

Porcentaje de participación del número total de países de la OCDE



Fuente: OECD responses to COVID-19 on employment and social policies by country, <http://oe.cd/covid19tablesocial> (consultado el 30 de junio de 2020).

StatLink 2 <https://stat.link/hm2kx3>

Al comienzo de la crisis, los países de la OCDE han tomado una serie de medidas para reducir la exposición de los trabajadores a la COVID-19 al alentar el teletrabajo o la introducción de normas más estrictas de seguridad y salud en el trabajo. Los países fortalecieron o extendieron la licencia por enfermedad remunerada, incluso a los trabajadores en cuarentena, y tomaron medidas para ayudar a los padres que trabajan a tratar mejor las necesidades imprevistas de atención (Sección 1.3.1) y para ayudar a garantizar que los trabajadores y sus familias puedan permanecer en sus viviendas (véase Recuadro 1.8). Una gran mayoría de los países de la OCDE han introducido o extendido esquemas de retención de empleos para preservar los empleos en las empresas que experimentan una reducción temporal en la actividad empresarial. Pocos también han introducido cambios en la legislación de protección del empleo para proteger mejor a los trabajadores con un contrato permanente o facilitar la contratación o la renovación de trabajadores con un contrato temporal. Se han tomado una serie de medidas para garantizar la continuación de los servicios esenciales durante la pandemia (Sección 1.3.2). Además, casi todos los países de la OCDE han fortalecido y/o extendido el apoyo a los ingresos a los trabajadores que pierden su trabajo o sus ingresos (Sección 1.3.3). Finalmente, todos los países han brindado algún tipo de apoyo financiero para impulsar la liquidez financiera de las empresas, ya sea a través de subvenciones, préstamos o aplazamientos de impuestos y seguridad social, pero esas medidas no están cubiertas en



detalle en este capítulo. Además de tales medidas a nivel nacional, la Unión Europea ha tomado fuertes iniciativas para proporcionar apoyo financiero a empresas y estados miembros, en particular para promover el uso de esquemas de trabajo a corto plazo (Recuadro 1.4).

Esta sección proporciona una visión general de las principales medidas tomadas, destaca y discute las diferencias en su diseño, y ofrece una primera evaluación de los beneficios y desafíos de los diferentes enfoques, incluidas las posibles dificultades en su implementación.

#### Recuadro 1.4. La respuesta de la Unión Europea en materia de empleo y política social ante el COVID-19

Paralelamente a las respuestas de política nacional, la Unión Europea (UE) reaccionó ante la emergencia económica, laboral y social con una iniciativa de varios niveles para apoyar a los trabajadores y las empresas de sus Estados miembros:

- La UE está proporcionando **apoyo financiero para mejorar las respuestas políticas de los Estados miembros a la crisis social y de empleo**. A través de “*Coronavirus Response Investment Initiative*” (CRII) y “*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*” (CRII+), la Comisión Europea (CE) ha acelerado el despliegue de 37.000 millones de euros de los fondos de cohesión. Estos fondos pueden reorientarse de manera flexible hacia el gasto en atención de la salud, el apoyo a los planes de trabajo de corta duración (STW) y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, en particular en las regiones europeas más afectadas. Los Estados miembros de la UE también acordaron crear el SURE (“Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency”), un instrumento de préstamo temporal para ayudar a financiar los planes de STW y otras medidas similares de apoyo a los trabajadores autónomos en toda la UE. El instrumento está respaldado por 25.000 millones de euros en garantías de los Estados miembros comprometidas con el presupuesto de la UE. Estas garantías permiten a la EC pedir prestado hasta 100.000 millones de euros en los mercados financieros, que se prestarán a los Estados miembros en condiciones favorables. Los estados miembros de la UE que cuentan con planes de STW y/o planes de apoyo a los trabajadores autónomos pueden solicitar un préstamo a través del SURE para cubrir los gastos necesarios. La EC verificará la solicitud, antes de que el Consejo apruebe el préstamo.
- El Banco Central Europeo (BCE) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se prepararon para **prevenir un endurecimiento procíclico de las condiciones de financiación en los sectores público y privado** y evitar la escasez de liquidez y la contracción del crédito. El BCE amplió sus programas de compra de activos de valores de los sectores público y privado en 1.470.000 millones de euros (incluido el Programa de Compra de Emergencia para Pandemias de 1.350.000 millones de euros). También suavizó las condiciones de sus operaciones de financiación a plazo más largo, específicas y no específicas, y puso en marcha una nueva serie de operaciones de financiación a plazo más largo en caso de emergencia por una pandemia. Tras las medidas iniciales para movilizar hasta 40.000 millones de euros en apoyo de las empresas europeas en los primeros momentos del brote, el grupo BEI creó un fondo de garantía de 25.000 millones de euros para aumentar la financiación de las empresas hasta 200.000 millones de euros adicionales, destinado en particular a las pequeñas y medianas empresas.
- La EC **modificó los reglamentos para dar más flexibilidad a los sectores particularmente afectados** (por ejemplo, las compañías aéreas) **o a los estados miembros**. Esto incluye el uso de la plena flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales y la activación de la cláusula de escape general del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para permitir a los países apartarse de los requisitos presupuestarios acordados.

- A finales de mayo, la EC presentó una propuesta para un **importante plan de recuperación, la UE de la próxima generación**. Si es aprobado por los estados miembros de la UE, la UE de la Próxima Generación recaudaría dinero elevando temporalmente el límite máximo de recursos propios al 2% de la Renta Nacional Bruta de la UE, lo que permitiría a la Comisión pedir un préstamo de 750.000 millones de euros en los mercados financieros para ser reembolsado durante un largo período de tiempo a través de los futuros presupuestos de la UE. Los 750.000 millones de euros se canalizarían a través de programas de la UE para apoyar a los Estados miembros con inversiones y reformas, incentivar las inversiones privadas y reforzar los programas de salud y protección civil de la UE.

Además de estas medidas destinadas a mitigar las consecuencias económicas, laborales y sociales de la crisis, la UE también apoyó las respuestas de los países en materia de atención de la salud. Los países de la zona del euro pueden utilizar las líneas de crédito de apoyo a las crisis pandémicas (creadas en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilidad) para pedir prestado hasta el 2% de su PIB de 2019, como referencia, para financiar los gastos directos e indirectos relacionados con la atención de la salud, la curación y la prevención de accidentes (esos gastos podrían incluir los relacionados con la seguridad en el lugar de trabajo y la seguridad y la salud en el trabajo). El Organismo de Seguridad y Salud Ocupacional de la Unión Europea, en asociación con los interlocutores sociales europeos, ha elaborado **directrices detalladas** sobre la forma de mantener la seguridad en el lugar de trabajo durante la pandemia.

### **1.3.1. Proteger a los trabajadores de COVID-19 y ayudarlos con necesidades imprevistas de cuidado familiar**

#### *Minimizando la exposición de los trabajadores a la COVID-19*

Los lugares de trabajo y el transporte público reúnen a un gran número de personas y, por lo tanto, a menudo exponen a los trabajadores al riesgo de contraer y propagar la enfermedad COVID-19. Por lo tanto, una preocupación principal para los gobiernos, las empresas y los trabajadores al comienzo de la crisis era limitar la interacción física en el lugar de trabajo y durante el traslado diario. La evidencia de epidemias previas (véase OCDE (2020)<sup>[11]</sup> para una revisión detallada) muestra que el distanciamiento físico en el lugar de trabajo es la medida más efectiva tanto para reducir la proporción de la población que contrae la enfermedad (la "tasa de ataque") como para retrasar el pico de la enfermedad.<sup>22</sup> Por lo tanto, los países de la OCDE promovieron ampliamente el teletrabajo o el trabajo desde casa y continuaron alentando su uso incluso cuando las medidas más estrictas de confinamiento comenzaron a levantarse en mayo de 2020.

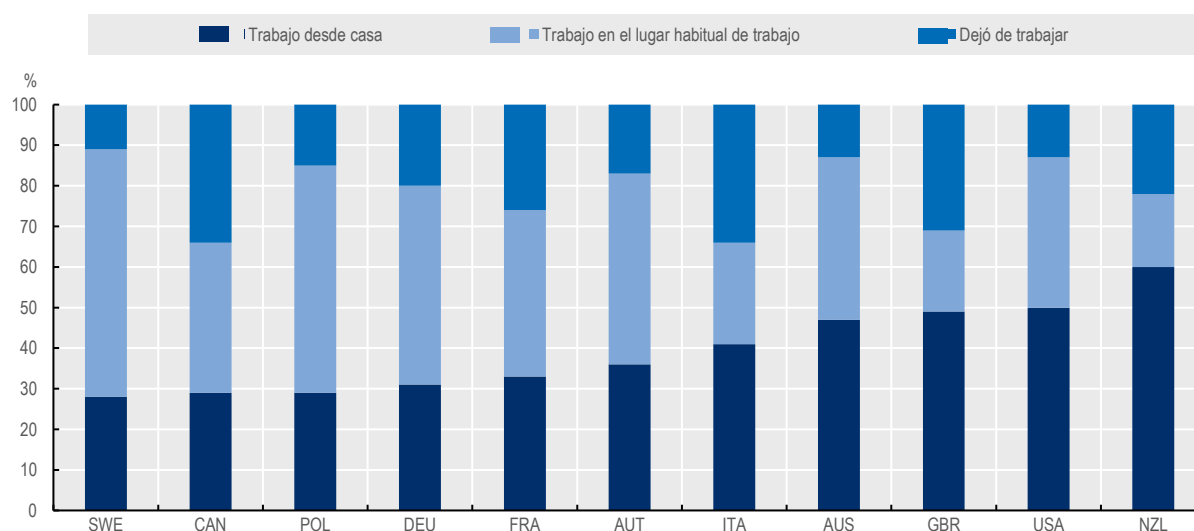
La mayoría de los países de la OCDE tenían regulaciones de teletrabajo preexistentes en la ley o en convenios colectivos; a veces es relativamente restrictivo o requiere un acuerdo extra por parte de los interlocutores sociales. Sin embargo, la adopción se había mantenido bastante limitada y, contrariamente a la creencia generalizada, sin mucho aumento a lo largo de los años. En toda la Unión Europea, solo el 3% de los trabajadores trabajaban regularmente desde su hogar en 2015 y otro 5% eran trabajadores altamente móviles que trabajaban regularmente desde varios lugares (incluido el hogar). Otro 10% teletrabajó ocasionalmente desde varios lugares, pero con mucha menos frecuencia que el grupo altamente móvil (Eurofound, 2018)<sup>[61]</sup>. Tal absorción baja, refleja en parte la naturaleza del trabajo de las personas (es decir, no todos los trabajos se pueden hacer desde casa), sino también cierta resistencia por parte de empleadores y trabajadores por igual.<sup>23</sup> Durante la crisis de COVID-19, repentinamente fue de interés directo tanto de los empleadores como de los empleados reducir la exposición al virus para limitar la enfermedad y mantener las operaciones.

Para promover un movimiento rápido hacia el teletrabajo para todas las operaciones que lo permiten, los países tomaron una serie de medidas para simplificar su uso, incluso a través del apoyo financiero y no financiero a las empresas. Italia, por ejemplo, simplificó el procedimiento para el teletrabajo al permitir a las empresas y empleados organizar el teletrabajo sin un acuerdo previo con los sindicatos, sin un acuerdo por escrito y en el lugar de elección de los empleados. En Hungría, los empleadores tuvieron la posibilidad de introducir el teletrabajo sin el consentimiento de sus empleados. Japón puso a disposición un subsidio del 50% (hasta JPY 1 millón) para el costo de la introducción del teletrabajo. Corea simplificó los procedimientos de solicitud de una subvención para la introducción de acuerdos laborales flexibles. Bélgica brindó a los empleadores la posibilidad de otorgar a sus empleados de teletrabajo un subsidio libre de impuestos y seguridad social de 170 euros por mes para cubrir los costos relacionados con el teletrabajo, como para un escritorio y materiales de oficina. España agilizó los programas existentes para apoyar la digitalización de las pequeñas y medianas empresas (PYME). Algunas grandes empresas tecnológicas también intervinieron para proporcionar asistencia y acceso temporal gratuito a algunas de sus herramientas de comunicación y uso compartido para empresas y trabajadores.

Las encuestas realizadas a mediados de abril muestran un aumento masivo en la proporción de trabajadores que trabajan desde casa en comparación con los niveles anteriores a la crisis (Figura 1.17). La proporción de trabajadores que trabajan desde casa en abril varía de poco menos del 30% en Suecia, Canadá y Polonia a alrededor del 50% en Australia, el Reino Unido y Estados Unidos, y el 60% en Nueva Zelanda.

### Figura 1.17. Entre el 30% y el 60% de los trabajadores laboraron desde casa a mediados de abril de 2020

Porcentaje del total de trabajadores usualmente empleados antes del inicio de la crisis, países seleccionados de la OCDE



Fuente: Foucault y Galasso (próximamente<sup>[29]</sup>) basados en la encuesta REPEAT (REpresentations, PErceptions and ATtitudes on the COVID-19).

StatLink 2 <https://stat.link/lnogza>

Para minimizar los riesgos de contagio para (la mayoría de) los trabajadores que no podían trabajar desde casa, varios países de la OCDE restringieron la continuación de las operaciones comerciales a servicios "esenciales" únicamente (véase mayor detalle en la Sección 1.1). Aquí, emitieron pautas sanitarias más

estrictas que iban desde exigir el uso de equipo de protección personal, como cubrebocas, guantes y otra ropa de protección, hasta restringir el número máximo de trabajadores que podían estar físicamente presentes en las instalaciones de las empresas. Israel, por ejemplo, limitó la proporción de la fuerza laboral a la que se le permitió ir físicamente a trabajar al 15% al comienzo de la crisis, y luego aumentó el límite al 30% en abril.

En varios países, las normas integrales de seguridad y salud en el trabajo (SST) se han definido en cooperación con los interlocutores sociales o de manera autónoma por parte de empleadores y sindicatos (véase el Recuadro 1.5 para una breve descripción del diálogo social en tiempos de COVID-19). En Italia, por ejemplo, el gobierno, las asociaciones de empleadores y los sindicatos firmaron conjuntamente un protocolo sobre medidas de SST en las primeras fases de la crisis y posteriormente lo renovaron y actualizaron. Este protocolo se convirtió en un decreto del gobierno, por lo que es obligatorio para todas las empresas. Las asociaciones y sindicatos de empleadores italianos también contribuyeron a definir la lista de "sectores esenciales" a los que se les permitió continuar operando. Muchos acuerdos a nivel de empresa (por ejemplo, en Fiat Chrysler Automóviles, Ferrari, etc.) se firmaron antes de la reapertura de las fábricas en mayo. En España, se firmaron varios acuerdos sectoriales para proteger mejor a los trabajadores en supermercados, atención médica, hoteles, restaurantes y el sector turístico. El sindicato internacional UNI Global y la compañía española de telecomunicaciones Telefónica firmaron un acuerdo global en mayo para garantizar el regreso seguro al trabajo de los empleados de la compañía en todo el mundo.

### Recuadro 1.5. El diálogo social en tiempos de COVID-19

Los sindicatos y las organizaciones patronales de varios países de la OCDE respondieron rápidamente a los retos planteados por COVID-19 (Business at OECD, 2020; TUAC, 2020). Sus iniciativas durante los primeros meses de la crisis de COVID-19 han girado en torno a cuatro pilares principales:

- *Expresando preocupaciones y exigiendo una rápida acción gubernamental* para mitigar el impacto económico y social de COVID-19. Algunos interlocutores sociales emitieron declaraciones conjuntas en las que se expresaba el compromiso de colaborar, como en Alemania o en la industria metalúrgica francesa. En el plano europeo, la Confederación Mundial del Empleo-Europa y la UNI-Europa publicaron recomendaciones conjuntas sobre los aspectos laborales y sociales de COVID-19 y la recuperación. En muchos países, los sindicatos, pero también las organizaciones de empleadores, pidieron que se adoptaran medidas más enérgicas para proteger a los trabajadores, incluidos los que realizan trabajos no estándar, los estudiantes y los padres que se quedan en casa para cuidar a sus hijos. Por ejemplo, la *Confederación de Sindicatos Cristianos de Bélgica (CSC)* pidió una mejor protección de los trabajadores en paro temporal y un aumento de las prestaciones independientemente de su situación laboral. El Congreso Laboral Canadiense (CLC) pidió un aumento de la prestación de apoyo de emergencia y de la prestación de atención de emergencia. La federación de sindicatos de EE.UU. AFL-CIO pidió una mejor protección de los trabajadores de primera línea, 14 días de baja por enfermedad remunerada y la ausencia de gastos médicos de bolsillo para todos los trabajadores. El Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU) lanzó una petición en la que pedía licencias adicionales pagadas para todos los trabajadores afectados por COVID-19. En Suecia y Alemania, las agencias de empleo privadas se comprometieron con el gobierno a garantizar que los trabajadores de las agencias –como todos los trabajadores– tuvieran acceso a los planes de trabajo a corto plazo.

- Informar y asesorar a sus miembros: la mayoría de las organizaciones de empleadores y sindicatos de los países de la OCDE establecen rápidamente sitios web y líneas directas para informar a sus afiliados sobre la seguridad en el trabajo y asesorar sobre las nuevas medidas políticas. Muchas han publicado directrices, códigos de buena conducta y protocolos sobre buenas prácticas en materia de teletrabajo y seguridad y salud en el trabajo. La Confederación Griega de Empleadores (SEV) publicó una serie de guías para ayudar a las empresas a implantar el teletrabajo, apoyar la continuidad de los negocios y desarrollar el comercio electrónico. La Confederación Danesa de la Industria (DI), por ejemplo, creó un sitio web dedicado a COVID-19 con orientación sobre las medidas puestas a disposición por el gobierno y sobre la prevención de infecciones en los lugares de trabajo de oficina. La confederación francesa de empleadores, el *Mouvement des Entreprises de France* (MEDEF), publicó una guía de mejores prácticas para las empresas.
- *Negociando los nuevos convenios colectivos*: los interlocutores sociales de varios países europeos firmaron acuerdos de gran alcance sobre el trabajo a corto plazo, véase la sección 1.3.2 y Müller y Schulten (*Ensuring fair Short-Time Work - a European overview*, 2020) En Austria, Dinamarca, Noruega y Suecia, los planes de trabajo a jornada reducida utilizados durante la crisis de COVID-19 derivan sus principales características de los convenios colectivos de ámbito nacional. En los países nórdicos, también su aplicación se deja en manos de los acuerdos a nivel de empresa. En Alemania, los acuerdos sectoriales han sido fundamentales para aumentar las tasas de sustitución. En otros países, los interlocutores sociales han desempeñado un papel decisivo en la simplificación de los requisitos de procedimiento. Otros convenios colectivos se han centrado en medidas para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo (véase la sección 1.3.1.) o, en Estados Unidos, en la licencia de enfermedad remunerada. En Italia, se firmó un convenio colectivo en el sector de las agencias de empleo para asignar 75 millones de euros de un fondo bipartito de solidaridad para proteger la continuidad del empleo y la remuneración de los trabajadores de las agencias de empleo para el mes de marzo. En los Países Bajos, el fondo bipartito de formación del sector de trabajo de agencia ha puesto en marcha un bono de formación de 500 euros para los trabajadores desplazados a causa de COVID-19.
- *Asegurar la vigilancia y el cumplimiento*: La confederación sindical danesa (FH), por ejemplo, ha elaborado recomendaciones para intensificar las actividades de las inspecciones de trabajo a fin de vigilar y sancionar toda violación de las disposiciones de las autoridades, el incumplimiento de las normas de seguridad en el lugar de trabajo o el uso indebido de la disposición relativa al tiempo de descanso y los días libres. La *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CCOO) española supervisa el cumplimiento de las normas de seguridad y salud e informa de posibles abusos, incluidos los casos en que las empresas declaran que trabajan a tiempo parcial pero en horario normal.

Estas iniciativas –muchas más de las cuales pueden encontrarse en un reciente informe sobre el Pacto Mundial (Global Deal, 2020)– ilustran la forma en que el diálogo social y la negociación colectiva pueden movilizarse para complementar la acción pública, identificar soluciones flexibles y equilibradas tanto para las empresas como para los trabajadores y fortalecer la capacidad de recuperación del mercado de trabajo (OECD, 2019).

### *Proporcionar licencia pagada a trabajadores enfermos o en cuarentena*

La licencia por enfermedad remunerada desempeña un triple papel en el apoyo a los trabajadores durante un período de enfermedad, en la protección de sus ingresos, sus trabajos y su salud (OCDE, 2020 [67]). Casi todos los países de la OCDE brindan compensación financiera durante la licencia por enfermedad a

los empleados con un contrato de trabajo permanente o temporal. A menudo, los empleadores cubren un período inicial en forma de pago de salario continuo, por un período de 5 a 15 días en la mayoría de los países, pero hasta varias semanas o meses, por ejemplo, en Austria, Alemania, Italia y Suiza e incluso durante dos años en los Países Bajos. Además, la mayoría de los países de la OCDE brindan beneficios de enfermedad pagados públicamente a los empleados que no pueden trabajar temporalmente y que pueden extenderse mucho más allá de las responsabilidades de los empleadores, hasta por un año en muchos países de la OCDE e incluso más que esto en algunos (OCDE, 2018<sup>[68]</sup>). Muchos países también brindan beneficios por enfermedad a aquellos que trabajan por cuenta propia, a menudo con reglas que difieren considerablemente de las regulaciones que rigen a los empleados (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>). Sin embargo, ciertos grupos de empleados, como los trabajadores ocasionales y aquellos con contratos de cero horas, a menudo no tienen derecho a licencia por enfermedad remunerada o solo durante los momentos en que realmente trabajan. El gasto total en licencia por enfermedad remunerada antes de la crisis, incluidos los pagos del empleador y la prestación pública por enfermedad, asciende al 3% de la compensación total de los empleados o más en los países con los sistemas más generosos (OCDE, 2020<sup>[69]</sup>).

Durante una pandemia, la baja por enfermedad remunerada puede desempeñar varios papeles importantes adicionales en:

- *Permitir que los trabajadores expuestos al virus se auto aislen.* Brindar una compensación financiera es de gran importancia para que los trabajadores se autoaislen. Los datos de la encuesta para Israel recopilados en el período previo al brote de COVID-19 indican que el 97% de los adultos informan que cumplirían con una cuarentena ordenada por el gobierno si se compensaran sus pérdidas salariales, mientras que el cumplimiento se reduciría al 57% sin dicha compensación (Bodas y Peleg, 2020<sup>[70]</sup>).
- *Ayuda a contener y mitigar la propagación del virus.* La licencia por enfermedad remunerada permite a los trabajadores (potencialmente) infectados quedarse en casa en lugar de infectar a otros en el camino al trabajo (OCDE, 2020<sup>[70]</sup>). El acceso a la licencia por enfermedad remunerada para los empleados en Estados Unidos redujo las tasas de enfermedad de tipo influenza en un 10% y la ausencia laboral agregada en un 18% (Pichler y Ziebarth, 2017<sup>[72]</sup>; Pichler, Wen y Ziebarth, 2020<sup>[73]</sup>; Stearns y Blanco, 2018<sup>[74]</sup>).
- *Absorbe el choque económico.* La licencia por enfermedad con goce de sueldo preserva los trabajos de un número potencialmente grande de trabajadores enfermos y en cuarentena, que temporalmente no están disponibles para trabajar pero que son valiosos para sus empleadores y la sociedad en general a largo plazo. Al hacerlo, puede reducir la presión sobre los sistemas de prestaciones por desempleo y los planes de trabajo a corto plazo y contribuir a estabilizar la economía. La pérdida de empleos en Estados Unidos entre el 8 de marzo y el 25 de abril de 2020, medida por el número de reclamos iniciales de seguro de desempleo, fue mayor en los estados que no tenían políticas estatutarias de licencia por enfermedad pagadas (Chen et al., 2020<sup>[71]</sup>).

Muchos países de la OCDE han recurrido a políticas de licencia pagada por enfermedad considerablemente ampliadas o incluso iniciadas durante las últimas semanas y meses. Las políticas de respuesta a la crisis incluyeron: primero, ampliar el acceso a grupos de trabajadores enfermos que anteriormente no estaban cubiertos; segundo, mejorar la adecuación de la asistencia remunerada por licencia por enfermedad renunciando a los períodos de espera, aumentando los niveles de beneficio o extendiendo la duración de los beneficios; y tercero, extender la licencia por enfermedad remunerada para apoyar a los trabajadores en cuarentena, una política sin precedentes en la mayoría de los países. Sin embargo, la mayoría de estas medidas permanecieron limitadas a las personas que realmente padecen COVID-19 o en cuarentena obligatoria. Los excluidos de los pagos de licencia por enfermedad debido a la naturaleza de sus contratos, como los contratos que no especifican una cantidad fija de trabajo u horas, permanecieron en general no elegibles.

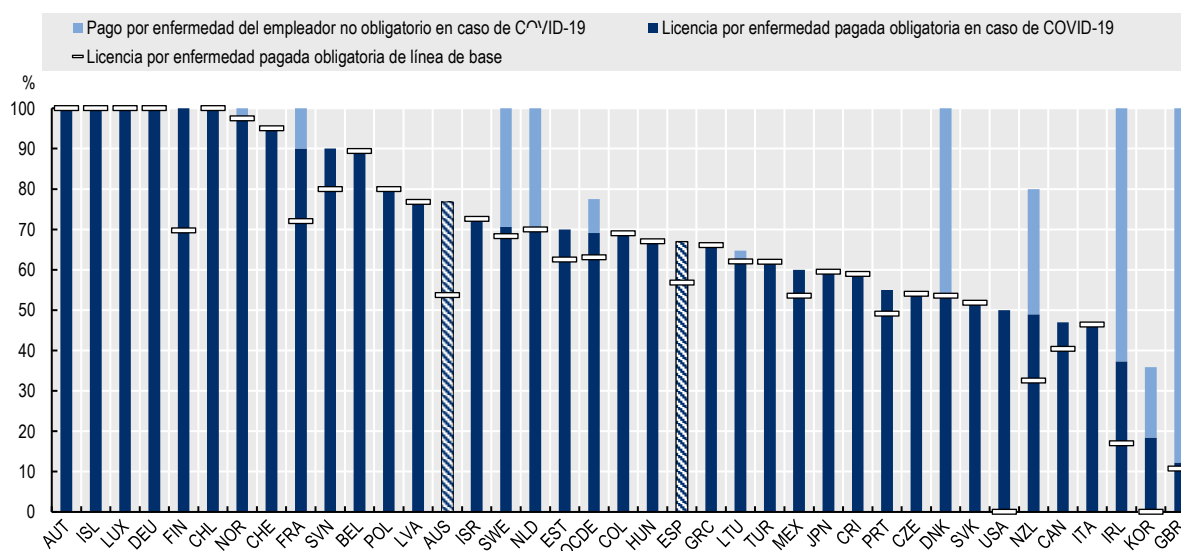


### Mejor protección a los empleados enfermos...

La licencia por enfermedad remunerada reemplaza gran parte de las ganancias de los empleados elegibles en muchos países, aunque la variación entre países es grande.<sup>24</sup> En el caso hipotético de una licencia por enfermedad de cuatro semanas causada por una infección por COVID-19, la licencia por enfermedad remunerada en la mayoría de los países reemplaza alrededor del 60 a 80% del último salario de un empleado del sector privado que gana un salario promedio y trabaja con el mismo empleador durante un año (Figura 1.18). La tasa de reemplazo llega incluso al 100% en muchos países del norte y centro de Europa. En una minoría de países, las personas recibirían menos de la mitad de su último salario durante este período de cuatro semanas. Las tasas de pago generalmente disminuyen con el tiempo. Durante una baja por enfermedad de hasta tres meses, la tasa de pago se reduciría a un promedio de alrededor del 60%, con una mayor variación entre países.

**Figura 1.18. La licencia por enfermedad pagada sustituye a gran parte del salario de los empleados elegibles, con cambios recientes significativos en las regulaciones en varios países de la OCDE**

Pagos brutos de licencia de enfermedad acumulados en las primeras cuatro semanas de licencia por enfermedad como porcentaje de los ingresos anteriores para una persona que se enfermó de COVID-19, normas válidas a mediados de mayo de 2020



Nota: Los resultados se refieren a un empleado elegible del sector privado a tiempo completo que está casado sin hijos, de 40 años, ganando un salario promedio y trabajando con el mismo empleador durante un año. "Licencia por enfermedad pagada obligatoria en caso de COVID-19" se refiere a los pagos obligatorios pagados directamente por el gobierno o por los empleadores (a menudo parcialmente subvencionados por el gobierno) a los empleados elegibles que contrajeron COVID-19. El "pago por enfermedad del empleador no obligatorio" incluye el salario por enfermedad del empleador comúnmente acordado a través de convenios colectivos u otros acuerdos; estos pagos se incluyen para esos países si la mayoría de los empleados elegibles recibirían esos pagos. Los derechos de licencia de base se refieren a las regulaciones vigentes en 2019, excepto Australia, Corea, Israel, Japón, Nueva Zelanda y Turquía (todas 2018). Los países subrayados con un relleno rayado (Australia y España) son aquellos en los que los empleados tienen derecho a una prestación distinta de una prestación por enfermedad específica.

Fuente: OECD (2020<sup>[66]</sup>) "Paid sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis", <https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>.

StatLink 2 <https://stat.link/dyhgkp>

En respuesta a la crisis, 16 de los 38 países de la OCDE aumentaron los derechos de licencia por enfermedad para las personas con COVID-19, como lo ilustra la distancia vertical entre la barra apilada y

el tablero en la Figura 1.18. Varios de ellos llevaron a cabo aumentos bastante importantes, incluidos Finlandia, Francia, Australia, España, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Irlanda y Corea, a menudo mediante la introducción de nuevos pagos o recargas relacionadas con la pandemia. En particular, Corea, que no cuenta con un plan obligatorio de licencia por enfermedad remunerada, ofrece licencia por enfermedad excepcional remunerada a través de su Ley de epidemias de 2015 a los trabajadores hospitalizados o en cuarentena debido a COVID-19. Estados Unidos introdujo dos semanas de pago obligatorio por enfermedad para trabajadores con síntomas relacionados con COVID-19 para empresas con hasta 500 empleados, pagados por el empleador, pero totalmente reembolsados por el gobierno federal. Si bien no todos los empleados se benefician, esta medida debería aumentar significativamente la cobertura temporalmente.<sup>25</sup> Siete países (Estonia, Francia, Irlanda, Letonia, Portugal, Suecia y el Reino Unido) abolieron temporalmente los períodos de espera existentes, logrando así pequeños aumentos en las tasas de reemplazo. Si bien la mayoría de estos períodos de espera duraron solo unos pocos días, renunciar a ellos puede ser una herramienta importante para prevenir la propagación del virus COVID-19, ya que la carga viral parece aumentar rápidamente después de la aparición de los síntomas (He et al., 2020<sup>[75]</sup>). Muchos países de la OCDE tomaron medidas adicionales para facilitar el acceso a beneficios para todos o algunos trabajadores. Más de diez países redujeron los requisitos de informes, al retrasar o renunciar a la necesidad de certificación médica o al permitir solicitudes de beneficios en línea. Esto también disminuyó la carga y el riesgo para los trabajadores de la salud. Ocho países mejoraron la protección para los trabajadores de la salud al reconocer, solo para este grupo, COVID-19 como enfermedad profesional, con derechos más generosos del seguro de accidentes laborales. Solo España reconoce la COVID-19 como enfermedad profesional en general para todos los empleados.

#### **... y a los empleados en cuarentena.**

Desde el comienzo de la pandemia, se requirió que muchos trabajadores de la OCDE se refugiaran temporalmente en sus hogares por una variedad de razones. Esto puede deberse a que tenían síntomas leves no diagnosticados; tuvo contacto cercano con personas que mostraron síntomas o tuvieron un diagnóstico; o tenían un mayor riesgo de enfermedad grave en caso de contraer COVID-19 debido a las condiciones de salud existentes.

La situación legal de los empleados elegibles en cuarentena obligatoria difiere entre países, pero pueden recibir licencia por enfermedad remunerada en casi todos los países si tienen síntomas leves y no pueden continuar trabajando desde casa. Algunos, como Austria y Alemania, tienen mecanismos automáticos establecidos a través de sus actos de epidemia que son anteriores a la pandemia de COVID-19. Tratan a los empleados en cuarentena que no pueden trabajar desde casa como en baja por enfermedad. La situación es similar en Finlandia y Suecia, donde los empleados en cuarentena tienen derecho a licencia por enfermedad remunerada siguiendo las regulaciones de los países sobre enfermedades infecciosas. Otros países tomaron medidas deliberadas para ampliar la cobertura de beneficios a los trabajadores en cuarentena (los países bálticos, la mayoría de los países de Europa Central, Dinamarca, Noruega, Irlanda y el Reino Unido) o introdujeron nuevos pagos de crisis para los empleados enfermos y en cuarentena (Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos). En Bélgica y Francia, los empleados en cuarentena que no pueden trabajar desde casa pueden aprovechar los beneficios laborales a corto plazo.

#### **Mejor protección de los trabajadores independientes enfermos**

La licencia por enfermedad remunerada solo puede ser una herramienta efectiva durante los períodos de contención, mitigación y posconfinamiento si está ampliamente disponible para gran parte de la fuerza laboral. Este no fue el caso en todos los países antes de la crisis.

Los trabajadores independientes se destacan como un grupo de trabajadores en empleos no estándar que, antes de la actual crisis de salud pública, a menudo tenían poco o ningún acceso a las prestaciones por enfermedad (OCDE, 2019<sup>[39]</sup>).<sup>26</sup> Sin embargo, las reglas para este grupo difieren sustancialmente en



toda la OCDE. Solo en una minoría de países, los trabajadores independientes tienen un acceso similar a las prestaciones por enfermedad que los trabajadores dependientes (Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, la República Eslovaca, España y Suecia). Un puñado de países proporciona acceso parcial a la licencia por enfermedad remunerada para los trabajadores por cuenta propia, debido a condiciones de elegibilidad menos ventajosas, montos de beneficios o duraciones de ingresos (Austria, Alemania, Irlanda, Portugal y el Reino Unido, OCDE (2020<sup>[67]</sup>)). Además, los períodos de espera en muchos países son significativamente más largos para los trabajadores independientes que para los empleados dependientes, con el objetivo de reducir los costos y/o el riesgo moral. En el curso de esta pandemia, muchos países de la OCDE han ampliado temporalmente el acceso a las prestaciones por enfermedad para los trabajadores independientes que están enfermos de COVID-19 o en cuarentena (OCDE, 2020<sup>[69]</sup>).<sup>27</sup> Varios países han mejorado el acceso de los trabajadores independientes a la licencia por enfermedad remunerada (inmediata) al reducir o eliminar los períodos de espera (a menudo mucho más largos) y otorgarles derechos en caso de cuarentena obligatoria (Dinamarca, Letonia, Noruega, Portugal y Suecia). Varios países reformaron temporalmente las prestaciones por enfermedad y ampliaron los derechos que afectan tanto a los trabajadores dependientes como a los trabajadores independientes. Por ejemplo, Estonia, Francia, Irlanda y el Reino Unido renunciaron temporalmente al período de espera que fue de duración similar para los trabajadores dependientes y autónomos, e Irlanda y el Reino Unido aumentaron la generosidad de las prestaciones por enfermedad. Algunos países han introducido nuevos pagos u otorgado derechos a un beneficio que no sea una prestación por enfermedad específica, al que los trabajadores independientes pueden acceder de manera muy similar a los trabajadores dependientes (Australia, Canadá, Finlandia, Corea, Nueva Zelanda, España, Suiza y Estados Unidos). Sin embargo, en casi todos los casos, las medidas tienen un límite de tiempo y se limitan solo a los casos de COVID-19.

Los derechos pagados por licencia por enfermedad no dan una idea completa del nivel de apoyo a los ingresos disponible para los trabajadores independientes en caso de enfermedad o cuarentena en todos los países. Algunos países han optado por utilizar diferentes herramientas y beneficios para apoyar a los trabajadores autónomos que no pueden mantenerse a sí mismos durante esta crisis, independientemente de si tuvieron que reducir o suspender sus operaciones comerciales debido a enfermedades, cuarentena u otras razones relacionadas con los cierres patronales. De hecho, varios países proporcionaron fondos para dificultades u otros pagos a trabajadores por cuenta propia (véase la Sección 1.3.3).

### **... y aliviar los costos para los empleadores**

Muchos países ofrecen fuertes incentivos a los empleadores para prevenir enfermedades y ayudar a los trabajadores enfermos en su regreso al trabajo haciéndolos financieramente responsables de la paga por enfermedad durante un período inicial de varios días, semanas o meses (Palme y Persson, 2020<sup>[76]</sup>). Sin embargo, los argumentos a favor de la financiación del empleador del pago por enfermedad no parecen aplicarse o incluso corren el riesgo de ser contraproducentes en la fase de brote de una pandemia. En el caso de una enfermedad muy contagiosa, la prevención requiere mantener a los trabajadores en casa en lugar de alentarlos a ir a trabajar. El retorno al trabajo no es directamente relevante en un confinamiento. Tampoco es obvio que los empleadores deberían pagar por las extensiones de la legislación existente, especialmente si ya se enfrentan a un gran estrés financiero. En tales situaciones, parece justificado suprimir o reducir temporalmente los costos del empleador (a través de pagos directos o créditos fiscales).

Los países han reaccionado muy rápidamente a este nuevo desafío, y muchos han introducido medidas para apoyar los costos del empleador por el pago por enfermedad. Más de la mitad de los países de la OCDE, para los que hay información disponible y en los que los empleadores tienen obligaciones de pago por enfermedad, han cambiado su regulación en consecuencia, o, como Austria y Alemania, hicieron cumplir sus Actos Epidémicos, que incluyen un ajuste automático para reducir los costos del empleador. En algunos países, los empleadores pueden solicitar el reembolso de sus costos de pago por enfermedad, mientras que, en otros, los trabajadores enfermos de COVID-19 pueden recibir un beneficio público por

enfermedad desde el primer día. La financiación pública de los costos del pago por enfermedad para los trabajadores en cuarentena es aún más común, por buenas razones, y con mayor frecuencia desde el primer día al que se tiene derecho a ese beneficio. A través de las reformas en el mecanismo de financiación adoptadas entre marzo y mayo de 2020, la contribución del empleador durante una licencia por enfermedad de cuatro semanas disminuyó de alrededor del 50% a alrededor del 20% del salario bruto de un empleado a un nivel de ingresos en promedio en los países de la OCDE. Para un trabajador con derecho a licencia por enfermedad en cuarentena obligatoria de dos semanas, la contribución del empleador es en promedio inferior al 10%.

### **¿Qué importancia ha tenido la licencia por enfermedad pagada en la crisis actual?**

Los datos en tiempo real sobre la toma de licencia por enfermedad están disponibles con menos frecuencia que los datos sobre desempleo u otros beneficios sociales, en parte debido a los requisitos de informes limitados en muchos países durante el período cubierto por los empleadores.<sup>28</sup> Sin embargo, los datos preliminares disponibles para alrededor de una docena de países de la OCDE sugieren que la toma de la licencia por enfermedad aumentó significativamente durante marzo y principios de abril, a menudo entre un 30% y un 100%, y típicamente entre el 4% y el 6% de la fuerza laboral recibió licencia remunerada. Los datos sobre el cambio en la composición de los receptores de vacaciones pagadas son aún más escasos, pero sugieren que una parte considerable del aumento podría deberse a trabajadores en cuarentena en lugar de enfermos. Los últimos datos de fines de abril y mayo también sugieren una disminución repentina en el número de bajas por enfermedad en algunos países, como Austria, Alemania, Italia y Suecia, explicado en gran medida por una menor probabilidad de que los que trabajan a distancia se tomen licencia por enfermedad.

En general, el uso creciente de la baja por enfermedad a no más del 6% de la fuerza laboral puede parecer pequeño, en comparación con la afluencia masiva de trabajo a corto plazo y/o planes de desempleo en muchos países de la OCDE. En parte, el uso de la licencia por enfermedad sigue siendo bajo exactamente porque en esta fase temprana de la crisis, el trabajo a corto plazo se ha vuelto tan frecuente. Además, duplicar las tasas de baja por enfermedad es un cambio muy significativo dado que, en cualquier momento, las tasas de infección por COVID-19 son una pequeña proporción de la población total en la mayoría de los países, y una proporción relativamente pequeña de personas con síntomas de COVID-19, requieren baja por enfermedad por períodos muy largos.

#### *Ayudar a los trabajadores con necesidades adicionales de cuidado familiar.*

La crisis de COVID-19 ha aumentado las demandas de muchos trabajadores para brindar cuidado familiar. Algunos trabajadores han tenido que atender a familiares que contrajeron COVID-19, o que están en cuarentena o en aislamiento. Muchos otros se vieron afectados por la reducción o el cierre de las instalaciones de cuidado infantil, las escuelas y otros servicios de atención social, incluidos los ancianos y las personas con discapacidad.

El cierre generalizado de escuelas y guarderías ha tenido un efecto particularmente marcado. En todo el mundo, más de 190 países cerraron sus escuelas en algún momento desde el inicio de la crisis, afectando, en el pico, a más de mil quinientos millones de estudiantes (UNESCO, 2020<sup>[77]</sup>). Entre los países de la OCDE, solo Australia, Estados Unidos, Islandia y Suecia, han decidido no realizar cierres en todo el país (UNESCO, 2020<sup>[77]</sup>). Esto ha causado dificultades considerables para los padres que trabajan: muchos han tenido que dirigir o supervisar la educación en el hogar, y la mayoría ha tenido que (hacer arreglos) cuidar a sus hijos durante la jornada laboral.

Trabajar horas completas a menudo es muy difícil, si no imposible, en tales circunstancias, especialmente para padres solteros y parejas en las que solo un compañero puede teletrabajar. Los padres con niños más pequeños, que requieren más atención, informan dificultades particulares para equilibrar el trabajo y la familia (Eurofound, 2020<sup>[78]</sup>). Las parejas donde ambos padres deben estar físicamente presentes en

su lugar de trabajo se han enfrentado a un desafío aún mayor. Esto incluye a muchos trabajadores en ocupaciones esenciales.

### **Derechos preexistentes a licencia especial**

En la mayoría de los países de la OCDE, los trabajadores tienen un derecho bien establecido para poder cuidar a sus niños enfermos o lesionados (OCDE, 2020<sup>[79]</sup>). En varios países, estos derechos de licencia de cuidado familiar también se extienden a otros dependientes enfermos y parientes adultos (por ejemplo, Australia, Austria, Canadá,<sup>29</sup> la República Checa, Estonia, Israel, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Eslovenia). El permiso de cuidado familiar generalmente se paga, ya sea por el gobierno o el seguro social público, o mediante el pago continuo de los salarios. Sin embargo, excepto en casos de enfermedad grave, la duración a menudo es limitada: en muchos países, estos derechos se extienden a solo unos pocos días por episodio (por ejemplo, Finlandia, Francia, Suiza) o una semana o dos por año (por ejemplo, Australia, Austria, Alemania, Israel, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega y la República Eslovaca), que pueden no ser suficientes para un período de cuarentena o infección prolongada. Los derechos a permisos de cuidado más largos generalmente solo están disponibles para enfermedades críticas o terminales. En algunos países (por ejemplo, Israel y Nueva Zelanda), los días utilizados para el cuidado familiar se deducen del derecho a la baja por enfermedad del trabajador.

Los derechos de los padres a permisos especiales en casos de cierre de escuelas o guarderías están menos establecidos. Solo un pequeño número de países de la OCDE otorgan a los padres un derecho preexistente de faltar en caso de cierre de la escuela o la guardería (por ejemplo, la República Checa, Lituania, Polonia y la República Eslovaca) u otras "emergencias imprevistas" (por ejemplo, Australia, Estados Unidos y el Reino Unido) o fuerza mayor (por ejemplo, Irlanda). Además, en algunos países (por ejemplo, el Reino Unido), estos derechos se extienden solo hasta el permiso no remunerado, y la decisión de continuar el pago de los salarios generalmente se deja al empleador o al convenio colectivo. Muchos padres que trabajan no pueden darse el lujo de tomar un permiso no remunerado por un período prolongado. En varios otros, el derecho a vacaciones pagadas dura solo un par de semanas (por ejemplo, Australia, la República Checa, Lituania y la República Eslovaca) o menos (por ejemplo, Irlanda). Estos derechos se agotarían rápidamente ante los cierres que abarcan meses, como se ve a través de esta crisis.

En respuesta a las limitaciones de los derechos existentes, muchos países han intensificado el apoyo a los padres que trabajan y a aquellos con necesidades adicionales de cuidado familiar, generalmente a través de medidas de emergencia temporales.

### **Opciones de cuidado infantil específicas para padres en ocupaciones "esenciales"**

Varios países que cerraron instalaciones de cuidado infantil y escuelas (como Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Letonia, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido) mantuvieron abiertas algunas instalaciones, con un personal mínimo, para cuidar a los niños de los trabajadores de servicios esenciales, especialmente en salud, asistencia social y docencia. En Francia, por ejemplo, las instalaciones de cuidado infantil para tales familias podrían albergar hasta diez niños, y los cuidadores de niños que trabajan fuera de sus hogares podrían recibir excepcionalmente hasta seis en lugar de tres niños. En Nueva Zelanda, los trabajadores de servicios esenciales con niños de 5 a 14 años podrían beneficiarse del cuidado infantil en el hogar financiado por el estado mientras las escuelas estaban cerradas. Corea introdujo un esquema similar de cuidado infantil en el hogar que cubre a todas las familias de dos ingresos con niños menores de 12 años. En Australia, el Gobierno de la Commonwealth está subsidiando las instalaciones de cuidado infantil que permanecen abiertas y brindan servicios gratuitos a los niños desfavorecidos y los niños de trabajadores de servicios esenciales.

### **Permiso especial pagado para trabajadores afectados por el cierre de escuelas o guarderías.**

Varios países han introducido o extendido la licencia pagada especial (o apoyo de ingresos especiales para aquellos con licencia no pagada) para los padres que trabajan y que brindan atención en el hogar mientras las escuelas o guarderías están cerradas. Esto incluye Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Japón,<sup>30</sup> Lituania, Luxemburgo, Noruega, Polonia, Portugal, la República Checa, Suecia, Suiza y el Reino Unido. En la mayoría de estos países, el derecho a vacaciones especiales pagadas o al apoyo a los ingresos dura un número fijo de días o semanas, que van desde 10 días (por padre) en Corea hasta 12 semanas en Estados Unidos y cuatro meses en Canadá. Sin embargo, en algunos otros (por ejemplo, Bélgica, Finlandia, Francia, Luxemburgo, la República Checa y Suiza), se extiende mientras las escuelas y las guarderías estén cerradas. En casi todos los países, el derecho a vacaciones pagadas está condicionado a que no exista un acuerdo de atención alternativa disponible.

En varios países, los trabajadores que toman vacaciones especiales reciben un pago a tanto alzado (por ejemplo, Bélgica, Canadá, Corea y Finlandia) o una parte fija de su salario (por ejemplo, Alemania, la República Checa, Estados Unidos, Francia, Italia, Portugal, el Reino Unido y Suiza); en unos pocos (por ejemplo, Austria y Noruega), los despedidos continúan recibiendo su salario en su totalidad. En una minoría de países (por ejemplo, Austria, Grecia, Noruega y Portugal), el financiamiento se comparte entre los empleadores, los impuestos generales y/o el seguro social público. Sin embargo, dado que el pago continuo de los salarios probablemente sea difícil para muchos empleadores, la mayoría de los países han intentado minimizar las contribuciones de los empleadores o financiar licencias especiales por completo a través de impuestos generales o del seguro social.

Los trabajadores independientes con responsabilidades de cuidado pueden encontrarse en una posición particularmente vulnerable. La mayoría de los países los excluyen de las regulaciones de licencia de cuidado familiar existentes, y los trabajadores autónomos pueden enfrentar pérdidas sustanciales de ingresos si no pueden organizar el cuidado o la educación de sus hijos. Por lo tanto, algunos países<sup>31</sup> han extendido la licencia de cuidado especial remunerado (o apoyo de ingresos) a los trabajadores independientes. Sin embargo, la compensación financiera que reciben puede ser menor.

### **1.3.2. Asegurar empleos, salvar empresas y mantener la prestación de servicios esenciales**

#### *Alivio de liquidez para empresas*

Las restricciones comerciales obligatorias, las cuarentenas y las limitaciones a la movilidad individual han sometido a las empresas a graves presiones. Con el desplome de las ventas, incluso las empresas productivas y bien administradas enfrentaron una gran escasez de liquidez para responder a sus compromisos financieros con proveedores, empleados, prestamistas, inversores y el estado. El gran número de empresas afectadas simultáneamente limitó el acceso a los créditos comerciales, una fuente importante de financiamiento a corto plazo.

La OCDE (2020<sup>[60]</sup>) estima que, sin el apoyo público, el 20% de las empresas se habrían enfrentado a una crisis de liquidez después del primer mes de cierre y el 40% después de tres meses. Si no se abordan de inmediato tales restricciones de liquidez, se puede generar una crisis de solvencia corporativa, ya que las empresas con ingresos reducidos o sin ingresos durante un período prolongado se declaran en quiebra. Una serie de quiebras corporativas perturbaría severamente no solo las cadenas de valor sino también el sistema bancario y financiero. Muy conscientes de estos riesgos, todos los países de la OCDE (véase la Figura 1.16) adoptaron una amplia gama de medidas de emergencia destinadas a respaldar la liquidez de las empresas, además de las medidas monetarias tomadas por los bancos centrales. Estos iban desde aplazamientos en las contribuciones de impuestos y seguridad social hasta inyecciones de liquidez a

través de la participación de capital, subsidios directos basados en ventas pasadas, subsidios para mantener el empleo y otros subsidios. Muchos países también tomaron medidas específicas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME), que generalmente enfrentan mayores restricciones de liquidez. (OCDE, 2020<sup>[80]</sup>).

### *Esquemas de retención laboral*

A medida que la demanda colapsó y las cadenas de suministro se rompieron, las empresas también se encontraron con un exceso de capacidad. Esto pone los trabajos en riesgo a gran escala. Los esquemas de retención de empleos (JRS por sus siglas en inglés, “Job retention schemes”) han sido una de las principales herramientas de política para muchos gobiernos de la OCDE para contener el empleo y las consecuencias sociales de la crisis de COVID-19 y evitar despidos masivos (véase la Sección 1.2) Dichos esquemas buscan preservar los empleos en las empresas que experimentan una reducción temporal en la actividad comercial aliviando los costos laborales de las empresas y al mismo tiempo apoyando los ingresos de los trabajadores cuyas horas se reducen. Pueden tomar la forma de trabajo a corto plazo (STW por sus siglas en inglés, “short-time work”) o esquemas de despido temporales que subsidian directamente las horas no trabajadas, como el Kurzarbeit alemán o la Activité partielle francesa. También pueden adoptar la forma de esquemas de subsidio salarial que subsidian las horas trabajadas, pero que también pueden aumentar los ingresos de los trabajadores en horarios reducidos, como la Medida de emergencia holandesa (Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid, NOW) o el Pago de empleo en Australia. Los subsidios difieren en su generosidad para las empresas y los trabajadores y los requisitos que imponen para la elegibilidad (por ejemplo, necesidad económica, acuerdo de los interlocutores sociales) y en el comportamiento de las empresas y los trabajadores participantes (por ejemplo, restricciones a los despidos económicos, búsqueda de empleo por parte de los trabajadores) (Hijzen y Venn, 2011<sup>[81]</sup>).

Un aspecto crucial de todo JRS es que los empleados mantienen sus contratos con la empresa, incluso si su trabajo está suspendido. Esto permite a las empresas conservar el talento y la experiencia de los trabajadores y acelerar rápidamente las operaciones una vez que la actividad económica se recupere. Proporcionan la liquidez necesaria para permitir que las empresas continúen pagando al menos una parte de los salarios de los trabajadores y para evitar la terminación de trabajos que temporalmente no son rentables pero que es probable que sigan siendo viables en el mediano plazo. En consecuencia, evitan los despidos que son ineficientes para la propia empresa y costosos para los trabajadores y la sociedad en general. De hecho, una de las lecciones aprendidas de la crisis financiera mundial fue que los esquemas de STW pueden jugar un papel importante en la mitigación de los costos económicos y sociales de los principales choques de demanda (OCDE, 2010<sup>[82]</sup>; 2018<sup>[83]</sup>; Hijzen y Martin, 2013<sup>[84]</sup>; Cahuc y Carcillo, 2011<sup>[85]</sup>; Hijzen y Venn, 2011<sup>[81]</sup>). En el contexto actual de un choque de suministro “autoimpuesto”, en el que los gobiernos cerraron muchas actividades e impusieron severas restricciones, el uso generalizado del JRS parece aún más sensato. Algunos países prohíben explícitamente a las empresas que participan en el JRS despedir a los trabajadores mientras participan en el esquema (los Países Bajos durante los primeros tres meses del programa, Nueva Zelanda, Polonia) y, en algunos casos, incluido un breve período después (Austria, España, Francia y Hungría).

En las primeras etapas de la crisis de COVID-19, la principal preocupación de los gobiernos ha sido ayudar a las empresas y los trabajadores a lidiar con la disminución repentina e impredecible de la actividad empresarial como resultado de la crisis de salud y las restricciones impuestas por el gobierno. Con este fin, muchos gobiernos han modificado los esquemas existentes de retención de empleos, o han introducido otros nuevos, para maximizar la aceptación (véase el Recuadro 1.6 para una presentación de casos de cuatro países). Las preocupaciones sobre los posibles efectos negativos del JRS, que surgen en tiempos ordinarios, fueron inicialmente de segundo orden. En particular, el riesgo de dedicar recursos públicos para apoyar trabajos que los empleadores habrían retenido de todos modos parecía limitado. Las restricciones en la actividad comercial durante el confinamiento redujeron en gran medida las ventas y,

por lo tanto, los recursos financieros en muchas empresas en casi todos los sectores. En tiempos ordinarios, el JRS también puede impedir la reasignación de trabajadores a empresas más productivas. Pero también este riesgo parecía limitado durante las primeras fases de la crisis actual, dada la virtual parada en la contratación y desde que las restricciones impuestas por el gobierno y las medidas de distanciamiento físico afectaron a muchas empresas independientemente de su desempeño previo a la crisis.

Sin embargo, a medida que los países salen de la estricta fase de confinamiento, los responsables de formular políticas tienen que encontrar el equilibrio adecuado entre garantizar un apoyo adecuado para los trabajos que son temporalmente inviables y limitar la medida en que los subsidios alcanzan empleos que de todos modos se preservarían o que serían inviables incluso en a largo plazo (véase la Sección 1.4 y OCDE (2020<sup>[86]</sup>). Las diferencias institucionales en el JRS entre países generalmente reflejan diferentes enfoques para abordar este desafío: véase OCDE (de próxima publicación <sup>[20]</sup>), Hijzen y Venn (2011<sup>[81]</sup>) y Müller y Schulten (2020<sup>[64]</sup>) para mayor detalle de las características principales de los JRS existentes y nuevos.

### **Muchos países ampliaron rápidamente sus esquemas STW en las primeras semanas de la crisis o introdujeron nuevos ...**

Veintidós países de la OCDE tenían un esquema STW antes de que estallara la crisis (Tabla 1.1), mientras que diez países introdujeron nuevos esquemas en respuesta a la crisis. Todos los países con esquemas preexistentes los ajustaron rápidamente para hacer frente a la crisis de COVID-19.<sup>32</sup> Las medidas de los países para expandir los esquemas de STW existentes se dividen en tres amplias categorías:

- *Simplificar el acceso y ampliar la cobertura:* Diecinueve países tomaron medidas para facilitar y agilizar el acceso a STW e impulsar la aceptación entre las empresas afectadas. Varios países donde las empresas deben proporcionar una justificación económica han ajustado los parámetros para permitir que las empresas reclamen STW si han experimentado una disminución en la actividad comercial desde el comienzo de la crisis (por ejemplo, Corea, Japón y Polonia). En otros, las empresas pueden invocar la crisis de salud como fuerza mayor mediante una simple declaración (por ejemplo, Bélgica, España, Francia, Italia y la República Checa). Alemania y Noruega bajaron a la reducción mínima permisible en el tiempo de trabajo para obtener acceso a sus esquemas STW. Italia, donde el STW se limitaba a grandes empresas y ciertos sectores, extendió su esquema a todos los sectores y empresas de todos los tamaños. Francia e Italia eliminaron la condición de que los empleadores deben consultar con los representantes de los trabajadores antes de solicitar el esquema. Los países también simplificaron los procedimientos con el uso generalizado de aplicaciones en línea. El Reino Unido facilitó la rápida adopción del recién introducido esquema de retención de empleos por coronavirus mediante un simple procedimiento de solicitud en línea que permite reclamos retroactivos.
- *Extender la cobertura a los trabajadores no permanentes:* Nueve países ampliaron la elegibilidad más allá de los trabajadores en formas estándar de empleo para incluir agencias temporales e incluso ciertas categorías de trabajadores independientes. En principio, esto debería reducir el riesgo de que los esquemas STW refuercen la dualidad del mercado laboral (Hijzen y Venn, 2011<sup>[81]</sup>). Sin embargo, las empresas pueden tener incentivos débiles para retener a los trabajadores en formas de trabajo no estándar durante los períodos de STW, especialmente si el esquema impone un costo directo a los empleadores.
- *Aumento de la generosidad:* varios países han aumentado la generosidad de los esquemas de STW al aumentar las tasas de reemplazo para los trabajadores y reducir los costos para las empresas. Dieciséis países aumentaron la tasa de reemplazo efectiva por horas no trabajadas. En varios países donde los empleadores debían pagar parte de los salarios o las cotizaciones a la seguridad social por las horas no trabajadas, estos costos se redujeron a cero (por ejemplo, Francia, Alemania e Italia). En aproximadamente la mitad de todos los países, este costo ya era

cero antes de la crisis. Las tasas de reemplazo más altas y el menor costo del empleador en la etapa inicial de la crisis indican que los países dieron más importancia a la necesidad de brindar apoyo a los trabajadores y las empresas que a las preocupaciones sobre los posibles efectos desincentivadores de las medidas adoptadas.

Si bien la mayoría de estos cambios son temporales, los gobiernos generalmente han dejado en claro que los esquemas permanecerán vigentes durante el tiempo que sea necesario para reducir la incertidumbre.

**Tabla 1.1. Los países han ajustado los planes de retención de empleo existentes o han adoptado otros nuevos**

	Esquema de trabajo de corto plazo preexistente	Mayor acceso y cobertura	Mayor generosidad de beneficios	Mayor acceso de los trabajadores en empleos no estándar	Nuevo plan de trabajo de corta duración	Nuevo plan de subsidios salariales
Alemania	●	●	●	●		
Australia						●
Austria	●	●	●			
Bélgica	●	●	●			
Canadá	●					●
Corea	●	●	●			
Dinamarca	●	●			●	
Eslovenia					●	
España	●	●	●	●		
Estonia						●
Estados Unidos	●	●	●			
Finlandia	●	●	●	●		
Francia	●	●	●	●		
Grecia					●	
Hungría					●	
Irlanda*	●					●
Islandia					●	
Italia	●	●		●		
Japón	●	●	●	●		
Letonia					●	
Lituania					●	
Luxemburgo	●	●	●			
Noruega	●	●	●			
Nueva Zelanda						●
Países Bajos*	●					●
Polonia						●
Portugal	●	●		●		
Reino Unido					●	
República Checa	●	●	●			
República Eslovaca	●	●	●			
Suecia	●	●	●			
Suiza	●	●		●		
Turquía	●	●		●		

Nota: Irlanda y los Países Bajos sustituyeron sus regímenes STW existentes por regímenes temporales de subvenciones salariales



### Recuadro 1.6. Planes de conservación de puestos de trabajo en Alemania, Estados Unidos, Italia y el Japón

Alemania simplificó el acceso a *Kurzarbeit*. Desde marzo de 2020, las empresas pueden solicitar apoyo si el 10% de su fuerza de trabajo se ve afectada por recortes en las horas de trabajo, en comparación con el 30% anterior. Inicialmente, los empleadores continúan pagando a sus empleados las horas reales trabajadas más el 60% de sus pérdidas de ganancias netas debido a la reducción de horas (67% para los empleados con hijos). El servicio público de empleo reembolsa a los empleadores estos pagos, así como el 100% de las cotizaciones al seguro social por las horas de trabajo perdidas (en comparación con el reembolso del 50% de las cotizaciones al seguro social durante la crisis financiera mundial). Normalmente, el subsidio también está disponible para los trabajadores con contratos temporales y aprendices y se amplió a los trabajadores de agencias de empleo al comienzo de la crisis. En abril, el gobierno incrementó las tasas legales de sustitución de los ingresos perdidos al 70% a partir del cuarto mes y al 80% a partir del séptimo mes (y al 77% y 87% respectivamente para los empleados con hijos). Además, se han levantado las restricciones para tomar otro trabajo mientras se está en STW. Se permite a los trabajadores acumular ingresos adicionales y beneficios del STW siempre que los ingresos totales no superen los anteriores. En algunos sectores, los sindicatos y los empleadores acordaron tasas de sustitución más altas de hasta el 90%.

#### Italia

Italia amplió enormemente el alcance de su plan de STW permitiendo que empresas de cualquier tamaño y de todos los sectores lo solicitaran. Las empresas pueden simplemente declarar que han sido afectadas negativamente por la crisis de COVID-19 sin tener que proporcionar pruebas detalladas. Pueden solicitarlo dentro de los cuatro meses siguientes al inicio de la reducción de la actividad y los beneficios pueden pagarse con carácter retroactivo a partir de finales de febrero de 2020. No obstante, algunos de los nuevos beneficiarios previstos han tenido dificultades para acceder al plan y recibir un apoyo rápido. Se ha suspendido la participación de los empleadores en el costo del plan, mientras que los niveles de las prestaciones para los trabajadores permanecen inalterados. Las prestaciones pagan el 80% de los salarios brutos y tienen un límite máximo de 998 euros para los salarios de hasta 2 159 euros y de 1 199 euros para los salarios superiores a ese nivel. Para un trabajador con un salario medio esto se traduce en una tasa de sustitución efectiva de alrededor del 45% cuando las horas se reducen a cero (OECD, Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond, próximamente).

#### Japón

Japón amplió la cobertura y facilitó los requisitos para acceder al Subsidio de Ajuste del Empleo. Hasta la crisis, el acceso al Subsidio de Ajuste del Empleo requería una reducción del 10% de la producción durante más de tres meses. Esto se ha reducido al 5% en un mes. Japón aumentó las tasas de subsidio por horas no trabajadas a un máximo de 100% para las PYMES y a 75% para las empresas más grandes. En mayo de 2020 el gobierno anunció un aumento del beneficio máximo en un 80% (de 8.330 a 15.000 yenes al día por empleado). El programa se ha ampliado para cubrir a los trabajadores no fijos que no están cubiertos por el seguro de empleo. El gobierno anunció además un nuevo plan para cubrir a los trabajadores que han permanecido sin apoyo porque sus pequeños y medianos empleadores no han solicitado el subsidio a pesar de la reducción de horas. Estos trabajadores podrán solicitar el nuevo plan directamente y tendrán cubierto el 80% de sus ingresos habituales.

#### Estados Unidos

En Estados Unidos, 26 Estados (que representan alrededor del 70% de la población) tienen programas de compensación a corto plazo (STC). A través de la Ley de Ayuda, Socorro y Seguridad Económica

contra el Coronavirus (CARES), el Gobierno Federal financia ahora el 100% de los pagos de STC en los Estados con un programa existente y el 50% en los Estados que introducen uno nuevo. Además, los beneficiarios de STC tienen derecho al mismo aumento semanal de 600 dólares de los EE.UU. en los pagos de prestaciones que se hacen a todos los beneficiarios de las prestaciones de desempleo durante un período de cuatro meses (véase la sección 1.3.3).

Sin embargo, el uso de la STC sigue siendo muy limitado por diversas razones, entre ellas los atascos administrativos, la falta de concienciación de los empleadores, los escasos incentivos financieros para los empleadores (los empleadores son responsables de su parte de las cotizaciones a la seguridad social por las horas no trabajadas) y los límites a la reducción máxima de las horas de trabajo. Para evitar esos problemas, Estados Unidos introdujeron el Programa de Protección de Cheques de Sueldos (PPP) para proporcionar a las pequeñas empresas<sup>33</sup> préstamos para pagar a sus empleados durante la crisis de COVID-19, que se perdonan si se mantienen los niveles de empleo y compensación. Aunque proporciona un apoyo directo e inmediato, el PPP no es un programa de STW, ya que no está condicionado a tener dificultades financieras (una reducción de la rotación y/o del tiempo de trabajo).

### **... mientras que otros introdujeron esquemas temporales de subsidio salarial**

Varios países, en su mayoría de habla inglesa, han introducido un nuevo JRS que combina elementos de subsidios salariales estándar (es decir, subsidios por horas realmente trabajadas) con elementos de esquemas STW, en el sentido de que también pueden proporcionar ingresos a los trabajadores que temporalmente no trabajan. (o, más generalmente, recargue los ingresos de los trabajadores en horas reducidas). Australia, Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda introdujeron subsidios salariales temporales para cubrir parte de los ingresos normales. En Canadá, el subsidio cubre el 75% de las ganancias brutas normales (sujeto a un límite), mientras que, en Australia y Nueva Zelanda, los esquemas proporcionan transferencias por un monto total a las empresas. En Irlanda, el nivel de subsidio varía con los ingresos de los empleados que alcanzan un máximo del 85% de las ganancias netas normales para los ingresos más bajos. Los Países Bajos reemplazaron su esquema STW preexistente por un subsidio salarial temporal, que es proporcional a la reducción de las ventas y no a la reducción de las horas de trabajo como en los esquemas tradicionales de STW. El subsidio varía del 22.5% de las ganancias en caso de una reducción del 25% de las ventas al 90% de las ganancias cuando las ventas caen por completo a cero. Los empleados continúan recibiendo el 100% de sus ganancias habituales.

### **Los esquemas de subsidio salarial pueden ser más flexibles que los esquemas tradicionales de STW, pero tienden a estar menos focalizados**

Los esquemas de subsidio salarial tienden a ser más fáciles de implementar que los esquemas STW y brindan más flexibilidad a las empresas, mientras que están menos dirigidos a las empresas que experimentan dificultades financieras. Otorgan subsidios a los trabajadores presentes en la empresa al comienzo del programa si experimentan una disminución significativa en la actividad comercial, típicamente en el rango de 20 a 30%. Las empresas pueden decidir por sí mismas en qué medida el subsidio se utiliza para apoyar las horas trabajadas (es decir, como un subsidio salarial puro) o las horas no trabajadas (es decir, como un esquema STW). Dado que el subsidio no depende de la reducción de las horas trabajadas, las empresas no necesitan informar cómo se distribuye la reducción del tiempo de trabajo entre los trabajadores y cómo evoluciona con el tiempo.<sup>34</sup> Además, si bien todos los esquemas de subsidio salarial considerados aquí apuntan a empresas que experimentan disminuciones significativas en la actividad empresarial, el tamaño del subsidio por trabajador es independiente de la disminución de la actividad empresarial en Australia, Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda. Mientras que en los Países Bajos está más enfocado, el subsidio por trabajador es proporcional a la disminución en las ventas de las empresas.

Puede haber varias razones por las cuales estos países han optado por introducir subsidios salariales temporales, en lugar de esquemas STW (OCDE, de próxima publicación<sup>[20]</sup>). Primero, con la posible excepción de los Países Bajos, estos países no tenían o tenían experiencia previa limitada con esquemas STW: Australia nunca tuvo un esquema STW; Canadá, Irlanda y Nueva Zelanda operaron esquemas STW durante la crisis financiera mundial, pero estos no fueron muy utilizados. En segundo lugar, las empresas en estos países generalmente enfrentan costos de despido relativamente bajos y, por lo tanto, tendrían pocos incentivos para participar en un esquema STW que generalmente implica costos procesales considerables. Finalmente, al reducir el costo de las horas trabajadas, los subsidios salariales pueden proporcionar incentivos para que las empresas mantengan más alto el número de horas y las aumenten rápidamente cuando las condiciones mejoren.

### *Limitar los despidos económicos y proteger a los trabajadores contra los despidos injustos*

Varios países de la OCDE introdujeron restricciones a los despidos colectivos e individuales durante la crisis actual (véase el Capítulo 3 para información detallada de la legislación de protección del empleo en los países de la OCDE) para limitar un aumento inmediato de los despidos y garantizar una alta adopción de los esquemas de STW. Estas medidas incluyen:

- *Prohibición explícita de despidos económicos:* Italia realizó despidos colectivos o individuales inválidos por motivos económicos que se iniciaron después del inicio de las medidas de confinamiento. Esto incluye los despidos por razones relacionadas con la reducción o la transformación de actividades, con la reorganización del trabajo y con el cierre de la empresa para el cese total de las actividades. En el momento de redactar este documento, la prohibición está vigente hasta el 17 de agosto de 2020. Grecia también introdujo algunas limitaciones a los despidos económicos, pero los limitó a las empresas que se beneficiaron de las medidas de apoyo de COVID-19.
- *Aumento del escrutinio y los costos:* en España, cualquier despido relacionado con COVID-19 sería calificado por un juez como nulo, lo que resultaría en la restitución del empleado, o injusto en cuyo caso el empleado recibe una compensación de 33 días de pago por año de tenencia. Francia anunció un mayor escrutinio de los despidos colectivos en empresas con más de 50 empleados por parte de la autoridad a la que estas empresas deben notificar la intención de despedir a un trabajador.

Limitar los despidos de empleados con un contrato permanente puede contribuir a mantener los ingresos y la demanda de los trabajadores durante un período de ansiedad ya fuerte, limitar el comportamiento oportunista de pocos empleadores que pueden usar la crisis como una excusa para despedir a los trabajadores "difíciles" y proteger a los trabajadores del estigma social de ser despedido.

Sin embargo, en particular en caso de despidos económicos, una prohibición estricta también puede provocar quiebras adicionales de la compañía si el acceso al JRS y otros programas de apoyo de liquidez resulta ser incompleto, poco práctico, retrasado o demasiado costoso. La prohibición de los despidos también corre el riesgo de desplazar aún más la carga del ajuste de los contratos temporales, que puede rescindirse simplemente por no renovarlos. También los límites en el número de renovaciones y la duración máxima de los contratos a plazo fijo (véase el Capítulo 3) pueden limitar aún más la posibilidad de renovación durante la pandemia. Para limitar dicho riesgo, España permitió la continuación de contratos temporales que alcanzaban la duración máxima legal durante la crisis. Ante un aumento en la no renovación de los contratos temporales, Italia relajó en mayo los casos válidos para la renovación de contratos a plazo fijo más allá del primer año.

Durante el posconfinamiento y cuando se combina con el generoso JRS, las limitaciones estrictas a los despidos económicos pueden inhibir los procesos de reestructuración y ralentizar la recuperación (véase la Sección 1.4). Algunos trabajadores pueden permanecer encerrados en empresas inviables en lugar de ser atendidos por los servicios públicos de empleo, que podrían ofrecer capacitación y otro tipo de apoyo.

También pueden frenar el cambio estructural necesario en el mercado laboral, inhibiendo la movilidad de sectores cuya actividad puede permanecer moderada durante algún tiempo (como la aviación, el turismo y el entretenimiento) a aquellos que pueden estar creciendo nuevamente de manera más rápida (como la atención médica y los servicios de entrega y en línea).

Una crisis económica que resulta de una pandemia también plantea preguntas importantes sobre los límites de lo que puede o no calificar como despidos por motivos personales. Como se discutió en la Sección 1.3.1, la crisis actual aumentó en gran medida el número de ausencias laborales de los empleados que estaban enfermos, tenían que ocuparse de las necesidades de cuidado familiar o no podían ir a la oficina ni trabajar efectivamente desde su hogar. Los trabajadores enfermos están protegidos contra el despido mediante políticas de baja por enfermedad (donde existan tales políticas). Sin embargo, los empleadores pueden despedir a su personal por razones personales o económicas durante una licencia médica, siempre que la enfermedad no sea el motivo del despido. Las ausencias no autorizadas también pueden ser un motivo de despido justo en los casos en que los empleados han utilizado la totalidad de los días de licencia y aún no pueden regresar al trabajo. Este es un problema en momentos en que las escuelas están cerradas y los miembros de la familia pueden estar enfermos. Finalmente, los despidos por motivos personales también pueden incluir a empleados que no pueden realizar eficientemente sus tareas laborales desde el hogar, y aquellos que se niegan a ir a trabajar debido a preocupaciones sanitarias en el lugar de trabajo o en el viaje.<sup>35</sup>

Para evitar tales riesgos, Italia y la República Eslovaca también introdujeron algunas disposiciones para limitar el despido por motivos personales. En Italia, los padres que viven con un niño discapacitado no pueden ser despedidos del trabajo si están ausentes para cuidar a su hijo, siempre que la ausencia haya sido comunicada y motivada previamente. Además, los padres de niños entre 12 y 16 años tienen derecho a abstenerse de trabajar durante el período de cierre de la escuela y su ausencia no puede ser motivo de despido. En la República Eslovaca, un empleado que tiene que cuidar a un familiar enfermo o un niño pequeño después del cierre de las escuelas se considera temporalmente no apto para trabajar y, por lo tanto, está protegido contra el despido.

#### *Apoyar la producción y los servicios esenciales.*

En el pico de la pandemia, cuando gran parte de la economía se apagó en muchos países de la OCDE, ciertos sectores, como la salud y la atención a largo plazo, la agricultura, el procesamiento de alimentos y el comercio minorista y la logística, tuvieron que continuar funcionando sin problemas. Las ausencias de trabajadores que estaban enfermos, en cuarentena o bloqueados en el hogar cuidando a sus hijos, así como la incapacidad de los trabajadores temporales para viajar a sus lugares de trabajo desde el extranjero, ejercen presión sobre algunos de estos sectores. Para evitar el riesgo de interrupciones, los países de la OCDE tomaron una serie de medidas para promover la movilidad laboral. Estas incluyen:

- *Incentivos para tomar un trabajo mientras está desempleado o en STW.* En la mayoría de los países de la OCDE, los trabajadores que reciben beneficios de desempleo o STW no pueden, o tienen pocos incentivos financieros, complementar estos beneficios con otros tipos de ingresos. Esto puede ser motivo de preocupación cuando una gran parte de la población no está trabajando y algunos sectores enfrentan escasez de mano de obra. Para abordar este problema, España, Grecia e Italia, por ejemplo, han permitido temporalmente que las personas desempleadas complementen los beneficios de desempleo (así como los beneficios de ingresos mínimos en Italia) con los ingresos de un trabajo en la agricultura. En Alemania, se han levantado las restricciones para contratar trabajo a tiempo parcial mientras se está en STW. Las ganancias adicionales no se acreditan contra los beneficios de STW siempre que el ingreso total no exceda las ganancias anteriores. En Italia y Bélgica, los trabajadores de STW están excepcionalmente autorizados a trabajar en la agricultura sin perder sus beneficios. La posibilidad de complementar los ingresos de STW con un nuevo trabajo ya existía en Francia, pero se simplificó al dar a los

trabajadores un aviso de siete días para que se les volviera a llamar al trabajo anterior y renunciar al nuevo. El nuevo esquema de retención laboral introducido en el Reino Unido también permite explícitamente a los trabajadores tomar otro trabajo y acumular las ganancias.

- *Promover préstamos de trabajadores entre empresas.* Francia ha promovido activamente los "préstamos" de los trabajadores entre las empresas (*la mise à disposition*). Con el acuerdo del trabajador y las dos compañías, un empleado puede ser prestado temporalmente a otra compañía mientras se mantiene el contrato de trabajo y el salario original. Los préstamos de los empleados en todas las empresas existen en otros países (por ejemplo, Bélgica e Italia) pero, en general, no parecen ser utilizados ampliamente.
- *Ajustar la regulación del tiempo de trabajo.* Varios países introdujeron cierta flexibilidad en su regulación del tiempo de trabajo. Francia, por ejemplo, otorgó excepciones de servicios esenciales de la regulación sobre horas máximas de trabajo y trabajo de fin de semana. Entre abril y mayo de 2020, los trabajadores en servicios esenciales podrían trabajar hasta 12 horas al día (en lugar de diez horas al día) y 60 horas por semana (en lugar de 48 horas). La República Eslovaca también disminuyó la regulación del tiempo de trabajo al permitir a los empleadores anunciar horarios en un plazo más corto (dos días en lugar de una semana en horarios normales).
- *Relajamiento del uso de contratos temporales para servicios esenciales.* Bélgica, por ejemplo, extendió el número máximo permitido de contratos temporales consecutivos para trabajadores de servicios esenciales.

### 1.3.3. Brindar seguridad de ingresos y apoyo laboral a los trabajadores afectados

#### *Apoyo de ingresos para quienes pierden su trabajo o sus ingresos de trabajo independiente*

A pesar de los audaces esfuerzos de los gobiernos para proteger los empleos mediante la expansión o la nueva introducción de esquemas de retención de empleos y el suministro de liquidez de emergencia a las empresas (véase la Sección 1.3.2), millones de trabajadores en toda la OCDE han perdido sus empleos. Solo en Estados Unidos, más de 40 millones de trabajadores han presentado nuevos reclamos de beneficios del seguro de desempleo entre marzo y mayo de 2020. Muchos más perdieron el trabajo, pero no se registraron como desempleados, o sus horas de trabajo se redujeron considerablemente (véase la Sección 1.2). Mientras tanto, muchos trabajadores independientes vieron colapsar sus ingresos porque tuvieron que suspender, o reducir sustancialmente, sus operaciones comerciales durante el cierre. Los beneficios de desempleo y otros programas de apoyo fuera del trabajo amortiguan las pérdidas de ingresos para los hogares afectados por la pérdida de empleo o por una gran caída en el ingreso del trabajo por cuenta propia. Son cruciales para reducir las dificultades económicas y contribuyen a estabilizar la economía al reforzar la demanda agregada, como se experimentó durante la crisis financiera mundial (OCDE, 2014<sup>[87]</sup>).

#### **Los trabajadores en trabajos estándar a menudo pueden contar con el apoyo de ingresos oportuno en caso de pérdida de empleo.**

En muchos países de la OCDE, los trabajadores en empleos dependientes "estándar" (es decir, de tiempo completo) están relativamente bien cubiertos en caso de pérdida de empleo e ingresos. Las prestaciones del seguro de desempleo son típicamente la primera capa de apoyo en la fase inicial del desempleo, reemplazando una cierta parte de las ganancias anteriores por un tiempo limitado. Algunos países también operan sistemas de asistencia por desempleo, que brindan un apoyo menos generoso a los solicitantes de empleo que carecen de los historiales de empleo o contribución requeridos, o que han agotado sus derechos a prestaciones. Los solicitantes de empleo en hogares de bajos ingresos también pueden calificar para prestaciones no contributivas, de ingresos mínimos con prueba de recursos, como la asistencia social. Las *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2019* (OCDE, 2019<sup>[88]</sup>) mostró que, en la

mayoría de los 17 países europeos de la OCDE estudiados, una gran mayoría de los que pierden su empleo con empleo continuo a tiempo completo en el pasado tenían acceso a algún tipo de apoyo a los ingresos en 2014/5 (Figura 1.19). Sin embargo, también documentó brechas sustanciales de cobertura: solo alrededor del 50% de los trabajadores en trabajos estándar en Grecia e Italia y alrededor del 60% en Polonia recibieron algún tipo de apoyo de ingresos después de la pérdida del empleo.<sup>36</sup> Además, incluso los trabajadores cubiertos pueden experimentar una caída sustancial en ingresos. Por ejemplo, en aproximadamente uno de cada dos países de la OCDE, el apoyo fuera del trabajo para los trabajadores con sueldos modestos equivale a menos de dos tercios de los ingresos netos anteriores durante la fase inicial del desempleo.<sup>37</sup>

### **... pero existen brechas sustanciales de cobertura para aquellos en empleos no estándar e informales**

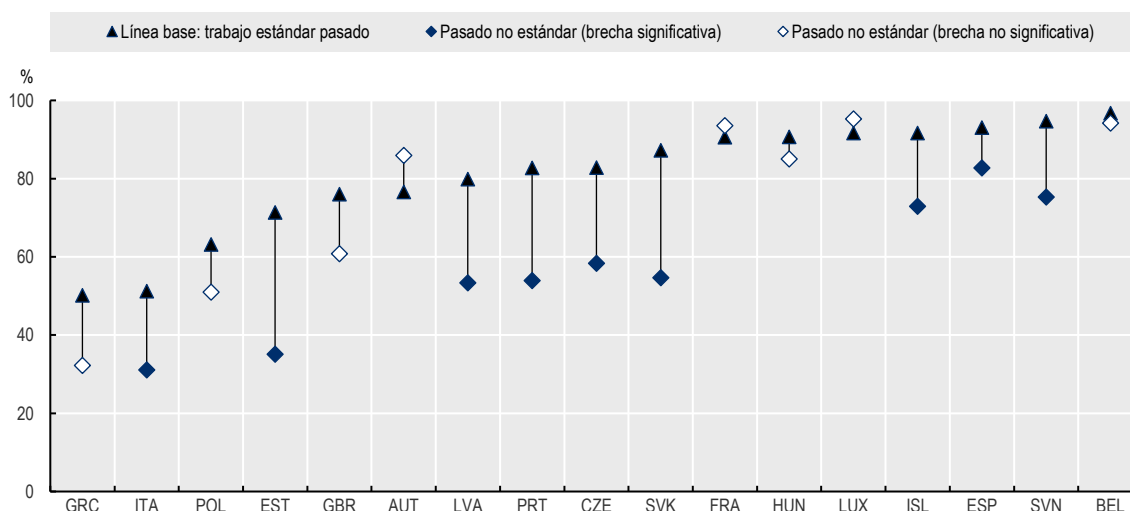
Los trabajadores en formas de empleo no estándar están, en promedio, significativamente menos cubiertos por los esquemas de protección social existentes. El informe *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2019* (OCDE, 2019<sub>[88]</sub>) ilustró que aquellos que trabajan por cuenta propia, de corta duración o de medio tiempo a menudo son menos propensos a recibir alguna forma de apoyo de ingresos durante un período de desempleo que aquellos en el empleo estándar (Figura 1.19). En algunos países, como Estonia, Letonia, Portugal, la República Checa y la República Eslovaca, la brecha de cobertura en relación con los trabajadores en trabajos estándar alcanza del 40 al 50%. Si bien las brechas tienden a ser mayores para los trabajadores independientes, los trabajadores a tiempo parcial y aquellos con transiciones frecuentes entre el empleo y el desempleo también tienen dificultades para acceder a la ayuda sin trabajo en algunos países (véase el Capítulo 2). Ya antes de la crisis de COVID-19, muchos países estaban explorando cómo apuntalar el acceso a los beneficios por falta de trabajo en el contexto de un mundo laboral cambiante.<sup>38</sup>

Los trabajadores informales, incluidos los inmigrantes indocumentados, permanecen fuera del alcance de los esquemas contributivos de apoyo a los ingresos (OCDE, 2020<sub>[37]</sub>). Esto incluye a los empleados que no están registrados para la seguridad social obligatoria, a quienes se les paga menos que el salario mínimo legal, que trabajan sin un contrato por escrito (cuando este es un requisito legal) y los trabajadores independientes que no declaran parte o la totalidad de sus ingresos a efectos fiscales. Los trabajadores en “informalidad parcial”, cuyo empleo está registrado pero que reciben parte de su remuneración en efectivo, pueden tener algunos derechos, pero no recibirán compensación por todas sus ganancias perdidas. Como resultado, los efectos de la crisis económica y de salud combinada para los hogares son mucho más dramáticos en los países emergentes y en desarrollo, donde las tasas de informalidad son mucho más altas y la gran mayoría de la población no tiene acceso a arreglos formales de protección social y no puede permitirse refugiarse en casa.



### Figura 1.19. Los trabajadores en empleos no estándar a menudo están menos cubiertos por la ayuda en los ingresos

Probabilidad de recibir beneficios de apoyo en los ingresos para personas que no trabajan, por empleo pasado, 2014-2015



Nota: Previsión de la recepción de beneficios durante todo un año comparando: i) un adulto en edad de trabajar que está sin trabajo, tenía un empleo ininterrumpido dependiente a tiempo completo con ganancias medianas en los dos años anteriores, y vive en un hogar adulto de bajos ingresos sin hijos ("línea de base: trabajo estándar pasado", marcadores en forma de triángulo); y ii) un individuo similar cuyo historial laboral pasado es "no estándar": principalmente en el trabajo a tiempo parcial, en su mayoría por cuenta propia, o interrumpido patrones de trabajo durante los dos años anteriores al año de referencia ("marcadores pasados no estándar", en forma de rombo claro y oscuro). Algunos países pueden obtener resultados adicionales para diferentes categorías de trabajos no estándar.

La significancia estadística se refiere a las brechas entre los casos de línea de base y de comparación (intervalo de confianza del 90%). Los estudiantes y jubilados de tiempo completo están excluidos de la muestra. La fuente de datos, la Estadística de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC), abarca otros países, pero se excluyen aquí porque los tamaños de muestra efectivos eran pequeños (por ejemplo, Irlanda, Lituania), porque los microdatos necesarios no estaban totalmente disponibles (Alemania), porque las variables clave de situación laboral se registran solo para una persona por hogar (Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suecia), o debido a información parcial o parcialmente contradictoria sobre los ingresos o la recepción de beneficios (Noruega). Para más detalles, véase Fernández, Immervoll y Pacífico (próximamente<sup>[87]</sup>).

Fuente: OECD (2019<sup>[39]</sup>), OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>.

StatLink 2 <https://stat.link/4728tj>

### Muchos países de la OCDE ampliaron las prestaciones de desempleo durante la crisis de COVID-19

Más de la mitad de los países de la OCDE tomaron medidas en las primeras semanas de la crisis para mejorar la accesibilidad y/o la generosidad del seguro de desempleo de "primer nivel" o las prestaciones de asistencia de desempleo de "segundo nivel" (véase la Tabla 1.2). Si bien esas medidas beneficiaron principalmente a los trabajadores en empleos estándar que perdieron sus empleos, algunos países abrieron temporalmente prestaciones a grupos que de otro modo no habrían calificado, como los trabajadores en empleos no estándar. Las primeras medidas de los países se pueden agrupar en tres grandes categorías:

- *Mejora del acceso y la cobertura de las prestaciones por desempleo.* 16 países de la OCDE ampliaron el acceso a las prestaciones del seguro de desempleo al reducir o eliminar por completo

los requisitos de contribución mínima (España, Finlandia, Israel, Noruega y Suecia), extendiendo el período de calificación para el requisito de empleo (Francia, Suiza) o cubriendo grupos que anteriormente no contaban con ese derecho. Esto incluye a los trabajadores por cuenta propia (en Estados Unidos y Finlandia), los trabajadores cuyo contrato se rescindió durante el período de prueba (España), los trabajadores con licencia no remunerada (Israel) y los trabajadores que renunciaron a su trabajo por una nueva oferta de trabajo que fracasó cuando la crisis golpeó (Bélgica, Francia, España). Canadá, Eslovenia, Letonia, Irlanda y Nueva Zelanda introdujeron nuevas prestaciones de asistencia por desempleo, Colombia realizó pagos extraordinarios a los solicitantes de empleo que no habían recibido ninguna prestación por desempleo en los últimos tres años. Australia disminuyó temporalmente la comprobación de medios de su subsidio de desempleo. Además, varios países suspendieron o disminuyeron las condiciones de "búsqueda activa de empleo" y los requisitos de actividad relacionados para los solicitantes de beneficios.

- *Prolongación de la duración de las prestaciones por desempleo.* 12 países de la OCDE han alargado la duración máxima posible de los pagos de prestaciones por desempleo. Algunos extendieron automáticamente todos los reclamos de prestaciones que expiran hasta cierto tiempo (hasta el final de la crisis de salud/estado de emergencia en España, Luxemburgo y Portugal; hasta el final de junio en Noruega), otros por un período específico de tiempo (por dos meses en Grecia, Italia y la República Eslovaca, por tres meses en Alemania y Suiza, durante la crisis de salud en Dinamarca y Francia). En Estados Unidos, el Gobierno Federal extendió la duración máxima de la prestación por desempleo a nueve meses.<sup>39</sup> Además, varios países suspendieron los períodos de espera de prestaciones para poner a disposición la ayuda desde el primer día de desempleo.
- *Aumento de la generosidad de las prestaciones por desempleo.* Diez países de la OCDE aumentaron temporalmente los niveles de beneficio: Australia introdujo un suplemento de coronavirus de AUD 550 por quincena para los beneficiarios de las principales prestaciones fuera del trabajo y por una duración de seis meses. Estados Unidos aumentó las prestaciones en USD 600 por semana para todos los destinatarios durante un período máximo de cuatro meses. Como resultado de este aumento del monto total, se estima que dos tercios de los trabajadores desempleados elegibles recibirán prestaciones de seguro de desempleo que exceden sus ganancias perdidas (Ganong, Noel, & Vavra, 2020) (Ganong, Noel y Vavra, 2020<sup>[88]</sup>). Noruega aumentó las tasas de reemplazo al 80% o 62.5% dependiendo de los ingresos anteriores. Suecia aumentó el piso de la prestación por desempleo (en aproximadamente 30%) y el techo (en aproximadamente 40%) durante 100 días. Austria, Nueva Zelanda y Reino Unido aumentaron los niveles de prestaciones de sus programas de asistencia por desempleo, Colombia realizó pagos extraordinarios de beneficios. Bélgica suspendió la disminución automática de las tasas de reemplazo por períodos de prestaciones durante tres meses. Finlandia aumentó los ingresos sin tener en cuenta a los beneficiarios de prestaciones por desempleo. Francia pospuso parte de una reforma que modifica el cálculo de los niveles de prestaciones por desempleo.

Una de las principales preocupaciones en las primeras semanas de la crisis en marzo y abril de 2020 fue que los servicios públicos de empleo en algunos países carecían de la capacidad para hacer frente a los crecientes números de solicitantes de empleo (Edwards, 2020<sup>[91]</sup>) y en algunos casos no garantizaron el pago oportuno de prestaciones por desempleo. Por ejemplo, una encuesta en línea realizada en Estados Unidos a mediados de abril sugiere que por cada diez personas que habían solicitado prestaciones de desempleo en las cuatro semanas anteriores, tres o cuatro personas adicionales solicitaron, pero no pudieron pasar por el sistema, mientras que dos más eligieron no aplicar porque lo percibieron como demasiado difícil (Zipperer y Gould, 2020<sup>[92]</sup>). Según los informes de los medios de comunicación estadounidenses (Rugaber, 2020<sup>[93]</sup>), los trabajadores independientes y los trabajadores recién cubiertos experimentaron largos retrasos en la recepción de las prestaciones de desempleo, ya que la mayoría de los estados primero tuvieron que establecer un sistema para procesar estos nuevos reclamos.



**Tabla 1.2. Casi dos de cada tres países de la OCDE ampliaron las prestaciones por desempleo**

	Acceso y cobertura mejorados	Duración prolongada de los beneficios	Generosidad de beneficios elevadas	Detalles
Alemania		●		Extensión de beneficios por 3 meses para todos los beneficiarios cuyos derechos terminan entre Mayo y Diciembre.
Australia	●		●	Suplemento de coronavirus de 550 AUD por quincena pagado durante los próximos seis meses. Relajación de la prueba de ingresos de socios para JobSeeker Payment y renuncia a las pruebas de activos para nuevas reclamaciones.
Austria			●	La asistencia por desempleo (2º nivel) se elevó al mismo nivel de prestaciones que la prestación de seguro de desempleo (1º nivel).
Belgica	●		●	Acceso excepcional a las prestaciones de desempleo para los trabajadores que voluntariamente dejan su trabajo para ocupar un nuevo trabajo pero cuya oferta de trabajo se repasó. Congelación de la disminución automática de las tasas de reemplazo en los períodos de beneficios durante 3 meses.
Canadá	●			Introducción de nuevos Beneficios de Respuesta a Emergencias en Canadá de 500 CAD por semana durante un máximo de 24 semanas para los trabajadores que han perdido sus ingresos durante la crisis de COVID-19.
Colombia	●		●	Pago extraordinario de 2 salarios mínimos (estirados durante 3 meses) para los perdedores de empleo que han contribuido al sistema UB durante al menos 1 de los últimos 5 años. Pago de COL 160 000 al mes durante 3 meses para perdedores que no hayan recibido ninguna UB durante los últimos 3 años.
Dinamarca		●		Período de congelación de elegibilidad durante tres meses.
Eslovenia	●			Nuevas prestaciones temporales de desempleo de 514 euros al mes para los trabajadores que perdieron su empleo a causa de COVID19 o cuyos contratos de duración determinada no se prorrogaron.
España	●	●		Suspensión del período mínimo de cotización, incluidos los trabajadores temporales. Acceso a prestaciones de desempleo para los trabajadores que perdieron su trabajo durante el período de prueba y los trabajadores que voluntariamente dejaron sus puestos de trabajo para asumir un nuevo empleo y cuya oferta de trabajo recayó. Extensión de los beneficios hasta el final de la crisis sanitaria.
Estados Unidos*	●	●	●	Ampliación de las prestaciones de desempleo a los trabajadores por cuenta propia. Ampliación de la duración máxima del beneficio a 9 meses. Aumento de beneficios en USD 600 por semana durante un máximo de 4 meses.
Finlandia	●		●	Extensión temporal de las prestaciones de desempleo a emprendedores y a trabajadores autónomos. Acortamiento del período mínimo de cotización de 26 a 13 semanas para los empleados. Los despidos temporales no se cuentan para el período máximo de elegibilidad. El aumento de los ingresos no tiene en cuenta a los beneficiarios de beneficios.
Francia	●	●		Acceso excepcional a prestaciones de desempleo para quienes voluntariamente renunciaron a su trabajo para asumir un nuevo trabajo pero cuya oferta de trabajo fracasó. El período de confinamiento no se tendrá en cuenta para calcular los derechos de prestaciones de desempleo de los nuevos reclamantes. Congelación del período de elegibilidad por la duración del confinamiento.
Grecia		●		Prórroga de beneficios por 2 meses para todos los beneficiarios cuyos derechos terminan en el primer trimestre de 2020.
Irlanda	●			Nuevo pago por desempleo pandémico COVID19 para personas que perdieron su empleo durante la crisis a 350 euros por semana durante un período de hasta 12 semanas.
Israel	●			Reducción del historial laboral requerido de 12 a 6 meses. Ampliación de las prestaciones de desempleo a los empleados con licencia no remunerada involuntaria.
Italia		●		Extensión de beneficios por 2 meses para todos los beneficiarios cuyo derecho terminó en marzo y abril. Los beneficiarios de las prestaciones por desempleo pueden trabajar en el sector agrícola sin perder sus prestaciones (hasta 2 000 EUR).

	Acceso y cobertura mejorados	Duración prolongada de los beneficios	Generosidad de beneficios elevadas	Detalles
Letonia	●			Introducción de una nueva prestación de asistencia temporal por desempleo para los beneficiarios de prestaciones de seguro de desempleo cuyos derechos expiran. Las prestaciones se pagan hasta por cuatro meses, al nivel igual a las prestaciones de seguro de desempleo pagadas durante el mes <sup>8</sup> y 9 <sup>th</sup> (máx. 180 EUR al mes).
Luxemburgo		●		Extensión de beneficios para los beneficiarios cuyos derechos expiran durante el estado de emergencia.
Noruega	●	●	●	Reducción del umbral de ingresos mínimos para la elegibilidad a las prestaciones de desempleo. Prórroga de beneficios hasta finales de junio para los beneficiarios con como máximo 18 semanas de derechos de prestaciones restantes el 29 de febrero. Aumento de las tasas de reemplazo al 80% o 62,5% dependiendo de los ingresos anteriores.
Nueva Zelanda	●		●	Nuevo pago de alivio de ingresos COVID19 de hasta 490 NZD por semana durante un máximo de 12 semanas para los trabajadores que pierden su trabajo o autoempleo debido a COVID19 entre marzo y octubre. Aumento permanente de todos los beneficios básicos, incluyendo el apoyo al solicitante de empleo, por 25 NZD por semana.
Portugal		●		Prórroga de beneficios hasta el final de las medidas de contención.
Reino Unido			●	Aumento del Crédito Universal (2º nivel) de GBP 20 por semana.
República Eslovaca		●		Prórroga de beneficios por lo menos 2 meses para los beneficiarios cuyos derechos expiran durante la crisis.
Suecia	●		●	Acortamiento del período de membresía requerido en el fondo de seguro de desempleo de 12 a 3 meses. Abolición del período de espera de 6 días; aumento del importe mínimo de beneficio de 365 a 510 SEK por día y en el importe máximo de beneficio de 910 a 1 200 SEK por día durante los primeros 100 días.
Suiza	●	●		Duplicación del período de referencia para evaluar la condición de empleo a 48 meses. Extensión de beneficios por 120 días.

Nota: \* La información para Estados Unidos se refiere al nivel federal.

Fuente: OECD COVID-19 employment and social policy responses by country, <http://oe.cd/covid19tablesocial>; OECD COVID-19 country policy tracker, <https://www.oecd.org/coronavirus/en/#country-tracker>.

### La crisis acentuó el problema de las brechas de protección social para los trabajadores en empleos no estándar

La crisis también creó una urgencia inmediata para apuntalar el apoyo a los trabajadores y hogares que no están cubiertos por programas de reemplazo de ingresos, tales como prestaciones de desempleo o esquemas de retención de empleo (OCDE, 2020<sup>[37]</sup>; 2020<sup>[60]</sup>). Puso al descubierto, o acentuó, las brechas existentes de protección social para los trabajadores en empleos no estándar e informales, que se encuentran entre los más afectados por la pérdida de ingresos hasta el momento (véase la Sección 1.2). Sin el apoyo adecuado, muchos de ellos enfrentan una grave y posiblemente duradera escasez de ingresos, que, en ausencia de ahorros, significa un riesgo de dificultades económicas. Las horas de trabajo limitadas o irregulares pueden excluir a estos trabajadores de calificar para esquemas de retención de trabajo o prestaciones de desempleo. Los trabajadores de bajos ingresos, incluidos muchos empleados a tiempo parcial que enfrentan pérdidas de ingresos, también pueden perder el derecho a recuperación de ingresos a través de beneficios en el trabajo, como en Estados Unidos, Finlandia, Francia y el Reino Unido.

Para responder a estos desafíos, los países de la OCDE han tomado medidas para mejorar el acceso al apoyo de ingresos no contributivos para los trabajadores vulnerables y los hogares de bajos ingresos y/o para elevar los niveles de apoyo (Tabla 1.3).

### Varios países de la OCDE reforzaron los esquemas de prestaciones de ingresos mínimos

Catorce países han facilitado el acceso a los esquemas de ingresos mínimos existentes, como la asistencia social, como una forma de canalizar rápidamente apoyo adicional a los hogares de bajos ingresos.<sup>40</sup> Algunos de ellos (por ejemplo, Australia, Alemania, Italia y los Países Bajos) suspendieron o disminuyeron las pruebas de ingresos y/o activos, tanto para brindar apoyo más rápidamente como para ampliar el círculo de receptores potenciales. Alemania, por ejemplo, suspendió temporalmente todas las pruebas de activos para La Prestación de Desempleo II, facilitó la prueba de ingresos y permitió el reembolso de *todos* los costos de vivienda (a diferencia de los costos de vivienda "razonables" antes de la crisis). Esto beneficiará especialmente a los trabajadores independientes. En los Países Bajos, los beneficiarios de asistencia social para trabajadores independientes ya no tienen que pagar este subsidio, a diferencia de antes de la crisis. Como en el caso de las prestaciones por desempleo, varios países también han suspendido la búsqueda de empleo y otros requisitos de activación para tener en cuenta los requisitos de distanciamiento y evitar retrasos en los pagos.

España aprobó un nuevo ingreso mínimo vital para controlar los riesgos de pobreza y exclusión social. Desde el 15 de junio, esta prestación de ingreso mínimo se aplica a nivel nacional y complementa los programas regionales existentes. Se espera que llegue a 850 000 hogares, con un pago mensual máximo entre 462 EUR y 1 015, según el tipo de familia.

Las disponibilidades de datos sobre el desarrollo del número de beneficiarios para estos programas de apoyo de ingresos mínimos aún son muy escasos, también porque dichos programas a menudo no se administran de manera centralizada. En el Reino Unido, los nuevos reclamos diarios para *Universal Credit* se multiplicaron por diez en las primeras semanas de la crisis, pero rápidamente disminuyeron nuevamente desde que alcanzaron su punto máximo a fines de marzo de 2020. Al momento de redactarse, los últimos datos disponibles indican que el número de nuevos reclamos en mediados de mayo sigue siendo aproximadamente el doble que a principios de marzo (Oficina de Estadísticas Nacionales, 2020<sup>[94]</sup>). En Italia, el número total de hogares que reclaman el ingreso mínimo *Reddito di Cittadinanza* ("Ingresos de ciudadanía") aumentó 12% entre enero y abril de 2020.<sup>41</sup>

### La mayoría de los países también proporcionaron transferencias de efectivo específicas a trabajadores independientes y otros grupos vulnerables

La mayoría de los países de la OCDE introdujeron nuevos programas de apoyo en efectivo, a menudo con tiempo limitado, para personas con necesidades repentinas y urgentes. Dichos esquemas pueden ser adecuados en situaciones de emergencia para ayudar a los grupos que no tienen acceso a las prestaciones de ingresos mínimos existentes, o cuando reclamar dichas prestaciones lleva mucho tiempo y es poco probable que brinden alivio inmediato.

Varios países introdujeron nuevas transferencias de efectivo para trabajadores independientes. A menudo, estas transferencias dependen de ganancias anteriores o de pérdidas de ingresos incurridas durante la crisis. En Austria, por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia recibirán un beneficio que reemplaza el 80% de su pérdida de ingresos netos en comparación con el mismo mes de los años anteriores, hasta un límite de 2,000 euros al mes.<sup>42</sup> En el Reino Unido, los trabajadores independientes reciben una subvención imponible de hasta el 80% de sus ganancias anteriores en los últimos tres años. Los derechos tienen un límite de GBP 2,500 al mes y pueden ser reclamados por trabajadores independientes con ganancias anuales promedio inferior a GBP 50,000. Existen esquemas similares en Dinamarca, Letonia y Suiza. Cómo determinar los ingresos anteriores de los trabajadores independientes es complejo sin una estructura establecida para hacerlo, varios otros países han introducido pagos a tanto alzado (como Bélgica, Canadá, Corea, Eslovenia, Italia, Irlanda, Lituania, Países Bajos, Polonia y Portugal) o transferencias de suma total (Colombia, Francia, Grecia, Israel y la República Checa). Para acelerar los pagos, Italia introdujo un pago a tanto alzado libre de impuestos de 600 euros a nombre de los trabajadores independientes. Alemania lanzó un suplemento para los trabajadores independientes,

proporcionando ayuda en efectivo de hasta EUR 15,000 para pequeñas empresas con hasta diez empleados.<sup>43</sup>

A veces, los nuevos programas se dirigen específicamente a los trabajadores informales y los inmigrantes indocumentados, que se encuentran entre los más difíciles de alcanzar en la situación actual (Alfers, Moussié y Harvey, 2020 [93]). Colombia, por ejemplo, está haciendo tres transferencias de COL 160 000 cada una para 3 millones de hogares que no se benefician de los programas existentes. El pago se entrega a través de transferencias bancarias, para aquellos que tienen cuentas, o mediante transferencias electrónicas a través del teléfono móvil. El estado de California en Estados Unidos, donde los inmigrantes indocumentados representan el 10% de la fuerza laboral, ha anunciado que apoyará a estos trabajadores con transferencias de USD 500 a 1 000.<sup>44</sup>

### **... mientras que algunos han ofrecido transferencias universales**

Tres países de la OCDE han anunciado pagos en efectivo a (casi) toda la población para ayudar a las personas a llegar a fin de mes. El atractivo de tales pagos es su simplicidad: dado que las transferencias universales no dependen de ingresos, activos o contribuciones previas, evitan pruebas de medios costosas y que consumen mucho tiempo y pueden implementarse rápidamente. Estados Unidos paga una transferencia de USD 1 200 a todos los ciudadanos que ganan hasta USD 75 000 al año (USD 150 000 para parejas). Las familias reciben USD 500 adicionales por niño menor de 17 años, los hogares que superan el umbral de ingresos pueden recibir un pago reducido.<sup>45</sup> Japón ha comenzado a enviar un pago a tanto alzado de JPY 100 000 a todos sus residentes. Corea hará un pago de ayuda de emergencia a todos sus cerca de 22 millones de hogares. El nivel de pago depende del tamaño del hogar y asciende a KRW 400 000 para una sola persona y un KRW 200 000 adicional para cada miembro adicional del hogar (hasta un hogar de cuatro personas).

Si bien tales transferencias universales temporales son atractivas en el contexto actual para garantizar que nadie caiga en las grietas del sistema de protección social, están, por diseño, mal focalizadas (véase Recuadro 1.7). Muchos hogares que reciben ese apoyo no tienen las mayores necesidades. Mientras tanto, dichos pagos incondicionales deberían alcanzar un nivel significativo para garantizar que los hogares vulnerables que han perdido la mayor parte o la totalidad de sus ingresos en la crisis actual puedan llegar a fin de mes. Dependiendo de otros beneficios, más específicos, que pueden estar disponibles. Además, esto puede crear costos presupuestarios muy grandes en un momento de enormes presiones sobre el gasto gubernamental.

### **La mayoría de los países también proporcionaron ayuda directa con los gastos del hogar.**

La mayoría de los países de la OCDE también han intervenido para ayudar a los hogares vulnerables a llegar a fin de mes permitiéndoles posponer el pago de facturas o brindando apoyo en especie. Algunos de ellos han permitido retrasos en los gastos regulares de alto costo, como impuestos y alquileres, por ejemplo, extendiendo los plazos para la presentación de impuestos (como en Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Japón y el Reino Unido) o las contribuciones de seguridad social (España y Japón). Varios han introducido aplazamientos temporales de pagos de hipotecas, juicios hipotecarios o desalojos (véase el recuadro 1.8). Colombia ha decidido reembolsar el Impuesto al Valor Agregado para los hogares más vulnerables. Otros países han brindado apoyo directo con los gastos relacionados con la pandemia, en particular la atención de la salud. En Estados Unidos, por ejemplo, donde el seguro de salud a menudo es proporcionado por el empleador, muchos trabajadores que perdieron su trabajo de repente también se encontraron sin ningún seguro de salud durante la pandemia. Por lo tanto, el Gobierno Federal anunció que cubrirá los gastos del hospital y las pruebas incurridas por pacientes sin seguro de COVID-19. Varios países de la OCDE también han extendido el apoyo en especie, en parte para compensar el cierre de los bancos de alimentos y la suspensión de las comidas escolares durante el cierre. El Reino Unido, por ejemplo, lanzó un plan nacional de cupones para garantizar que los 1.3 millones de niños en edad escolar

elegibles continúen teniendo acceso a las comidas durante el cierre de las escuelas. España designó 25 millones de euros para proporcionar ingresos a través de transferencias y cupones a niños afectados por el cierre de escuelas. Francia tiene una financiación de 25 millones de euros para apoyar a las asociaciones de ayuda alimentaria, además de otros 14 millones de euros que se distribuirán en controles alimentarios de emergencia.

A medida que los países han luchado para minimizar el impacto de las medidas de contención en el sustento de sus ciudadanos, las compensaciones habituales entre apoyo e incentivos, entre generosidad y sostenibilidad fiscal, a menudo se han dejado de lado temporalmente. De hecho, las preocupaciones sobre socavar los incentivos para trabajar parecen secundarias, ya que se les ha pedido a los trabajadores que se queden en sus hogares, y las preocupaciones por la sostenibilidad fiscal se han puesto en pausa a medida que los responsables políticos se han movido rápidamente en sus intentos de proteger los medios de vida y evitar una crisis económica y social más profunda. Estas compensaciones cambiarán a medida que la actividad económica repunte en los próximos meses, de modo que sea inevitable hacer correcciones a las medidas recientes (Sección 1.4).

**Tabla 1.3. Los países de toda la OCDE han adoptado medidas para mejorar el apoyo a los trabajadores y hogares no cubiertos por las prestaciones por desempleo o los regímenes de retención de empleo**

	Ampliaciones a programas de prueba de medios	Nuevas transferencias de efectivo dirigidas a grupos específicos	Nuevas transferencias universales	Ayuda directa adicional con los gastos del hogar
Alemania	●	●		●
Australia	●			●
Austria		●		
Bélgica	●	●		●
Canadá		●		●
Chile		●		●
Colombia	●	●		●
Corea		●	●	●
Dinamarca		●		
Eslovenia	●	●		●
España		●		●
Estonia				●
Estados Unidos*		●	●	●
Finlandia	●	●		
Francia	●	●		●
Grecia		●		●
Hungría		●		●
Irlanda	●	●		●
Islandia		●		
Israel		●		
Italia	●	●		●
Japón		●	●	●
Letonia	●	●		●
Lituania		●		
Luxemburgo	●	●		●
México				●
Noruega		●		●
Nueva Zelanda	●	●		●
Países Bajos	●	●		●
Polonia		●		
Portugal		●		●
Reino Unido	●	●		●
República Checa		●		
República Eslovaca				●
Suecia				●
Suiza		●		
Turquía		●		

Nota: \* La información para Estados Unidos se refiere al nivel federal.

Fuente: OCDE (2020<sup>[37]</sup>), "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets", <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>.

### Recuadro 1.7. Apoyo universal durante una crisis: ¿transferencias de suma global ad hoc frente a un verdadero ingreso básico universal?

En algunos países de la OCDE, las respuestas de política a la crisis de COVID-19 –en particular, el uso de transferencias monetarias universales– han reavivado los debates sobre la conveniencia de un ingreso básico universal (UBI), una transferencia a tanto alzado en curso a toda la población, independientemente de la situación laboral, los ingresos o los medios. Los llamamientos a favor de un UBI frente a COVID-19 se refieren en gran medida a dos objetivos: i) la necesidad de prestar un socorro instantáneo a las personas cuyos medios de vida se han visto afectados durante la crisis, y ii) la necesidad de garantizar que nadie se quede sin apoyo.

Dos de las principales preocupaciones que a menudo se presentan en oposición a proporcionar una UBI como pilar principal de la protección social –que socavaría los incentivos laborales y que una transferencia significativa de efectivo a toda la población tendría un costo presupuestario excesivamente alto (y/o implicaría eliminar la mayoría, si no todas las demás transferencias de efectivo bien dirigidas)– pueden haber parecido menos urgentes durante la fase inicial de la crisis actual. La preservación de los incentivos laborales y la condicionalidad de la recepción de prestaciones a la búsqueda activa de empleo y la participación en el apoyo al empleo han sido prioridades de segundo orden durante el período de bloqueo inmediato, aunque serán más importantes a medida que aumente la contratación en algunos sectores. El costo fiscal de los programas de gasto social tampoco ocupa actualmente un lugar destacado en el debate sobre políticas, ya que los países se comprometen a hacer todo lo posible para proteger a las personas y la economía de una crisis sin precedentes (Furman, 2020).

Sin embargo, a medida que los países vayan superando el período de bloqueo inmediato, y tal vez entrando en una crisis económica más prolongada, el costo presupuestario se convertirá invariablemente en una preocupación importante. La pregunta que se plantea entonces es si la UBI es una forma rentable de proporcionar un apoyo oportuno y adecuado. Análisis de la OCDE (OECD, Basic income as a policy option: Can it add up?, 2017; Browne & Immervoll, 2017) muestra que la financiación de una UBI neutral desde el punto de vista presupuestario (que sustituye la mayoría de las prestaciones de la edad laboral por un pago a tanto alzado a todos de manera que el costo se mantenga constante) requeriría aumentos fiscales muy importantes y eliminaría la mayoría, si no todas, las transferencias selectivas que reducen efectivamente el riesgo de caer en la pobreza. Los efectos distributivos de ese hipotético UBI serían complejos: los grupos de bajos ingresos que normalmente recibirían otras prestaciones específicas y los grupos de ingresos más altos que pagarán la mayor parte del impuesto, normalmente perderían. Los que actualmente no reciben ninguna prestación saldrían ganando: esto incluye a los grupos de ingresos más altos y a los que caen en las lagunas del sistema de protección social existente. Sin embargo, el resultado final es que un UBI fiscalmente realista sería demasiado bajo para proporcionar un alivio fiable de la pobreza por sí solo.

En los países que cuentan con una protección social bien desarrollada, la sustitución de las medidas de apoyo existentes por un ingreso básico "sin preguntas" para todos sería una estrategia muy arriesgada que proporcionaría una seguridad de ingresos limitada y sería muy costosa. Sin embargo, los tipos menos amplios de transferencias universales, restringidos a determinados grupos de población o con alguna forma de condicionalidad leve, pueden ser valiosos complementos de medidas de apoyo más específicas. Entre ellas figuran las prestaciones universales por hijos o las pensiones básicas de vejez que existen en varios países de la OCDE, así como medidas de emergencia de duración limitada para grupos que se sabe que están mal atendidos por los principales programas de protección de los ingresos.

Fuente: OECD (Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets, 2020), "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets", <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>; OECD (Basic income as a policy option: Can it add up?, 2017), Basic income as a policy option: Can it add up?, *Policy Brief on the Future of Work*, <https://www.oecd.org/social/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>.



### Recuadro 1.8. Vivienda y COVID-19: Ayudar a los trabajadores a permanecer en sus casas

La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve una serie de problemas y vulnerabilidades en materia de vivienda a los que se enfrentan los trabajadores de los países de la OCDE.

En primer lugar, la mayor vulnerabilidad económica generada por la crisis amenaza la estabilidad de la vivienda de los trabajadores. Sin asistencia, los trabajadores que han sido despedidos, que se ven obligados a trabajar en horarios reducidos o que no pueden trabajar temporalmente pueden tener dificultades para cubrir el alquiler mensual, la hipoteca o los pagos de los servicios públicos. Este es un riesgo particular para los hogares que ya están sobrecargados por los costos de la vivienda. En toda la OCDE, los arrendatarios y los hogares de bajos ingresos tienen, en promedio, más probabilidades de gastar más del 40% de sus ingresos disponibles en la vivienda. Más de uno de cada diez arrendatarios están sobrecargados por los gastos de vivienda en la OCDE, en comparación con menos del 5% de los titulares de hipotecas; mientras tanto, más de la mitad de los arrendatarios del quintil de ingresos más bajo están sobrecargados por los gastos de vivienda en Chile, Israel, Nueva Zelanda y el Reino Unido (OECD, Affordable Housing Database - OECD, 2019). Además, incluso antes de la pandemia, muchos hogares se esforzaban por pagar los gastos mensuales de vivienda: según los datos de Eurostat, alrededor de uno de cada cinco hogares de bajos ingresos (por debajo del 60% de la renta media equivalente) en la Unión Europea se retrasó en el pago de su hipoteca, alquiler o facturas de servicios públicos en 2018.

En segundo lugar, los entornos de vida también han facilitado – o dificultado – la continuidad del empleo durante la pandemia. El cambio generalizado hacia el teletrabajo no es factible para los hogares que no tienen una computadora o acceso a Internet en casa, o es difícil debido a las limitaciones de espacio o a la necesidad de compartir los dispositivos entre los miembros del hogar. En promedio en toda la OCDE, alrededor del 87% de los hogares tienen acceso a la Internet en el hogar, aunque la proporción es menos de la mitad en Colombia y México; mientras tanto, casi el 81% de los hogares de la OCDE tienen acceso a una computadora en el hogar, y menos del 50% de los hogares de Colombia, México y Turquía.<sup>46</sup>

En tercer lugar, la pandemia, junto con las órdenes de refugio en el lugar que se han aplicado para gestionar la crisis, ha elevado los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores que viven en viviendas de mala calidad o en condiciones de vida inseguras. El hacinamiento, que puede aumentar el riesgo de enfermedades infecciosas (World Health Organization, 2018), es una realidad para más de la cuarta parte de todos los hogares de Letonia, México, Polonia y la República Eslovaca (OECD, Affordable Housing Database - OECD, 2019). El hacinamiento dificulta el auto-aislamiento efectivo, lo que hace que los trabajadores que viven en condiciones de hacinamiento corran un mayor riesgo de contraer y propagar la enfermedad.<sup>47</sup> Las pruebas preliminares de Inglaterra y Gales encuentran una correlación entre el número de muertes relacionadas con COVID-19 y los niveles de hacinamiento de las viviendas en las zonas locales (Barker, 2020).

En respuesta a COVID-19, muchos países de la OCDE han introducido medidas de emergencia en materia de vivienda para mantener a los trabajadores en sus hogares (Tabla 1.4).<sup>48</sup> Las medidas de emergencia han abordado en gran medida las preocupaciones en torno a la inestabilidad de la vivienda, más que las deficiencias en la calidad de la misma, que son difíciles de superar a corto plazo. Las prohibiciones de desalojo son la medida más común para apoyar a los inquilinos (en 16 países), seguidas del aplazamiento del pago del alquiler (5 países), las reformas de los planes de apoyo financiero a los inquilinos (5 países), la congelación de los alquileres (3 países) y las reducciones o suspensiones temporales del pago del alquiler (3 países). En cuanto a los propietarios de viviendas, 20 países han introducido una indulgencia hipotecaria más generalizada en respuesta a COVID-19, y dos países han prohibido las ejecuciones hipotecarias debido a la falta de pago de al menos algunos

hogares. En ocho países, al menos algunos hogares pueden aplazar los pagos de los servicios públicos, y/o se les garantiza la continuidad del servicio si no se realizan los pagos.

Si bien es demasiado pronto para evaluar todas las repercusiones de la pandemia de COVID-19 en los resultados de la vivienda, las investigaciones que están surgiendo sugieren posibles disparidades entre propietarios e inquilinos, en parte debido a las características del empleo de los inquilinos en algunos países. Los investigadores del Reino Unido y Estados Unidos sugieren que los inquilinos se enfrentan a una mayor vulnerabilidad económica en relación con los propietarios, en parte porque es más probable que trabajen en las industrias más afectadas por la pandemia. (Judge & Pacitti, 2020; Kneebone & Murray, 2020). Además, algunos países, como Francia, prevén que podrían necesitarse nuevas medidas de apoyo en caso de que se produzca una segunda ola de COVID-19, en particular durante los meses más fríos del invierno, en los que las cuestiones relativas a la calidad de la vivienda, la asequibilidad de los servicios públicos y la falta de hogar serían aún más pertinentes.

#### Tabla 1.4. Muchos países introdujeron medidas de vivienda de emergencia en respuesta a COVID19

Tipos de medidas de Vivienda temporal de emergencia introducidas en los países de la OCDE en respuesta al COVID-19

Tipo de medida o apoyo	País
<b>Para inquilinos:</b>	
Prohibición de desalojo debido a pagos incumplidos	Alemania, Australia*, Austria*, Bélgica*, Canadá*, España, Estados Unidos*, Francia, Hungría, Irlanda, Israel*, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido
Aplazamiento de los pagos de alquiler	Alemania, Austria, España*, México, Portugal*
Reducción temporal o suspensión de los pagos de alquiler para algunos hogares	España*, Grecia, Portugal*
Congelación de alquiler	España*, Irlanda, Nueva Zelanda
Reformas a los planes de apoyo financiero para los arrendatarios	España, Irlanda, Japón*, Luxemburgo, Portugal*
<b>Para propietarios:</b>	
Suspensión hipotecaria	Alemania, Australia*, Austria, Bélgica, Canadá*, Colombia, España, Estados Unidos*, Grecia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Lituania, México*, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca
Prohibición de ejecución hipotecaria debido a pagos incumplidos	Estados Unidos*, Países bajos
<b>Para todos los hogares:</b>	
Aplazamiento de los pagos de servicios públicos y/o continuidad asegurada del servicio, incluso si el pago fue incumplido	Alemania, Austria, Bélgica*, Colombia, Corea, Japan, España, Estados Unidos*
Reformas a los regímenes de subsidios a la vivienda	España, Francia (reforma prevista aplazada)
<b>Para las personas sin hogar:</b>	
Apoyo de emergencia para proporcionar refugio y/o servicios a las personas sin hogar	Australia, Austria, Canada, France, Ireland*, New Zealand, Spain, United Kingdom, United States*

Nota: Lista de medidas del 15 de junio de 2020. \* indica que la medida se aplica únicamente a algunas jurisdicciones y/o a los hogares que califican.

Fuente: OECD COVID-19 employment and social policy responses by country, <http://oe.cd/covid19tablesocial>.

La pandemia de COVID-19 ha abierto una ventana a las disparidades en el acceso de los trabajadores a una vivienda de calidad y asequible en la OCDE. Será esencial vigilar los efectos de COVID-19 en la vivienda de los diferentes tipos de hogares (propietarios de viviendas frente a inquilinos), así como entre los trabajadores de los distintos sectores, a fin de evaluar en qué medida las medidas de

emergencia se orientaron adecuadamente. El Canadá, por ejemplo, tiene previsto integrar las respuestas a las encuestas de hogares sobre la calidad y la asequibilidad de la vivienda durante COVID-19 con información a nivel de vecindario sobre la densidad de población, los tipos de vivienda y los ingresos de los hogares para evaluar las relaciones entre la vivienda y COVID-19 (Statistics Canada, Housing characteristics and staying at home during the COVID-19 pandemic, 2020).

### *Servicios de empleo y capacitación para solicitantes de empleo y trabajadores*

El aumento sin precedentes en el número de solicitantes de empleo en algunos países, y el uso masivo de las empresas de esquemas de retención de empleo en otros, plantean un enorme desafío para beneficiar a las administraciones y los servicios de empleo (OCDE, 2020<sup>[96]</sup>). El gran volumen de solicitudes de apoyo entrantes durante las primeras semanas y meses de la crisis, así como la gestión de los esquemas de retención de empleos llevaron a los servicios de empleo públicos y privados (PSA) a los límites de su capacidad. Algunos países tuvieron que construir rápidamente la infraestructura y los procedimientos necesarios para administrar nuevas reclamaciones. Mientras tanto, las empresas con restricciones de liquidez dependían de un procesamiento rápido de sus reclamos para poder cubrir los costos operativos, mientras que muchos solicitantes de empleo esperaban ansiosamente sus pagos de prestaciones para poder pagar el alquiler y otros gastos de manutención. Por lo tanto, muchos países de la OCDE tomaron medidas rápidas para racionalizar y volver a priorizar las operaciones de los PSA, al tiempo que las ajustaban a los requisitos de distancia física.

Para asegurar un pago oportuno de las prestaciones de apoyo a los ingresos y un procesamiento rápido de los reclamos del esquema de retención de empleos de las empresas, varios países simplificaron los procedimientos de reclamos o priorizaron el procesamiento de reclamos. Suiza, por ejemplo, duplicó el período de renovación de su esquema STW de tres a seis meses, reduciendo así el número de solicitudes y acelerando el proceso de aprobación. Bélgica y el Reino Unido facilitaron las solicitudes en línea. En Alemania, donde una de cada tres empresas había solicitado STW a fines de abril, el PSA aumentó el número de personal que procesaba las reclamaciones de STW 14 veces en relación con los tiempos normales. Los PSA en varios países también relajaron los procedimientos de solicitud de apoyo fuera del trabajo o liberaron recursos al reducir y suspender temporalmente otros servicios menos esenciales. Algunos beneficios renovados automáticamente durante el período de confinamiento (por ejemplo, prestaciones por incapacidad en Estonia y Nueva Zelanda, prestaciones por búsqueda de empleo en Grecia y España, y subsidios de vivienda e hijos en la República Checa); otros levantaron los plazos para registrarse como desempleados (por ejemplo, Eslovenia). La mayoría de los PSA suspendieron temporalmente las actividades de capacitación, ferias de trabajo y trabajadores sociales.

El elevado número de casos, los requisitos de distanciamiento físico y la incapacidad de buscar trabajo durante la pandemia también obligaron a los PSA a adaptar sus formas de apoyar a los solicitantes de empleo y su capacidad para controlar el comportamiento de búsqueda de empleo. La mayoría de los países de la OCDE tienen procedimientos explícitos para informar sobre la búsqueda de empleo (Immervoll y Knotz, 2018<sup>[108]</sup>), con el objetivo de dirigir a los solicitantes de empleo a buscar trabajo de manera más intensa y más temprana. Si bien los PSA en varios países mantuvieron los requisitos de búsqueda de empleo e informes durante la crisis, algunos facilitaron y ajustaron estos requisitos para los solicitantes de empleo con niños en el hogar debido al cierre de instalaciones de cuidado infantil o escuelas, o para aquellos en cuarentena (por ejemplo, Austria, Bruselas (Bélgica), los Países Bajos y el Reino Unido). Muchos PSA suspendieron temporalmente los requisitos de búsqueda de empleo y levantaron las sanciones (por ejemplo, Francia, Alemania, Portugal, Eslovenia y Suecia). Otros no aplicaron sanciones, pero alentaron a los solicitantes de empleo a continuar buscando trabajo activamente (por ejemplo, en Australia, Dinamarca, Estonia y Letonia).

La crisis actual también representa una oportunidad para mejorar y volver a capacitar, tanto para quienes buscan trabajo como para los trabajadores que están inactivos porque sus lugares de trabajo están cerrados y no pueden trabajar desde sus hogares. Si bien la mayoría de los PSA de la OCDE tuvieron que suspender la provisión de capacitación presencial para respetar el distanciamiento físico, muchos ofrecen capacitación a través de canales digitales. Las soluciones de capacitación en línea preexistentes permitieron a muchos países mantener la provisión de capacitación con una inversión mínima, al menos para el tipo de habilidades que pueden enseñarse fácilmente en línea (por ejemplo, en Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, los Países Bajos y algunas regiones de Italia). Algunos países también aumentaron rápidamente las opciones de capacitación en línea. Dinamarca, por ejemplo, modificó la legislación para permitir a los municipios ofrecer nuevos cursos de calificación digital. Francia puso a disposición más de 150 nuevos cursos de capacitación en línea en la tienda Emploi. Suecia utilizará parte de los fondos adicionales asignados al PSA y otros actores clave para fortalecer el aprendizaje a distancia y la educación basada en Internet.

También otros actores gubernamentales o no gubernamentales en varios países desarrollaron rápidamente cursos de capacitación para abordar las presiones inmediatas de la demanda (OCDE, de próxima publicación<sup>[109]</sup>). Esto incluye recursos para apoyar la habilidad de los profesionales de la salud para la respuesta a la pandemia. Health Education England, por ejemplo, ofreció programas gratuitos de aprendizaje electrónico para el personal de salud del Reino Unido sobre prevención y control de infecciones y el uso de equipos de protección personal o de ventilación. Otros programas tenían como objetivo volver a capacitar a los trabajadores desplazados para ayudarlos a cumplir temporalmente los roles en los servicios esenciales, a menudo en los sectores de salud o asistencia social, pero también en la manufactura, logística y distribución, o venta minorista. En Massachusetts (Estados Unidos), Partners in Health, una organización de atención médica sin fines de lucro, está capacitando a mil trabajadores como rastreadores de contactos, una ocupación que ahora escasea. La Universidad Sueca de Sophiahemmet desarrolló un curso para la capacitación médica del personal despedido en la industria de las aerolíneas, y otro para la capacitación en atención de ancianos de trabajadores de hotelería. Varios países crearon, fortalecieron o promocionaron aún más sus herramientas en línea (plataformas de emparejamiento o herramientas de evaluación de habilidades) para conectar a los trabajadores desplazados de los recientes cierres de negocios y negocios en sectores actualmente demandados.

#### **1.4. El camino a seguir: ¿cuál es la combinación de políticas correcta para el posconfinamiento?**

A medida que la primera ola de la pandemia comenzó a disminuir en muchos países de la OCDE en mayo de 2020, las restricciones a la movilidad de las personas se relajaron, las actividades económicas en muchos sectores se reiniciaron y los países comenzaron a moverse a una "nueva normalidad". En ausencia de una vacuna y tratamientos efectivos, los países ahora están tratando de encontrar el difícil equilibrio entre la reapertura para la vida empresarial y social, al tiempo que evitan un nuevo aumento en las infecciones. Algunas medidas de mitigación seguirán vigentes, y para las personas y las empresas por igual, el desafío será garantizar la aplicación de altos estándares de higiene y mantener el distanciamiento físico para evitar la necesidad de renovar las restricciones obligatorias. Resolver la crisis de salud es una condición previa esencial para resolver la crisis económica y laboral.

Como la comprensión de las características epidemiológicas de la COVID-19 sigue siendo limitada, aún no se sabe cómo evolucionará la pandemia en diferentes partes del mundo. La estacionalidad del virus aún no se ha confirmado, pero no se puede excluir. La inmunidad<sup>49</sup> de grupo todavía está muy lejos en el horizonte, sobre todo dadas las medidas de contención exitosas que han llevado el número de reproducción alrededor o por debajo de uno en muchos países. Además, el momento del descubrimiento de una vacuna sigue siendo altamente incierto. Según las estimaciones más optimistas, la vacuna eficaz contra el SARS-CoV-2 tardará al menos de 12 a 18 meses en estar ampliamente disponible. Sin embargo,

esto supone que alguno de los candidatos actualmente en ensayos clínicos resulte exitoso; si no, la espera será más larga (OCDE, 2020<sub>[110]</sub>).

En ausencia de una vacuna, los países pueden evitar una segunda ola identificando y poniendo en marcha un paquete de intervenciones integrales de salud pública. Van desde una mejora masiva de pruebas, seguimiento y rastreo (TTT, por sus siglas en inglés "*testing, tracking and tracing*"), hasta la mejora de las medidas de higiene personal y la aplicación continua de políticas de distanciamiento físico, como la prohibición de grandes reuniones y alentar a las personas a trabajar desde casa (OCDE, 2020<sub>[3]</sub>). Para apoyar a los países en su planificación, la OCDE ha desarrollado un modelo epidemiológico de microsimulación para evaluar rigurosamente la efectividad probable de diferentes medidas de contención. El modelo muestra que aumentar el TTT, mejorar las medidas higiénicas y garantizar el uso amplio de cubrebocas permitiría una reapertura más amplia de la economía sin un nuevo brote (véase el Recuadro 1.9 para una breve presentación de sus características y los resultados para Italia).

Dadas las incertidumbres excepcionales que caracterizan las perspectivas a corto plazo, la OCDE considera dos escenarios epidemiológicos para los próximos 18 meses (véase OCDE (2020<sub>[60]</sub>) y el resumen en la Sección 1.2 de este capítulo), aunque aún es posible una amplia gama de otros resultados. En el primer escenario, las medidas de contención tomadas durante la primavera de 2020 lograrán limitar la difusión del virus sin un segundo brote y la necesidad de reintroducir medidas de bloqueo más drásticas. En el segundo, estas medidas de contención no logran contener la propagación del virus que conduce a una segunda ola de contagio en octubre o noviembre de 2020. En ambos escenarios, muchas empresas del sector de servicios probablemente tendrán que seguir operando muy por debajo de su capacidad total, especialmente en servicios de alimentación, alojamiento, transporte y cultura. Esto podría causar una ola de insolvencias empresariales con una nueva ronda de pérdidas de empleos y de ingresos. Incluso en el escenario más optimista de "pico único", la recuperación económica probablemente será lenta y gradual, y la OCDE proyecta que el desempleo se mantendrá en el nivel que se observó en el pico de la crisis financiera mundial hasta 2021 (véase la Sección 1.2). En el escenario más pesimista de "doble pico", los países pueden tener que volver a restringir la movilidad y la actividad económica de las personas. La mayoría de las empresas nuevamente tendrán que suspender o reducir las operaciones o, cuando sea posible, pedirles a sus empleados que hagan teletrabajo. Tal segunda ronda de restricciones puede incluso afectar más a las empresas y hogares que el primer choque, ya que muchos de ellos habrán agotado sus ahorros para absorber las pérdidas de ingresos sufridas durante la primera ola. El desempleo aumentaría aún más.

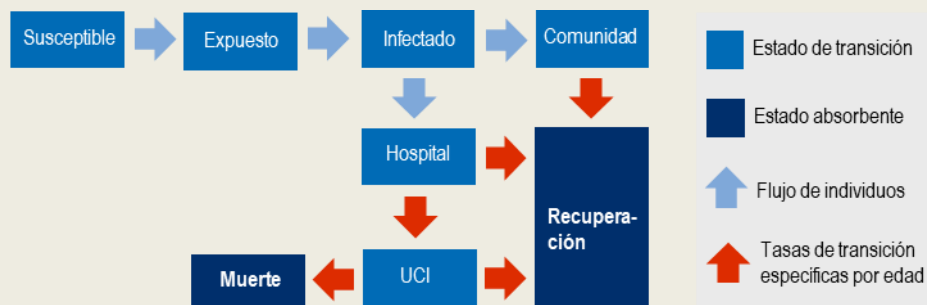
Independientemente de qué escenario resulte estar más cerca de la realidad, los gobiernos de la OCDE deberán adaptar su mercado laboral y sus políticas sociales en los próximos meses para responder a la evolución de la pandemia y los desarrollos económicos. Durante las primeras semanas y meses de la crisis, los países se han centrado principalmente en proporcionar ayuda de emergencia rápida para mantener a flote a los hogares y las empresas y evitar el colapso de la economía. En los próximos meses, es probable que necesiten modificar y ajustar la composición y las características de sus paquetes de soporte. A medida que los países abran gradualmente sus economías, las políticas deberán tener en cuenta mejor la gran heterogeneidad existente en los trabajadores y las empresas. Dado el costo de las políticas implementadas, los países también enfrentarán decisiones difíciles sobre cómo focalizar los gastos sin arriesgarse a terminar prematuramente el apoyo a empresas u hogares que aún lo necesitan.

### Recuadro 1.9. Evitar una segunda ola pandémica al reabrir las actividades: principales conclusiones del modelo epidemiológico de la OCDE sobre COVID-19.

Para apoyar a los países en su planificación, la OCDE ha desarrollado un modelo de microsimulación (Figura 1.20) que proyecta los parámetros clave de la pandemia COVID-19 para un conjunto de países. Las características clave del modelo incluyen:

- El modelo se desarrolla dentro del marco SPHeP (Planificación Estratégica de Salud Pública) de la OCDE (OECD, SPHeP-NCDs's documentation webpage, 2019) para asegurar la coherencia con los otros modelos epidemiológicos de la OCDE
- El modelo es una evolución del enfoque SIR (susceptible-infectado-recuperado), que es la norma básica para modelar enfermedades transmisibles como las infecciones virales. Más específicamente, el modelo también incluye un compartimento "expuesto" para contabilizar también el período de incubación, así como compartimentos para hospitalizaciones y acceso a unidades de cuidados intensivos;
- El modelo utiliza datos epidemiológicos específicos de cada país (por ejemplo, el número de muertes) y el uso de servicios de salud, así como pruebas de la eficacia de las diferentes medidas de contención, para generar estimaciones del número de personas infectadas y proyectar el número de personas hospitalizadas y de muertes;
- Todas las estimaciones pueden producirse en diferentes escenarios, por lo que el modelo puede utilizarse para comprender el conjunto de políticas más eficaces para retrasar, o posiblemente evitar, futuros cierres.

Figura 1.20. Visión general esquemática del modelo SPHeP-COVID de la OCDE



En una primera fase, el modelo se alimenta con rangos plausibles de aportaciones epidemiológicas, extraídos de la literatura, sobre medidas como el período de incubación y la duración de la enfermedad. Los resultados del modelo se calibran para que coincidan estrechamente con las estadísticas históricas nacionales sobre hospitalizaciones y muertes debidas a COVID-19. Las diferencias entre países en los parámetros resultantes reflejan la forma en que los diferentes sistemas de salud gestionaron la epidemia, por ejemplo, dependiendo de si solo se hospitalizó a los pacientes gravemente afectados o a la mayoría de los casos. El modelo también se valida de forma cruzada comparando los resultados proyectados con otras iniciativas importantes de modelización. El conjunto de parámetros resultante se utiliza luego para llevar a cabo el análisis de escenarios, con arreglo a los siguientes supuestos principales:

- La respuesta del sistema de atención de la salud de cada país al COVID-19 y su eficacia se mantiene constante durante el resto de la simulación, por ejemplo, suponiendo implícitamente que no habrá ningún avance terapéutico;



- Los individuos recuperados de la infección adquieren inmunidad al virus y no pueden volver a infectarse durante el resto de la simulación (en realidad, existe cierta incertidumbre sobre la medida en que esto es cierto);
- Debido a la evidencia inconsistente sobre cómo la temperatura y la humedad pueden afectar la propagación del virus, el modelo no asume ningún efecto estacional en la epidemiología del SARS-CoV 2; y
- Los escenarios "sin bloqueo" y "todas las políticas de contención levantadas" representan los peores escenarios, con los comportamientos y la movilidad de los individuos que se mantienen igual que en el período anterior a la CCOVID-19, lo que lleva a la propagación incontrolada del virus hasta que se logra la inmunidad de la manada.

Las conclusiones del modelo sirven de apoyo a las decisiones políticas de los países en las primeras fases de la pandemia y pueden servir de base para los siguientes pasos del proceso de elaboración de políticas.

Más concretamente, el modelo ofrece nuevas perspectivas sobre dos cuestiones de política fundamentales (véase la figura 1.21):

En primer lugar, al aplicar restricciones a la vida social y económica, los países han evitado el colapso de sus sistemas de atención de la salud y han evitado cientos de miles de muertes. Las simulaciones del modelo sugieren que, en ausencia de cualquier medida de confinamiento, el número de muertes de COVID-19 podría haber sido del orden de 500.000 en Italia, y de millones en los países de la OCDE. Además, en el mismo escenario, el número de pacientes que requieren cuidados avanzados habría sido decenas de veces más numeroso, lo que probablemente habría causado un colapso total de los servicios de atención de la salud y, por lo tanto, un número de muertes mucho mayor que el estimado por el modelo.

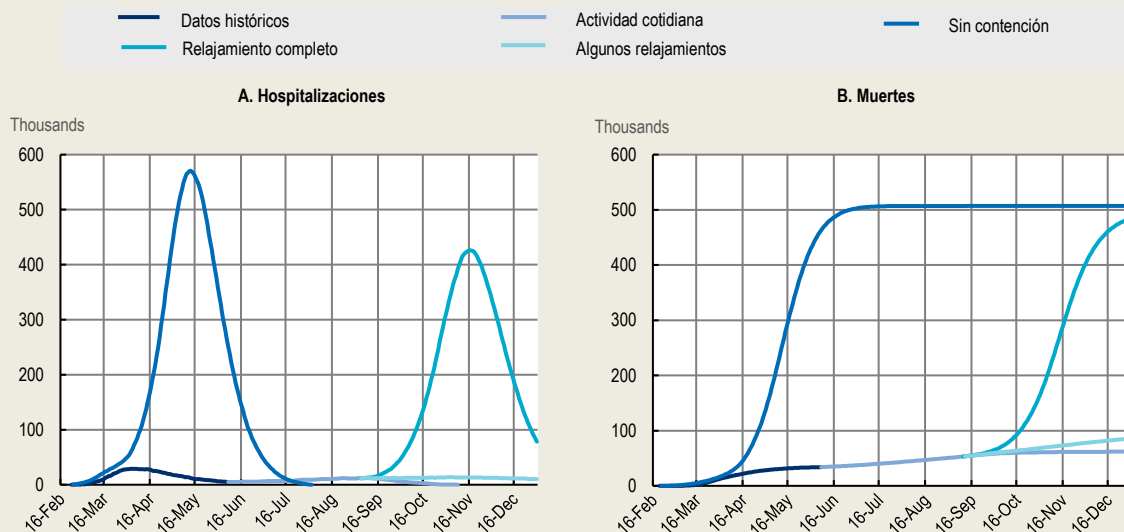
En segundo lugar, los países pueden prevenir una segunda ola pandémica, y el consiguiente bloqueo, si aplican paquetes integrales de intervenciones de salud pública para contener la propagación de la infección hasta que se disponga de una vacuna o un tratamiento eficaz. Más concretamente, pueden lograr este objetivo aplicando una estrategia basada en los tres pilares siguientes:

1. Ampliación masiva de las pruebas, el seguimiento y la localización (TTT) para identificar y poner en cuarentena rápidamente los nuevos casos, así como sus contactos que corren un alto riesgo de desarrollar la infección. El riesgo de que se produzcan nuevos brotes es alto, pero un TTT eficaz mantiene estos brotes a escala pequeña y local y evita la propagación ulterior de la infección. Además, el TTT contribuye a mantener un sólido sistema de vigilancia y ayuda a vigilar las dimensiones y los umbrales clave para el pos-confinamiento;
2. Mejora de las medidas de higiene, como el lavado frecuente de las manos y la limpieza profunda para reducir la probabilidad de infección por objetos contaminados, y el uso de cubrebocas (para evitar que las personas que pueden ser pre o asintomáticas propaguen la enfermedad sin saberlo);
3. Aplicación continua de algunas políticas de distanciamiento físico, como la prohibición de grandes reuniones, el fomento del trabajo a domicilio y el cierre o la regulación del acceso a algunos lugares de reunión.

Una mayor eficacia en la ampliación del TTT, el mejoramiento de las medidas de higiene y el uso generalizado de cubrebocas permitirá una mayor flexibilización de las medidas de distanciamiento físico y una reapertura más amplia de la economía. Por ejemplo, otros estudios basados en modelos sugieren que en un escenario en el que la mitad de la población usa cubrebocas y un programa de TTT rastrea con éxito a alrededor del 40% de las personas infectadas en cuatro días, los países podrían reducir las políticas de distanciamiento físico en casi dos tercios en comparación con un cierre total.

**Figura 1.21. Golpe típico de COVID-19 en los países de la OCDE en diferentes escenarios: el ejemplo de Italia**

Número de hospitalizaciones y muertes totales a lo largo del tiempo



Nota: Italia implementó el confinamiento aproximadamente tres semanas después de la primera muerte registrada causada por COVID-19 y el cierre relajado mide aproximadamente ocho semanas después de su aplicación. Se han observado plazos similares en varios países de la OCDE. El escenario "Histórico" muestra los números observados hasta el 7 de junio de 2020. El escenario "Sin contención" proporciona una simulación hipotética bajo el supuesto de que los países no aplicaron ninguna política de contención. El escenario de "relajamiento completo" ofrece una proyección de números basada en modelos bajo el supuesto de que todas las políticas de contención se levantaron el 1 de septiembre de 2020. Por último, el escenario de "actividad cotidiana" y el escenario de "algunos relajamientos" proporcionan una proyección basada en modelos de números futuros en dos escenarios que implican, respectivamente, la continuación de las políticas de contención tal como estaban en vigor el 7 de junio, o un relajamiento limitado de estas políticas el 1 de septiembre de 2020 en la línea de lo descrito en el texto.

Fuente: Análisis de la OCDE sobre el modelo SPHeP-COVID de la OCDE, OCDE (2020<sup>[11]</sup>), "Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies", <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-covid-19-peak-containment-and-mitigation-policies-e96a4226/> y Tian et al. (2020<sup>[108]</sup>), "Calibrated Intervention and Containment of the COVID-19 Pandemic", <http://arxiv.org/abs/2003.07353>.

StatLink 2 <https://stat.link/n4ra98>

Esta sección describe algunos de estos desafíos de política y discute posibles soluciones. Estas soluciones tendrían que adaptarse a nivel de país y, a veces, a nivel local y/o sectorial para tener en cuenta la situación específica, así como los entornos y tradiciones institucionales nacionales, en particular con respecto a la participación de los interlocutores sociales en la definición de las políticas del mercado laboral.

#### 1.4.1. Garantizar la seguridad de los trabajadores

Garantizar la seguridad de los trabajadores es el objetivo principal a corto plazo para limitar la propagación del virus, evitar un aumento de las ausencias por enfermedad y garantizar que los trabajadores se sientan lo suficientemente seguros como para trabajar de manera efectiva.

Para los trabajadores que no necesitan estar físicamente presentes en el lugar de trabajo, teletrabajar sigue siendo la forma más fácil de garantizar la continuación del trabajo sin incurrir en el riesgo de contraer una infección mientras se desplaza y trabaja (Sección 1.3.1). Varios estudios<sup>50</sup> han tratado de cuantificar

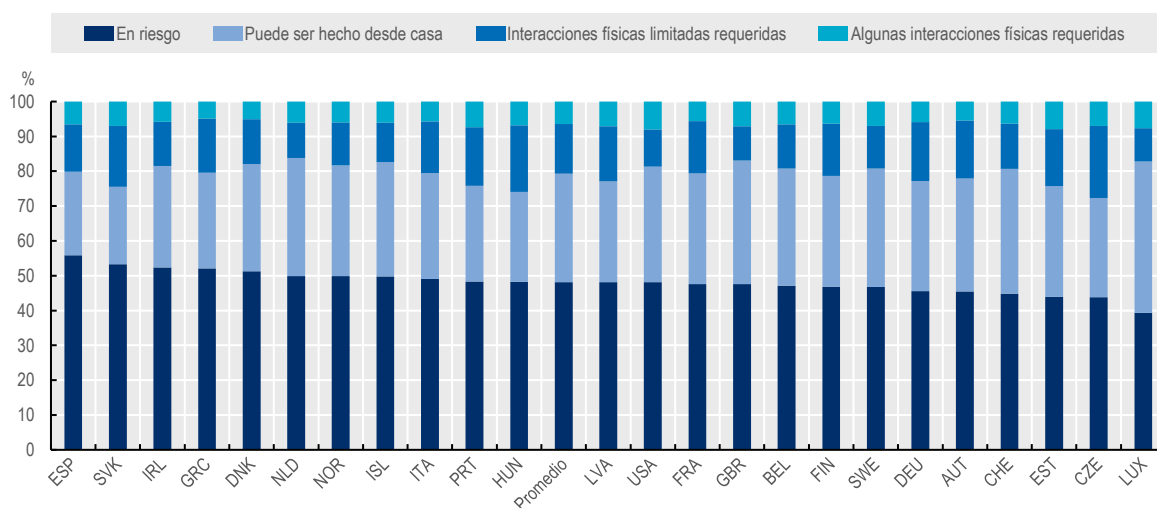


la proporción de trabajos que podrían realizarse desde el hogar y, por lo tanto, estar protegidos contra el contagio. Sin embargo, más allá de los que se pueden hacer desde casa, otros trabajos tienen un riesgo limitado de infección. Esto puede deberse a que implican nulo o poco frecuente contacto físico con clientes o colegas (por ejemplo, para mecánicos, fontaneros, archiveros o conductores de camiones).

Estimaciones de Basso et al. (de próxima publicación<sup>[113]</sup>) sugieren que, en promedio en 24 países de la OCDE, el 52% de la fuerza laboral está empleada en trabajos que, sin tener en cuenta la reorganización laboral durante la crisis actual, son relativamente seguros. Aproximadamente el 31% de los trabajadores pueden trabajar desde casa, mientras que el 21% restante tiene a lo sumo algún contacto físico con otros para realizar su trabajo.

### Figura 1.21. Alrededor de la mitad de los trabajadores laboran en puestos de trabajo que entrañan cierto riesgo de infección

Porcentaje del total de puestos de trabajo por país



Nota: Las estimaciones se basan en datos de 2018. Los trabajos que "requieren interacciones limitadas" no se pueden hacer desde casa, sino que implican una proximidad limitada e interacciones con colegas, clientes o público. Los trabajos que "requieren algunas interacciones físicas" no se pueden hacer desde casa, implican una proximidad física limitada, pero también algunas interacciones con los clientes o el público. "Promedio" es un promedio no ponderado en todos los países. Véase Basso et al. (próximamente<sup>[109]</sup>) para más detalles sobre la metodología. Fuente: Basso et al. (próximamente<sup>[109]</sup>) sobre la base de las proyecciones de empleo BLS de Estados Unidos y los datos de la EU LFS..

StatLink 2 <https://stat.link/po8wjf>

Sin embargo, estas estimaciones también implican que casi la mitad de la fuerza laboral está empleada en trabajos que conllevan algunos riesgos de infección en la situación actual, ya que requieren un mayor grado de proximidad física con colegas o interacciones físicas más frecuentes con el público. La proporción de trabajadores empleados en trabajos "en riesgo" varía del 39% en Luxemburgo al 56% en España, lo que refleja las diferencias entre países en la oposición ocupacional. Las mujeres y los trabajadores más jóvenes son relativamente más propensos a trabajar en empleos "en riesgo" en todos los países de la OCDE (Figura 1.22). Lo mismo es cierto para los trabajadores de bajos ingresos, que con mayor frecuencia asumen trabajos que, en condiciones normales, los exponen al contacto físico y a un mayor riesgo de infección. La proporción estimada de trabajos "en riesgo" no varía mucho con la densidad de población en el lugar de residencia de los trabajadores: mientras que las áreas urbanas tienen una mayor proporción de trabajos que se pueden hacer desde casa, las áreas no urbanas tienen una mayor

proporción de empleos que no pueden hacerse desde casa, pero conlleva un bajo nivel de proximidad física, como en la agricultura (Basso et al., de próxima publicación<sup>[113]</sup>).

Por lo tanto, más allá de continuar alentando el teletrabajo que no viene sin algunos costos,<sup>51</sup> las prácticas de seguridad y salud ocupacional que limitan la propagación del contagio son una prioridad en la fase posterior al confinamiento. Esto requiere no solo definir las prácticas adecuadas (véase, por ejemplo, la guía de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA, 2020<sup>[114]</sup>), sino también apoyar a las empresas, en particular las pequeñas y medianas, en implementarlas (por ejemplo, a través de créditos fiscales). La aplicación legal y reglamentaria es necesaria para garantizar la adaptación de las prácticas que limitan el contagio. En Estados Unidos, por ejemplo, la Administración de Seguridad y Salud Ocupacional (OSHA) invita a los trabajadores que creen que sus condiciones de trabajo son inseguras o insalubres a presentar una queja confidencial y solicitar una inspección. Los denunciantes están protegidos de ser despedidos, degradados, transferidos o de sufrir otras formas de represalia.<sup>52</sup> Más allá de lo que puede definirse en la orientación, las leyes y la regulación del gobierno, el diálogo social y la negociación colectiva pueden movilizarse para complementar la acción pública en esta área. Los protocolos y acuerdos firmados recientemente entre empleadores y sindicatos en varios países de la OCDE (véase la Sección 1.3.1) son un excelente ejemplo de cómo encontrar soluciones flexibles y personalizadas tanto para empresas como para trabajadores.

#### **1.4.2. Mantener adecuadas licencias por enfermedad remuneradas**

Una forma de limitar la propagación del contagio a través de la exposición en el lugar de trabajo, y hacer que el posconfinamiento sea más seguro para todos, es permitir que los trabajadores enfermos se mantengan alejados del lugar de trabajo. La licencia por enfermedad remunerada continuará desempeñando un papel importante para contener y mitigar la propagación del virus y proteger los ingresos, el empleo y la salud de los trabajadores y sus familias durante el período posterior al confinamiento (OCDE, 2020<sup>[67]</sup>). También puede demostrar su valor como parte de una estrategia efectiva de TTT (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>), al permitir que los trabajadores (potencialmente) infectados se autoaislen rápidamente. El costo para la sociedad de proporcionar licencia por enfermedad remunerada a estos trabajadores para garantizar que no sean penalizados financieramente por aislarse a sí mismos es pequeño en comparación con el hecho de que no aislen y propaguen el virus aún más.

Para contribuir de manera efectiva a un ordenamiento posterior al confinamiento, los países deberían considerar mantener en vigencia sus derechos extraordinarios de licencia por enfermedad remunerada y extenderlos a grupos de trabajadores que aún no están cubiertos: aquellos con contratos de cero horas. Cuando corresponda, las medidas temporales para respaldar el costo de la remuneración por enfermedad para los empleadores también están justificadas en la medida en que gran parte de la economía todavía está limitada.

En el futuro, las consideraciones estructurales y los ajustes a la licencia por enfermedad remunerada probablemente ganarán protagonismo en la agenda política para construir mercados y sociedades laborales más resilientes. La crisis ha acentuado las brechas conocidas desde hace mucho tiempo en las regulaciones de licencia por enfermedad remunerada en varios países de la OCDE. Estos países, algunos de los cuales han introducido nuevas regulaciones obligatorias por primera vez en la historia, deberían considerar cerrar estas brechas de manera permanente para todos los grupos de trabajadores. En particular para los trabajadores en cuarentena, las extensiones automáticas de las reglas de licencia por enfermedad a través de leyes epidémicas han demostrado su eficacia en países donde existen tales leyes; otros países pueden desear considerar la introducción de tales leyes o mecanismos.

Al mismo tiempo, cuando los trabajadores que han estado con licencia por enfermedad pagada pueden regresar al trabajo de manera segura, los gobiernos tendrán que reforzar los incentivos laborales y el apoyo al empleo para los trabajadores e incentivos financieros para los empleadores a fin de facilitar el regreso al trabajo. En particular, los gobiernos deberían evitar que los sistemas remunerados de licencia

por enfermedad remunerada se conviertan en un camino hacia los beneficios por discapacidad para los desempleados de larga duración, como ha sucedido en muchos países de la OCDE en el pasado después de una recesión (OCDE, 2010<sup>[115]</sup>). Esto es particularmente importante ahora, ya que algunos trabajadores que actualmente se encuentran en licencia por enfermedad o en cuarentena pueden no ser capaces de regresar a su trabajo, ya que las empresas pueden no permanecer en el negocio cuando los esquemas de retención laboral se eliminan gradualmente. Conectar a estos trabajadores rápidamente con servicios de rehabilitación ocupacional o de empleo, según corresponda, será fundamental para evitar la salida a largo plazo del mercado laboral de aquellos que no pueden encontrar nuevos empleos.

### **1.4.3. Apoyando a los trabajadores con necesidades de cuidado**

En la mayoría de los países, las escuelas y los centros de atención se están reabriendo gradualmente de acuerdo con la capacidad de las autoridades locales y las escuelas, para implementar los protocolos de salud pública y garantizar la seguridad de los estudiantes y el personal. Sin embargo, el desafío de combinar el trabajo remunerado con responsabilidades adicionales de cuidado familiar puede continuar, potencialmente durante varios meses, para muchos padres y otros cuidadores dentro del hogar.

Con esto en mente, es posible que los países deseen evitar una retirada brusca del apoyo temporal a la atención familiar, y más bien considerar una reducción gradual de estas medidas, ajustadas a la evolución de la situación. En los países donde los niños regresan a la escuela a tiempo parcial, los padres que trabajan pueden necesitar un permiso de tiempo parcial. Los países también deberían considerar reforzar los derechos de los trabajadores a acuerdos laborales flexibles, incluido el teletrabajo, pero que también abarquen horarios flexibles de inicio y finalización, "banca temporal" y la capacidad de trabajar semanas condensadas. Mirando más hacia el futuro, puede ser necesario (re)introducir la licencia de cuidado familiar de emergencia durante una posible segunda ola de contagio.<sup>53</sup> Con más tiempo para planificar, los países deberían elaborar planes de contingencia para brindar servicios de atención alternativos, en caso de que se necesiten más cierres de instalaciones. Una opción es establecer planes temporales para brindar servicios de supervisión y cuidado de niños en el hogar o en grupos pequeños, como lo ha hecho Nueva Zelanda para los trabajadores de servicios esenciales, y Corea lo ha hecho para las familias de dos personas en general (véase la Sección 1.3.1). Se podría dar prioridad a los trabajadores de servicios esenciales y aquellos que no tienen acceso a un trabajo flexible. Para ayudar al personal en estas actividades, los países podrían explorar opciones para redirigir temporalmente al personal calificado de las escuelas y centros de atención basados en centros, según y donde sea necesario.

### **1.4.4. Adaptación de esquemas de retención laboral**

Los esquemas de retención de empleos (JRS, por sus siglas en inglés, "Job retention schemes"), es decir, los esquemas de subsidios salariales y STW financiados por el gobierno, parecen haber evitado un aumento inicial del desempleo en varios países (Sección 1.3.2). Sin embargo, diseñados principalmente para proporcionar apoyo inmediato, deben adaptarse para garantizar incentivos suficientemente fuertes para que las empresas abandonen el apoyo del JRS o para que los trabajadores pasen a trabajos más viables. Esto es particularmente importante para los esquemas que brindan un generoso apoyo a empresas y trabajadores durante períodos relativamente prolongados. Esto reduciría la presión sobre los presupuestos públicos y también el riesgo de que el JRS se convierta en un obstáculo para la recuperación al frenar la reasignación de empleos hacia empresas más viables y productivas. Las preocupaciones sobre posibles abusos, que ya se plantearon en la fase inicial de la crisis, también pueden volverse más prominentes a medida que algunas empresas continúan reclamando apoyo por un horario reducido incluso después de que los trabajadores hayan reanudado sus horarios normales.

Sin embargo, la adaptación del JRS es un desafío dada la gran variación en el papel continuo de las medidas de contención en todos los sectores y el nivel de incertidumbre sobre la fortaleza de la recuperación y el riesgo de una segunda ola pandémica. De hecho, una pregunta clave en este punto es

si el JRS debe diferenciarse entre sectores. Mientras que en algunos, la actividad económica puede recuperarse rápidamente, otros continuarán enfrentando restricciones legales impuestas a sus actividades o tendrán que lidiar con cambios duraderos en los patrones de consumo. Los sectores cuya actividad sigue restringida legalmente pueden requerir un apoyo continuo para la retención del trabajo en la fase posterior al confinamiento.<sup>54</sup> En los sectores donde las empresas pueden reanudarse, el JRS podría ajustarse para evitar el riesgo de que el JRS apoye los trabajos que se han vuelto permanentemente inviables. Además, el JRS debe adaptarse con precaución y no retirarse demasiado rápido para evitar un repentino aumento de los despidos. También se debe tener en cuenta el riesgo de una segunda ola de contagio en los próximos meses que puede dar lugar a nuevas restricciones y requerir otro aumento del apoyo de retención laboral.

El principal desafío en el futuro es apuntar al JRS a trabajos en riesgo de ser eliminados, pero que probablemente sigan siendo viables a largo plazo. Sin embargo, cualquier cambio en los esquemas también debe tener en cuenta la evolución de la crisis económica y de salud y sus variadas consecuencias en todos los sectores. Los gobiernos tienen una serie de palancas de políticas que pueden usar:

- *Exigir que las empresas asuman parte de los costos de los esquemas de trabajo a corto plazo, dependiendo del impacto continuo de las medidas de contención.* Exigir a las empresas que participen en los costos de las horas no trabajadas aumenta los incentivos para limitar las solicitudes solo de trabajos que creen que pueden reiniciarse después de la crisis. Para evitar el refuerzo de las dificultades financieras de las empresas, la participación de los empleadores puede tomar la forma de préstamos con retraso o sin intereses. Esto sería similar a las contribuciones de seguridad social del empleador con calificación de experiencia, es decir, hacer que las contribuciones dependan del uso que las empresas hacen de los subsidios STW en el pasado reciente, pero sería más sencillo de implementar. Como parte de la eliminación gradual del esquema de retención temporal del trabajo, el Reino Unido está aumentando gradualmente el costo de los empleadores para mantener a los trabajadores sin permiso. Actualmente, Francia es el único país que aplica diferentes reglas con respecto al costo de las empresas para STW entre sectores abiertos a las empresas y sectores que siguen sujetos a restricciones sanitarias impuestas por el gobierno. En los sectores abiertos, las empresas deben aportar el 10% del costo de las horas no trabajadas desde el 1 de junio. Exigir a las empresas que participen en los costos de reducción de horas de trabajo es menos obvio en el contexto de los esquemas de subsidio salarial.<sup>55</sup>
- *El apoyo debe estar sujeto a plazos, pero los límites de su duración máxima no deben ser inamovibles.* La imposición de límites a la duración máxima del JRS ayuda a reducir el riesgo de apoyar trabajos que ya no son viables incluso a largo plazo. Los límites máximos indican que el apoyo es temporal y, por lo tanto, no puede ser una solución a problemas permanentes y reduce el riesgo de soportar trabajos permanentemente inviables.<sup>56</sup> Es posible que se necesite ajustar la retención de trabajo según la situación económica y de salud. Varios países en los que se han introducido esquemas temporales en respuesta a la crisis han anunciado recientemente o están considerando extender la duración máxima del apoyo para evitar que se agote demasiado rápido (por ejemplo, Dinamarca y el Reino Unido). En otros países, donde la duración máxima del apoyo de retención laboral es relativamente larga, puede ser apropiado acortar la duración máxima de los subsidios de retención laboral para nuevas aplicaciones. En general, los gobiernos han dejado claro que el apoyo seguirá disponible mientras las restricciones de salud impuestas por el gobierno permanezcan vigentes. Sin embargo, se podría proporcionar más información sobre sus intenciones de extender o eliminar gradualmente las medidas de retención de trabajo o los criterios que se utilizarían para tomar tales decisiones.
- *Promover la movilidad de los trabajadores de trabajos subsidiados a trabajos no subsidiados.* Esto se puede lograr exigiendo o permitiendo que los trabajadores en STW se registren en el PSA y se beneficien de su apoyo (por ejemplo, asistencia en la búsqueda de empleo, orientación y

capacitación profesional) (OCDE, de próxima publicación<sup>[116]</sup>). El análisis de la OCDE muestra que las intervenciones tempranas, incluidas las que se realizan antes del desplazamiento, pueden ser muy efectivas para promover transiciones laborales sin problemas (OCDE, 2018<sup>[117]</sup>). Sin embargo, solo unos pocos países requieren que los trabajadores se registren en los servicios públicos de empleo y participen activamente en la búsqueda de empleo mientras están en STW. Es posible que los países no vean esto como una prioridad ya que muchos de los trabajadores con un horario laboral reducido se quedarán con su empleador actual incluso después de la crisis. También puede no ser práctico, ya que en la mayoría de los países se pagan subsidios STW a la empresa y no al trabajador, lo que significa que el recibo de beneficios no proporciona un punto de contacto natural entre los trabajadores con horario reducido y los proveedores de servicios de empleo, como en el caso de prestaciones regulares por desempleo. De hecho, en los países donde los subsidios STW se pagan directamente a los trabajadores, los requisitos de búsqueda de empleo han sido tradicionalmente más comunes (Hijzen y Venn, 2011<sup>[81]</sup>). Independientemente de si los pagos se hacen al trabajador o a la empresa, los países podrían alentar a los trabajadores a registrarse en los servicios públicos de empleo de forma voluntaria para permitirles beneficiarse de sus servicios y apoyar su progreso profesional (en su empresa actual o en alguna otra).

- *Promover la participación en capacitación mientras se reduzca el horario laboral.* La participación en la capacitación mientras se reducen las horas de trabajo puede ayudar a los trabajadores a mejorar la viabilidad de su trabajo actual o mejorar la posibilidad de encontrar un trabajo diferente. Varios países fomentan la capacitación durante el trabajo a corto plazo al proporcionar incentivos financieros a empresas o trabajadores (por ejemplo, Alemania y Francia), mientras que en algunos otros la participación en la capacitación es un requisito para recibir subsidios laborales a corto plazo (por ejemplo, desde junio de 2020, en los Países Bajos, los empleadores que solicitan apoyo para la retención de empleo deben declarar que fomentan activamente la capacitación, mientras que el gobierno ha tomado medidas adicionales para que los cursos de capacitación y desarrollo en línea estén disponibles gratuitamente). Un desafío clave es organizar la capacitación de tal manera que pueda combinarse con el trabajo a tiempo parcial y los horarios de trabajo irregulares (y manteniendo un cierto distanciamiento físico). Esto es más fácil cuando los cursos de capacitación están dirigidos a individuos en lugar de grupos, impartidos de manera flexible a través de herramientas de enseñanza en línea y si su duración es relativamente corta (OCDE, de próxima publicación<sup>[109]</sup>). En el contexto actual, los cursos de capacitación que promueven el regreso al trabajo de una manera que sea consistente con los nuevos estándares de seguridad y salud ocupacional podrían ser particularmente valiosos como lo serían los cursos de capacitación para promover la movilidad de los trabajadores a puestos de trabajo en empresas e industrias en expansión (por ejemplo, servicios en línea).

#### **1.4.5. Garantizar una protección adecuada de los ingresos**

Dado que se prevé que el desempleo de la OCDE aumente muy por encima del nivel alcanzado durante la crisis financiera mundial y disminuya solo gradualmente en 2021, los sistemas de apoyo a los ingresos en los países de la OCDE enfrentarán una fuerte presión. El apoyo a los ingresos para los solicitantes de empleo y sus familias se brinda bajo diversas denominaciones, seguro y asistencia por desempleo, beneficios de ingresos mínimos, así como otras transferencias que pueden o no depender de la situación de ingresos de la familia. Entre estos, los beneficios por desempleo están, en principio, mejor ubicados para proporcionar una combinación efectiva de apoyo a los ingresos, incentivos para la búsqueda de empleo y acceso a servicios de reempleo. Algunos países ya experimentaron entradas grandes e inmediatas en sus sistemas de prestaciones por desempleo cuando se produjo la crisis (véase la Sección 1.2). En muchos otros, el número de receptores aumentará con un retraso ya que algunas empresas despedirán a sus trabajadores cuando finalicen los esquemas de retención de empleos, o en el caso de una recuperación lenta –o incluso una segunda ola de contagio– podría causar otra serie de quiebras.

Cuando las condiciones débiles del mercado laboral persisten, puede haber buenos argumentos para hacer que los beneficios de desempleo sean más accesibles. Por ejemplo, con tasas reducidas de búsqueda de empleo y alargamiento de los períodos de desempleo, extender la duración de los beneficios puede ayudar a garantizar que los sistemas de compensación por desempleo continúen facilitando una coincidencia razonable entre el solicitante de empleo y las vacantes y brinden un apoyo efectivo a los ingresos durante el período de desempleo (Immervoll, 2012<sup>[118]</sup>).

Una pregunta clave es si las prestaciones, al reducir los incentivos de búsqueda de empleo, pueden empeorar los resultados del mercado laboral y retrasar la recuperación. Los cambios en las políticas durante las secuelas de la crisis financiera mundial proporcionan indicadores útiles para considerar las ventajas y los inconvenientes de los diferentes diseños de prestaciones a este respecto. Por ejemplo, estudios anteriores de extensiones de prestaciones han encontrado que cualquier efecto adverso de la generosidad de las prestaciones en las intensidades de búsqueda de trabajo individual fue de hecho similar durante las recesiones y los auges (Schmieder, von Wachter y Bender, 2012<sup>[119]</sup>). Pero los resultados también sugieren que la intensidad de la búsqueda de empleo hace menos diferencia en los resultados del empleo cuando hay largas filas de solicitantes de empleo y un número muy reducido de vacantes. Como resultado, el desempleo agregado es menos sensible a los cambios en la generosidad de las prestaciones cuando los mercados laborales son débiles. En los países donde este es el caso, los costos de eficiencia de brindar apoyo no serían mayores (y quizás menores) en las recesiones (Rothstein, 2011<sup>[120]</sup>; Lalive, Landais y Zweimüller, 2015<sup>[121]</sup>; Landais, Michailat y Saez, 2018<sup>[122]</sup>). Al mismo tiempo, la necesidad de apoyo de prestaciones es mayor, por lo que la relación costo/beneficio del apoyo de desempleo sería más atractiva cuando el desempleo es alto.

Cuando muchos desempleados agotan sus prestaciones sin encontrar empleo, los países deben revisar las disposiciones sobre prestaciones, tanto por razones sociales como económicas. Del mismo modo, cuando las duraciones de los derechos a las prestaciones ya son generosas, un argumento de que las disposiciones sobre prestaciones deben responder al ciclo económico puede implicar acortar las duraciones una vez que el mercado laboral se recupere. Vincular los cambios automáticos en la duración de la recepción a la tasa general de desempleo puede ser viable en algunos casos. En todos los casos, podría decirse que las extensiones de prestaciones deben ir acompañadas de cambios en las áreas de políticas relacionadas. Por ejemplo, las extensiones pueden ir acompañadas de medidas tales como "sanciones blandas" (por ejemplo, exigir que los reclamantes vuelvan a presentar una solicitud antes de que se otorgue cualquier extensión, introducir períodos de espera entre períodos de reclamo consecutivos o reducir los montos de las prestaciones a lo largo del tiempo). En general, es importante mantener un fuerte vínculo entre la recepción de prestaciones y la búsqueda activa de empleo. Sin embargo, cambiar las disposiciones de prestaciones es mucho más fácil y rápido que, por ejemplo, cambiar los niveles de personal o los procedimientos de admisión en el servicio público de empleo (se verá más adelante).

Los países también pueden querer evaluar cómo ajustar o eliminar gradualmente los programas de ayuda de emergencia para trabajadores independientes (por ejemplo, nuevos esquemas de reemplazo de ganancias en Austria o el Reino Unido) y pequeñas empresas (por ejemplo, ayuda en efectivo para costos en Alemania) introducidos en la fase inicial de la crisis. Si bien la necesidad de tales programas disminuirá a medida que la actividad económica repunte, algunas empresas viables pueden continuar enfrentando restricciones y/o baja demanda debido a la crisis. Las compensaciones al decidir si apoyar a estas empresas, y durante cuánto tiempo, son similares para las pequeñas y grandes empresas, y se parecen a las de la eliminación gradual del JRS (se vio atrás). En cualquier caso, los gobiernos pueden necesitar reevaluar los programas que fueron diseñados para brindar apoyo rápidamente y con una preocupación limitada por la focalización. Cuando los esquemas de reemplazo de ganancias se establecieron sin una prueba de ganancias pasada, estas pruebas podrían introducirse ahora. Del mismo modo, cuando los pagos proporcionan tasas de reemplazo de ganancias muy altas<sup>57</sup>, esto podría revisarse. A diferencia de las prestaciones por desempleo, estos beneficios no están equilibrados por contribuciones previas. Por lo tanto, la focalización efectiva no solo es importante por eficiencia sino también por preocupaciones de

equidad. En términos más generales, esta crisis ha demostrado la necesidad de permitir que los trabajadores independientes desarrollen derechos sobre los tipos de apoyo fuera del trabajo disponibles para los empleados dependientes. Si bien la inclusión de los trabajadores por cuenta propia en los esquemas de protección social relacionados con los ingresos puede estar llena de riesgos morales y otras preocupaciones administrativas, varios países han tenido éxito en el establecimiento de políticas bien diseñadas que funcionen para sus circunstancias, {véase OCDE (2018<sup>[123]</sup>; 2019<sup>[88]</sup>)}

A medida que la crisis dure más, los números de reclamantes para las prestaciones de ingresos mínimos de "último recurso" pueden aumentar en tanto que los trabajadores que perdieron sus empleos e ingresos en la fase inicial de la crisis agoten sus derechos de prestaciones de desempleo o reduzcan sus ahorros. Incluso en tiempos normales, la accesibilidad, la reactividad y la generosidad de estos programas difieren notablemente entre países (Hye, Fernández e Immervoll, de próxima publicación<sup>[124]</sup>). Muchos países han relajado los criterios de derecho y simplificado los procedimientos de solicitud para garantizar un acceso amplio y rápido a estos esquemas durante las restricciones impuestas por el gobierno. Al considerar la posibilidad de revertir estas concesiones, los países podrían revisar y simplificar los criterios de derecho y los procedimientos de solicitud con el fin de hacer que las prestaciones de ingresos mínimos sean más reactivos y accesibles para alentar la aceptación. La focalización efectiva es importante a medida que aumentan las presiones fiscales, pero los países deben asegurarse de que las personas con necesidades urgentes continúen recibiendo apoyo. Por ejemplo, los países podrían retroceder gradualmente en las pruebas de ingresos para permitir a los hogares ajustar sus gastos, mientras se mantienen relajadas las pruebas de activos (por ejemplo, eximir la casa familiar o cualquier activo comercial) siempre que las oportunidades de empleo sigan siendo escasas. Los países también pueden querer expandir estos programas para cubrir a los adultos jóvenes, donde este no es el caso.

Para aliviar aún más la presión que enfrentan algunos trabajadores debido a la pérdida de ingresos relacionada con la pandemia, los países podrían considerar extender algunas de las medidas de ayuda de vivienda de emergencia introducidas durante la crisis (véase el recuadro 1.8). En el caso de una segunda ola de contagio, particularmente en invierno, las prohibiciones de desalojos y juicios hipotecarios y el apoyo financiero específico para cubrir los servicios básicos, podrían ayudar a los trabajadores a permanecer en sus hogares. Incluso sin una segunda ola de contagio, es probable que muchos trabajadores se enfrenten a un período prolongado de fragilidad económica, lo que dificultaría cubrir los pagos de hipotecas y alquileres en los próximos meses. Aplazar el pago de la hipoteca y las prohibiciones de desalojo, que en algunos países de la OCDE expirarán en el otoño de 2020, podría ayudar a los trabajadores a corto plazo, pero aumentaría la fragilidad del sistema financiero e impondría aún más cargas financieras a los propietarios. El costo de extender estas medidas podría compartirse de manera más equitativa, por ejemplo, mediante pagos parciales de hipotecas y alquileres, y estas medidas deberían eliminarse gradualmente a medida que mejore la situación económica. Mientras tanto, es probable que aumente la demanda de subsidios de vivienda, vivienda social y otras formas de apoyo. A diferencia de la crisis financiera global, la crisis actual puede afectar de manera desproporcionada a los inquilinos y solicitar apoyos de alquiler reforzados; En relación con los propietarios, los inquilinos enfrentaron mayores desafíos de asequibilidad antes de la pandemia y tienen más probabilidades de trabajar en las industrias más afectadas. Sin embargo, la mayoría de las medidas de apoyo de emergencia siguen siendo, en el mejor de los casos, soluciones temporales. La pandemia ha subrayado la necesidad de desarrollar respuestas más estructurales para abordar los desafíos persistentes de vivienda para los trabajadores en toda la OCDE, lo que pone de manifiesto la necesidad de una mayor inversión en viviendas sociales y asequibles, así como mejoras en las disponibles actualmente para mejorar la calidad de la vivienda.

#### **1.4.6. Ampliación de los servicios de empleo y capacitación**

Además del apoyo adecuado a los ingresos, los trabajadores que han perdido sus empleos durante la crisis actual pueden necesitar asistencia y estímulo para encontrar un nuevo trabajo, aumentar su

empleabilidad a largo plazo y evitar caer en el desempleo a largo plazo. Muchos países redujeron temporalmente el apoyo a la búsqueda de empleo y suspendieron los requisitos de "obligaciones mutuas" para los solicitantes de empleo en la fase inicial de la crisis para cumplir con los requisitos de distanciamiento físico y aliviar la presión de sus PSA (véase la Sección 1.3.3). A medida que la emergencia de salud está disminuyendo, los países deberían revivir gradualmente sus regímenes de activación, haciendo que el apoyo del gobierno vuelva a estar condicionado a la búsqueda activa de empleo o la participación en programas que mejoren sus perspectivas laborales (OCDE, de próxima publicación<sup>[116]</sup>). Esto puede apoyar los flujos hacia el empleo, incluso si las oportunidades de trabajo continúan deprimidas en algunos sectores y como los PSA tienen que tener en cuenta las consideraciones de salud y seguridad al referir a los solicitantes de empleo a las vacantes. Algunos solicitantes de empleo pueden aprovechar las oportunidades laborales que surgen incluso en tiempos de crisis, como las ocupaciones esenciales. Para otros, la crisis puede representar una oportunidad para mejorar la capacitación, aunque los requisitos de distanciamiento físico reducirán el alcance de los cursos de capacitación en persona que se ofrecen. Los jóvenes, como uno de los grupos más afectados en la fase inicial de esta crisis, merecen una atención especial.

Esto requerirá equipar los PSA con recursos adicionales. Dado que el número de solicitantes de empleo y la participación en el JRS seguirán siendo altos en el futuro cercano, los PSA continuarán enfrentando una demanda mucho mayor por sus servicios que antes de la crisis. Por lo tanto, los PSA en muchos países necesitarán desarrollar la capacidad para no descuidar permanentemente el apoyo y los servicios que pueden haber sido de importancia secundaria durante la fase inicial de la crisis (por ejemplo, orientación profesional, asesoramiento). Los países deben ampliar los programas activos del mercado laboral (ALMP) que han demostrado ser efectivos para garantizar un apoyo efectivo de reconstrucción a todos los que se encuentren desempleados y que estén buscando empleo, promover la movilidad laboral, aumentar la calidad de las coincidencias laborales, reducir el desempleo y prevenir el desempleo a largo plazo. En particular, esto incluye programas que apoyan un rápido retorno al mercado laboral, como el apoyo y el asesoramiento para la búsqueda de empleo. Además, existe un caso para apoyar la creación de empleo mediante la ampliación temporal de subsidios de contratación de tiempo limitado que son fáciles de expandir, como lo hicieron muchos países de la OCDE durante la crisis financiera mundial (OCDE, 2010<sup>[82]</sup>). Los subsidios de contratación, en particular si se dirigen a trabajadores con salarios bajos, pueden impulsar el crecimiento del empleo y ser rentables después de contabilizar los ahorros en los pagos de prestaciones sociales (por ejemplo, Cahuc, Carcillo y Le Barbanchon (2018<sup>[125]</sup>) para Francia; Neumark y Grijalva (2016<sup>[126]</sup>) para Estados Unidos). Varios países también otorgaron bonos de reempleo para los solicitantes de empleo (por ejemplo, en forma de subsidios de reempleo) durante la crisis financiera mundial para aumentar los incentivos para comenzar a trabajar (OCDE, 2009<sup>[21]</sup>). La evidencia anterior muestra que los ALMP tienden a tener un mayor impacto en períodos de lento crecimiento y mayor desempleo (Card, Kluve y Weber, 2018<sup>[127]</sup>). Sin embargo, la mayoría de los países aumentó el gasto de ALMP solo modestamente durante la crisis financiera mundial. En promedio, en la OCDE, un aumento del 1% en el número de desempleados se asoció con un aumento del 0.4% en el gasto de ALMP (OCDE, 2017<sup>[128]</sup>).

La crisis también puede ser una ocasión para que los países modernicen los servicios de empleo y los hagan más flexibles. Los PSA con servicios digitales bien desarrollados (es decir, servicios electrónicos para usuarios de PSA y sistemas administrativos "back-office" automatizados de PSA) y los arreglos de teletrabajo del personal se encontraron mucho mejor preparados para responder a la crisis, manteniendo sus ofertas de servicios en gran parte intactas. En los países donde estas áreas aún están menos desarrolladas, tales innovaciones podrían contribuir a poner los servicios a disposición de un gran número de personas que buscan trabajo, respetando los requisitos de distanciamiento físico. Sin embargo, los PSA también deberán desarrollar estrategias para identificar (por ejemplo, a través de herramientas de creación de perfiles) y apoyar a los solicitantes de empleo sin habilidades digitales y aquellos con necesidades complejas en momentos en que el alcance de las interacciones cara a cara puede seguir siendo limitado.



Los PSA, así como otros proveedores de capacitación públicos y privados, tienen el papel adicional de permitir y alentar a los solicitantes de empleo y trabajadores a pasar de sectores que operan por debajo de su capacidad a aquellos que se recuperaron más rápidamente. Las experiencias realizadas con la rápida capacitación y el emparejamiento de los trabajadores en los últimos meses pueden resultar valiosas a este respecto. A corto plazo, las transiciones laborales son más fáciles cuando el nuevo trabajo requiere poca o ninguna capacitación especializada, o tiene requisitos de habilidades ampliamente similares a los del trabajo anterior. Esto puede incluir la recapitación de la fuerza laboral desplazada de minoristas "no esenciales" para ser contratados por minoristas "esenciales", por ejemplo. Del mismo modo, los cursos ultracortos pueden ser suficientes para apoyar la transición de los trabajadores vocacionales y técnicos desplazados a ocupaciones actualmente demandadas. La mayoría de las actividades de aprendizaje pueden tener lugar en línea hasta que la reunión en grupos se considere segura, pero esto puede requerir dominar un cierto nivel de habilidades digitales. Por lo tanto, los programas exitosos incluyen disposiciones para apoyar a los participantes que pueden carecer de las habilidades digitales o la motivación para completar la actividad de aprendizaje, y preparan a los maestros y diseñan planes de estudio para la didáctica en línea (OCDE, de próxima publicación<sup>[109]</sup>). En la medida en que persistan los desequilibrios intersectoriales en la demanda laboral y de habilidades durante el posconfinamiento, los países también se beneficiarán de un mayor desarrollo de su evaluación y anticipación de habilidades, y herramientas de perfil de habilidades, así como sus sistemas de orientación profesional, que pueden guiar a los trabajadores a la transición laboral más eficiente (OCDE, de próxima publicación<sup>[129]</sup>).

#### **1.4.7. Brindar a los jóvenes el apoyo que necesitan.**

Para evitar que la crisis deje cicatrices duraderas en las carreras de los jóvenes, los países deben actuar rápidamente y ayudar a los jóvenes a mantener sus vínculos con el mercado laboral y el sistema educativo. El cierre de las escuelas aumentó el riesgo de abandono escolar, los contratos temporales no se renuevan, las pasantías y los aprendizajes se cancelan, y los nuevos graduados enfrentan grandes incertidumbres sobre su ingreso al mercado laboral. El alto y persistente desempleo juvenil después de la crisis financiera mundial mostró que una vez que los jóvenes han perdido el contacto con el mercado laboral, volver a conectarlos puede ser muy difícil (Carcillo et al., 2015<sup>[40]</sup>; OCDE, 2016<sup>[130]</sup>). La comprensión de que la acción temprana es clave es también la base de la Garantía Juvenil de la Unión Europea, un compromiso hecho por todos los Estados miembros de la UE en 2013 para garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una oferta de empleo o capacitación de buena calidad dentro de los cuatro meses posteriores de su graduación o quedar desempleados.

El apoyo a las empresas que ofrecen empleos o experiencia laboral a los jóvenes ha demostrado ser una herramienta eficaz para promover la creación de empleo en tiempos de crisis. Australia y Dinamarca han introducido subsidios salariales para ayudar a las empresas a mantener o expandir su aprendizaje y programas de capacitación en la empresa, mientras que Alemania y Escocia están introduciendo subsidios para los empleadores que contratan a aprendices despedidos durante la crisis (OCDE, 2020<sup>[131]</sup>). Canadá amplió su programa de empleos de verano que proporciona subsidios salariales para menores de 30 años, y Francia está considerando una prima de contratación o una reducción en las contribuciones de los empleadores para los trabajadores jóvenes. En tiempos de baja demanda laboral, el voluntariado puede ser una alternativa útil para que los jóvenes adquieran experiencia práctica y adquieran nuevas habilidades, y los gobiernos podrían alentar su uso a través de subvenciones.

Las estrategias efectivas de divulgación son cruciales para restablecer el contacto con los jóvenes que recientemente perdieron sus trabajos o dejaron la escuela sin encontrar empleo. En particular, los jóvenes más vulnerables a menudo no se ponen en contacto con los PSA, porque no tienen derecho a recibir ingresos, no confían en las autoridades públicas o simplemente desconocen el apoyo que pueden recibir. La divulgación rápida y proactiva, en colaboración con las escuelas y las organizaciones juveniles y a través de campañas en las redes sociales, puede ser particularmente importante en la crisis actual.

El Plan de Acción de la OCDE para la Juventud (OCDE, 2013<sub>[132]</sub>) establece un conjunto de herramientas de medidas que los países y las partes interesadas pueden tomar para promover mejores resultados para los jóvenes. Esto incluye medidas rentables del mercado laboral activo, como asesoramiento, asistencia para la búsqueda de empleo, programas de emprendimiento y apoyo intensivo para jóvenes más desfavorecidos. El mayor uso del soporte en línea y las plataformas de aprendizaje virtual, incluso en educación y capacitación vocacional, puede permitir que los PSA y los proveedores de educación continúen ofreciendo sus servicios mientras cumplen con los requisitos de distanciamiento físico (OCDE, 2020<sub>[131]</sub>).

## 1.5. Observaciones finales

Este capítulo proporciona una primera evaluación del impacto inicial de la crisis en el mercado laboral, así como una descripción general de la respuesta política masiva que los países de la OCDE implementaron rápidamente. El impacto inmediato de la crisis en el empleo y las horas trabajadas ha sido diez veces mayor que en los primeros meses de la crisis financiera mundial de 2008, incluso en países donde las tasas de desempleo hasta ahora no han aumentado mucho. Una vez más, los trabajadores vulnerables son los más afectados por el choque, y los trabajadores poco calificados y aquellos en empleos no estándar han sido particularmente expuestos. Las mujeres parecen haber sufrido mayores pérdidas iniciales de empleo que los hombres. También han desempeñado un papel clave en la respuesta de atención médica en la pandemia, y la crisis probablemente amplificó su carga de trabajo no remunerado. Los jóvenes han sido, una vez más, golpeados fuertemente, y algunos de ellos ya están experimentando la segunda crisis profunda en sus cortas carreras.

Los países de la OCDE tomaron rápidamente medidas integrales y de gran alcance para contener las consecuencias económicas y apoyar a los trabajadores, sus familias y empresas. El uso masivo de esquemas de retención de empleo en muchos países de la OCDE salvó empleos y protegió la supervivencia de muchas empresas al permitir que los empleadores redujeran las horas de trabajo de sus trabajadores, o los pusieran "en espera", sin tener que despedirlos. Los países también aumentaron la cobertura y la idoneidad del apoyo a los ingresos, incluidos los grupos que antes estaban mal cubiertos o que no tenían cobertura, por lo que amortiguan las pérdidas de ingresos para muchos de los más afectados. A medida que los países vuelvan a abrir gradualmente sus economías, tendrán que adaptar estos paquetes de políticas iniciales para dar cuenta mejor de la gran heterogeneidad existente en situaciones entre trabajadores y empresas, al tiempo que fomentan incentivos para reanudar el trabajo sin correr el riesgo de terminar el apoyo prematuramente donde todavía es necesario.

La incertidumbre sobre la evolución futura del mercado laboral sigue siendo grande, y mucho depende de cómo evolucione la pandemia. El virus no ha sido derrotado de ninguna manera, y el riesgo de nuevos brotes aún se avecina hasta que haya una vacuna disponible. El gran desafío para los países es, por lo tanto, encontrar formas de reiniciar la vida económica y social y dirigir la economía hacia la recuperación mientras se mantiene la pandemia bajo control sin tener que volver a las estrictas medidas de contención. Esto requiere la implementación de intervenciones integrales de salud pública, que van desde la ampliación masiva de pruebas, seguimiento y rastreo, hasta la mejora de las medidas de higiene personal y la aplicación continua de algunas políticas de distanciamiento físico.

Si bien no hay duda de que se necesitaban medidas audaces para evitar el colapso de los sistemas de salud y mitigar las consecuencias económicas de la pandemia, la evaluación de estos paquetes de políticas de emergencia acaba de comenzar. Hay mucho que aprender sobre cómo las estrategias y los paquetes de políticas de los países están afectando a varios grupos de trabajadores y empresas en todos los sectores y regiones. La heterogeneidad en la combinación, el momento y el diseño de las medidas en

todos los países ofrece un gran potencial para la evaluación de políticas y el aprendizaje mutuo. Tal análisis proporcionará información crucial sobre cómo reaccionan los mercados laborales y los sistemas de protección social de la OCDE en tiempos de extrema presión, y es una ocasión para aprender lecciones para fortalecer su resiliencia.

## Descripción general de los capítulos 2 a 5: Seguridad de los trabajadores.

Proteger a las personas frente a los riesgos del mercado laboral es un pilar fundamental de la Estrategia de empleo de la OCDE (OCDE, 2018). La crisis sanitaria y económica sin precedentes que el mundo está experimentando actualmente con la pandemia COVID-19 ha puesto la mira en la crucial importancia de contar con estrategias de seguridad para los trabajadores bien diseñadas, para proteger a los trabajadores y a los hogares contra perturbaciones imprevisibles.

**Las redes de seguridad social eficaces son fundamentales para amortiguar los golpes en los ingresos.** Y las prestaciones por desempleo se encuentran entre los instrumentos clave que proporcionan protección contra las caídas en los ingresos resultantes de la pérdida de empleo. Sin embargo, varios trabajadores no cumplen con los criterios de derecho o elegibilidad para recibir tales beneficios y, por lo tanto, corren un mayor riesgo de sufrir pérdidas graves en sus ingresos. En promedio, solo alrededor de un cuarto de las personas que solicitan empleo reciben beneficios por desempleo (OECD, 2018). Las pruebas adicionales aportadas por la OCDE (OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work, 2019) sugieren que las redes de seguridad social son particularmente débiles para aquellos que son trabajadores por cuenta propia, aunque varios países tienen acceso extendido al apoyo fuera del trabajo para esta categoría de trabajadores durante la crisis actual (véase la Sección 1.3.3).

En el capítulo 2 de este volumen se arrojan más datos sobre las disparidades netas de seguridad al examinar el acceso desigual a las **prestaciones de desempleo para los diferentes tipos de empleados dependientes**. Incluso si las normas de derecho suelen ser las mismas para todos los empleados dependientes, las condiciones sobre duraciones mínimas de empleo, horas de trabajo o ganancias antes del período de desempleo, a menudo son más difíciles de cumplir para aquellos que pierden un trabajo de medio tiempo, o que tienen una trayectoria laboral que implica transiciones frecuentes entre el empleo y el desempleo. Lo mismo se aplica para las normas relativas a los derechos no utilizados, que en varios países pueden poner en desventaja a los trabajadores que alternan breves períodos de empleo y desempleo en comparación con los empleados con menos transiciones y períodos de desempleo más largos. En consecuencia, incluso cuando los trabajadores se encuentran en la misma situación familiar y de ingresos, tienen el mismo salario medio anual y han acumulado el mismo número de horas de trabajo que los empleados dependientes durante un período determinado, los derechos tienden a ser menores para aquellos con trayectorias laborales no estandarizadas que para aquellos que anteriormente estaban en puestos de trabajo a largo plazo y de tiempo completo. A su vez, el riesgo de caer en la pobreza tiende a ser mayor para los trabajadores que cuentan con empleos dependientes no estandarizados.

Sin embargo, corregir la posible insuficiencia de los derechos a beneficios para proporcionar más seguridad en los ingresos puede ser difícil. Evitar las compensaciones entre la generosidad de los beneficios y los incentivos laborales puede ser como caminar por la cuerda floja, como se muestra en

el Capítulo 2. Sin embargo, **varios instrumentos políticos se pueden utilizar para crear una mezcla de leyes que logren el equilibrio adecuado entre los incentivos laborales y la seguridad de los ingresos**: ampliaciones personalizadas de los períodos de referencia en el empleo; los ingresos por alto y las tasas de retiro al combinar los ingresos del trabajo y las prestaciones de desempleo; esperando períodos y reglas apretadas en la retención de beneficios no utilizados; tasas de contribución diferenciadas por tipo de contrato; integración de beneficios en el trabajo y fuera del trabajo; y la coordinación de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo.

Sin embargo, proteger a los trabajadores contra los golpes en los ingresos tras la pérdida de sus puestos de trabajo es costoso. Sin embargo, los empleadores individuales por lo general no tienen en cuenta los costos sociales de las prestaciones por desempleo cuando toman su decisión de despedir a un trabajador, ni otros costos sociales, como la destrucción del capital humano específico de las empresas y de los sectores, efectos negativos en la salud (particularmente riesgos psicosociales) y posibles consecuencias intergeneracionales. **Calificación de la experiencia** del desempleo y otras contribuciones de seguridad social y **la legislación de protección del empleo (EPL)**, en particular, los reglamentos relativos a los despidos individuales y colectivos, **son los principales instrumentos que los responsables políticos pueden utilizar para inducir a los empleadores a evitar despidos socialmente ineficientes** (aquellos que se deciden sin tener en cuenta su impacto social).

El Capítulo 3 proporciona una revisión comparativa actualizada de donde se encuentran los países miembro de la OCDE en lo que respecta a la legislación en materia de protección del empleo (EPL). Para ello, el capítulo desarrolla una nueva versión de los indicadores EPL de la OCDE, que tiene más en cuenta las regulaciones para los despidos colectivos, cuestiones de su ejecución y los reglamentos relativos a los despidos improcedentes.

Como subraya el Capítulo 3, **EPL tiene varias dimensiones y sus efectos en la seguridad del trabajador pueden depender del balance que existe entre ellos**. Por ejemplo, períodos de avisos con suficiente antelación son cruciales para permitir intervenciones tempranas de los servicios de empleo antes de que el despido entre en vigor, facilitando así la transición a otro trabajo. Esto sugiere que los países con plazos de preaviso cortos y una indemnización por despido elevado podrían considerar la posibilidad de reducir la indemnización por despido y aumentar los plazos de preaviso, mientras activan de manera temprana las intervenciones, para suavizar las transiciones de trabajo sin aumentar los costos para los empleadores. Semejantemente, Las medidas de la EPL contra los despidos improcedentes desempeñan un papel vital en la prevención de abusos, pero son necesarias normas claras de aplicación para evitar crear incertidumbre. Además, las normas de EPL excesivamente estrictas perjudican la seguridad de los trabajadores, al reducir la contratación y haciendo hechizos sin trabajo más largos, e indirectamente, desacelerando el crecimiento de la productividad y por lo tanto, de los salarios e ingresos. Por lo tanto, se requiere un marco equilibrado de protección del empleo que proporcione una adaptabilidad eficaz a las empresas y una protección adecuada para los trabajadores.

Como se destaca en la Estrategia de empleo de la OCDE (OCDE, 2018), sin embargo, **una de las mejores maneras de proteger a los trabajadores y promover un mercado laboral inclusivo es abordando los problemas antes de que surjan**. Esto significa que las políticas preventivas son al menos tan importantes como las políticas correctivas. Las medidas preventivas pueden permitir a los trabajadores evitar muchos de los costos sociales y financieros asociados con los riesgos del mercado de trabajo (como el desempleo, la enfermedad y la discapacidad) y disfrutar de mejores empleos y carreras. Las políticas de educación, formación y de competencias desempeñan un papel fundamental en este contexto y, por lo tanto, los países deben desarrollar sistemas de educación y formación de alta calidad que permitan a los trabajadores adquirir y desarrollar las competencias que demandan en

el mercado laboral. Los dos últimos capítulos de este volumen se centran en la demanda y la oferta de habilidades.

La proporción de empleos de mediana cualificación-ocupación en medio de la distribución salarial disminuyó en los países de la OCDE en las últimas dos décadas debido a la caída de la demanda de estos puestos de trabajo. Al mismo tiempo, las cuotas de ocupaciones de alta cualificación y de baja cualificación han aumentado. Las causas y consecuencias de este fenómeno, llamado *polarización del empleo*, han sido objeto de un acalorado debate en la literatura económica y política. La contribución del Capítulo 4 es, ante todo, disipar un mito. Una percepción popular es que la contracción de las ocupaciones de cualificación media se ha producido a través de empresas que despiden cada vez más a los trabajadores de la mediana cualificación y obligan a los trabajadores de carrera media a encontrar un nuevo empleo en otros grupos de habilidades. Si bien la reducción, especialmente de las empresas manufactureras, ha desempeñado obviamente un papel destacado en situaciones específicas, esas transiciones no parecen explicar la tendencia de polarización agregada. Más bien, la jubilación gradual de los trabajadores de mediana cualificación más antiguos, y los diferentes patrones de entrada de los trabajadores más jóvenes en otras ocupaciones de crecimiento parecen impulsar la polarización del trabajo.

Por consiguiente, los responsables políticos tienen que prestar especial atención a las opciones educativas y a la transición entre la escuela y el trabajo. Los programas de Educación y Formación Vocacional (VET) conducen a cualificaciones profesionales relevantes para el mercado y, por lo general, mejoran la participación de los estudiantes en la educación, reducen las tasas de deserción escolar y facilitan las transiciones de la escuela al trabajo. Sin embargo, existe una creciente preocupación de que la creciente polarización del mercado de trabajo pueda estar teniendo un impacto negativo en los resultados del mercado laboral de los graduados no terciarios de VET, que normalmente se preparan para ocupaciones de competencia media. Los resultados del capítulo 4 se suman a esta preocupación, ya que las generaciones jóvenes parecen estar soportando la peor parte de la polarización del empleo. Por lo tanto, el capítulo 5 reexamina los resultados del mercado laboral de los graduados de VET de educación media. De forma tranquilizante, se encuentra que estos graduados mantienen una ventaja en el mercado laboral sobre sus pares de educación general en la entrada en el mercado laboral, aunque esta ventaja tiende a desaparecer más adelante en la carrera y su desempeño es peor que el de los graduados de educación superior, incluso en la entrada en el mercado laboral. Los graduados de VET de educación media han logrado mantener su posición en la reducción de las ocupaciones de las medianas cualificaciones al aumentar su participación en estas ocupaciones en relación con otros grupos. Sin embargo, en algunas ocupaciones que tienen una mayor proporción de graduados de VET entre sus trabajadores jóvenes, la oferta de mano de obra con las habilidades pertinentes supera la demanda correspondiente, y muchos de estos trabajos típicos de VET están en alto riesgo de automatización. En varios países, **para reforzar el impacto positivo** que los sistemas de VET pueden tener en los resultados del mercado de trabajo de los **graduados de VET** puede ser necesaria **una reingeniería de** los programas de VET incluido el refuerzo de su componente de **competencias** fundamentales y el desarrollo de una cooperación más estrecha entre las instituciones de VET y los interlocutores sociales, como ocurre en varios países con sistemas de VET exitosos.

## Referencias

- Adams-Prassl, A. et al. (2020), "Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys", *IZA Discussion Paper*, No. 12183, IZA Bonn. [32]
- Alfers, L., R. Moussié y J. Harvey (2020), *The COVID-19 crisis: income support to informal workers is necessary and possible*, <https://oecd-development-matters.org/2020/04/22/the-covid-19-crisis-income-support-to-informal-workers-is-necessary-and-possible/>. [95]
- Alstadsæter, A. et al. (2020), *The First Weeks of the Coronavirus Crisis: Who Got Hit, When and Why? Evidence from Norway*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27131>. [59]
- Andersen, A. et al. (2020), "Pandemic, Shutdown and Consumer Spending: Lessons from Scandinavian Policy Responses to COVID-19", *mimeo*, University of Copenhagen. [9]
- Andrew, A. et al. (2020), *How are mothers and fathers balancing work and family under lockdown?*, Institute for Fiscal Studies, London, <http://dx.doi.org/10.1086/703115>. [50]
- Angelici, M. y P. Profeta (2020), "Smart-working: Work Flexibility Without Constraints", *Working Paper*, No. 137, Dondena Centre Bocconi University. [143]
- AppJobs Institute (2020), *How Does the COVID-19 Outbreak Affect the Life of Freelancers & Gig Workers*, <https://www.institute.appjobs.com/how-does-the-covid-19-outbreak-affect-the-life-of-freelancers-gig-workers-march-2020> (consultado el 11 de mayo de 2020). [38]
- Aum, S., S. Lee y Y. Shin (2020), *COVID-19 Doesn't Need Lockdowns to Destroy Jobs: The Effect of Local Outbreaks in Korea*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27264>. [111]
- Baldwin, R. (2019), *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work*, Oxford University Press. [155]
- Barbieri, T., G. Basso y S. Scicchitano (2020), "Italian Workers at Risk during the COVID-19 Epidemic", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3572065>. [22]
- Barker, N. (2020), *The housing pandemic: four graphs showing the link between COVID-19 deaths and the housing crisis*, Inside Housing, <https://www.insidehousing.co.uk/insight/the-housing-pandemic-four-graphs-showing-the-link-between-covid-19-deaths-and-the-housing-crisis-66562> (consultado el 2 de junio 2020). [102]
- Baronio, G. y G. Linfante (2020), *Prime evidenze degli effetti della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro*, ANPAL, Rome, <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/554592/focus-anpal-covid-14-05-1.pdf> (consultado el 22 de mayo de 2020). [35]
- Barrot, J., B. Grassi y J. Sauvagnat (2020), "Sectoral Effects of Social Distancing", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3569446>. [23]
- Basso, G. et al. (próximamente), "The new hazardous jobs and worker reallocation", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, Paris. [113]
- Battiston, D., J. Blanes i Vidal y V. Kirchmaier (2017), "Is Distance Dead? Face-to-Face Communication and Productivity in Teams Acknowledgements We thank", *Discussion Paper*, No. 1473, Centre for Economic Performance. [144]



- Beckmann, M. (2015), "Working-time autonomy as a management practice", *IZA World of Labor*, [147]  
<http://dx.doi.org/10.15185/izawol.230>.
- Beckmann, M., T. Cornelissen y M. Kräkel (2017), "Self-managed working time and employee effort: Theory and evidence", *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol. 133, [146]  
 pp. 285-302, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2016.11.013>.
- Bell, D. y D. Blanchflower (2011), "Young people and the Great Recession", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27/2, pp. 241-267, <http://dx.doi.org/10.1093/oxrep/grr011>. [42]
- Benzeval, M. et al. (2020), "The Idiosyncratic Impact of an Aggregate Shock: The Distributional Consequences of COVID-19", *Working Paper Series*, No. 9, Understanding Society, [58]  
<http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-8644-1>.
- Blau, F., J. Koebe y P. Meyerhofer (2020), *Essential and Frontline Workers in the COVID-19 Crisis*, econofact.org, <https://econofact.org/essential-and-frontline-workers-in-the-covid-19-crisis> (consultado el 21 de mayo de 2020). [26]
- Bloom, N. et al. (2014), "Does Working from Home Work? Evidence from a Chinese Experiment", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 130/1, pp. 165-218, [158]  
<http://dx.doi.org/10.1093/qje/qju032>.
- Bodas, M. y K. Peleg (2020), "Self-Isolation Compliance In The COVID-19 Era Influenced By Compensation: Findings From A Recent Survey In Israel", *Health Affairs*, [70]  
<http://dx.doi.org/10.1377/hlthaff.2020.00382>.
- Boniol, M. et al. (2019), "Gender equity in the health workforce: Analysis of 104 countries", [46]  
*Health Workforce Working Paper*, No. 1, World Health Organization,  
[https://www.who.int/hrh/resources/gender\\_equity-health\\_workforce\\_analysis/en/](https://www.who.int/hrh/resources/gender_equity-health_workforce_analysis/en/) (consultado el 24 de marzo de 2020).
- Bovini, G. et al. (2020), *La crisi Covid e il mercato del lavoro: alcune conferme, alcune specificità regionali, alcune ipotesi*, Banca d'Italia, Rome. [34]
- Browne, J. y H. Immervoll (2017), "Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: comparative results from a microsimulation approach", *The Journal of Economic Inequality*, [99]  
 Vol. 15/4, pp. 325-344, <http://dx.doi.org/10.1007/s10888-017-9366-6>.
- Business at OECD (2020), *Covid-19 special webpage*, <http://biac.org/coronavirus/> (consultado el [62]  
 21 de mayo de 2020).
- Cahuc, P. y S. Carcillo (2011), *Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?*, <https://pdfs.semanticscholar.org/17bc/c2fab64fd829f868667dac2186babf38bf2c.pdf> [85]  
 (consultado el 25 de octubre de 2018).
- Cahuc, P., S. Carcillo y T. Le Barbanchon (2018), "The Effectiveness of Hiring Credits", *The Review of Economic Studies*, Vol. 86/2, pp. 593-626, <http://dx.doi.org/10.1093/restud/rdy011>. [125]
- Carcillo, S. et al. (2015), "NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies", [40]  
*OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 164, OECD Publishing, Paris,  
<https://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en>.

- Card, D., J. Kluge y A. Weber (2018), "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16/3, pp. 894–931, <http://dx.doi.org/10.1093/jeea/jvx028>. [127]
- Carnevale, A., T. Jayasundera y D. Repnikov (2014), *Understanding online job ads data*, Georgetown University, Washington, DC. [136]
- CDC (2012), *Principles of Epidemiology in Public Health Practice*, U.S. Department of Health and Human Services, Atlanta, GA, <https://www.cdc.gov/csels/dsepd/ss1978/SS1978.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2020). [135]
- Chen, S. et al. (2020), "Tracking the Economic Impact of COVID-19 and Mitigation Policies in Europe and the United States", *IMF Special Series on COVID-19*, International Monetary Fund, Washington, D.C., <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19tracking-the-economic-impact-of-covid19-and-mitigation-policies-in-europe.ashx?la=en> (consultado el 11 de mayo de 2020). [7]
- Chetty, R. et al. (2020), "Real-Time Economics: A New Platform to Track the Impacts of COVID-19 on People, Businesses, and Communities Using Private Sector Data", Harvard University and Opportunity Insight, <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/programs/growthpolicy/real-time-economics-new-platform-track-impacts-covid-19-people> (consultado el 22 de mayo de 2020). [8]
- Coibion, O., Y. Gorodnichenko y M. Weber (2020), "The Cost of the Covid-19 Crisis: Lockdowns, Macroeconomic Expectations, and Consumer Spending", *NBER Working Paper*, No. 27141, NBER, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27141>. [16]
- DARES (2020), *Focus sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en avril 2020*, DARES, Paris. [33]
- Deb, P. et al. (2020), "The effect of containment measures on the COVID-19 pandemic", *Covid Economics 19*, <https://cepr.org/sites/default/files/news/CovidEconomics19.pdf> (consultado el 4 de junio de 2020). [5]
- Dingel, J. y B. Neiman (2020), "How Many Jobs Can be Done at Home?", Becker Friedman Institute, University of Chicago. [151]
- Edwards, K. (2020), *Millions Need Unemployment Benefits. Unfortunately, the Delivery System Is Broken*, The RAND Blog, <https://www.rand.org/blog/2020/04/millions-need-unemployment-benefits-unfortunately-the.html> (consultado el 14 de mayo de 2020). [91]
- Espinoza, R. y L. Reznikova (2020), "Who can log in? The importance of skills for the feasibility of teleworking arrangements across OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 242, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3f115a10-en>. [156]
- EU-OSHA (2020), *COVID-19: Back to the Workplace - Adapting workplaces and protecting workers*, Public Office of the European Union, Luxembourg. [114]
- Eurofound (2020), "Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation", *Challenges and Prospects in the EU Series*, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/flagship-report/2020/labour-market-change-trends-and-policy-approaches-towards-flexibilisation> (consultado el 19 de mayo de 2020). [141]



- Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19: First findings - April 2020*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://www.eurofound.europa.eu/topic/covid-19> (consultado el 9 de mayo de 2020). [78]
- Eurofound (2018), *Living and working in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. [61]
- Fana, M. et al. (2020), *The COVID confinement measures and EU labour markets*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. [27]
- Fernández, R., H. Immervoll y D. Pacifico (próximamente), "Beyond repair? Anatomy of income support for standard and non-standard workers in OECD countries", *OECD Employment, Social and Migration Working Papers*, OECD Publishing, Paris. [89]
- Foucault, M. y V. Galasso (próximamente), "Working during COVID-19: Cross-Country Evidence from Real-Time Survey Data", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, Paris. [29]
- Friedson, A. et al. (2020), "Did California's Shelter-In-Place Order Work? Early Coronavirus-Related Public Health Effects", *IZA Discussion Paper*, No. 13160, IZA, Bonn. [15]
- Furceri, D. et al. (2020), "Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics", *Covid Economics*, Vol. 12, pp. 138-57, <https://voxeu.org/article/covid-19-will-raise-inequality-if-past-pandemics-are-guide>. [159]
- Furman, J. (2020), "Protecting people now, helping the economy rebound later", in Baldwin, R. and B. Weder di Mauro (eds.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act fast and Do Whatever It Takes*, VoxEU.org, <https://voxeu.org/article/protecting-people-now-helping-economy-rebound-later>. [97]
- Ganong, P., P. Noel y J. Vavra (2020), "US Unemployment Insurance Replacement Rates During the Pandemic", *Working Paper*, No. 2020-62, Becker Friedman Institute for Economics at the University of Chicago, Chicago, [https://github.com/ganong-noel/ui\\_calculator](https://github.com/ganong-noel/ui_calculator) (consultado el 16 de junio de 2020). [90]
- Glenn Dutcher, E. (2012), "The effects of telecommuting on productivity: An experimental examination. The role of dull and creative tasks", *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 84/1, pp. 355-363, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jebo.2012.04.009>. [145]
- Global Deal (2020), *Social Partnership in the times of the COVID-19 Pandemic*, Global Deal, Paris, <https://www.theglobaldeal.com/resources/Social-Partnership-in-the-times-of-the-COVID19-pandemic-Global-Deal.pdf>. [65]
- Goos, M., A. Manning y A. Salomons (2014), "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring", *American Economic Review*, Vol. 104/8, pp. 2509-2526, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.8.2509>. [138]
- Gottlieb, C., J. Grobovšek y M. Poschke (2020), "Working from home across countries", *Covid Economics* 8, pp. 71-91, <https://cepr.org/sites/default/files/news/CovidEconomics8.pdf>. [157]
- Gupta, S. et al. (2020), "Tracking Public and Private Responses to the COVID-19 Epidemic: Evidence from State and Local Government Actions", *NBER Working Paper*, No. 27027, NBER, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27027>. [12]

- Hale, T. et al. (2020), "Variation in government responses to COVID-19", *Working Paper*, Blavatnik School of Government, <http://www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker> (consultado el 11 de mayo de 2020). [2]
- Hensvik, L., T. Le Barbanchon y R. Rathelot (2020), "Job Search during the COVID-19 Crisis", *IZA Discussion Paper*, No. 13237, IZA, Bonn. [10]
- Hershbein, B. y L. Kahn (2018), "Do Recessions Accelerate Routine-Biased Technological Change? Evidence from Vacancy Postings", *American Economic Review*, Vol. 108/7, pp. 1737-1772, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20161570>. [137]
- He, X. et al. (2020), "Temporal dynamics in viral shedding and transmissibility of COVID-19", *Nature Medicine*, Vol. 26/5, pp. 672-675, <http://dx.doi.org/10.1038/s41591-020-0869-5>. [75]
- Hijzen, A. y S. Martin (2013), "The role of short-time work schemes during the global financial crisis<sup>1</sup> and early recovery: a cross-country analysis", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 2/1, p. 5, <http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-2-5>. [84]
- Hijzen, A. y D. Venn (2011), "The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 115, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5kgkd0bbwvxp-en>. [81]
- Hyee, R., R. Fernández y H. Immervoll (próximamente), "How reliable are 'safety-net' benefits? Value and accessibility of minimum-income support in comparative perspective", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1815199X>. [124]
- ILO (2020), *ILOSTAT Database*, <http://www.ilo.org/ilostat/> (consultado el 24 de marzo de 2020). [51]
- Immervoll, H. (2012), "Reforming the benefit system to 'make work pay': Options and priorities in a weak labour market", *IZA Policy Papers* 50, <http://ftp.iza.org/pp50.pdf>. [118]
- Immervoll, H. y C. Knotz (2018), "How demanding are activation requirements for jobseekers", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 215, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2bdfecca-en>. [108]
- Joyce, R. y X. Xu (2020), "Sector shutdowns during the coronavirus crisis: which workers are most exposed?", *IFS Briefing Note*, No. BN278, Institute for Fiscal Studies, London. [28]
- Judge, L. y C. Pacitti (2020), *Resolution Foundation Housing Outlook*, Resolution Foundation, London. [103]
- Kahn, L., F. Lange y D. Wiczer (2020), "Labor Demand in the Time of COVID-19: Evidence from Vacancy Postings and UI Claims", *NBER Working Paper*, No. 27061, NBER, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w27061>. [14]
- Kneebone, E. y C. Murray (2020), *Estimating COVID-19's Near-Term Impact on Renters*, Turner Center for Housing Innovation - UC Berkeley, <https://turnercenter.berkeley.edu/blog/estimating-covid-19-impact-renters> (consultado el 21 de mayo de 2020). [104]
- Knutsson, P., A. Tsvetkova y A. Lembcke (2020), "Using Burning Glass data for regional analysis: Opportunities and caveats", OECD Publishing, próximamente. [139]

- Kopp, D. y M. Siegenthaler (2019), "Short-Time Work and Unemployment in and after the Great Recession", *KOF Working Papers*, No. 462, ETH, Zurich, <http://dx.doi.org/10.3929/ETHZ-B-000359533>. [150]
- Kröll, C. y S. Nüesch (2019), "The effects of flexible work practices on employee attitudes: evidence from a large-scale panel study in Germany", *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 30/9, pp. 1505-1525, <http://dx.doi.org/10.1080/09585192.2017.1289548>. [148]
- Lalive, R., C. Landais y J. Zweimüller (2015), "Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs", *American Economic Review*, Vol. 105/12, pp. 3564-3596, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20131273>. [121]
- Landais, C., P. Michailat y E. Saez (2018), "A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Theory", *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 10/2, pp. 152-181, <http://dx.doi.org/10.1257/pol.20150088>. [122]
- Mallapaty, S. (2020), "How do children spread the coronavirus? The science still isn't clear", *Nature*, Vol. 581/7807, pp. 127-128, <http://dx.doi.org/10.1038/d41586-020-01354-0>. [153]
- Maloney, W. y T. Taskin (2020), "Determinants of Social Distancing and Economic Activity during COVID-19 A Global View", *Policy research working paper*, No. 9242, World Bank, Washington, DC. [4]
- Mas, A. y A. Pallais (2020), *Alternative Work Arrangements*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w26605>. [142]
- Möhring, K. et al. (2020), *Die Mannheimer Corona-Studie: Schwerpunktbericht zu Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung*, Universität Mannheim, Mannheim, <https://www.uni-mannheim.de/gip/corona-studie>. (consultado el 29 de mayo de 2020). [49]
- Mongey, S., L. Pilossoph y A. Weinberg (2020), "Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3586077>. [152]
- Müller, T. y T. Schulten (2020), *Ensuring fair Short-Time Work - a European overview*, European Trade Union Institute, Brussels. [64]
- Neumark, D. y D. Grijalva (2016), "The Employment Effects of State Hiring Credits", *ILR Review*, Vol. 70/5, pp. 1111-1145, <http://dx.doi.org/10.1177/0019793916683930>. [126]
- OCDE (2020), "Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/beyond-containment-health-systems-responses-to-covid-19-in-the-oecd-6ab740c0/>. [71]
- OCDE (2020), "Combatting COVID-19's effect on children", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/combating-covid-19-s-effect-on-children-2e1f3b2f/>. [106]
- OCDE (2020), "Corporate sector vulnerabilities during the Covid-19 outbreak: Assessment and policy responses", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/corporate-sector-vulnerabilities-during-the-covid-19-outbreak-assessment-and-policy-responses-a6e670ea/>. [80]

- OCDE (2020), "Distributional risks associated with non-standard work: Stylised facts and policy considerations", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/distributional-risks-associated-with-non-standard-work-stylised-facts-and-policy-considerations-68fa7d61/>. [30]
- OCDE (2020), "Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>. [24]
- OCDE (2020), "Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-covid-19-peak-containment-and-mitigation-policies-e96a4226/>. [1]
- OCDE (2020), "Flattening the unemployment curve policies to support workers' income and promote a speedy labour market recovery", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/flattening-the-unemployment-curve-policies-to-support-workers-income-and-promote-a-speedy-labour-market-recovery-3dbd4087/>. [86]
- OCDE (2020), "From pandemic to recovery: Local employment and economic development", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/from-pandemic-to-recovery-local-employment-and-economic-development-879d2913/>. [25]
- OCDE (2020), *OECD Composite Leading Indicators News Release: Unprecedented collapse in CLIs in most major economies*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/newsroom/Unprecedented-collapse-in-CLIs-in-most-major-economies.pdf> (consultado el 12 de mayo de 2020). [140]
- OCDE (2020), "OECD Economic Outlook - All editions", *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database), <https://dx.doi.org/10.1787/826234be-en> (accessed on 25 June 2020). [6]
- OCDE (2020), *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1: Preliminary version*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0d1d1e2e-en>. [60]
- OCDE (2020), *OECD Family Database*, <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>. [79]
- OCDE (2020), *OECD Gender Data Portal*, <http://www.oecd.org/gender/data> (accessed on 13 May 2020). [48]
- OCDE (2020), *OECD Income Distribution Database (IDD)*, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm> (consultado el 24 de marzo de 2020). [53]
- OCDE (2020), *OECD unemployment rate up sharply in March 2020 with data for April pointing to an unprecedented rise*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-05-2020.pdf> (consultado el 14 de mayo de 2020). [19]
- OCDE (2020), "Paid sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/paid-sick-leave-to-protect-income-health-and-jobs-through-the-covid-19-crisis-a9e1a154/>. [67]

- OCDE (2020), "Public employment services in the frontline for jobseekers, workers and employers", *OECD Covid-19 Policy Brief*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-employment-services-in-the-frontline-for-employees-jobseekers-and-employers-c986ff92/>. [96]
- OCDE (2020), "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>. [37]
- OCDE (2020), "Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>. [69]
- OCDE (2020), "Testing for COVID-19: A way to lift confinement restrictions", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/testing-for-covid-19-a-way-to-lift-confinement-restrictions-89756248/>. [3]
- OCDE (2020), "Treatments and a vaccine for COVID-19: the need for coordinating policies on R&D, manufacturing and access - OECD", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/treatments-and-a-vaccine-for-covid-19-the-need-for-coordinating-policies-on-r-d-manufacturing-and-access-6e7669a9/>. [110]
- OCDE (2020), "VET in a time of crisis: Building foundations for resilient vocational education and training systems", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/vet-in-a-time-of-crisis-building-foundations-for-resilient-vocational-education-and-training-systems-efff194c/>. [131]
- OCDE (2020), *Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/92c0ef68-en>. [47]
- OCDE (2020), "Women at the core of the fight against COVID-19 crisis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-covid-19-crisis-553a8269/>. [57]
- OCDE (2019), *Affordable Housing Database - OECD*, <https://www.oecd.org/social/affordable-housing-database/> (consultado el 21 de mayo de 2020). [100]
- OCDE (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [52]
- OCDE (2019), "Left on your own? Social protection when labour markets are in flux", in *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bfb2fb55-en>. [88]
- OCDE (2019), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1fd2da34-en>. [66]



- OCDE (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris, [39]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>.
- OCDE (2019), *SPHeP-NCDs's documentation webpage*, [111]  
<http://oecdpublichealthexplorer.org/ncd-doc/> (consultado el 12 de junio de 2020).
- OCDE (2018), "Back to work: Lessons from nine country case studies of policies to assist displaced workers", in *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [117]  
[https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-8-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-8-en).
- OCDE (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, [83]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en>.
- OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [133]  
[https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en).
- OCDE (2018), *The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?*, OECD Publishing, Paris, [123]  
<https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>.
- OCDE (2018), *Towards Better Social and Employment Security in Korea, Connecting People with Jobs*, OECD Publishing, Paris, [68]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264288256-en>.
- OCDE (2017), "Basic income as a policy option: Can it add up?", *Policy Brief on the Future of Work*, OECD, Paris, [98]  
<https://www.oecd.org/social/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf>.
- OCDE (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, Paris, [128]  
[https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2017-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en).
- OCDE (2016), *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, [41]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264261488-en>.
- OCDE (2016), "The NEET challenge: What can be done for jobless and disengaged youth?", in *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, [130]  
[https://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2016-4-en](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2016-4-en).
- OCDE (2014), "The crisis and its aftermath: A stress test for societies and for social policies", in *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, [87]  
[https://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-5-en](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-5-en).
- OCDE (2013), *The OECD Action Plan for Youth: Giving Youth a Better Start in the Labour Market*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 29-30 May 2013, [132]  
<http://www.oecd.org/employment/Action-plan-youth.pdf>.
- OCDE (2012), *Closing the Gender Gap: Act Now*, OECD Publishing, Paris, [45]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264179370-en>.
- OCDE (2010), *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, OECD Publishing, Paris, [82]  
[https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en).
- OCDE (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, [115]  
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264088856-en>.
- OCDE (2009), *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*, OECD Publishing, Paris, [21]  
[https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2009-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-en).

- OCDE (próximamente), "COVID-19 and the Housing Trilemma", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, [107]  
<https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>.
- OCDE (próximamente), "Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, [20]  
<https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>.
- OCDE (próximamente), "Mitigating the rise in (long-term) unemployment: what role for active labour market policies and public employment services?", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, [116]  
<https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>.
- OCDE (próximamente), "Skill measures to mobilize the workforce during the COVID-19 crisis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, [129]  
<https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>.
- OCDE (próximamente), "The potential of online learning: Early lessons from the COVID-19 crisis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, [109]  
<https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses>.
- Office for National Statistics (2020), *Coronavirus and the latest indicators for the UK economy and society*, [94]  
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/conditionsanddiseases/bulletins/coronavirus/theukconomyandsocietyfasterindicators/21may2020#universal-credit> (consultado el 27 de mayo de 2020).
- Painter, M. y T. Qiu (2020), "Political Beliefs affect Compliance with COVID-19 Social Distancing Orders", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3569098>. [13]
- Palme, M. y M. Persson (2020), "Sick Pay Insurance and Sickness Absence: Some European Cross-Country Observations and a Review of Previous Research", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 34/1, pp. 85-108, <http://dx.doi.org/10.1111/joes.12351>. [76]
- Pichler, S., K. Wen y N. Ziebarth (2020), "Positive Health Externalities of Mandating Paid Sick Leave", Unpublished manuscript. [73]
- Pichler, S. y N. Ziebarth (2017), "The pros and cons of sick pay schemes: Testing for contagious presenteeism and noncontagious absenteeism behavior", *Journal of Public Economics*, Vol. 156, pp. 14-33, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.07.003>. [72]
- Rothstein, J. (2011), *Unemployment Insurance and Job Search in the Great Recession*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w17534>. [120]
- Rugaber, C. (2020), "Gig workers and self-employed keep waiting for jobless aid", *Associated Press*, <https://apnews.com/e17fdbbd8a49169e9a5d131d961d472c> (consultado el 13 de mayo de 2020). [93]
- Sahin, A., J. Song y B. Hobijn (2010), "The Unemployment Gender Gap During the 2007 Recession", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1582525>. [44]

- Schmieder, J., T. von Wachter y S. Bender (2012), “The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates Over 20 Years”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127/2, pp. 701-752, <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjs010>. [119]
- Schmillen, A. y M. Umkehrer (2017), “The scars of youth: Effects of early-career unemployment on future unemployment experience”, *International Labour Review*, Vol. 156/3-4, pp. 465-494, <http://dx.doi.org/10.1111/ilr.12079>. [43]
- Schneebaum, A. et al. (2018), “The Gender Wealth Gap Across European Countries”, *Review of Income and Wealth*, doi: 10.1111/roiw.12281, pp. 295-331, <http://dx.doi.org/10.1111/roiw.12281>. [55]
- Sierminska, E., J. Frick y M. Grabka (2010), “Examining the gender wealth gap”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 62/4, pp. 669-690, <http://dx.doi.org/10.1093/oep/gpq007>. [54]
- Statistics Canada (2020), *Housing characteristics and staying at home during the COVID-19 pandemic*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/45-28-0001/2020001/article/00009-eng.htm> (consultado el 21 de mayo de 2020). [105]
- Statistics Canada (2020), *The Daily — Labour Force Survey, April 2020*, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/200508/dq200508a-eng.htm> (consultado el 21 de mayo de 2020). [17]
- Stearns, J. y C. White (2018), “Can paid sick leave mandates reduce leave-taking?”, *Labour Economics*, Vol. 51, pp. 227-246, <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2018.01.002>. [74]
- Tian, L. et al. (2020), *Calibrated Intervention and Containment of the COVID-19 Pandemic*, <http://arxiv.org/abs/2003.07353> (consultado el 21 de mayo de 2020). [112]
- TUAC (2020), *Covid19 crisis: Mapping out trade union and social partners’ responses*, <https://tuac.org/news/covid19-crisis-mapping-out-trade-union-and-social-partners-responses/> (consultado el 21 de mayo de 2020). [63]
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2020), *Frequently asked questions: The impact of the coronavirus (COVID-19) pandemic on the Employment Situation for April 2020*, <https://www.bls.gov/bls/employment-situation-covid19-faq-april-2020.htm#ques1> (consultado el 21 de mayo de 2020). [18]
- U.S. Bureau of Labor Statistics (2019), *Paid Leave Benefits*, [https://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2019/benefits\\_leave.htm](https://www.bls.gov/ncs/ebs/benefits/2019/benefits_leave.htm). [149]
- UNDP (2015), *Assessing Sexual and Gender Based Violence during the Ebola Crisis in Sierra Leone*, UNDP, [https://www.sl.undp.org/content/sierraleone/en/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/assessing-sexual-and-gender-based-violence-during-the-ebola-cris.html](https://www.sl.undp.org/content/sierraleone/en/home/library/crisis_prevention_and_recovery/assessing-sexual-and-gender-based-violence-during-the-ebola-cris.html) (consultado el 24 de marzo de 2020). [56]
- UNESCO (2020), *COVID-19 Education Disruption and Response*, <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse> (consultado el 11 de mayo de 2020). [77]

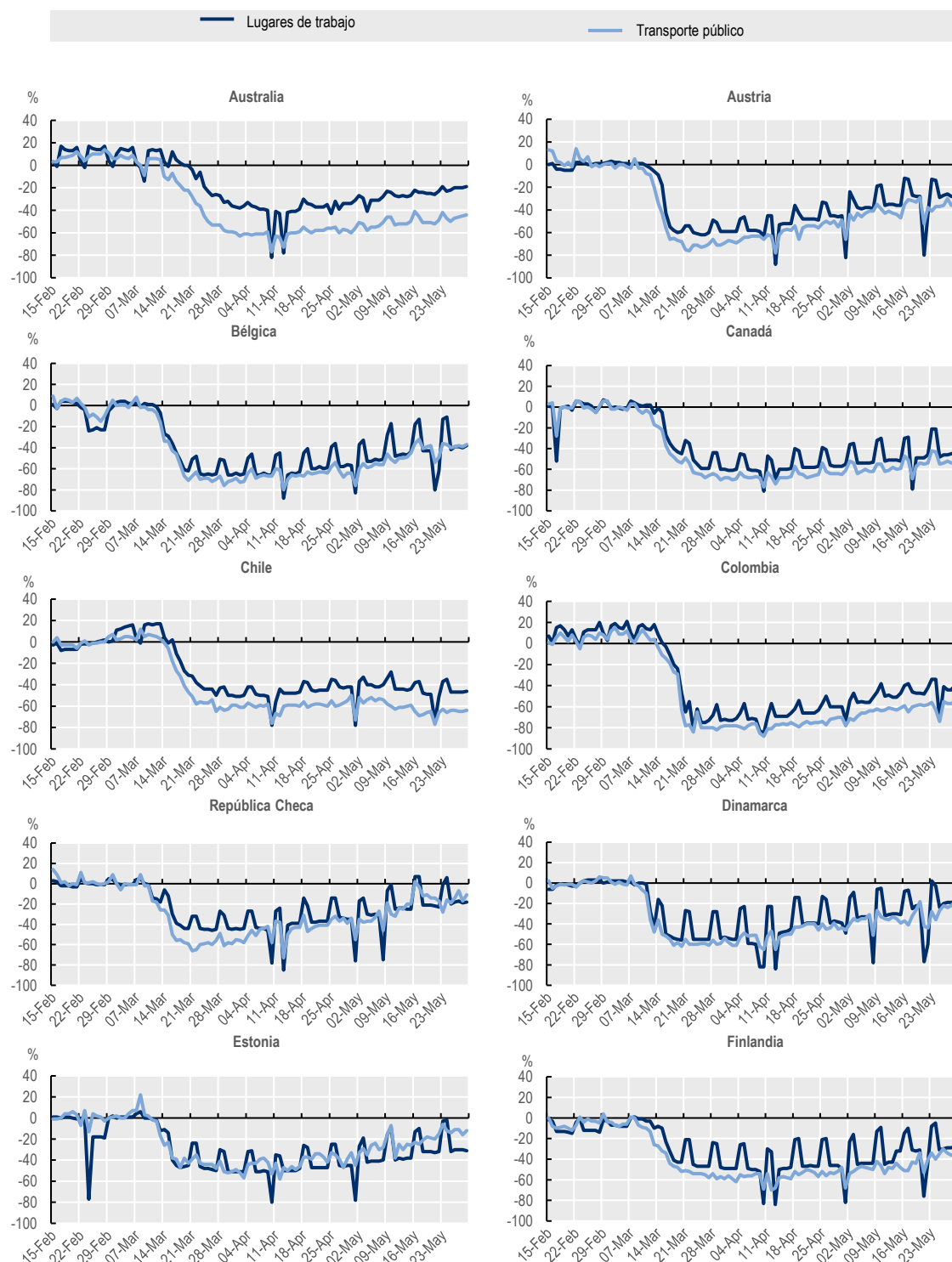


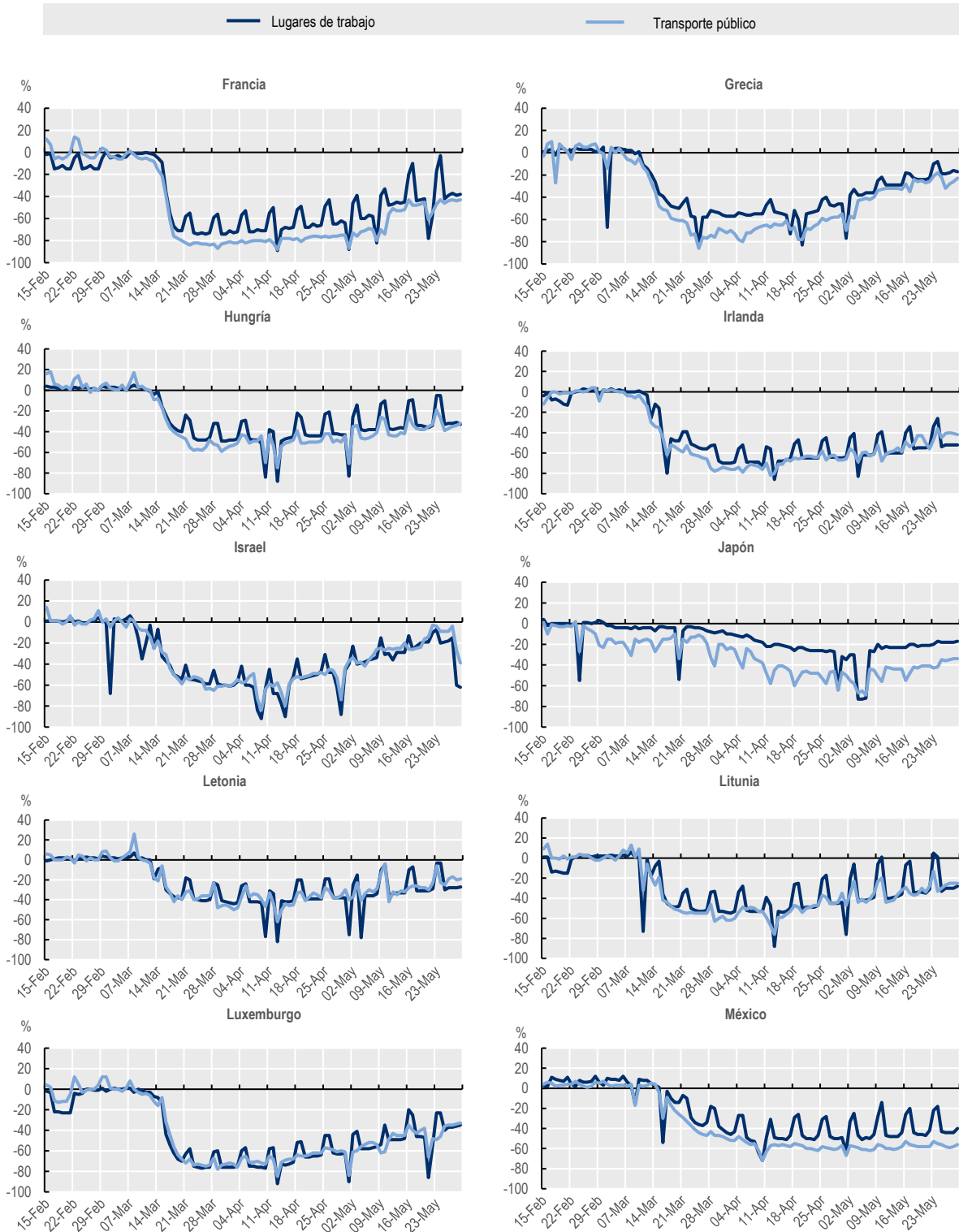
- Veneto Lavoro (2020), *Emergenza COVID-19: L'Impatto sul lavoro dipendente in Veneto (23 febbraio-17 maggio 2020)*, Veneto Lavoro, Venice, [36]  
[https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1693590/Misure%2093\\_Covid-19.pdf](https://www.venetolavoro.it/documents/10180/1693590/Misure%2093_Covid-19.pdf)  
(consultado el 22 de mayo de 2020).
- Von Gaudecker, H. et al. (2020), "Labour Supply in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic: Empirical Evidence on Hours, Home Office, and Expectations", *IZA Discussion Papers No. 13158*. [31]
- Waters, T., H. Miller y S. Adam (2020), *Income protection for the self-employed and employees during the coronavirus crisis*, Institute for Fiscal Studies, [154]  
<http://dx.doi.org/10.1920/bn.ifs.2020.bn0277>.
- WHO (2010), *What is a pandemic?*, [134]  
[https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/en/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/en/)  
(consultado el 4 de mayo de 2020).
- World Health Organization (2018), *WHO housing and health guidelines.*, World Health Organization, Geneva. [101]
- Zipperer, B. y E. Gould (2020), *Unemployment filing failures: New survey confirms that millions of jobless were unable to file an unemployment insurance claim*, Economic Policy Institute Working Economics Blog, <https://www.epi.org/blog/unemployment-filing-failures-new-survey-confirms-that-millions-of-jobless-were-unable-to-file-an-unemployment-insurance-claim/>  
(consultado el 13 de mayo de 2020). [92]

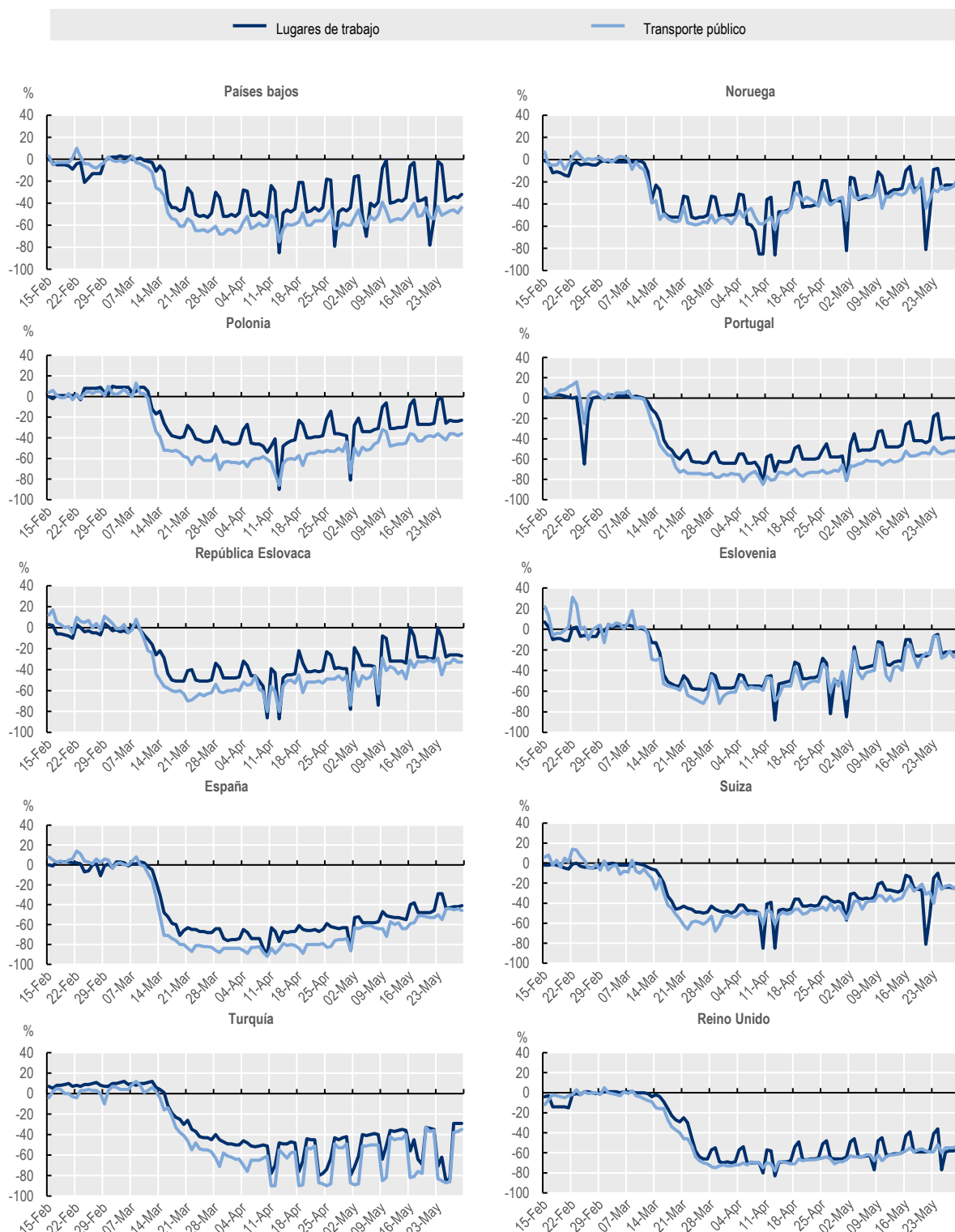
## **Anexo 1.A. Material Adicional**

### Anexo Figura 1.A.1. La movilidad individual disminuyó en todos los países de la OCDE, incluso cuando las restricciones eran relativamente leves.

Cambio porcentual no ponderado en la movilidad en relación con el valor medio durante el período de 5 semanas del 3 de enero al 6 de febrero de 2020







Fuente: Google LLC "Google COVID-19 Community Mobility Reports", <https://www.google.com/covid19/mobility/> (consultado el 8 de junio de 2020).

StatLink <https://stat.link/koy3ih>

Anexo Tabla 1.A.1. Evolución prevista del mercado laboral en los países de la OCDE

	A. Crecimiento del PIB real					B. Crecimiento del empleo					C. Tasa de desempleo				
	Cambio porcentual del periodo anterior					Cambio porcentual del periodo anterior					Porcentaje de población activa				
	2019	Proyecciones				2019	Proyecciones				2019	Proyecciones			
		Escenario de un solo impacto		Escenario de doble impacto			Escenario de un solo impacto		Escenario de doble impacto			Escenario de un solo impacto		Escenario de doble impacto	
2020		2021	2020	2021	2020		2021	2020	2021	2020		2021	2020	2021	
<b>OCDE</b>	<b>1.7</b>	<b>-7.5</b>	<b>4.8</b>	<b>-9.3</b>	<b>2.2</b>	<b>1.0</b>	<b>-4.1</b>	<b>1.6</b>	<b>-5.0</b>	<b>0.3</b>	<b>5.4</b>	<b>9.2</b>	<b>8.1</b>	<b>10.0</b>	<b>9.9</b>
<b>Euro zona</b>	<b>1.3</b>	<b>-9.1</b>	<b>6.5</b>	<b>-11.5</b>	<b>3.5</b>	<b>1.2</b>	<b>-2.6</b>	<b>0.9</b>	<b>-3.2</b>	<b>-0.6</b>	<b>7.6</b>	<b>9.8</b>	<b>9.5</b>	<b>10.3</b>	<b>11.0</b>
Australia	1.8	-5.0	4.1	-6.3	1.0	2.3	-2.4	0.9	-3.0	-0.6	5.2	7.4	7.6	7.6	8.8
Alemania	0.6	-6.6	5.8	-8.8	1.7	1.1	-0.8	0.0	-0.9	-1.0	3.2	4.5	4.3	4.6	5.3
Austria	1.5	-6.2	4.0	-7.5	3.2	0.8	-0.6	1.4	-0.9	1.1	4.5	5.8	5.2	6.0	5.7
Bélgica	1.4	-8.9	6.4	-11.2	3.4	1.6	-1.4	1.6	-2.2	-1.0	5.4	7.4	6.5	8.2	9.3
Canadá	1.7	-8.0	3.9	-9.4	1.5	2.1	-4.4	1.6	-5.1	0.7	5.7	8.9	8.0	9.4	9.0
Chile	1.0	-5.6	3.4	-7.1	1.9	..	..	..	..	..	7.2	9.5	8.7	10.1	11.0
Colombia	3.3	-6.1	4.3	-7.9	2.8	-0.8	-10.6	2.2	-12.6	-0.7	10.5	18.0	16.0	19.8	19.9
Corea	2.0	-1.2	3.1	-2.5	1.4	1.1	-0.6	0.5	-0.7	0.1	3.8	4.5	4.4	4.6	4.7
Dinamarca	2.4	-5.8	3.7	-7.1	0.9	1.5	-2.4	0.5	-2.8	-2.5	5.0	6.6	6.5	7.0	9.1
Eslovenia	2.4	-7.8	4.5	-9.1	1.5	0.2	-1.4	1.2	-2.0	-1.0	4.4	6.4	5.4	6.9	8.1
España	2.0	-11.1	7.5	-14.4	5.0	2.3	-5.3	1.1	-6.4	-1.6	14.1	19.2	18.7	20.1	21.9
Estados Unidos	2.3	-7.3	4.1	-8.5	1.9	1.1	-8.1	3.1	-9.8	1.4	3.7	11.3	8.5	12.9	11.5
Estonia	4.4	-8.4	4.3	-10.0	1.6	1.0	-4.2	1.1	-5.2	-1.5	4.4	9.2	8.1	10.1	11.2
Finlandia	0.9	-7.9	3.7	-9.2	2.4	1.0	-2.0	0.9	-2.6	-0.9	6.7	8.7	8.5	9.1	10.3
Francia	1.5	-11.4	7.7	-14.1	5.2	0.4	-2.7	1.8	-3.1	0.5	8.4	11.0	9.8	11.3	11.2
Grecia	1.9	-8.0	4.5	-9.8	2.3	2.2	-3.5	-1.0	-3.8	-1.8	17.3	19.4	19.8	19.6	20.4
Hungría	4.9	-8.0	4.6	-10.0	1.5	0.9	-3.2	1.8	-3.8	1.0	3.4	6.3	4.9	6.9	6.2
Irlanda	5.5	-6.8	4.8	-8.7	-0.2	2.9	-6.7	2.0	-8.2	-1.7	4.9	10.8	8.5	12.3	12.9
Islandia	1.9	-9.9	4.6	-11.2	3.0	1.3	-3.3	2.4	-3.8	1.0	3.5	7.4	6.0	7.8	7.7
Israel	3.5	-6.2	5.7	-8.3	2.6	1.6	-3.2	2.4	-3.8	0.5	3.8	7.5	6.6	8.0	8.8
Italia	0.3	-11.3	7.7	-14.0	5.3	0.6	-2.9	-0.4	-3.2	-1.5	9.9	10.1	11.7	10.1	11.9
Japón	0.7	-6.0	2.1	-7.3	-0.5	0.9	-1.0	0.1	-1.2	-0.8	2.4	3.2	3.2	3.4	3.9
Letonia	2.2	-8.1	6.3	-10.2	2.0	0.2	-2.9	-0.7	-3.3	-3.0	6.3	9.2	9.3	9.6	11.7
Lituania	3.9	-8.1	6.4	-10.4	3.4	0.3	-2.6	0.9	-3.2	0.6	6.3	9.1	8.2	9.5	8.7
Luxemburgo	2.3	-6.5	3.9	-7.7	0.2	2.7	0.4	1.6	0.2	0.5	5.4	7.1	7.5	7.2	8.6
México	-0.1	-7.5	3.0	-8.6	2.0	2.4	-0.7	1.6	-1.0	1.8	3.5	6.0	5.8	6.3	6.0
Noruega	1.2	-6.0	4.7	-7.5	1.3	1.1	-2.0	1.6	-2.5	0.8	3.7	5.9	4.6	6.3	5.6
Nueva Zelanda	2.2	-8.9	6.6	-10.0	3.6	1.1	-2.8	1.4	-3.0	-0.1	4.1	7.9	7.2	8.1	8.9
Países bajos	1.8	-8.0	6.6	-10.0	3.4	2.0	-3.6	3.3	-4.4	1.1	3.4	5.9	4.9	6.5	6.6
Polonia	4.1	-7.4	4.8	-9.5	2.4	-0.1	-4.6	1.6	-5.3	-1.2	3.3	7.3	5.8	7.9	8.8
Portugal	2.2	-9.4	6.3	-11.3	4.8	1.0	-5.7	2.9	-7.1	2.0	6.5	11.6	9.6	13.0	11.8
Reino Unido	1.4	-11.5	9.0	-14.0	5.0	1.1	-4.6	2.1	-5.9	1.0	3.8	9.1	7.8	10.4	10.0
República Checa	2.5	-9.6	7.1	-13.2	1.7	0.2	-1.7	-0.1	-2.0	-1.0	2.0	3.5	3.8	3.8	5.0
República Eslovaca	2.4	-9.3	6.4	-11.1	2.1	0.9	-3.0	1.7	-3.9	-0.1	5.8	8.9	7.0	9.6	9.2
Suecia	1.2	-6.7	1.7	-7.8	0.4	0.6	-3.2	0.3	-3.9	-0.4	6.8	10.0	10.0	10.6	11.1
Suiza	1.0	-7.7	5.7	-10.0	2.3	0.7	-1.6	-0.3	-1.6	-0.5	4.4	5.7	6.4	5.7	6.6
Turquía	0.9	-4.8	4.3	-8.1	2.0	-2.2	-3.7	2.7	-5.0	0.8	13.7	15.6	14.2	16.8	16.1

Nota: .. no disponible.

Fuente: OCDE (2020), "OECD Economic Outlook - All editions", OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database), <https://doi.org/10.1787/826234be-en> (consultado el 10 de junio 2020).

StatLink 2 <https://stat.link/vhre3u>

## Notas

<sup>1</sup> La información más reciente se puede encontrar aquí <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

<sup>22</sup> Una pandemia está relacionada con la propagación geográfica de una nueva enfermedad, no con su gravedad. Según la OMS (What is a pandemic?, 2010), “una pandemia es la propagación mundial de una nueva enfermedad. Una pandemia de gripe ocurre cuando un nuevo virus de la gripe emerge y se propaga por todo el mundo, y la mayoría de las personas no tiene inmunidad”. De acuerdo con los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades de los Estados (Principles of Epidemiology in Public Health Practice, 2012) “una pandemia se refiere a una epidemia que se ha extendido por varios países o continentes, que generalmente afecta a un gran número de personas”. Desde la histórica "Influenza Española" de 1918, el mundo ha sido testigo de seis pandemias: la "gripe asiática" de 1957, la "gripe de Hong Kong" de 1968, el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS) en 2002, la gripe N1H1 en 2009 ("gripe aviar"), el Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) en 2012, y el ebola que alcanzó su punto máximo en 2013-14.

<sup>3</sup> Las estrategias de contención tienen por objeto minimizar el riesgo de transmisión de personas infectadas a personas no infectadas con el fin de detener el brote, es decir, reducir el número de reproducción a menos de uno (OECD, Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies, 2020). Esto incluyó acciones para detectar casos desde el principio y rastrear el contacto de un individuo infectado con otras personas, o el confinamiento de las personas afectadas. Las estrategias de mitigación, que incluyen el distanciamiento físico, incluido un "bloqueo" de la sociedad completa, y la mejora de la higiene personal y ambiental, tienen como objetivo frenar la enfermedad y, cuando se ha producido la enfermedad, disminuir su impacto o reducir el pico de la demanda de atención de la salud, es decir, acercar el número de reproducción lo más posible a uno o menos. En la práctica, las acciones de contención y mitigación se superponen en gran medida y a menudo se implementan simultáneamente. De hecho, las políticas de contención y mitigación pueden incluso considerarse como un continuo con incrementos graduales de la misma estrategia; con la mitigación que podría ir al nivel extremo de un bloqueo total de una ciudad, región o país.

<sup>4</sup> Google publicó datos erróneos agregados y anónimos para trazar las tendencias del movimiento a lo largo del tiempo por geografía, en diferentes categorías de alto nivel de lugares como tiendas y recreación, comestibles y farmacias, parques, estaciones de tránsito, lugares de trabajo y áreas residenciales.

<sup>5</sup> Sin embargo, cabe señalar que esa semana es también la semana en la cual se observa la mayor contracción de la movilidad a nivel mundial (véase arriba).

<sup>6</sup> Una orden estatal de quedarse en casa se atribuye a una semana si entró en vigencia el último día antes del final de dicha semana. Cambiar este parámetro a cero, dos o tres días produce estimaciones cualitativamente similares.

<sup>7</sup> Los resultados son sólidos para : i) excluir el estado que emitió solo un aviso de quedarse en casa (Massachusetts); ii) excluir estados que tuvieron órdenes de permanecer en casa en condados seleccionados antes de órdenes para todo el estado; iii) excluir estados que no emitieron órdenes de quedarse en casa; iv) controlar ya sea por movilidad general o movilidad al lugar de trabajo; y v) reemplazar la variable dependiente con el nivel de demandas en un tiempo  $t$  dividido entre la fuerza laboral

en la semana previa a las órdenes de quedarse en casa. No se observa diferencia significativa entre los estados de cierre temprano y tardío, en las que las órdenes de permanecer en casa son identificadas como las que se emitieron a más tardar a una semana posterior a la publicación de las pautas federales.

<sup>8</sup> La Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos define a los trabajadores como desempleados en el despido temporal si su empleador les ha dado una fecha para regresar al trabajo o esperan ser retirados a su trabajo en un plazo de 6 meses (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2020). El término se utiliza a veces indistintamente con ser "*furloughed*". La Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos no utiliza el término "*furlough*" en sus encuestas de hogares y establecimientos, sino que incluye a los trabajadores suspendidos entre los que tienen despidos temporales.

<sup>9</sup> Estados Unidos también puso en marcha el Programa de Protección contra cheques de Pago (PPP, por sus siglas en inglés) para proporcionar a las pequeñas empresas préstamos para mantener los niveles de empleo (véanse la Sección 1.3.2 y el Recuadro 1.6 para una discusión más detallada).

<sup>10</sup> Si su empleador no les ha dado una fecha para volver al trabajo y si no tienen ninguna expectativa de volver al trabajo en un plazo de seis meses, deben cumplir los criterios de "búsqueda de empleo" para ser clasificados como "desempleados".

<sup>11</sup> Sobre la base de estas estimaciones de uso real para Francia y Alemania, el número total de personas que participan en los planes de retención de empleo en toda la OCDE sería de unos 50 millones. Sin embargo, el uso real en Francia y Alemania se calcula aquí en un período de tiempo más corto (el mes de mayo) que las solicitudes aprobadas.

<sup>12</sup> El análisis aprovecha la información de las ofertas de empleo en línea recopilada por dos empresas privadas: Indeed (Figura 1.10) y Burning Glass Technologies (Figura 1.11). Indeed es un gran motor de búsqueda de ofertas de empleo que agrega información de miles de sitios web, incluidos los sitios web de carrera de las empresas y las bolsas de trabajo. Burning Glass Technologies es una empresa de análisis de empleo que obtiene y codifica ofertas de trabajo de cientos de millones de puestos de trabajo para proporcionar información sobre las pautas del mercado laboral. Se ha demostrado que los datos de Burning Glass Technologies para Estados Unidos se alinean bien con los datos oficiales de la Encuesta de Aperturas de Empleo y Volumen de Trabajo de Estados Unidos, por ejemplo, en Carnevale et al. (2014<sub>[136]</sub>), Hershbein y Kahn (2018<sub>[137]</sub>), y Kahn, Lange y Wiczer (2020<sub>[14]</sub>). (2020<sub>[139]</sub>) muestran además que la distribución regional de los datos de Burning Glass Technologies para Australia, Canadá y Estados Unidos está generalmente bien alineada con los datos oficiales de los últimos años. Hasta donde sabe el personal de los autores, no se han realizado ejercicios similares sobre los datos de Indeed, que por lo tanto deben interpretarse con mayor precaución. No obstante, para los cinco países para los que se dispone de datos de Burning Glass Technologies y Indeed, las tendencias agregadas mostradas por ambas fuentes de datos son similares. Los datos exactos utilizados en esta publicación no se compararon en los datos oficiales de vacantes de empleo, cuando ya están disponibles, y por lo tanto pueden estar desalineados con ellos. Las desalineaciones pueden resultar de la diferencia entre el mercado global frente al mercado solo en línea para las ofertas de empleo y la tecnología de recopilación de datos de Burning Glass Technologies y Indeed, entre otros factores.

<sup>13</sup> Una primera exploración empírica también encuentra una correlación positiva entre los cambios en la movilidad y en los puestos de trabajo entre febrero y abril, de manera similar a Hensvik et al. (Job Search during the COVID-19 Crisis, 2020). Sin embargo, la aparición simultánea de los dos fenómenos hace imposible identificar los vínculos causales en la actualidad.



<sup>14</sup> La etiqueta "servicios públicos" se atribuye por conveniencia y abarca los servicios que pueden ser prestados por entidades privadas, siempre y cuando caigan en los sectores de educación, atención de la salud y trabajo social, o administración pública y defensa.

<sup>15</sup> La definición de ocupaciones de baja, media y alta cualificación proviene del capítulo 4, que amplía Goos et al. (Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring, 2014).

<sup>16</sup> Las regiones se definen como regiones sub-nacionales grandes o regiones de Nivel Territorial 2 (TL2) de acuerdo con la clasificación de la OCDE. Las regiones TL2 generalmente representan la primera capa gubernamental después del nivel nacional o federal.

<sup>17</sup> Si las pandemias recientes son una guía, el impacto en los segmentos más pobres y vulnerables de la sociedad será muy alto. Un análisis de las consecuencias del SRAS (2003), H1N1 (2009), MERS (2012), ébola (2014) y zika (2016) por Furceri et al. (Will Covid-19 affect inequality? Evidence from past pandemics, 2020) muestra que las epidemias recientes han conducido a un aumento de la desigualdad de ingresos y perjudican las perspectivas de empleo de aquellos con solo una educación básica, mientras que apenas afectan al empleo de personas con títulos avanzados.

<sup>18</sup> Los salarios promedio por hora en abril aumentaron un 10,8% interanual en el Canadá debido a la disminución relativamente mayor del empleo en las industrias mal pagadas, en particular en el sector de los servicios de alojamiento y alimentos y en el comercio al por mayor y al por menor. En Estados Unidos, en abril, los ingresos promedio por hora aumentaron también muy por encima del promedio reciente, lo que refleja la considerable pérdida de empleo entre los trabajadores mejor pagados. Se necesitarán datos más detallados para estimar el efecto salarial de la crisis condicionada al tipo de trabajo.

<sup>19</sup> El primer grupo incluye a aquellos en trabajos profesionales capaces de trabajar desde casa y aquellos en industrias con menos contacto humano. El segundo grupo incluye a aquellos con empleo precario en la parte inferior de la distribución del ingreso, pero que potencialmente están bien cubiertos por el Crédito Universal.

<sup>20</sup> Los indicadores basados en las expectativas deben interpretarse con cuidado en la crisis actual. Por lo general, son un indicador líder de las perspectivas que tenemos por delante. Sin embargo, la incertidumbre en torno a la duración de las medidas de bloqueo ha complicado la capacidad de estos datos para proporcionar esas señales prospectivas y en tal situación representan más una coincidencia que un indicador líder (OECD, OECD Composite Leading Indicators News Release: Unprecedented collapse in CLIs in most major economies, 2020). La magnitud de las expectativas en declive no debe considerarse como una medida del grado de contracción de la actividad económica, sino más bien como una indicación de la intensidad de la señal.

<sup>21</sup> Los datos actuales sobre el gasto están sujetos a revisiones y ajustes frecuentes, ya que no todos los países proporcionan estimaciones precisas, en particular para medidas como los aplazamientos fiscales. Además, algunas políticas todavía se están implementando y las estimaciones iniciales pueden variar dependiendo de la aceptación y la duración real. Además, en algunos países, los préstamos a las empresas pueden eventualmente convertirse en subvenciones, y las garantías de los préstamos pueden activarse y tener un impacto presupuestario que no se puede prever en esta etapa.

<sup>22</sup> Las medidas de distanciamiento físico en el lugar de trabajo, como el trabajo desde los cierres en el hogar y en el lugar de trabajo, pueden reducir la tasa de ataques a enfermedades en entre un 2373%, con

valores más bajos para enfermedades altamente infecciosas y cuando hay un menor cumplimiento (OECD, *Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies*, 2020).

<sup>23</sup> Existe una amplia evidencia empírica de que trabajar desde el hogar o la flexibilidad espacial aumenta el esfuerzo y la motivación de los trabajadores (Beckmann, Cornelissen, & Kräkel, *Self-managed working time and employee effort: Theory and evidence*, 2017), y satisfacción laboral (Bloom, Liang, Roberts, & Ying, 2014; Kröll & Nüesch, 2019). Sin embargo, estos beneficios dependen en parte de la capacidad de los trabajadores para elegir si trabajar desde casa o desde la oficina, lo que no es posible en caso de una pandemia. Algunos trabajadores se encuentran en el hogar que en la oficina y experimentan soledad (Bloom, Liang, Roberts, & Ying, 2014). Para ser eficaces, requieren un equipo adecuado y un espacio adecuado para trabajar y sin tareas de cuidado concurrentes como durante la crisis de COVID19. Además, es posible que los trabajadores no estén interesados en los nuevos acuerdos flexibles si están asociados con un gran recorte salarial (Mas & Pallais, 2020), o si sus tareas pueden ser sustituidas por software o por "telemigrantes", es decir, trabajadores equivalentes sentados en el extranjero donde los costos de mano de obra son más bajos (Baldwin, 2019). Los empleadores, por el contrario, pueden ser cautelosos de que los trabajadores reduzcan su esfuerzo mientras trabajan desde casa (hecho para el cual la literatura económica no ha encontrado respaldo empírico, por ejemplo Beckmann (*Working-time autonomy as a management practice*, 2015)), y ofrecer salarios más bajos como consecuencia. La evidencia sobre los efectos del teletrabajo en la productividad también es mixta, con algunos estudios encontrando un efecto positivo (Angelici & Profeta, 2020; Bloom, Liang, Roberts, & Ying, 2014) y otros negativos o mixtos (Battiston, Blanes i Vidal, & Kirchmaier, 2017; Glenn Dutcher, 2012).

<sup>24</sup> Ciertos grupos de trabajadores en empleos no estándar dependientes, como los trabajadores ocasionales o los trabajadores con contratos de hora cero, a menudo tienen un acceso deficiente o nulo a una licencia por enfermedad pagada. Por ejemplo, los trabajadores ocasionales en Australia (alrededor de una cuarta parte de todos los empleados) no son elegibles para los trabajadores con salarios por enfermedad y de la hora cero en los Países Bajos (alrededor del 7% de todos los empleados) solo durante horas que fueron llamados por su empleador. Estos dos grupos no obtuvieron un mejor acceso a los salarios por enfermedad, aunque los trabajadores ocasionales en Australia que cumplen con los requisitos de residencia pueden acceder temporalmente a prestaciones especiales de desempleo en caso de enfermedad de COVID19 o cuarentena obligatoria.

<sup>25</sup> Existen requisitos subnacionales para la licencia por enfermedad pagada en Estados Unidos. En 2019, una cuarta parte de los trabajadores estadounidenses no tenían acceso a una licencia por enfermedad pagada en absoluto (aumentando a la mitad para los trabajadores de bajos salarios), y dos tercios de ellos tenían menos de diez días de licencia por enfermedad pagada por año (U.S. Bureau of Labor Statistics, 2019).

<sup>26</sup> Los trabajadores de otras formas híbridas de trabajo por cuenta propia, como los trabajadores autónomos y los trabajadores de trabajo, carecen de acceso a las prestaciones por enfermedad con mayor frecuencia, y los trabajadores informales no están cubiertos por la definición (Eurofound, *Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation*, 2020). Algunos países han tomado iniciativas para extender las prestaciones por enfermedad a estos trabajadores en caso de enfermedad debido a COVID19. Por ejemplo, los trabajadores de conciertos en Canadá y Estados Unidos ahora están temporalmente cubiertos bajo ciertas condiciones. Colombia introdujo un beneficio a tipo fijo específico de COVID19 para los trabajadores informales con salarios bajos.

<sup>27</sup> Por ejemplo, la cobertura de prestaciones por enfermedad solo puede ser obligatoria para los trabajadores por cuenta propia si tienen ingresos por encima de un determinado umbral.

<sup>28</sup> Datos administrativos semanales o mensuales de las autoridades nacionales de seguros sociales de Austria, Chile, la República Checa, Finlandia, Alemania, Italia, Letonia, Portugal y Suecia, o datos de encuestas especiales sobre empleadores en Francia y el Reino Unido. Para más detalles, véase OCDE (Paid sick leave to protect income, health and jobs through the COVID-19 crisis, 2020).

<sup>29</sup> En Canadá, el derecho a la licencia y los beneficios de Employment Insurance Caregiving se aplica solo en casos de enfermedad crítica o lesión o alguien que necesita atención al final de la vida. El derecho cubre a los trabajadores que necesitan proporcionar este tipo de atención a los miembros de la familia de otras personas que se consideran como un miembro de la familia.

<sup>30</sup> Japón, en lugar de establecer un derecho legal a una licencia especial pagada como tal, ha introducido una subvención para los empleadores que permite a sus trabajadores tomar una licencia pagada debido al cierre de la escuela o de las instalaciones de cuidado infantil. Se compensa a los empleadores por el pago continuo de los salarios mientras los trabajadores están de licencia, hasta un límite de 8 330 JPY por trabajador y día.

<sup>31</sup> Esto incluye a Canadá, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Suiza y el Reino Unido.

<sup>32</sup> En algunos países, como Dinamarca, estas prórrogas se basan en un acuerdo tripartito entre el gobierno, los sindicatos y los empleadores.

<sup>33</sup> Las empresas que cotizan en bolsa pueden solicitarlo, pero deben asegurarse, de buena fe, de que "la actual incertidumbre económica hace que el préstamo sea necesario para apoyar las operaciones en curso".

<sup>34</sup> Esto también implica que no existe el riesgo de que las empresas continúen reclamando beneficios incluso una vez que se han restablecido las horas.

<sup>35</sup> La gran mayoría de los países de la OCDE han fomentado el teletrabajo pero, en la práctica, la decisión se ha dejado en manos de los empleadores de varios países. Los empleados pueden, al menos en papel, arriesgarse a recibir medidas disciplinarias o incluso al despido si no se presentan al trabajo por motivos sanitarios.

<sup>36</sup> Desde entonces, Italia ha ampliado significativamente las disposiciones sobre ingresos mínimos, en 2018 y 2019, y ha introducido una serie de cambios en el sistema de prestaciones por desempleo en 2015.

<sup>37</sup> "Tasa de reemplazo neta" para una persona soltera sin hijos con ingresos anteriores de dos tercios del salario promedio nacional en el tercer mes de desempleo (OECD tax-benefit models, <http://oe.cd/taxben>).

<sup>38</sup> Por ejemplo, Austria, Canadá, Francia y España han ampliado los derechos a las prestaciones por desempleo a los trabajadores independientes. Dinamarca ha reforzado la portabilidad de los derechos adquiridos en diferentes trabajos y formas de empleo. Italia ha facilitado el acceso a los beneficios de la red de seguridad con verificación de recursos.

<sup>39</sup> Adicionalmente, las extensiones automáticas de beneficios pueden estar disponibles a nivel estatal si el desempleo en ese estado excede el nivel de activación prescrito por el gobierno federal.

<sup>40</sup> En Estados Unidos, un fallo judicial suspendió temporalmente la restricción del acceso al Programa Federal de Asistencia Nutricional Complementaria (SNAP, anteriormente "cupones de alimentos") que inicialmente se había previsto para abril de 2020.

<sup>41</sup> Las tendencias de los ingresos para el Crédito Universal y el Reddito di Cittadinanza no pueden compararse directamente porque el primero mide las "entradas" diarias y el segundo las "existencias" mensuales.

<sup>42</sup> Los nuevos trabajadores autónomos que recién comenzaron su negocio en 2020 y, por lo tanto, no pueden demostrar sus ingresos con una declaración de impuestos, recibirán un pago a tanto alzado de 500 EUR al mes.

<sup>43</sup> Estos pagos están destinados a cubrir tres meses de los costos operativos de la empresa, como el alquiler, los salarios de los empleados no cubiertos por planes de trabajo de corta duración, etc. .; Para sus propios costos de vida, los trabajadores autónomos tendrán que depender de la prestación por desempleo II, con verificación de recursos, cuya elegibilidad se ha relajado temporalmente.

<sup>44</sup> No se requerirá información personal de trabajadores indocumentados. Las autoridades estiman que se beneficiarán 150 000 inmigrantes indocumentados en el estado.

<sup>45</sup> Por encima del umbral de ingresos de 75 000 USD anuales, los pagos se reducen en 5 USD por cada 100 USD de ingresos adicionales obtenidos. Las personas clasificadas como "dependientes" en la declaración de impuestos de otro miembro del hogar están excluidas de esta transferencia. Esto incluye a muchos estudiantes mayores de 17 años y algunas personas discapacitadas que viven con familiares.

<sup>46</sup> En los hogares con niños en edad escolar, la brecha digital corre el riesgo de ahondar las disparidades educativas durante un período de cierre prolongado de escuelas en el que muchas instituciones han pasado a la enseñanza a distancia (OECD, 2020).

<sup>47</sup> El hacinamiento, tal como lo define Eurostat, mide el número de habitaciones por miembro del hogar, teniendo en cuenta diferentes factores de la composición del hogar. Para una explicación completa, véase la base de datos de Viviendas Asequibles de la OCDE: <http://www.oecd.org/els/family/HC2-1-Living-space.pdf>. Las órdenes de refugio en el lugar han dado lugar a un aumento de las denuncias de violencia en la pareja o de las investigaciones sobre refugios de emergencia para las víctimas de abusos en muchos países (OECD, Women at the core of the fight against COVID-19 crisis, 2020).

<sup>48</sup> En la Tabla 1.4. se examinan las medidas relativas a la demanda; para un examen de las medidas relativas a la oferta para apoyar a los bancos, las empresas de construcción o los proveedores de viviendas, véase (OECD, COVID-19 and the Housing Trilemma, próximamente).

<sup>49</sup> La inmunidad colectiva es una forma de protección indirecta contra las enfermedades infecciosas que se produce cuando un gran porcentaje de una población se ha vuelto inmune a una infección, ya sea por vacunación o infecciones previas, lo que proporciona una medida de protección para las personas que no son inmunes.

<sup>50</sup> Ver, entre muchos, Dingel y Neiman (How Many Jobs Can be Done at Home?, 2020), Espinoza y Reznikova (Who can log in? The importance of skills for the feasibility of teleworking arrangements across OECD countries, 2020), Gottlieb, Grobovšek y Poschke (Working from home across countries, 2020); Hensvik, Le Barbanchon y Rathelot (Job Search during the COVID-19 Crisis, 2020), Mongey, Philossoph y Weinbger (Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?, 2020).

<sup>51</sup> Ver breve resumen de la literatura en la nota 23.

<sup>52</sup> La OSHA mantiene un registro diario de las quejas, referencias y casos cerrados relacionados con COVID-19, así como el número de quejas de denunciantes presentadas. Ver OSHA de EE. UU. <https://www.osha.gov/enforcement/COVID-19-data> y <https://www.whistleblowers.gov/COVID-19-data>.

<sup>53</sup> Esto depende en gran medida de si los gobiernos consideran necesario el cierre generalizado de guarderías y escuelas por motivos de salud pública. Dadas las aparentemente bajas tasas de infección entre los niños –véase OCDE (Combatting COVID-19's effect on children, 2020) y Mallapaty (How do children spread the coronavirus? The science still isn't clear, 2020)– es probable que muchos países quieran considerar opciones para reabrir y/o mantener abiertas las escuelas y los centros de cuidado infantil durante una posible segunda ola, especialmente para los niños más pequeños, también en vista de los costos presupuestarios de financiar la licencia por cuidado remunerado y el riesgo de pérdida de educación. oportunidades para los niños. Sin embargo, esto debe hacerse con cuidado. La evidencia sobre si los niños tienen o no un menor riesgo de transmitir la infección aún no es concluyente (Mallapaty, 2020). Si, después de un estudio adicional, se establece que los niños tienen riesgos de transmisión similares a los de los adultos, la reapertura de las escuelas y las guarderías, y potencialmente dejarlas abiertas durante una posible segunda ola, podría contribuir a un aumento de la infección.

<sup>54</sup> No obstante, el tipo de apoyo puede depender del momento de la reapertura esperada, ya que las actividades que son potencialmente viables ahora pueden volverse inviables con un cierre prolongado.

<sup>55</sup> En tales esquemas, el costo del acaparamiento de mano de obra recae enteramente en el gobierno o los trabajadores en forma de reducciones no compensadas en el tiempo de trabajo. En principio, se puede hacer que las empresas compartan el costo del acaparamiento de mano de obra poniendo límites a la medida en que son posibles reducciones no compensadas del tiempo de trabajo. En Nueva Zelanda, los ingresos totales de los trabajadores en trabajos subvencionados, en principio, no pueden disminuir más del 80% de los ingresos normales. Sin embargo, no está claro qué tan vinculante es este requisito en la práctica. El esquema de subsidio salarial que se opera en los Países Bajos imita los esquemas STW que requieren que las empresas compartan el costo del acaparamiento de mano de obra. Si bien los trabajadores continúan recibiendo el 100% de sus ingresos, los empleadores no reciben una compensación completa por la pérdida de ingresos. Esto puede inducir a algunos empleadores a solicitar apoyo solo para trabajadores cuyos trabajos sean viables a largo plazo.

<sup>56</sup> Evidencia de Suiza (Kopp & Siegenthaler, 2019) durante la crisis financiera mundial muestra que los trabajadores con empleos viables tendieron a abandonar el régimen antes de la duración máxima, mientras que las empresas que utilizaron el régimen durante el período máximo tendieron a despedir a algunos trabajadores eventualmente.

<sup>57</sup> Por ejemplo, más del 100% para algunos solicitantes del Plan de apoyo a los ingresos para trabajadores por cuenta propia en el Reino Unido (Waters, Miller, & Adam, 2020).

## **2 Prestaciones por desempleo y empleo dependiente atípico: Lograr el equilibrio entre la seguridad de los ingresos y los incentivos laborales**

---

Este capítulo ofrece un análisis en profundidad de la seguridad de los ingresos y de los incentivos laborales proporcionados por las prestaciones de desempleo a los solicitantes con períodos anteriores de empleo dependiente inestable y a tiempo parcial. Arroja luz sobre la accesibilidad y la adecuación de esta herramienta clave de protección social, y sobre los incentivos laborales que afectan a diferentes tipos de trabajadores, dos factores clave para su diseño e implementación. En particular, el capítulo compara los derechos a las prestaciones de desempleo para los trabajadores con una serie de trayectorias laborales típicas, incluidas las alternancias de empleo dependiente y desempleo. Se evalúan cuestiones como la extensión del apoyo sin trabajo a las personas en desempleo "a tiempo parcial" o "parcial", las opciones para acumular derechos en diferentes períodos de empleo, el ahorro de derechos de beneficios "no utilizados" para futuros períodos sin trabajo y todas las estrategias para integrar el apoyo en el trabajo y fuera del trabajo.

---

# En resumen

## Principales hallazgos

Este capítulo ofrece un análisis en profundidad de cómo las prestaciones de desempleo proporcionan seguridad de los ingresos e incentivos laborales a los solicitantes de empleo cuyo historial laboral reciente incluía períodos de empleo dependiente atípico. El empleo dependiente atípico se refiere a los trabajadores con sueldo o asalariados que trabajan a tiempo parcial o de forma inestable (es decir, que implican transiciones frecuentes entre el empleo dependiente y el desempleo durante varios años, véase el Recuadro 2.1 para más detalles). Por lo general, los derechos a las prestaciones de desempleo dependen de las características del empleo ocupado antes de quedar desempleado (por ejemplo, número de meses empleados, salario, horas trabajadas). Dado que tales características se refieren a un período y no solo al momento antes del desempleo, este capítulo evalúa el empleo dependiente atípico en términos de trayectorias en lugar del tipo de contrato. Esto permite un análisis más matizado y sofisticado de las interacciones entre la protección del desempleo y el empleo atípico.

Utilizando microdatos longitudinales, legislación sobre prestaciones por desempleo y simulaciones de derechos en varias trayectorias de empleo relevantes para las políticas, las principales conclusiones de este capítulo son:

- Los trabajadores con trayectorias de empleo dependiente atípico conforman una parte considerable del empleo dependiente (22% de media en 26 países europeos de la OCDE). De media en todos los países europeos de la OCDE, 69% de los empleados que han estado desempleados tienen antecedentes de empleo dependiente atípico (51% en forma de empleo inestable y 18% como empleo a tiempo parcial).
- El empleo atípico, en particular el trabajo a tiempo parcial, ha aumentado en la última década, especialmente entre los jóvenes. En la década anterior a 2016-2018, el empleo dependiente atípico aumentó en 5 puntos porcentuales en promedio entre los empleados de 20 a 29 años. La mayor parte se debió a un aumento del empleo a tiempo parcial. Sin embargo, hay una variación considerable entre los países. En España, por ejemplo, la proporción de empleo dependiente inestable entre los jóvenes aumentó en 8 puntos porcentuales, a pesar de la contracción de los contratos de duración determinada. (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>)
- Las mujeres tienen más del doble de probabilidades de trabajar a tiempo parcial que los hombres. En promedio, casi un cuarto de las mujeres, a menudo madres, trabajan a tiempo parcial, aunque las cifras difieren ampliamente entre los países de la OCDE. Los empleados a tiempo parcial tienden a recibir salarios por hora más bajos en todos los países de la OCDE, tienen mayor inseguridad laboral y participan menos en la capacitación. Sin embargo, en varios países, muchos empleados a tiempo parcial trabajan horas más cortas por elección y como una forma de lograr el equilibrio entre la vida laboral y la personal.
- Las tasas de pobreza para los trabajadores con trayectorias de empleo dependiente atípico son más altas que para los trabajadores con empleo estándar. En todos los países europeos de la OCDE, en promedio, el 10% de los trabajadores en empleos a tiempo parcial y el 19% de los trabajadores en empleos inestables viven en un hogar con un ingreso disponible anual inferior al 50% de la mediana nacional. Para los empleados estándar, la cifra es de solo el 3%.
- La legislación sobre prestaciones por desempleo afecta directamente a la duración de los derechos de prestaciones y al nivel de prestaciones pagaderas para los trabajadores con trayectorias de empleo estándar y dependiente atípico. Las duraciones mínimas de empleo



requeridas, las horas de trabajo o los ingresos son más difíciles de cumplir para aquellos que tienen un empleo inestable o a tiempo parcial. Algunos países operan prestaciones de desempleo de segundo nivel con necesidades de empleo menos exigentes, que son más fáciles de acceder para los solicitantes de empleo con trayectorias de empleo atípico.

- El análisis de las normas detalladas de las prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel en 11 países de la OCDE (Australia, Austria, Canadá, España, Finlandia, Francia, Japón, Letonia, Países Bajos, Polonia y el Reino Unido) constata que las mismas normas pueden afectar a los trabajadores con un empleo a tiempo parcial e inestable de manera diferente a los empleados estándar.
- Los solicitantes de beneficios con un historial de empleo a tiempo parcial por lo general tienen la cantidad de sus beneficios calculados de acuerdo con el número de horas trabajadas en su trabajo anterior. Sin embargo, en Australia, Polonia y el Reino Unido, los solicitantes de empleo que anteriormente trabajaban a tiempo parcial reciben la misma cantidad que los que trabajaban a tiempo completo anteriormente.
- Muchos países operan planes de desempleo a tiempo parcial, que combinan el derecho a la prestación por desempleo con un trabajo a tiempo parcial ocasional. En la mayoría de los países para los que se realizó el análisis, la cantidad de beneficios se reduce en estos casos, aunque hay una variación considerable en las normas entre los países. En Letonia y Polonia, los solicitantes de empleo no reciben ninguna prestación por desempleo si ocupan alguna cantidad de trabajo.
- Los solicitantes de empleo pueden conservar los derechos no utilizados para reclamaciones futuras si encuentran trabajo a tiempo completo antes de que expiren los beneficios, en todos los países analizados, excepto en Letonia y Polonia. Los países utilizan una serie de normas relativas a la posibilidad de que los solicitantes de empleo conserven y accedan a derechos no utilizados. En Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, las condiciones estrictas determinan si los derechos se conservan para períodos de desempleo posteriores. Si el solicitante de empleo con un derecho no utilizado acumula uno nuevo a partir de un empleo más reciente, debe elegir entre ellos en España, mientras que puede utilizar ambos en Francia, primero utilizando el derecho más antiguo y luego reclamando el nuevo.
- Las simulaciones basadas en un conjunto de trayectorias de empleo típicas para cuatro países de la OCDE (Australia, España, Francia y Letonia) muestran que los derechos a los beneficios pueden variar sustancialmente dependiendo del tipo de empleo y la secuencia específica de trabajo y desempleo. Existen diferencias significativas incluso cuando los trabajadores tienen las mismas características personales y el mismo nivel de ganancias y horas de trabajo durante un período determinado. Estas brechas cuestionan la adecuación de la generosidad de las prestaciones para todo tipo de trabajadores.
- En Australia y Francia, los derechos no difieren significativamente entre los solicitantes de empleo con antecedentes laborales bastante estables (trabajando durante un año completo antes de quedar desempleados) y los solicitantes de empleo con trayectorias laborales más inestables (trabajando cada dos meses o cada dos semestres, pero por el mismo número total de horas). En Francia, una próxima reforma reducirá los derechos de prestaciones de los trabajadores con registros de empleo inestables, ya que el cálculo tendrá en cuenta los meses en los que no ha trabajado. En España y Letonia, donde los requisitos de cotización son más exigentes, los solicitantes de empleo que anteriormente tenían registros laborales más inestables tienen derecho a menos meses de prestaciones.
- En los cuatro países, los derechos son menores para los trabajadores con desempleo a tiempo parcial. En Australia, España y Francia, los ingresos por trabajo reducen el importe de las

prestaciones. En Letonia, los beneficios se suspenden tan pronto como el solicitante de empleo tiene algunos ingresos del empleo.

- Las prestaciones por desempleo también crean diferentes incentivos financieros para trabajar entre países y trayectorias de empleo. En promedio, los incentivos laborales son más débiles en Francia, seguidos de Australia, España y Letonia. En España y Letonia, sin embargo, en algunos casos los incentivos laborales son más fuertes porque algunas trayectorias de empleo no conducen a ningún derecho a prestaciones de desempleo.
- Para abordar las principales cuestiones de derecho y acceso, por un lado, y los incentivos laborales, por otro, para los trabajadores con trayectorias laborales atípicas, podrían considerarse una serie de instrumentos de política:
  - Las reducciones en el pago de las prestaciones cuando los solicitantes de empleo obtienen ingresos de los planes de desempleo a tiempo parcial ayudan a suavizar las variaciones de ingresos y a evitar el uso indebido de las prestaciones. Sin embargo, también afectan la neutralidad del sistema y reducen los incentivos de utilizar el trabajo ocasional a tiempo parcial como trampolín hacia un mejor empleo. La omisión de las ganancias y las tasas de retiro pueden ayudar a equilibrar estos objetivos. Las pérdidas por ingresos son las cantidades de ingresos que no se consideran al calcular los beneficios durante los períodos de trabajo parcial. La tasa de retiro es el porcentaje de ganancias (por encima de cualquier indiferencia) por el cual se reduce el beneficio en tales casos.
  - El fácil acceso a las prestaciones y la posibilidad de retener las prestaciones no utilizadas para futuros períodos fuera del trabajo pueden fomentar períodos frecuentes de empleo inestable o aumentar la duración global de las prestaciones de desempleo. Los períodos de espera, las necesidades de empleo moderadamente largas, las reducciones en caso de reclamación frecuente y los límites a la acumulación de derechos antiguos y nuevos pueden ayudar a prevenir tales distorsiones. Sin embargo, los requisitos de empleo, incluso si proporcionan incentivos laborales, evitan el abuso de beneficios y protegen la sostenibilidad financiera del sistema, también penalizan a los trabajadores con registros laborales inestables. Ampliaciones personalizadas de los períodos de referencia para los trabajadores más propensos a la inestabilidad laboral (por ejemplo: trabajadores jóvenes, empleados con contratos temporales) podrían aliviar estos efectos negativos. Las tasas diferenciadas de cotización al seguro de desempleo también podrían utilizarse para crear incentivos financieros para que los empleadores y los empleados elijan contratos de trabajo más estables y desalienten la colusión.
  - Los incentivos laborales pueden mejorarse mejorando la coordinación del apoyo en el trabajo y fuera del trabajo. Entre las medidas potenciales figuran las siguientes: extender la posibilidad de acumular ingresos y prestaciones por desempleo a los trabajadores de tiempo completo con salarios bajos; hacer uso de los beneficios en el trabajo; o la integración de beneficios dentro y fuera del trabajo.
  - Durante los períodos de recesión económica, los instrumentos de prestaciones por desempleo pueden ajustarse a los cambios en las circunstancias del mercado de trabajo. En la actual crisis de COVID-19, muchos países ampliaron la duración máxima y la generosidad de las prestaciones por desempleo. Varios países también adoptaron medidas para facilitar el acceso a los beneficios, como la reducción de las necesidades mínimas de empleo o la ampliación de los períodos de referencia, que probablemente aumentarán específicamente la cobertura de prestaciones de los trabajadores atípicos durante la emergencia.

## Introducción

Las formas atípicas de empleo dependiente (es decir, los puestos de trabajo que son a tiempo parcial o de corta duración) representan una proporción significativa de los trabajadores con sueldo o asalariados. En promedio, en todos los países de la OCDE, el empleo a tiempo parcial representa 16.5% de todo el empleo –2 puntos porcentuales más que hace dos décadas (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>). El empleo temporal representa 11.7% del empleo dependiente y se ha mantenido algo estancado en los últimos años. Sin embargo, entre los trabajadores jóvenes, el empleo temporal representa 25.7% del empleo dependiente –casi 2 puntos porcentuales más que hace 20 años (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>). Las formas atípicas de empleo dependiente se han asociado con el aumento de la inestabilidad del mercado de trabajo, el subempleo y la vulnerabilidad económica, en particular entre los jóvenes y aquellos con menos educación terciaria (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

Como también se ha subrayado en la edición de 2019 de las *Perspectivas de Empleo de la OCDE* (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>), en muchos países, los sistemas de protección social en general, y las prestaciones por desempleo en particular, aún no se han adaptado plenamente a las necesidades y circunstancias específicas de los trabajadores en formas atípicas de empleo dependiente. Los análisis de las prestaciones sociales fuera del trabajo en seis países (España, Francia, Grecia, Hungría, Italia y el Reino Unido) encontraron que en España e Italia los empleados inestables eran significativamente menos propensos a recibir prestaciones que los empleados estándar (es decir, con trabajos a tiempo completo y contratos abiertos). Esta brecha también fue considerable en el Reino Unido. La brecha de protección social entre los empleados estándar y los atípicos fue aún mayor cuando se evaluó en términos de generosidad de prestaciones (cantidad de beneficios como proporción de los ingresos medios), especialmente en Grecia, Italia y España (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

Debido a sus trayectorias de trabajo inusuales, es posible que los solicitantes de empleo con un empleo dependiente atípico previo no reciban el tipo de apoyo que las prestaciones por desempleo ofrecen a los solicitantes de empleo con carreras laborales estándar. De hecho, el acceso de los empleados atípicos a las prestaciones por desempleo tiende a ser más difícil que a otros programas de seguro, como las prestaciones de maternidad y enfermedad (Avlijas, 2019<sup>[4]</sup>). El empleo dependiente atípico también puede ser uno de los factores que explican por qué, en muchos países de la OCDE, solo una pequeña parte de los solicitantes de empleo reciben prestaciones por desempleo –menos de un tercio en promedio en 32 países– (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>).

Al mismo tiempo, dependiendo de su diseño, las prestaciones por desempleo pueden contribuir a la inestabilidad laboral. Por ejemplo, pueden proporcionar incentivos para alternar entre períodos cortos de empleo y desempleo (Boeri, Cahuc y Zylberberg, 2015<sup>[6]</sup>). En particular, esto puede surgir en ausencia de períodos de espera, períodos de calificación excesivamente cortos para las prestaciones contributivas y planes de seguro de desempleo parcial mal diseñados (Crouching, 2010<sup>[7]</sup>; Le Barbanchon, 2016<sup>[8]</sup>; Fontaine y Malherbet, 2016<sup>[9]</sup>). Los resultados de la OCDE (2019<sup>[1]</sup>) ilustran que, en algunas circunstancias, los derechos para las personas con historiales de trabajo irregulares pueden ser igual o más generosos que para aquellos con registros de empleo más estables.

Este capítulo proporciona una revisión en profundidad de los mecanismos políticos clave que afectan a la forma en que las prestaciones de desempleo logran un equilibrio entre la seguridad de los ingresos y los incentivos financieros al trabajo para los empleados atípicos. Al proporcionar estimaciones comparables entre países de protección para los solicitantes de empleo con diferentes trayectorias de empleo, el capítulo pretende aportar información al debate político sobre la accesibilidad, adecuación y eficacia de las prestaciones de desempleo para los diferentes tipos de empleados.

Normalmente, los derechos a las prestaciones de desempleo dependen de las características (por ejemplo, número de meses empleados, salario, horas trabajadas) del trabajo ocupado antes de quedar desempleado. Dado que tales características se refieren a un período y no solo al momento anterior a

quedar desempleados, este capítulo evalúa el empleo dependiente atípico en términos de *trayectorias* en lugar del tipo de contrato (el Recuadro 2.1 explica en detalle cómo se definen y miden las trayectorias de empleo). Así, el empleo se observa y se caracteriza durante un período continuo, en lugar de en un único punto en el tiempo. Este enfoque proporciona una evaluación más refinada de la inestabilidad del empleo y la posibilidad de medir el riesgo de desempleo de cada tipo de empleo. A su vez, esto permite un análisis más matizado y sofisticado de las interacciones entre la protección del desempleo y el empleo atípico.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección 2.1 evalúa la escala y el desarrollo del empleo inestable y dependiente a tiempo parcial y las características de los trabajadores con dichas trayectorias, comparándolas con los trabajadores con trayectorias laborales estables dependientes a tiempo completo. La sección 2.2 hace un balance de las disposiciones legales sobre prestaciones de desempleo que pueden dar lugar a un trato desigual de los empleados estándar y atípicos. La sección 2.3 arroja luz sobre la provisión y el nivel de prestaciones de desempleo en una serie de trayectorias de empleo dependiente atípico, mediante el uso de técnicas de simulación. Además, calcula indicadores de seguridad de los ingresos e incentivos al trabajo financiero para una serie de escenarios de empleo estándar, inestable o a tiempo parcial. En la sección 2.4 se examinan las características deseables en el diseño de las prestaciones por desempleo para proporcionar un apoyo fiable y eficaz a los trabajadores con un empleo atípico.

### Recuadro 2.1. Trayectorias de empleo dependiente atípico: definiciones y medidas

El empleo "atípico" es un término general que normalmente cubre todos los arreglos temporales, a tiempo parcial y por cuenta propia, es decir, todo lo que se desvíe del "estándar" de tiempo completo, empleo indefinido con un solo empleador (OCDE, 2014<sup>[10]</sup>; OCDE, 2018<sup>[5]</sup>). Este capítulo analiza un grupo de empleo ligeramente diferente: "empleo dependiente atípico".

#### Definiciones

**El empleo dependiente atípico** se refiere a los trabajadores asalariados que experimentan períodos de trabajo a tiempo parcial o inestable. No se incluyen los trabajadores por cuenta propia ni personas que no forman parte de la población activa. La OCDE define el **empleo a tiempo parcial** como personas en el empleo que suelen trabajar menos de 30 horas a la semana en su empleo principal (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>).

**El empleo inestable** se define aquí como una situación caracterizada por frecuentes transiciones entre el empleo y el desempleo a lo largo de varios años.<sup>1</sup>

#### Medición del análisis empírico

El análisis empírico de este capítulo se basa en los datos del panel de las Estadísticas de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC). Las trayectorias de empleo se miden a través de una observación continua mes a mes de los estados laborales de las personas durante un período de 36 meses.

La definición y medición del empleo inestable utilizado aquí difiere del trabajo anterior de la OCDE, que se centró en las transiciones de un año a otro (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>). En el contexto del presente capítulo, las transiciones anuales pueden ocultar una (o varias) transiciones dentro y fuera del empleo que se producen a lo largo del año de referencia.<sup>2</sup> Al medir las transiciones mensuales, la definición utilizada aquí es más probable que capture transiciones que impliquen períodos cortos de desempleo entre puestos de trabajo.

**Los trabajadores en empleos dependientes a tiempo parcial** son personas que se presentan para trabajar por un sueldo o salario a tiempo parcial durante la mayor parte del período de 36 meses. La

definición es autorreportada y la información inverosímil se detecta y corrige en la medida de lo posible. (Eurostat, 2018<sup>[11]</sup>)

**Los trabajadores en empleos dependientes inestables son personas que se presentan a trabajar por un sueldo o salario con al menos tres transiciones entre el empleo dependiente (a tiempo completo o a tiempo parcial) y el desempleo durante el período de 36 meses.** La razón para exigir un mínimo de tres transiciones es asegurar que la persona experimentó al menos dos períodos de desempleo durante el período de 36 meses. Los trabajadores que informan de al menos tres transiciones se les clasifica como empleo inestable, incluso si el trabajo a tiempo parcial es el estado laboral más frecuente.<sup>3</sup>

**El empleo estándar** se refiere a los trabajadores cuyo empleo dependiente es estable (es decir, no inestable) y trabajan principalmente a tiempo completo dentro de los tres años.

### Muestra

Las agrupaciones de muestras junta muestras de paneles rodantes que terminan en los años 2016, 2017 y 2018 (y los años 2006, 2007 y 2008) para minimizar la variabilidad año a año en pequeñas submuestras. La muestra está restringida a personas de entre 20 y 59 años que declararon estar en un empleo dependiente durante al menos un mes en cada uno de los tres años observados. Las personas que informan que algunos meses no están en la fuerza laboral (por ejemplo, estudiantes o jubilados) solo se incluyen si estaban activos (es decir, empleado o desempleado) en la mayor parte del período de tres años y fueron empleados al menos un mes en cada año natural. Las personas que experimentan trabajo por cuenta propia son solo una parte de la muestra si el autoempleo no es el estado dominante y no hay transición del trabajo por cuenta propia al desempleo.

<sup>1</sup> Los empleados con trabajos inestables están estrechamente asociados con los empleados con contratos temporales (véase Sección 2.1.3). Sin embargo, en lugar de definirse en función del tipo de contrato se identifican en función de la inestabilidad real de sus trayectorias laborales. Por lo tanto, esta definición puede incluir a los empleados con contratos permanentes o de larga duración que tengan períodos frecuentes de desempleo y pueden excluir a los empleados con contratos temporales que permanezcan empleados con el mismo empleador o con un nuevo empleador. Es posible que los trabajadores con contratos indefinidos tengan diferentes razones subyacentes y presiones del mercado laboral para cambiar los puestos de trabajo de los trabajadores con contratos temporales. Sin embargo, en lo que respecta a los derechos a la prestación por desempleo, las normas son más sensibles a la tenencia del trabajo que el tipo de contrato. Además, en todos los países de la OCDE existe una amplia variación en el uso de contratos permanentes y temporales, lo que refleja en parte las diferencias en la legislación sobre protección del empleo (véase el capítulo 3).

<sup>2</sup> En promedio, en todos los países analizados, 1.4% de los empleados de la muestra del 2016-2018 tienen trayectorias de empleo que son en su mayoría a tiempo parcial e inestables (es decir, con muchas transiciones).

<sup>3</sup> En promedio, en todos los países analizados, 1.4% de los empleados de la muestra 2016-2018 tienen trayectorias de empleo que son en su mayoría a tiempo parcial e inestables (es decir, con muchas transiciones).

## 2.1. Trayectorias de empleo dependiente atípico

Según los datos de la OCDE de 2018, el empleo a tiempo parcial representa 16.5% de todo el empleo, 2 puntos porcentuales más que hace dos décadas (OCDE, 2020<sup>[2]</sup>). El empleo temporal representa 11.7% del empleo dependiente y se ha mantenido algo estancado. Sin embargo, entre los trabajadores jóvenes, representa 25.7% del empleo dependiente –casi 2 puntos porcentuales más que hace 20 años y 8 puntos porcentuales más que en 1980– (OCDE, 2020<sup>[3]</sup>).

Si bien algunos trabajos atípicos, en particular para profesionales altamente calificados, pueden pagar ingresos altos y estables y proporcionar buenas condiciones de trabajo, existe una asociación entre el trabajo atípico y la calidad laboral más pobre, particularmente para los trabajadores con habilidades bajas y medias. Los salarios tienden a ser más bajos, el empleo menos protegido, la reducción del acceso a los beneficios sociales y del empleador, los riesgos para la seguridad y la salud, la reducción de las

inversiones en el aprendizaje permanente y el poder de negociación más débil (OCDE, 2014<sup>[10]</sup>; OCDE, 2019<sup>[11]</sup>).

Los trabajos atípicos también están asociados con una mayor inestabilidad del trabajo. En un contexto de polarización laboral (véase el capítulo 4), algunos trabajadores (en particular aquellos en ocupaciones de cualificación media) pueden no disfrutar de los aspectos positivos de la baja permanencia laboral, como las transiciones al alza cuando desaparecen los puestos de trabajo anteriores. Las investigaciones anteriores de la OCDE (OCDE, 2013<sup>[12]</sup>) indican que los trabajadores que pierden su trabajo involuntariamente experimentan una caída en la calidad del empleo después del reempleo. Mientras que las pérdidas de ingresos afectan a la mayoría de los trabajadores desplazados anteriormente, la magnitud de este efecto difiere por país (más bajo en los países del norte de Europa, más alto en otros), la edad (mayor y más persistente para los trabajadores de edad avanzada), el nivel de cualificación (mayor para los trabajadores poco cualificados) y el género (más alto para los hombres). Además, es más probable que los trabajadores desplazados sean reempleados en trabajos temporales o de tiempo parcial.

Los datos de la edición de 2019 de las *Perspectivas de Empleo* de la OCDE (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>) muestran que la inestabilidad del empleo ha aumentado en la mayoría de los países de la OCDE una vez que se tienen en cuenta los cambios en la composición demográfica de la fuerza de trabajo. La permanencia media en el empleo disminuyó en toda la OCDE en 4.9% (o alrededor de cinco meses) entre 2006 y 2017. La mayor disminución de la estabilidad laboral se produjo para los trabajadores de baja educación (es decir, aquellos sin una calificación secundaria superior).

En esta sección se evalúa la incidencia, las características y las tendencias de los trabajadores con trayectorias de empleo inestable y dependiente a tiempo parcial (véase el Recuadro 2.1 para definiciones detalladas), y las compara con aquellas con historiales estables de empleo dependientes a tiempo completo.

### **2.1.1. ¿Qué tan frecuentes son las trayectorias de empleo atípico?**

Los trabajadores con trayectorias de empleo dependiente atípico conforman una parte considerable del empleo dependiente. En promedio, en 26 países europeos de la OCDE para los que se dispone de datos, el empleo dependiente atípico representa 22 % de los empleados, el empleo a tiempo parcial representa 16 % y el empleo inestable representa 6%. Entre los empleados que experimentaron temporadas de desempleo, el empleo inestable pasado representa 51%, el empleo estándar para 30% y el empleo a tiempo parcial 18%.

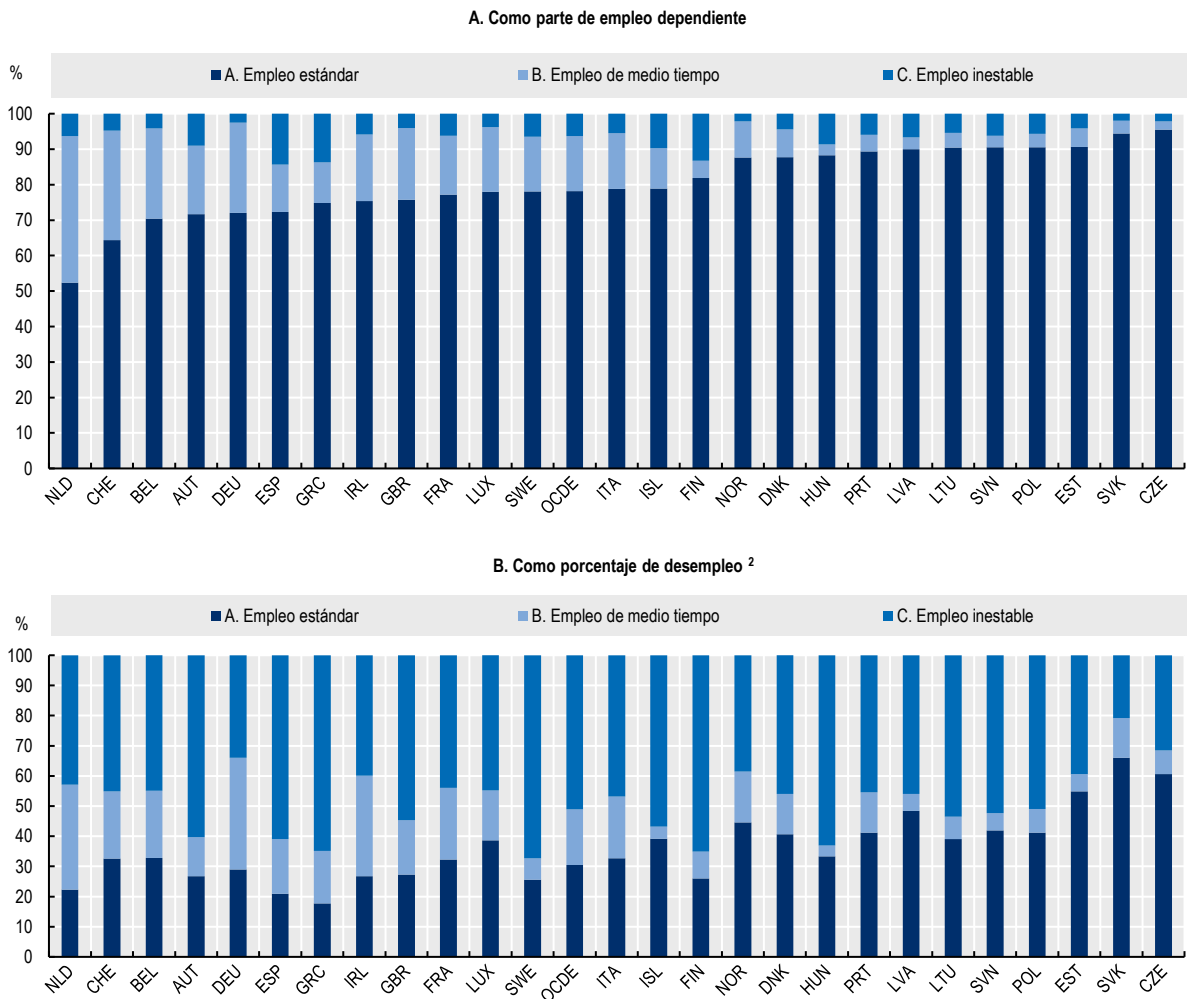
La proporción de empleados con trayectorias de empleo inestable y dependiente a tiempo parcial varía considerablemente entre los países. El empleo inestable es inferior a 5% del empleo a cargo en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Luxemburgo, Noruega, el Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca, mientras que asciende a más de 10 % en España, Finlandia y Grecia. El empleo a tiempo parcial es bajo en los países de Europa del Este, Portugal y Finlandia, por encima de 25% en Alemania, Bélgica y Suiza, y el más alto en los Países Bajos (41%).

En la mayoría de los países, las pautas anteriores de empleo dependiente atípico representan la mayor parte de los trabajadores que viven desempleados, siendo el empleo inestable el grupo más grande. Los trabajadores con empleo inestable pasado conforman al menos la mitad de los desempleados en Austria, España, Finlandia, Grecia, Islandia, Hungría, el Reino Unido y Suecia. Las acciones son más bajas en la República Checa y la República Eslovaca. La proporción de desempleados con empleo a tiempo parcial anterior es generalmente baja (menos de 20%), excepto en Alemania, Irlanda y los Países Bajos, donde suman al menos 30% y, en cierta medida, en Bélgica, Francia, Italia y Suiza.



**Figura 2. 1. Distribución de trayectorias laborales entre empleados y desempleados**

Tipos de trayectoria de empleo, 2016-2018 (en porcentaje)



Nota: Los datos proceden del panel longitudinal de la Estadística de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC). La muestra agrupa muestras de paneles rodantes para los años 2016, 2017 y 2018 para minimizar la variabilidad año a año en pequeñas sub muestras. La muestra está restringida a los empleados de entre 20 y 59 años de edad. Personas que no están en la fuerza de trabajo (por ejemplo, estudiantes o jubilados) están excluidos. OCDE: promedio ponderado de los países enumerados.

1. Las trayectorias de empleo se miden mediante una observación continua de mes a mes de los estados laborales de las personas durante un período. El empleo dependiente inestable comprende personas con al menos tres transiciones entre el empleo y el desempleo en 3 años. El empleo estándar se refiere a las personas cuyo empleo es estable (es decir, no inestable) y trabajan principalmente a tiempo completo dentro de 3 años. El empleo a tiempo parcial se refiere a las personas cuyo empleo es estable y trabaja principalmente a tiempo parcial dentro de 3 años.

2. La sub muestra de desempleo se define como empleados que han estado desempleados durante al menos un mes en el año. Los tipos de trayectoria de empleo en este caso se refieren a las trayectorias de empleo antes de entrar en el desempleo. El estado de desempleo se basa en la auto clasificación individual del estado de actividad principal indicada por el encuestado. Esta definición puede no satisfacer los criterios de desempleo de la OIT, que requieren una búsqueda activa de empleo y disponibilidad inmediata.

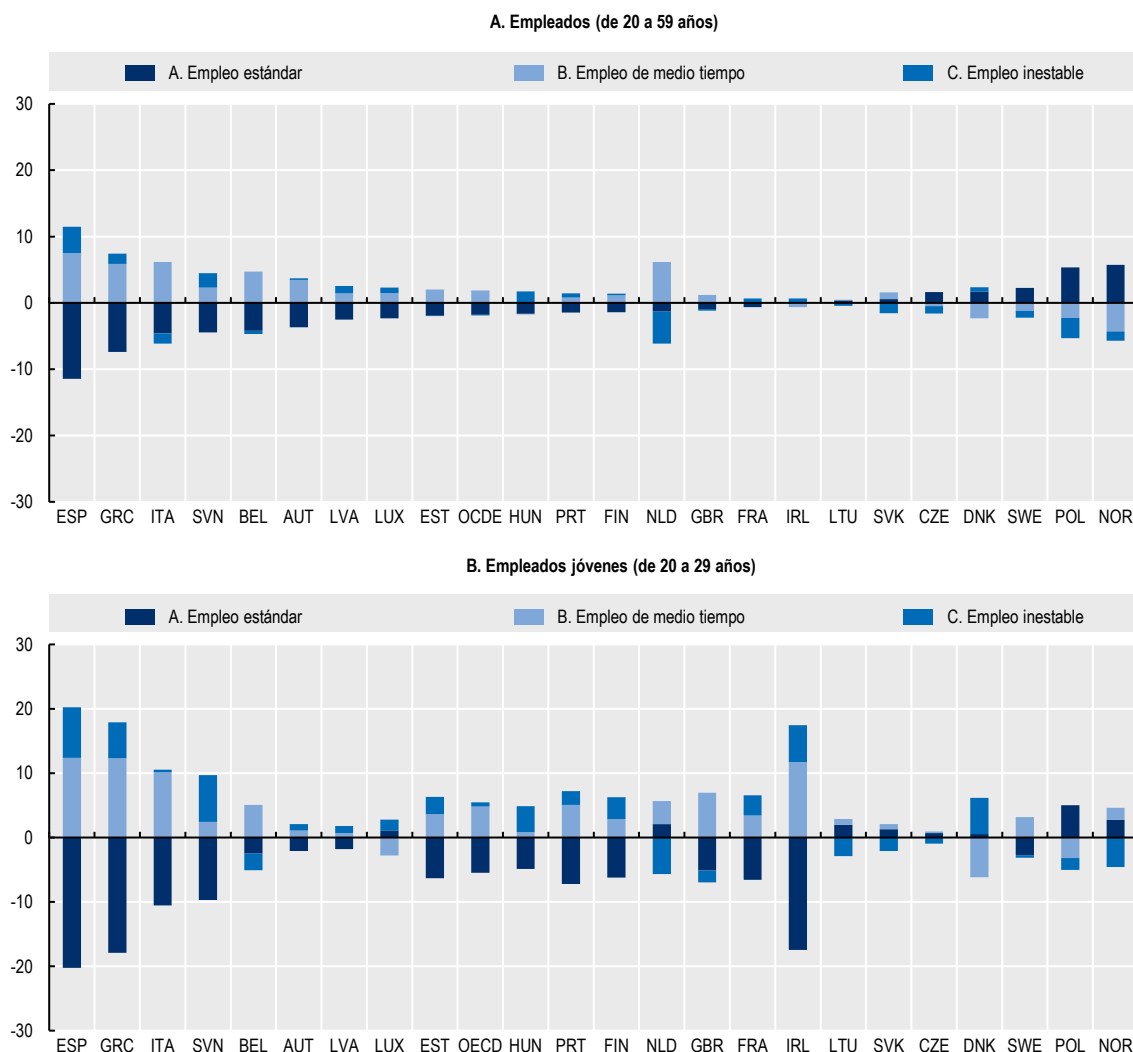
Fuente: Longitudinal EU-SILC.

StatLink 2 <https://stat.link/oj2rmw>



## Figura 2. 2. Más trabajadores experimentan trayectorias de empleo dependiente atípico

Cambio de puntos porcentuales en la proporción de empleados con trayectorias laborales estándar, a tiempo parcial e inestables, 2006-2008 a 2016-2018



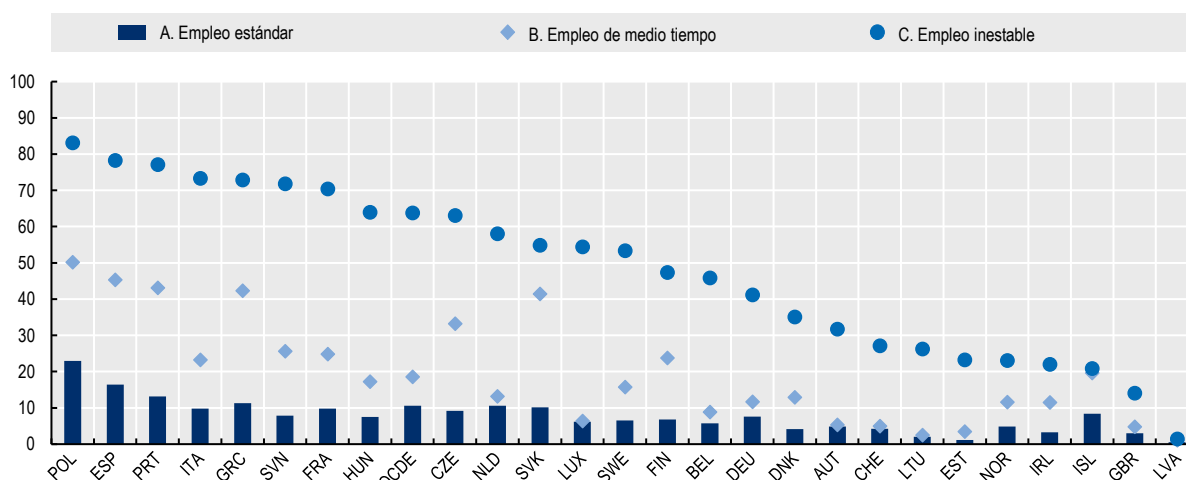
Nota: Los datos proceden del panel longitudinal de la Estadística de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC). Para minimizar la variabilidad año a año en pequeñas submuestras, la muestra agrupa muestras de paneles rodantes. La muestra de referencia incluye paneles de 2006-2008 y los paneles de muestra recientes de 2016-2018. La muestra está restringida a los empleados de entre 20 y 59 años de edad. Gente que no está en la fuerza de trabajo (por ejemplo, estudiantes o jubilados) están excluidos. OCDE: promedio ponderado de los países enumerados. Trayectorias de empleo: el empleo a dependiente inestable comprende a las personas con al menos tres transiciones entre el empleo y el desempleo en 3 años. El empleo estándar se refiere a aquellas personas cuyo empleo es estable (es decir, no inestable) y trabajar principalmente a tiempo completo dentro de 3 años. El empleo a tiempo parcial se refiere a aquellas personas cuyo empleo es estable y trabajan principalmente a tiempo parcial dentro de 3 años.

Fuente: Longitudinal EU-SILC.

StatLink 2 <https://stat.link/5iqcfn>

## Figura 2. 3. La mayoría de los trabajadores con un empleo inestable tienen contratos temporales

Porcentaje de contratos temporales por tipo de trayectorias laborales, 2016-2018, en porcentaje



Nota: Datos del panel longitudinal de la Estadística de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC). Las agrupaciones de muestras unen muestras de paneles rodantes que terminan con los años 2016, 2017 y 2018 para minimizar la variabilidad año a año en pequeñas submuestras. La muestra está restringida a los empleados de entre 20 y 59 años de edad; personas que no están en la fuerza de trabajo (por ejemplo, estudiantes o jubilados) están excluidos. OCDE: promedio ponderado de los países enumerados. Trayectorias de empleo: medidas a través de la observación continua mes a mes de los estados laborales de las personas durante un período de 3 años. El empleo dependiente inestable comprende a las personas con al menos tres transiciones entre el empleo y el desempleo en 3 años. El empleo estándar se refiere a aquellas personas cuyo empleo es estable (es decir, no inestable) y trabajar principalmente a tiempo completo dentro de 3 años. El empleo a tiempo parcial se refiere a aquellas personas cuyo empleo es estable y trabajan principalmente a tiempo parcial dentro de 3 años. Contrato temporal: un contrato se clasifica como temporal si la rescisión del trabajo se determina por condiciones objetivas tales como una fecha de finalización específica del contrato, la finalización de una cesión o la devolución de otro empleado que es reemplazado temporalmente.

Fuente: Estadísticas longitudinales de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC).

StatLink 2 <https://stat.link/6gl4e2>

### 2.1.2. Más trabajadores jóvenes tienen un empleo dependiente atípico que hace una década

El empleo atípico, en particular el trabajo a tiempo parcial, ha aumentado ligeramente en la última década, especialmente entre los jóvenes. Sin embargo, en promedio en todos los países europeos de la OCDE entre 2006-2008 y 2016-2018, el aumento ha sido pequeño y restringido al empleo a tiempo parcial (Figura 2. 2, Panel A). Estos patrones están parcialmente confundidos, sin embargo, por los cambios en la composición demográfica de la fuerza de trabajo. El envejecimiento de la población y las reformas de las pensiones (restringir la jubilación anticipada y aumentar la edad legal de jubilación) han aumentado la proporción de trabajadores de edad avanzada<sup>1</sup>, cuyos puestos de trabajo suelen ser estables y a tiempo completo (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

Centrándose en los empleados jóvenes (de 20 a 29 años), el empleo dependiente atípico aumentó en 6 puntos porcentuales en promedio entre 2006-2008 y 2016-2018 (Figura 2.2, Panel B). Una vez más, la mayor parte del aumento tuvo lugar entre el empleo a tiempo parcial, con un aumento del empleo inestable de solo 1 punto porcentual. El empleo joven inestable aumentó considerablemente en Eslovenia, España, Dinamarca, Grecia e Irlanda. En cambio, el porcentaje de empleados jóvenes con trayectorias laborales inestables cayó en Noruega y los Países Bajos, donde se vio compensado, en parte, por el aumento del empleo a tiempo parcial. De hecho, el empleo a tiempo parcial entre los jóvenes aumentó en 20 de 23 países. El aumento fue notablemente alto (más de 10 puntos porcentuales) en España, Grecia,

Irlanda e Italia, mientras que solo en Dinamarca la proporción de empleos a tiempo parcial entre los empleados jóvenes disminuyó significativamente. Estos cambios pueden verse afectados, en parte, por el ciclo económico, ya que el período de referencia (2006-2008) puede reflejar en parte las consecuencias del mercado laboral de la abrupta recesión asociada a la Gran Recesión.

### **2.1.3. Los trabajadores jóvenes con empleos temporales son más propensos a tener trayectorias laborales inestables**

Las trayectorias laborales inestables son más prominentes entre los trabajadores solteros y jóvenes, tienen menos que la educación secundaria superior, trabajan en trabajos con contratos temporales, están en ocupaciones de baja cualificación y ganan menos que el salario mensual medio. Los resultados en la Tabla 2. 1 indican que los trabajadores con contratos temporales son más propensos a experimentar un empleo inestable. En promedio, en todos los países mostrados, una persona con un contrato temporal tiene 17% más de probabilidades de tener un empleo inestable que un empleado con un contrato indefinido. La asociación entre los contratos temporales y el empleo inestable es particularmente fuerte en Austria, España, Estonia, Finlandia y Grecia.

La mayoría de los trabajadores con un empleo inestable tienen un contrato temporal: 64% de media en todos los países de la OCDE (Figura 2. 3), pero la variación entre países es considerable. Los contratos temporales representan la gran mayoría de los trabajadores con un empleo inestable en Polonia y los países del sur de Europa. Por otra parte, en los países bálticos, Austria, Dinamarca, Islandia, Irlanda, Noruega, Suiza y el Reino Unido, la mayoría de los trabajadores con un trabajo inestable tienen contratos indefinidos (menos de 30% tienen contratos temporales), lo que refleja, en parte, la baja incidencia de los contratos temporales en el empleo y la protección más ligera de los contratos abiertos contra el despido (véase el Capítulo 3).

En la mayoría de los países, el empleo inestable también es más probable entre los puestos de trabajo en ocupaciones poco cualificadas y medianas, en particular en Austria, los Países Bajos, España y los países de Europa del Este (Tabla 2.1). El empleo inestable también es más frecuente entre los jóvenes, especialmente en los países del norte de Europa, así como en Hungría, Francia y Suiza. En muchos países, las personas con menos de educación secundaria superior tienen más probabilidades de tener un empleo inestable (especialmente en Grecia, Hungría, Letonia y Polonia), pero en Alemania y Dinamarca, las estimaciones sugieren lo contrario. El empleo inestable es más frecuente entre las mujeres que entre los hombres de Bélgica, Finlandia y Suecia; mientras que lo contrario se mantiene en Alemania, Austria y Dinamarca. En la mayoría de los países, las personas en parejas (es decir, casados o en asociación) tienen menos probabilidades de tener un empleo inestable; este es particularmente el caso en Dinamarca, Hungría y Lituania. La asociación entre tener hijos y empleo inestable es ambigua; es positivo y significativo en Alemania, Luxemburgo, Noruega y Portugal, pero negativo en los Países Bajos, Polonia y la República Checa. Los salarios mensuales más altos (normalizado al salario medio dentro del país) están relacionados negativamente con el empleo inestable en la mayoría de los países, particularmente en Austria, Dinamarca, Finlandia y Luxemburgo; sin embargo, estos resultados deben ser tratados con precaución, ya que pueden estar sesgados por los datos salariales disponibles.<sup>2</sup>

**Tabla 2.1. Incidencia del empleo inestable, por características sociodemográficas y países**

	Todo	Austria	Bélgica	Suiza	República Checa	Alemania	Dinamarca	España	Estonia	Finlandia	Francia	Reino Unido
Salario	-0.003	-0.056***	-0.012**	-0.006	-0.026***	-0.028***	-0.064***	-0.019***	-0.000	-0.070***	-0.003	0.003*
Género (ref: masculino)												
Mujer	-0.002	-0.068***	0.010**	0.002	0.003	-0.022***	-0.018**	0.001	0.006	0.019**	-0.005	-0.000
Educación (ref: middle)												
Bajo	0.021***	0.023*	0.016**	-0.000	0.000	-0.012**	-0.016**	0.011	0.014*	0.052**	0.006	-0.004
Alto	-0.002	-0.000	-0.007	-0.005	0.004	0.003	0.044**	-0.044***	-0.011***	-0.034***	-0.005	-0.003
Edad (ref: 40s)												
20s	0.020***	-0.004	0.014**	0.045***	0.018***	0.007	0.032***	-0.010	0.027***	0.076***	0.043***	0.018***
30s	0.007***	-0.021**	0.019***	0.037***	0.013***	0.013***	0.047***	0.008	0.006	0.023**	0.007	0.013**
50s	-0.001	-0.010	0.001	-0.004	0.001	0.003	0.039***	0.005	0.004	0.012	-0.011**	0.011**
En pareja	-0.014***	-0.023***	-0.012**	-0.015***	0.004	0.002	-0.032***	-0.016**	-0.024***	-0.013	-0.024***	-0.024***
Niños dependientes	0.000	0.002	0.009*	0.008*	-0.006**	0.013***	0.002	0.004	0.003	0.017*	0.003	-0.007
Ocupación (ref: alta habilidad)												
Media cualificación	0.017***	0.039***	-0.008*	0.014***	0.006**	0.004	0.013	0.019***	0.013***	0.016	0.026***	0.014**
Baja cualificación	0.028***	0.053***	0.008	0.017**	0.011***	-0.006	0.012	0.034***	0.024***	-0.007	0.011**	0.015**
Contrato												
Temporal	0.173***	0.264***	0.148***	0.140***	0.073***	0.051***	0.151***	0.271***	0.301***	0.303***	0.137***	0.057***
Observaciones	316 090	10 982	10 107	13 165	16 512	9 997	5 071	21 624	12 342	9 335	20 876	8 412
Pseudo-R:	0.198	0.169	0.165	0.114	0.217	0.132	0.229	0.231	0.147	0.198	0.259	0.060
	Grecia	Hungría	Irlanda	Italia	Letonia	Luxemburgo	Lituania	Países Bajos	Noruega	Polonia	Portugal	Suecia
Salario	-0.020***	-0.013*	-0.028***	-0.003	-0.012**	-0.052***	-0.014	-0.017*	-0.015**	-0.001	-0.002	-0.020
Género (ref: masculino)												
Mujer	0.001	0.001	-0.003	0.003	-0.007	-0.004	-0.009*	-0.002	0.006	0.002	-0.000	0.025***
Educación (ref: middle)												
Bajo	0.071***	0.049***	0.015	0.010***	-0.002	-0.006	0.027***	0.018*	0.010	0.042***	0.010**	-0.005
Alto	0.013**	-0.026***	-0.001	-0.006*	-0.031***	-0.006	-0.015***	0.003	-0.001	0.002	0.004	-0.004
Edad (ref: 40s)												
20s	0.019*	0.035***	0.052***	0.007	0.019**	0.024***	0.020**	-0.012	0.022***	0.021***	0.013*	0.045***
30s	-0.002	0.018***	-0.010	-0.000	-0.001	0.011**	0.000	-0.011	0.006	-0.010***	0.006	0.018*
50s	-0.017**	0.007	0.008	-0.001	0.014**	-0.002	0.002	-0.001	-0.006	-0.007	0.008	0.004
En pareja	-0.017**	-0.026***	-0.001	-0.003	-0.029***	0.003	-0.006	-0.015**	-0.003	-0.012***	-0.012***	-0.009
Niños dependientes	0.010	0.016***	-0.001	-0.006*	0.000	0.013***	-0.003	-0.017**	0.010**	-0.011***	0.020***	-0.012
Ocupación (ref: alta habilidad)												
Media cualificación	0.004	0.024***	0.002	0.006*	0.034***	-0.028***	0.019***	0.022***	0.002	0.025***	0.002	0.032***
Baja cualificación	0.017**	0.032***	-0.013	0.016***	0.037***	-0.017*	0.049***	0.049***	0.008	0.052***	0.009	0.014
Contrato												
Temporal	0.318***	0.234***	0.127***	0.193***	0.240***	0.128***	0.031	0.155***	0.026**	0.104***	0.180***	0.178***
Observaciones	20 286	14 046	5 025	27 378	9 228	8 597	10 133	10 699	6 271	29 138	15 943	4 675
Pseudo-R:	0.245	0.294	0.0886	0.263	0.200	0.267	0.0746	0.209	0.135	0.238	0.242	0.218

Nota: Efectos marginales del conteo de las regresiones, \*\*\* y \*\* denotan significancia estadística en el nivel de significancia de 1%, 5% y 10%. La variable dependiente "empleo inestable" es igual a 1 si el empleo es inestable, es decir, hay al menos 3 transiciones entre el empleo y el desempleo, y 0 si el empleo no es inestable. Los efectos marginales estimados indican el cambio estimado en la probabilidad de estar en un empleo inestable asociado con un aumento de una variable independiente continua dada, y se calculan para un cambio infinitesimal de

esa variable a partir de la media de la muestra. Los efectos marginales de las variables categóricas se refieren a un cambio discreto desde el nivel base. Mientras que el empleo inestable se basa en información mes a mes (Recuadro 2.1), las características utilizadas se observan en los datos solo una vez al año. Datos del panel longitudinal de la Estadística de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC). Las agrupaciones de muestras juntas muestras longitudinales que terminan con los años 2016, 2017 y 2018 para minimizar la variabilidad año a año en pequeñas submuestras. La muestra está restringida a los empleados de entre 20 y 59 años de edad; personas que no están en la fuerza de trabajo (por ejemplo, estudiantes o jubilados) están excluidos. Todos los países: la muestra incluye observaciones para todos los países enumerados.

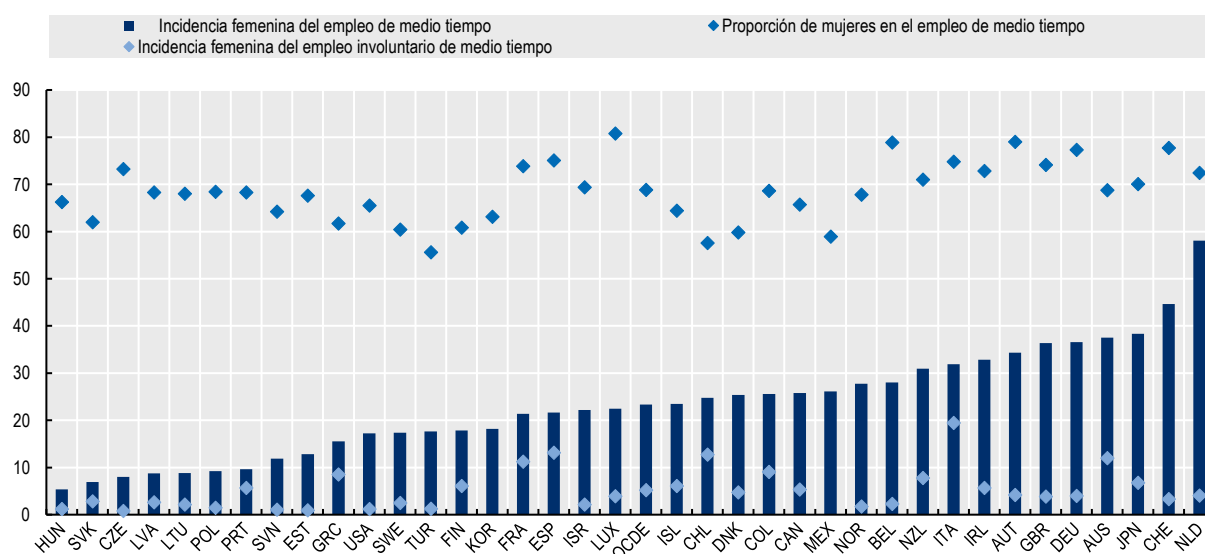
Fuente: Longitudinal EU-SILC.

### 2.1.4. Las mujeres son más propensas que los hombres a trabajar a tiempo parcial

El trabajo a tiempo parcial puede ser una opción para los empleados que necesitan reducir sus horas de trabajo de forma permanente, aunque se trata ampliamente del precio de la reducción de las ganancias y la reducción de las perspectivas profesionales (OCDE, 2017<sup>[13]</sup>; 2018<sup>[5]</sup>). Casi un cuarto de las mujeres –a menudo las madres– trabajan a tiempo parcial en los países de la OCDE, y tienen más del doble de probabilidades que los hombres de trabajar a tiempo parcial (Figura 2. 4).

#### Figura 2. 4. El trabajo a tiempo parcial es más frecuente entre las mujeres

Incidencia y participación del empleo femenino a tiempo parcial e involuntario a tiempo parcial, 2018, en porcentaje



Nota: El empleo a tiempo parcial como proporción del empleo total. "Tiempo parcial" aquí se refiere a las personas que por lo general trabajan por menos de 30 horas por semana en su trabajo principal. Para Japón y Corea, el empleo a tiempo parcial se basa en las horas de trabajo semanales reales y no habituales. Población de personas de 15 años o más, excepto España, Italia y el Reino Unido, donde el límite de edad inferior es de 16 años. Para Irlanda y Portugal, el empleo a tiempo parcial se refiere a 2017. Promedio no ponderado de la OCDE para todos los países excepto Corea y México, donde faltan datos sobre el empleo involuntario a tiempo parcial.

Fuente: Base de datos sobre el empleo de la OCDE <http://www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm>

StatLink 2 <https://stat.link/i10a6b>

Más allá de las cifras medias, el empleo femenino a tiempo parcial difiere ampliamente entre los países de la OCDE Figura 2. 4 que van desde menos de 15% en los países de Europa del Este y Portugal hasta casi 60% en los Países Bajos. Las mujeres representan la mayoría de los empleos a tiempo parcial en

todos los países. En Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza, 4 de cada 5 mujeres realizan empleos a tiempo parcial.

No hay una conclusión definitiva por la que la proporción de trabajo a tiempo parcial difiera tan ampliamente entre los países de la OCDE. El marco institucional puede desempeñar un papel para explicar las diferencias entre países, pero no parece haber una relación clara entre la generosidad de la protección de los trabajadores a tiempo parcial y la incidencia del trabajo a tiempo parcial. Las políticas de cuidado infantil también pueden desempeñar un papel en incentivar a las mujeres a ocupar trabajos a tiempo parcial (OCDE, 2010<sup>[14]</sup>). En particular, varios estudios encuentran un efecto positivo de la reducción de los costos de cuidado infantil en la oferta de mano de obra materna (Baker, Gruber y Milligan, 2015<sup>[15]</sup>; Berlinski y Galiani, 2007<sup>[16]</sup>; Carta y Rizzica, 2018<sup>[17]</sup>).

Los empleados a tiempo parcial tienden a recibir salarios por hora más bajos en todos los países de la OCDE (OCDE, 2010<sup>[14]</sup>; 2018<sup>[5]</sup>). Las características individuales explican parte de la penalización salarial a tiempo parcial, pero las diferencias de perfil ocupacional son más importantes para contabilizar las diferencias salariales entre los trabajadores a tiempo parcial y a tiempo completo. (Manning y Petrongolo, 2008<sup>[18]</sup>) La inseguridad laboral es mayor entre los empleados a tiempo parcial y más para los hombres que para las mujeres. Los trabajadores a tiempo parcial también participan en menos formación y tienden a ser menos optimistas sobre sus perspectivas profesionales. Sin embargo, los trabajadores, especialmente las mujeres, utilizan el trabajo a tiempo parcial como la forma principal de lograr el equilibrio entre la vida laboral y la vida (Mas y Pallais, 2019<sup>[19]</sup>).

A pesar de la mayor inseguridad laboral y la reducción de los salarios, en la mayoría de los países los empleados a tiempo parcial trabajan horas más cortas por elección, a pesar de que esta elección a menudo está dictada por limitaciones externas, como responsabilidades familiares desiguales dentro de las parejas (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>). En 2018, solo 5.2% del empleo femenino fue trabajo involuntario a tiempo parcial (Figura 2. 4), es decir, trabajar menos horas de las deseadas porque no pudieron encontrar un trabajo a tiempo completo. Las pruebas de los Países Bajos, el país con mayor cuota de empleo a tiempo parcial, muestran que las mujeres que trabajan a tiempo parcial muestran altas tasas de satisfacción laboral y no tienen como objetivo trabajar más horas (Booth and van Ours, 2013<sup>[20]</sup>). Sin embargo, hay excepciones. En Italia, Chile, Francia y España, los países con mayor cuota de trabajo involuntario a tiempo parcial, la mayoría de las mujeres a tiempo parcial hubieran querido trabajar más horas (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>).

### **2.1.5. Las tasas de pobreza son más altas entre los trabajadores con empleo atípico**

Los trabajadores con trayectorias de empleo dependiente atípico tienen tasas de pobreza de ingresos más altas (es decir, viven en un hogar con un ingreso disponible anual menos de 50% de la mediana nacional). En promedio, en 24 países europeos de la OCDE, la proporción de trabajadores que viven en hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza es de 10% entre los que tienen trayectorias de empleo a tiempo parcial y de 19% entre los trabajadores en empleos inestables; en cambio, la tasa de pobreza entre los trabajadores estándar es de 3% (Figura 2.5).

Hay una variación considerable entre los diferentes países. Entre los trabajadores con trayectorias de empleo a tiempo parcial, la tasa de pobreza es inferior a 5% en Bélgica y los Países Bajos, y alrededor o superior a 20% en España, Grecia, Letonia y Portugal. Además, en los países bálticos y Suecia, más de uno de cada cuatro trabajadores con trayectorias laborales inestables vive en un hogar con ingresos por debajo del umbral de pobreza. Entre los empleados estándar, las tasas de pobreza son más bajas y más homogéneas en todos los países, desde menos de 1% en Finlandia, Irlanda y los Países Bajos, hasta algo más de 5% en Estonia y Luxemburgo.

El empleo dependiente atípico puede ser un factor impulsor que aumenta el riesgo de caer en la pobreza de ingresos por varias razones. El potencial de ganancias puede reducirse debido a una menor intensidad de trabajo y a la reducción de los salarios actuales y futuros.

Los empleados atípicos pueden trabajar por menos horas en empleos a tiempo parcial e inestables.<sup>3</sup> Los trabajadores con trayectorias de empleo dependiente atípico también pueden sufrir una penalización en términos de salarios por hora. En comparación con los empleados estándar, los trabajadores con empleos temporales y a tiempo parcial no solo experimentan multas salariales en sus ingresos actuales (salarios por hora más bajos), sino que también tienen menos probabilidades de participar en la formación y ser promovidos, lo que afecta a los ingresos futuros (OCDE, 2010<sup>[21]</sup>; OCDE, 2014<sup>[10]</sup>).<sup>4</sup> La evidencia de la OCDE también sugiere que las características personales (por ejemplo, la edad, la educación y la experiencia laboral) desempeñan un papel menor, mientras que las características del trabajo (por ejemplo, ocupación, industria, tamaño de la empresa y contrato) explican algunas de esas sanciones (OCDE, 2010<sup>[21]</sup>).

Las características del hogar también pueden desempeñar un papel importante en la determinación del riesgo de pobreza de los empleados atípicos. La evidencia de los empleados a tiempo parcial muestra que son más propensos a ser pobres en ingresos si su trabajo es la principal fuente de ingresos del hogar que si conviven con empleados estándar con mayores ganancias (OCDE, 2015<sup>[22]</sup>).

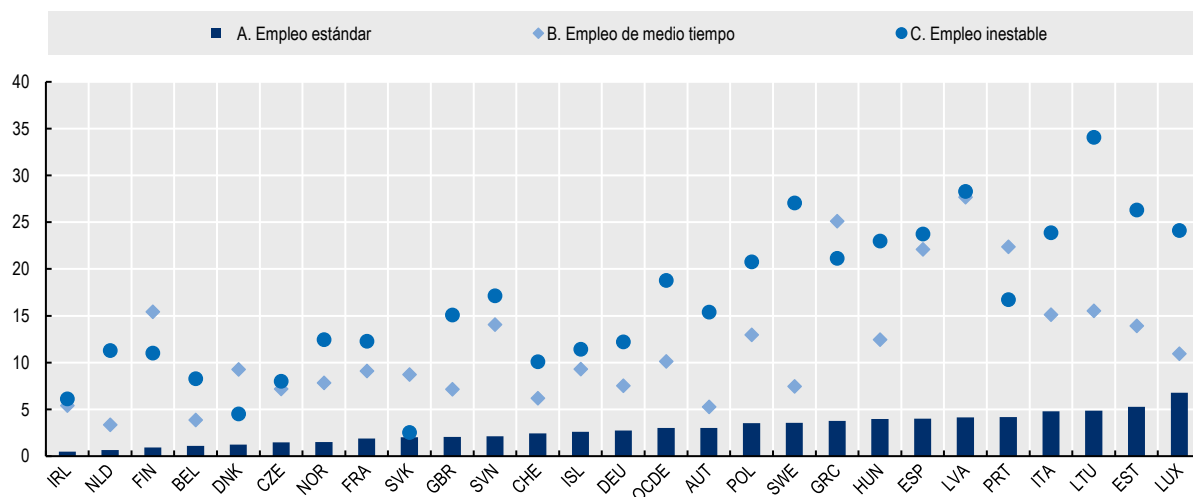
Los trabajadores con empleo a tiempo parcial e inestable también pueden experimentar sanciones en términos de acceso a las prestaciones y protecciones sociales. En muchos países, los sistemas de protección social en general, y en particular las prestaciones por desempleo, aún no se han adaptado plenamente a las necesidades y circunstancias específicas de los trabajadores en formas atípicas de empleo dependiente. Los análisis de las prestaciones sociales fuera del trabajo en seis países (España, Francia, Grecia, Hungría, Italia y el Reino Unido) encontraron que en España e Italia los empleados inestables eran menos propensos a tener acceso a prestaciones que los empleados estándar (OCDE, 2019<sup>[11]</sup>). Esta brecha también fue considerable en el Reino Unido, aunque no estadísticamente significativa. La brecha de protección social entre los empleados estándar y los atípicos fue mayor cuando se evaluó en términos de generosidad de prestaciones (cantidad de beneficios como proporción de los ingresos medios), especialmente en España, Grecia e Italia (Fernández, Immervoll y Pacifico, próximamente<sup>[23]</sup>).

Debido a sus trayectorias de trabajo inusuales, los solicitantes de empleo con empleo anterior dependiente atípico pueden no recibir el tipo de apoyo que las prestaciones de desempleo suelen proporcionar a los solicitantes de empleo con empleo estándar. Las prestaciones por desempleo, en particular, tienden a ser más difíciles de acceder para los empleados atípicos que para otros programas de seguro, como las prestaciones de maternidad y enfermedad (Avlijas, 2019<sup>[4]</sup>). De hecho, la baja cobertura de las prestaciones por desempleo –menos de uno de cada tres solicitantes de empleo reciben prestaciones de desempleo en promedio en todos los países (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>)– puede estar asociada con un empleo dependiente atípico. La condición para el acceso a las prestaciones de desempleo en los países de la OCDE se examina en la siguiente sección.



## Figura 2. 5. Tasa de pobreza por tipo de empleo dependiente

Porcentaje de empleados con ingresos disponibles del hogar por debajo del umbral de pobreza por tipo de trayectoria laboral, 2016-2018 (en porcentaje)



Nota: Los datos proceden del panel longitudinal de la Estadística de la UE sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC). Para minimizar la variabilidad año a año en pequeñas sub muestras, las agrupaciones juntan muestras de paneles rodantes que terminan con los años 2016, 2017 y 2018. La muestra está restringida a los empleados de entre 20 y 59 años de edad. Personas que no están en la fuerza de trabajo (por ejemplo, estudiantes o jubilados) están excluidos. OCDE: promedio ponderado de los países enumerados. Pobreza: se define como ingreso disponible del hogar (ajustado para el tamaño del hogar) por debajo de 50% de la mediana. El ingreso disponible de los hogares incluye, de todos los miembros del hogar, todos los componentes del ingreso personal bruto (por ejemplo, ingresos, transferencias sociales, ingresos por alquiler, transferencias regulares entre hogares recibidas e ingresos del capital) menos impuestos sobre la riqueza, transferencias regulares entre hogares pagadas y contribuciones al impuesto sobre la renta y a la seguridad social. Trayectorias de empleo: el empleo dependiente inestable comprende a aquellas personas con al menos 3 transiciones entre el empleo y el desempleo en 3 años. El empleo estándar se refiere a aquellas personas cuyo empleo es estable (es decir, no inestable) y trabajar principalmente a tiempo completo dentro de 3 años. El empleo a tiempo parcial se refiere a aquellas personas cuyo empleo es estable y trabajan principalmente a tiempo parcial dentro de 3 años.

Fuente: Longitudinal EU-SILC.

StatLink 2 <https://stat.link/hf4zvz>

## 2.2. ¿Están adaptadas las normas sobre prestaciones por desempleo al empleo atípico?

Los requisitos relacionados con el tiempo mínimo en el empleo o las contribuciones sociales son más difíciles de cumplir para aquellos que tienen un empleo inestable o a tiempo parcial. Con los frecuentes cambios de trabajo y la pérdida de puestos de trabajo, los trabajadores inestables tienden a tener una permanencia en el empleo comparativamente corta. Dependiendo del país, las diferencias entre los trabajadores con empleo estándar y atípico podrían ir más allá de una mera equivalencia proporcional de los derechos y dar como resultado un derecho menos favorable al seguro de desempleo, como un monto de prestaciones más pequeño, una duración más corta o un acceso restringido. Además, los derechos ya adquiridos pueden perderse durante un cambio en el estado de empleo o en el empleo (por ejemplo, después de una transición del empleo dependiente al trabajo por cuenta propia cuando los derechos difieren entre los estados de empleo o entre puestos de trabajo si están vinculados a una relación laboral específica). Para hacer frente a estas carencias, varios países tienen medidas especiales que incluyen exenciones para acuerdos contractuales específicos, como el empleo ocasional y el trabajo estacional (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>).

En muchos países de la OCDE, algunos trabajos a tiempo parcial son compatibles con la recepción de prestaciones de desempleo ("prestaciones de desempleo a tiempo parcial") y pueden o no abrir nuevos derechos. Algunos países ofrecen prestaciones parciales a los trabajadores cuyas horas de trabajo se han reducido ("prestaciones por desempleo de corta duración") –véase, por ejemplo Cahuc (2018<sup>[24]</sup>)–. En los sistemas contributivos, el apoyo fuera del trabajo a los trabajadores inestables a menudo incluye disposiciones que permiten que los períodos de contribución o los derechos no utilizados se lleven a los períodos de reclamación futuros.

### **2.2.1. Principales normas sobre prestaciones por desempleo**

En esta sección se describen las principales normas sobre prestaciones por desempleo centradas en su posible adaptación específica –o su falta de ella– a las circunstancias especiales de los trabajadores con empleo a tiempo parcial o inestable. Formalmente, los trabajadores con empleo a tiempo parcial e inestable tienen el mismo acceso a las prestaciones de desempleo que los trabajadores con empleo estándar. En la práctica, sin embargo, si los criterios de admisibilidad no se adaptan a sus circunstancias especiales, su nivel de acceso y protección puede ser considerablemente diferente y, en algunos casos, inadecuado. Este es particularmente el caso de los sistemas contributivos, que requieren cumplir con una cantidad mínima de tiempo en el empleo, de las horas trabajadas y/o de los ingresos recibidos.

La mayoría de las prestaciones por desempleo en los países de la OCDE son contributivas y la elegibilidad está condicionada a los requisitos de empleo (Figura 2.6). Los requisitos de desempleo de los beneficios de desempleo de primer nivel varían considerablemente entre los países de la OCDE. En promedio, el tiempo mínimo en el empleo es de unos 12 meses y oscila entre tres meses, en Islandia e Italia, hasta 24 meses en la República Eslovaca. El periodo de referencia es por término medio de unos 24 meses, y varía entre 9 meses en los Países Bajos y 6 años en España. Curiosamente, el país con el tiempo mínimo de empleo más largo, la República Eslovaca, permite un periodo de evaluación más largo para los trabajadores con contratos temporales.

Los requisitos de empleo también se aplican a algunas prestaciones de desempleo de segundo nivel. Por lo general, tanto el tiempo mínimo en el empleo como los períodos de referencia son más cortos que los beneficios de primer nivel. En Francia, sin embargo, el acceso a la prestación de desempleo de segundo nivel requiere al menos cinco años de empleo en los últimos diez años, normalmente dirigidos a los desempleados de larga duración en lugar de a los empleados atípicos.

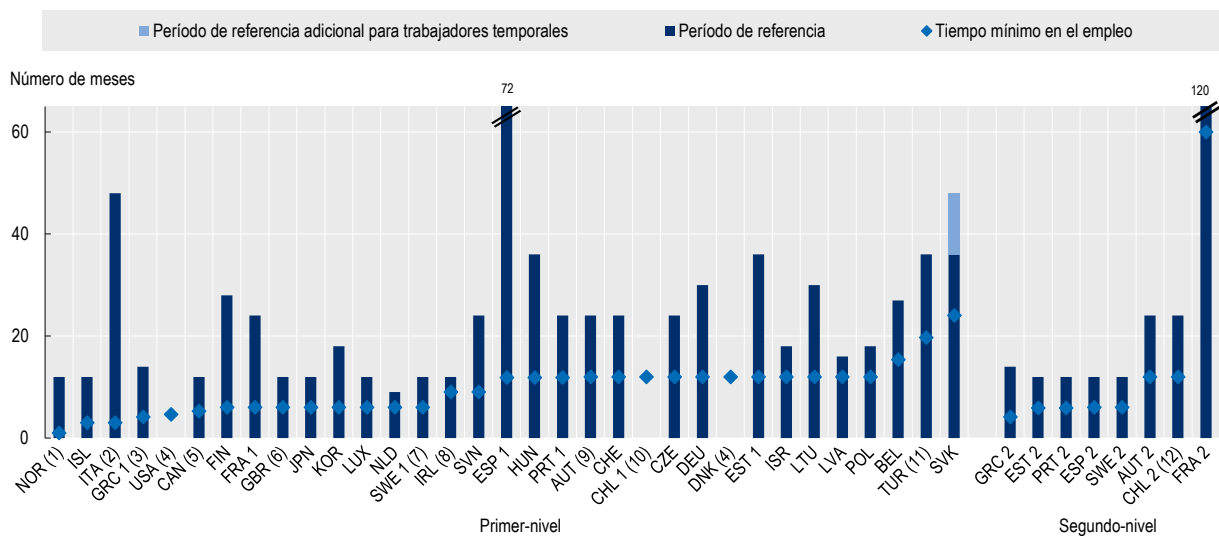
Algunos países imponen restricciones sobre la cantidad mínima de contribuciones o de las horas trabajadas, lo que puede dificultar el acceso de los empleados a tiempo parcial, que tienen menos probabilidades de cumplir esos criterios. Polonia, por ejemplo, exige que las contribuciones mensuales se basen en ingresos iguales o superiores al salario mínimo nacional. En el Reino Unido, también se requiere un nivel mínimo de ganancias para que las contribuciones cuenten para los derechos de los seguros al seguro de desempleo: el nivel mínimo de ingresos es aproximadamente 15 % de los ingresos medios a tiempo completo en el Reino Unido (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>). En Finlandia, las contribuciones deben basarse en al menos 18 horas de trabajo por semana. En Australia, el *Jobseeker Payment* proporciona protección social a los solicitantes de empleo mediante pagos probados por medios que son independientes del empleo anterior.

La financiación de las prestaciones de desempleo contributivas suele derivarse, al menos en parte, de las cotizaciones a la seguridad social pagadas por los empleados y/o empleadores. En la mayoría de los países, las contribuciones a la seguridad social incluyen "tasas de contribución al seguro de desempleo" que corresponden a la parte de las contribuciones destinadas a la protección del desempleo. Algunos países diferencian las tasas de seguro de desempleo para crear incentivos financieros para que los empleadores y los empleados elijan contratos de trabajo más estables y desalienten la colusión. El Recuadro 2. 2 muestra las normas del seguro de desempleo en una submuestra de los países de la OCDE.

Hay una variación considerable entre los países en el diseño de los sistemas de prestaciones por desempleo y, por lo tanto, en la medida en que apoyan los ingresos durante el desempleo y facilitan la búsqueda de empleo. La Figura 2. 7 resume algunos de los detalles institucionales clave de las prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel en todos los países de la OCDE, excepto Colombia. Los beneficios de desempleo de segundo nivel protegen a los solicitantes de empleo que no son (o ya no) elegibles para los beneficios de desempleo contributivos de primer nivel.<sup>5</sup> Programas especiales de desempleo, como los subsidios de formación, las prestaciones adicionales de desempleo de "nivel inferior"<sup>6</sup>, las prestaciones de asistencia social y otros programas que no están dirigidos exclusivamente a los solicitantes de empleo (por ejemplo, familiares o por enfermedad) no se consideran.

## Figura 2. 6. Requisitos de empleo en las prestaciones por desempleo

Tiempo mínimo de empleo y período de referencia, número de meses al 1° de enero de 2020



Nota: El tiempo mínimo en el empleo indica el período mínimo de contribución para ser elegible para recibir pagos de beneficios de desempleo de primer nivel. El período de referencia es el período para evaluar si se cumple la condición de empleo respectiva. Las prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel se identifican por el acrónimo del país más el número 1 y el número 2, respectivamente. Los beneficios de segundo nivel solo se incluyen si la reclamación está condicionada al cumplimiento de una condición de empleo. En los países sin prestaciones de desempleo de segundo nivel contributivas, los beneficios de primer nivel se identifican únicamente por el acrónimo del país. No se muestran los países en los que los beneficios de primer nivel no están condicionados al cumplimiento de una condición de empleo.

(1) Requisito de ganancias mínimas de NOK 149 787 en los últimos 12 meses o, alternativamente, NOK 299 574 en los últimos tres años. (2) Al menos 30 días de empleo en los 12 meses anteriores al inicio del período de desempleo. (3) O 200 días en los últimos dos años. (4) También se aplica la condición de ganancias. (5) Suponiendo 40 horas de semana laboral. (6) seis meses en cualquiera de los dos últimos años. (7) La prestación de primer nivel exige que los reclamantes cumplan un período mínimo de afiliación en un fondo de seguro de desempleo (A-kassa) de 12 meses. (8) O 26 contribuciones semanales en cada uno de los dos años anteriores. El reclamante también debe haber hecho 104 contribuciones semanales en toda la carrera. (9) Reclamación de beneficios de desempleo: 12 meses en un plazo general de dos años y 6.5 meses en un plazo de un año para las personas menores de 25 años. Para todas las reclamaciones posteriores de la UB, siete meses dentro de un año o 12 meses dentro de dos años. (10) El reclamante debe tener 12 meses de contribuciones desde el período de desempleo anterior o la última vez que se realizó un retiro de la cuenta individual; las tres últimas contribuciones deben ser continuas y con el mismo empleador. (11) El reclamante debe haber celebrado el contrato de trabajo durante los últimos 120 días antes de su rescisión. (12) Las tres últimas contribuciones mensuales antes del desempleo deben ser continuas y con el mismo empleador.

Fuente: Modelo de beneficios fiscales y base de datos de políticas de la OCDE (<http://oe.cd/TaxBEN>), Avilijas, (2019<sup>[4]</sup>) e información recopilada por la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE.

StatLink 2 <https://stat.link/3qmgtc>

La mayoría de los beneficios de desempleo son contributivos y no se someten a pruebas de medios, especialmente si son beneficios de primer nivel. De las 47 prestaciones por desempleo, 37 son contributivas y 10 no contributivas (Figura 2.7, Panel A). Solo en Australia y Nueva Zelanda, las prestaciones de desempleo de primer nivel no son contributivas ni probadas con medios. La mayoría de las prestaciones de desempleo de segundo nivel no son contributivas y se prueban los medios. Solo en Austria y Chile, las prestaciones de desempleo de segundo nivel son contributivas y no significan prueba. Por el contrario, en España, Estonia, Francia y Portugal, las prestaciones de desempleo de segundo nivel son contributivas y los medios probados.

Por lo general, las prestaciones de desempleo de segundo nivel están sujetas a estrictas pruebas de ingresos y activos, lo que puede obstaculizar el acceso de los solicitantes de empleo en los hogares con otras fuentes de ingresos, como los ingresos de un cónyuge. Entre los países de la OCDE con una prestación por desempleo de segundo nivel, solo en Austria y Chile la prestación no se somete a pruebas de medios (Figura 2.7, Panel B). En Austria, Francia y Grecia, las prestaciones de desempleo de segundo nivel solo están disponibles para las personas que se quedaron sin la prestación de primer nivel, por lo que no están disponibles para los solicitantes de empleo que no calificaron para la prestación primaria en primer lugar.

En algunos países, las prestaciones de desempleo de segundo nivel facilitan el acceso a los empleados atípicos a través de necesidades de empleo menos exigentes. En España, la prestación por desempleo de segundo nivel requiere un tiempo mínimo más corto en el empleo (seis meses en general, tres meses en caso de tener responsabilidades familiares). En el Reino Unido y Finlandia, las prestaciones de desempleo de segundo nivel no dependen del empleo anterior.

En general, la cantidad de prestaciones de desempleo contributivas de primer nivel fluctúa entre una cantidad mínima y máxima, mientras que las prestaciones de desempleo de segundo nivel, no contributivas y probadas por medios, tienen cantidades fijas. Los montos de las prestaciones suelen ser considerablemente más altos en el primer nivel que las prestaciones de desempleo de segundo nivel, pero la diferencia depende de si el derecho a la prestación de primer nivel está más cerca del límite mínimo o máximo. En la Figura 2.7 indica el monto de la prestación para un receptor que previamente gana un salario equivalente a dos tercios del salario promedio en el país.<sup>7</sup> En estas circunstancias, en la mayoría de los países, los montos de las prestaciones de desempleo de primer nivel superan las de las prestaciones de segundo nivel por un margen significativo (al menos 10 puntos porcentuales del salario promedio).

En algunos países, sin embargo, los importes de las prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel son similares (Figura 2.7, Panel A). En Austria, donde el acceso al beneficio de segundo nivel está condicionado a agotar el beneficio de primer nivel, el importe del beneficio de segundo nivel es ligeramente inferior al del beneficio de primer nivel, aunque se trata de pruebas de medios y otros ingresos de los hogares reducen el derecho. En Irlanda y el Reino Unido, los importes de las prestaciones de primer y segundo nivel son los mismos. Esto puede ayudar a explicar por qué solo 14% de los reclamantes de la prestación por desempleo en el Reino Unido reciben la prestación de primer nivel (Bradshaw y Bennett, 2017<sup>[30]</sup>; Avlijas, 2019<sup>[4]</sup>).

En Estonia, Finlandia, Grecia, Portugal, España y Suecia, el importe del beneficio de segundo nivel probado en medios a tipo fijo es similar al importe mínimo del beneficio de primer nivel relacionado con los ingresos (Figura 2.7, Panel A). En el caso de Finlandia, no solo los importes son los mismos, sino también el criterio de los medios aplicados al beneficio de segundo nivel tiene un impacto limitado en los importes de las prestaciones, ya que muchas fuentes de ingresos no se tienen en cuenta por completo (por ejemplo, beneficios del cónyuge, asistencia social y subsidio de vivienda). A diferencia de otros sistemas de seguridad social relacionados con los ingresos, en Finlandia, la prestación de primer nivel no tiene un techo superior para el nivel de prestaciones. Esta característica tiene como objetivo incentivar a los asalariados a contribuir al sistema.

## Recuadro 2. 2. Tasas de contribución al seguro de desempleo de empleados y empleadores

En algunos países, las cotizaciones a la seguridad social para el seguro de desempleo varían para tipos específicos de empleo, incluidos los contratos temporales y a tiempo parcial. Las tasas totales de contribución, es decir, tanto las contribuciones de empleadores como de empleados, varían de 0.9% de los salarios antes de impuestos en Japón a 8.3% para los empleados temporales en España. En la mayoría de los países con planes de seguro de desempleo contributivo, la mayor parte de las contribuciones totales corre a cargo del empleador. La relación entre empleador y empleado oscila entre 50:50 en Finlandia y 100:0 en Francia<sup>1</sup>, Países Bajos y Polonia. Algunos países aplican diferentes tasas de contribución según la ocupación (Japón), el tipo de empleo a cargo (España y Países Bajos) y los salarios (Austria y el Reino Unido).

Las diferentes tasas de cotización de los contratos temporales e indefinidos en España y los Países Bajos pueden alterar significativamente los incentivos de los empleadores y los empleados para favorecer un determinado tipo de contrato. En Francia, un nuevo sistema de calificación de la experiencia de acuerdo con las tasas de separación de puestos de trabajo específicas de la empresa modificará las tasas de contribuciones de los empleadores a partir de enero de 2021.<sup>2</sup> Los empleadores pagarán una tasa reducida si las tasas de separación de las empresas están por debajo de las tasas de separación sectorial media. El piso de contribución del nuevo sistema es de 3% y el techo es de 5.05%. Un estudio reciente sugiere, sin embargo, que, al aumentar el costo del trabajo marginal, gravar los puestos de trabajo temporales de corta duración [...] aumenta la proporción de contratos abiertos, pero reduce la duración media de los puestos de trabajo y disminuye la creación de empleo, el empleo y el bienestar de los trabajadores desempleados (Cahuc et al., 2019<sup>[25]</sup>).

Del mismo modo, las discontinuidades en el calendario de cotización, como en Austria y el Reino Unido, pueden dar lugar a un comportamiento coordinado de los empleadores y de los trabajadores para determinar los salarios o adaptar la participación en el mercado laboral. Los resultados de estudios empíricos que explotan discontinuidades en los límites máximos de cotización a la seguridad social para los empleadores indican que la oferta de mano de obra y las respuestas salariales son pequeñas a insignificantes (Saez, Matsaganis y Tsakloglou, 2012<sup>[26]</sup>; Saez, Schoefer y Seim, 2019<sup>[27]</sup>). En el extremo inferior de la distribución salarial, sin embargo, la reducción de los impuestos o las cotizaciones a la seguridad social de los empleados puede alterar significativamente la oferta de mano de obra (Meyer y Rosenbaum, 2001<sup>[28]</sup>; Chetty, Friedman y Saez, 2013<sup>[29]</sup>). Teniendo en cuenta esto, las fuertes discontinuidades de las cotizaciones a la seguridad social con bajos niveles de ingresos en Austria y el Reino Unido pueden afectar tanto a la decisión de trabajar (amplio margen) como al número de horas de trabajo (margen intensivo).

<sup>1</sup> En Francia, las contribuciones pagadas sobre los salarios no son la única fuente de financiación. La protección por desempleo también está financiada por un impuesto general de 1.47% sobre los ingresos del mercado.

<sup>2</sup> Francia implementó diferentes tipos de contribución por tipos de contrato en 2013, pero los suprimió en 2017. Desde enero de 2020, se aplica un tipo fijo de 10 euros a los contratos basados en "CDD d'usage", se trata de un contrato temporal flexible específico que solo se ha aumentado en determinados sectores de actividad. Además, para determinados sectores de actividad (estibadores y trabajadores del entretenimiento), en lugar de este impuesto al suelo, se aplica un aumento de la tasa de contribuciones de los empleadores al seguro de desempleo de 0.05 puntos a los contratos de duración determinada "CDD d'usage" de menos de tres meses.

La duración máxima de las prestaciones de desempleo de primer nivel tiende a ser más corta que la de los beneficios de segundo nivel. En la mayoría de los países, la duración máxima de las prestaciones de desempleo de primer nivel es de hasta 36 meses, siendo 24 meses el límite más frecuente (Figura 2.7, Panel B). En las prestaciones de desempleo de primer nivel no contributivas y probadas por medios de Australia y Nueva Zelanda no existe un límite máximo de duración. Del mismo modo, no se aplica ningún límite de duración máxima en Bélgica, donde las prestaciones de desempleo de primer nivel son contributivas y no se someten a pruebas. En varios países, la duración de las prestaciones de desempleo

de segundo nivel es ilimitada. En la mayoría de los casos, estos beneficios con duración ilimitada son medios probados. En Austria, sin embargo, la prestación no es un medio probado sobre los ingresos de los hogares, aunque se suspende si el reclamante gana por encima de la base mínima de las cotizaciones sociales.<sup>8</sup> Entre las prestaciones de desempleo de segundo nivel con duración limitada, la duración máxima oscila entre nueve meses en Estonia y 24 meses en Portugal.

### **2.2.2. Normas detalladas de prestaciones por desempleo**

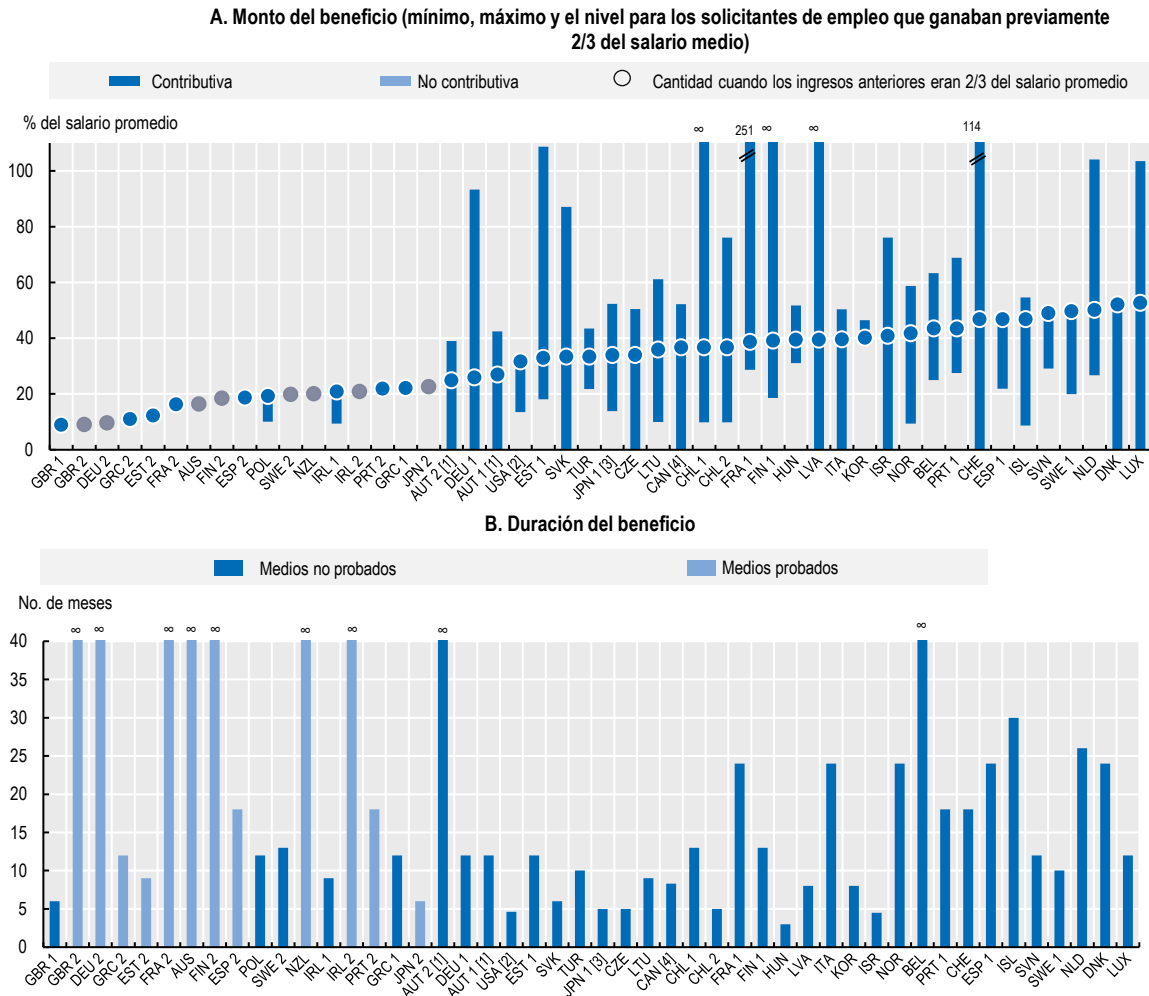
En esta sección se describen las reglas detalladas de las prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel que pueden afectar a los trabajadores con empleo a tiempo parcial e inestable de manera diferente a los empleados estándar. Los datos se basan en un cuestionario personalizado, que se presentó a 11 países miembros de la OCDE (Australia, Austria, Canadá, España, Finlandia, Francia, Japón, Letonia, los Países Bajos, Polonia y el Reino Unido). Esta selección de países tiene por objeto ilustrar las prestaciones por desempleo en los países europeos y no europeos, basadas en sistemas contributivos y no contributivos, utilizando y no utilizando pruebas de medios, y con diferentes niveles de complejidad jurídica y condiciones de acceso. La información detallada sobre la legislación sobre prestaciones por desempleo se resume en la Tabla 2.2.

En todos los países seleccionados, los reclamantes de beneficios con empleo a tiempo parcial anterior están sujetos a las mismas condiciones de acceso que aquellos que anteriormente trabajaban a tiempo completo. Sin embargo, el cálculo de los importes de los beneficios puede diferir, especialmente en el caso de los beneficios de primer nivel. En la mayoría de los países (Austria, Canadá, España, Francia, Japón, Letonia y los Países Bajos), la cantidad de beneficios de primer nivel se calcula a proporción, es decir, en proporción al salario del trabajo anterior. En Australia, Polonia y el Reino Unido, donde el importe de las prestaciones es a un tipo fijo, los solicitantes de empleo que anteriormente trabajaban a tiempo parcial reciben la misma cantidad que los que trabajaban anteriormente a tiempo completo. Finlandia tiene un sistema híbrido que combina un componente fijo con un suplemento proporcional a las ganancias. Los importes de los beneficios de segundo nivel también son independientes de las horas anteriores trabajadas en Finlandia, Francia y el Reino Unido. Por el contrario, en Austria y España, los importes de los beneficios de segundo nivel se calculan en proporción al número anterior de horas trabajadas.

Muchos países utilizan planes de prestaciones por desempleo a tiempo parcial, que permiten a los reclamantes mantener parte de sus prestaciones por desempleo mientras ganan bajos salarios de un trabajo. Estos esquemas apuntan a personas que han perdido un tiempo completo y han encontrado un trabajo a tiempo parcial o han perdido un trabajo secundario, y están buscando un nuevo trabajo con el fin de trabajar más horas (Cahuc, 2018<sub>[24]</sub>). Normalmente, los trabajos están restringidos a una base temporal o sujetos a límites específicos con respecto a las horas de trabajo y/o ganancias.

A excepción de Letonia y Polonia, todos los países analizados tienen planes de desempleo a tiempo parcial, aunque se aplican condiciones específicas. La mayoría de los países establecen un límite implícito de ganancias en el desempleo a tiempo parcial al eliminar gradualmente el monto del beneficio reduciéndolo en función de los salarios devengados. Algunos beneficios de desempleo operan, sin embargo, límites explícitos basados en ganancias, horas o duración. Existen límites explícitos de obtención de ingresos en Austria (inferior al "límite marginal de ingresos"), el beneficio de segundo nivel en Japón (80 000 JPY) y los Países Bajos (87.5% del importe de la prestación). Los límites del número de horas trabajadas se imponen en Finlandia (80% del tiempo completo), el beneficio de primer nivel en Japón (20 horas por semana) y España (70% del tiempo completo). En Francia, la prestación por desempleo de segundo nivel establece un límite de duración, ya que el trabajo solo es compatible con la prestación durante un máximo de tres meses.

**Figura 2.7. Principales características de las prestaciones por desempleo, 2020**



Nota: El Panel A muestra el intervalo entre el beneficio mínimo y el máximo como porcentaje del salario promedio y la cantidad a la que el solicitante de empleo tiene derecho cuando los ingresos del trabajo anterior eran exactamente dos tercios del salario promedio. El panel B muestra la duración máxima en meses. Las prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel se identifican por el acrónimo del país más el número 1 y el número 2, respectivamente. En los países sin prestaciones de desempleo de segundo nivel, los beneficios de primer nivel se identifican únicamente por el acrónimo del país.

Las reglas y cálculos de beneficios asumen a una persona de 40 años en un solo hogar sin hijos y no elegible para ningún suplemento. Para otros tipos de hogares y grupos de edad, véase los informes anuales de los países con beneficios fiscales de la OCDE. En algunos países, los mínimos de beneficios pueden ser inferiores a los indicados para los antiguos empleados a tiempo parcial (no considerados).

Prestaciones por desempleo al 1 de enero de 2020. Los montos de los beneficios para el solicitante de empleo que anteriormente ganaban 2/3 del salario medio estimado combinando los resultados de la calculadora web de beneficios fiscales de la OCDE para 2018 y la información recopilada por la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE para 2020. Las estimaciones del monto del beneficio en 2/3 del salario promedio asumen además que los reclamantes están en el segundo mes de beneficios y tienen largo historial de contribución (22 años). Salario medio: valor bruto anual para un trabajador a tiempo completo. Los salarios para 2020 son estimaciones salariales preliminares basadas en datos salariales medios proyectados, calculados por la Secretaría. Todas las estimaciones utilizan importes de beneficios anualizados.

[1] Los beneficios podrán prorrogarse hasta un máximo de 48 meses si participan en determinadas políticas activas del mercado de trabajo.

[2] La información sobre Estados Unidos refleja la situación del plan de beneficios de desempleo de Michigan.

[3] Los reclamantes considerados difíciles de volver a emplear pueden recibir hasta 360 días de beneficios de desempleo.

[4] La duración máxima del beneficio está determinada por la tasa de desempleo regional. La duración máxima estimada que se muestra aquí se basa en la tasa de desempleo nacional para diciembre de 2019.

Fuente: Modelo de beneficios fiscales y base de datos de políticas de la OCDE ([www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm](http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages.htm)) e información recopilada por la Dirección de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE.

StatLink 2 <https://stat.link/ib7fo5>



Algunos países alientan a los beneficiarios de prestaciones por desempleo a asumir trabajos a tiempo parcial utilizando incentivos financieros que permitan a los beneficiarios "mantener" parte de los ingresos adicionales recibidos en los salarios al no reducir el monto de la prestación en la misma magnitud. Las prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel en Austria y las prestaciones de segundo nivel en Francia no reducen la cantidad de prestaciones con salarios ganados, aunque ambas aplican límites, como se ha visto anteriormente. En Australia, Canadá, Finlandia, Francia (beneficio de primer nivel) y los Países Bajos, los beneficios aplican "tasas de retiro", que reducen la magnitud de los beneficios a un ritmo más lento que los salarios. Además, en Australia, Finlandia y el Reino Unido, las prestaciones aplican "indicios de ingresos", que ignoran parte del importe de las ganancias que se deducirá de la prestación. Solo España y el beneficio de primer nivel en Japón no ofrecen ningún incentivo financiero.

Al reunir los límites e incentivos al desempleo a tiempo parcial la Tabla 2.2 presenta la suma máxima posible de prestaciones y ganancias por desempleo (SUBE), expresada como proporción del salario promedio en el país. SUBE oscila entre 9% en el Reino Unido y 70% en Canadá. La suma de las prestaciones y los ingresos por desempleo también puede alcanzar niveles de 40% del salario medio en Austria, España, Finlandia, Francia, Japón y los Países Bajos (solo prestaciones de primer nivel).

Los trabajadores que experimentan un empleo inestable, con transiciones repetidas entre el trabajo y el desempleo, pueden no satisfacer todas las condiciones de prestaciones por desempleo al solicitarlo por un tiempo posterior. Para facilitar su acceso, algunos países utilizan normas de "recarga", con condiciones de acceso específicas para los solicitantes de empleo que no solicitan la prestación por desempleo por primera vez. En Austria, por ejemplo, las personas que recibieron las prestaciones de desempleo anteriores se ven favorecidas por un requisito de empleo alternativo (28 semanas de empleo en los últimos 12 meses) además de la disponible para los demandantes por primera vez (52 semanas en los últimos 24 meses).

Las normas que flexibilizaron las reclamaciones de beneficios repetidos pueden producir incentivos para que los trabajadores y los empleadores ajusten su comportamiento. Los derechos de prestaciones por desempleo fácilmente disponibles después del final de los contratos temporales pueden desencadenar "efectos por secuencia" (es decir, movimientos repetidos dentro y fuera del desempleo) porque las solicitudes de prestaciones no se limitan a situaciones en las que la empresa tiene una razón económica objetiva para los despidos (OCDE, 2002<sup>[31]</sup>).

Algunos países reducen el importe de las prestaciones de desempleo de primer nivel después de algún período para fomentar la búsqueda de empleo (España, Francia, Letonia y los Países Bajos).<sup>9</sup> Sin embargo, estas reducciones también pueden incentivar a los trabajadores con empleo intermitente a planificar estratégicamente sus períodos de empleo de manera que se maximice la cantidad de los pagos de prestaciones por desempleo (Fontaine y Malherbet, 2016<sup>[9]</sup>; Agacharse, 2010<sup>[7]</sup>; Le Barbanchon, 2016<sup>[8]</sup>).

En algunos países, el solicitante de empleo puede mantener los derechos no utilizados si encuentra trabajo a tiempo completo antes de agotar la duración de la prestación a la que tiene derecho. Los trabajadores con un empleo inestable pueden acceder a esos derechos no utilizados en un período de desempleo posterior. Las normas para salvar los derechos no utilizados difieren significativamente entre los países y benefician a los programas. Los derechos no utilizados a las prestaciones de desempleo se pierden por completo en Polonia y Letonia,<sup>10</sup> por lo que los trabajadores deben reconstruir sus derechos de beneficio desde cero cada vez que comienzan un nuevo período de empleo. En Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, las condiciones estrictas determinan si se mantienen los derechos para los períodos de desempleo subsiguientes.<sup>11</sup> En España, los derechos "antiguos" (no utilizados) se mantienen, pero no se pueden acumular con "nuevos" derechos. Si, debido a un período reciente de empleo, los solicitantes de empleo son elegibles para "nuevos derechos", deben elegir entre el derecho antiguo y el nuevo, y descartar el otro. En las normas de prestaciones de desempleo de primer nivel de Francia, los solicitantes de empleo pueden acumular derechos antiguos y nuevos, siempre y cuando terminen primero

el antiguo antes de reclamar el nuevo. De lo contrario, los solicitantes de empleo tienen el *droit d'option*, que les permite empezar a recibir el nuevo derecho, mientras que descarta el anterior. En algunos países, como Francia y Japón, los derechos no utilizados pueden pagarse (en parte) como una prestación en el trabajo o como una prestación/bono de reemplazo.

Aproximadamente la mitad de los países mostrados utilizan los períodos de espera de las prestaciones para incentivar la búsqueda de empleo durante un período de desempleo. Sin embargo, estas disposiciones también pueden dificultar el acceso de las personas con empleo inestable. Los períodos de espera suelen durar una semana y se aplican a todos los solicitantes, pero las circunstancias individuales pueden extenderlos a un mes o más en Australia o (para beneficios de segundo nivel) en España. En algunos países, se renuncia a los períodos de espera para aquellos con empleo inestable, es decir, si el último pago de la prestación se recibió un corto período de tiempo antes (12 semanas en el Reino Unido y 12 meses en Francia).

**Tabla 2. 2. Resumen de las reglas de beneficios de desempleo que repercuten de manera diferente en los empleados atípicos**

Países seleccionados, 2020

	Empleo a tiempo parcial antes del desempleo	A tiempo parcial sin empleo	Empleo inestable			
			Recarga	Cantidad a lo largo del tiempo	Derechos no utilizados	Período de espera
<b>Australia</b>						
<b>1er nivel</b> <i>Newstart Allowance</i> (Pago del solicitante de empleo) [1]	Mismos requisitos e importes que a tiempo completo.	Compatibles. No tener en cuenta 104 AUD por dos semanas, tasa de retirada de transferencia de 50 % entre 104 254 AUD y 60% por encima de dicho umbral. 2 SUBE*: 31% de AW.	No aplicable.	Sin reducción	No aplicable.	7 días para todos. Se puede aplicar un período de espera adicional para trabajos estacionales de alta remuneración.
<b>Austria</b>						
<b>1er nivel</b> <i>Arbeitslosengeld</i> (Prestaciones por desempleo)	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Importe calculado prorrateado a ganancias en el período de referencia.	Totalmente compatible si los ingresos por debajo del límite de ingresos marginales de 461 euros al mes. <sup>[2]</sup> SUBE*: 48% AW.	Acceso facilitado: Solo 28 semanas de empleo en los últimos 2 años si los períodos de desempleo repetidos.	Sin reducción.	Mantuvo. Los derechos antiguos se pueden utilizar durante 5 años después del último día de recepción de beneficios. El nuevo derecho anula el anterior.	Ninguno.
<b>2do nivel</b> <i>Notstandshilfe</i> (Ayuda de emergencia)	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Importe calculado prorrateado a las horas de trabajo.	Totalmente compatible hasta ganancias de 461 euros. SUBE*: 46% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	Sin reducción.	.	Ninguno.

	Empleo a tiempo parcial antes del desempleo	A tiempo parcial sin empleo	Empleo inestable			
			Recarga	Cantidad a lo largo del tiempo	Derechos no utilizados	Período de espera
<b>Canadá</b>						
<b>1er nivel</b> Employment Insurance (Seguro de empleo)	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Importe (prorrateado) y duración calculada por número de horas de contribución.	Compatibles. Tasa de retiro de transferencia del 50% hasta el 90% de los ingresos de referencia; tasa de retirada de transferencia del 100% por encima de este umbral. SUBE*: 70% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras reclamaciones y posteriores.	No hay reducción.	Mantenido, si el beneficio fue suspendido debido a los altos ingresos del trabajo parcial. Se retiró después de que finalice el período de beneficios.	7 días para todos.
<b>Finlandia</b>						
<b>1er nivel</b> <i>Peruspäiväraha</i> <i>Ansiosidonnainen Työttömyyspäiväraha</i> (Subsidio diario básico Subsidio por desempleo relacionado con los ingresos)	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Semanas de trabajo definidas como de al menos 18 horas de trabajo. El importe incluye un componente básico fijo y una pieza basada en ganancias.	Compatibles. Tasa de retirada de transferencia del 50% por encima de 311 euros; La suma de beneficios y ganancias no puede exceder los ingresos de referencia, las horas de trabajo no pueden exceder 80% de las horas de tiempo completo. SUBE*: 65% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras reclamaciones y posteriores.	No hay reducción.	Mantuvo. El nuevo derecho anula el anterior.	7 días para todos.
<b>2do nivel</b> Työmarkkinatuki (Apoyo al mercado laboral)	Los mismos requisitos y cantidades que a tiempo completo.	Compatibles. Se aplican las mismas reglas que para el beneficio de primer nivel. Ganancias del trabajo a tiempo parcial ignoradas en la prueba de medios. SUBE*: 46% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	Sin reducción.	.	7 días para todos.
<b>Francia</b>						
<b>1er nivel</b> <i>Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)</i> (Subsidio de asistencia para el regreso al trabajo)	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Importe calculado prorrateado al número de horas trabajadas.	Compatibles. Tasa de retiro de transferencia de alrededor de 70%. SUBE*: 55% de AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	30% de reducción después de 6 meses si el salario de referencia es superior a 4 500 EUR por mes.	Se mantiene, dentro del límite de 5 años desde la apertura de la derecha. Puede optar por un nuevo derecho o uno antiguo.	Exento de 7 días de espera si ya lo tenía en los últimos 12 meses.

	Empleo a tiempo parcial antes del desempleo	A tiempo parcial sin empleo	Empleo inestable			
			Recarga	Cantidad a lo largo del tiempo	Derechos no utilizados	Período de espera
<b>2<sup>do</sup> nivel</b> <i>Allocation de solidarité spécifique (ASS)</i> (Subsidio de Solidaridad Específico)	Los mismos requisitos y cantidades que a tiempo completo.	Totalmente compatible hasta 3 meses (en el límite de los derechos restantes hasta la renovación posterior). SUBE*: n/a.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	Sin reducción.	Totalmente pagado hasta la próxima nueva aplicación.	Ninguno.
<b>Japón</b>						
<b>1<sup>er</sup> nivel</b> <i>Koyo hoken</i>	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Importe calculado prorrateado a los ingresos del período de referencia.	Compatible para trabajos remunerado de hasta 4 horas al día y 20 horas por semana. Tasa de retiro de transferencia de 100%. SUBE*: 40% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	No hay reducción.	Se paga parcialmente como prestación en el trabajo si queda al menos un tercio de los días de prestaciones (al menos 45 días).	7 días para todos.
<b>2<sup>do</sup> nivel</b> <i>Kyuusyokusyashienseido</i>	Los mismos requisitos y cantidades que a tiempo completo.	Totalmente compatible hasta ganancias de JPY 80 000 por mes. SUBE*: 41% AW	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones	No hay reducción.	n/a.	Ninguno.
<b>Letonia</b>						
<b>1<sup>er</sup> nivel</b> <i>Bezdarbnieka pabalsts</i> (Prestaciones por desempleo)	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Importe calculado sobre la base de salarios pasados promedio.	No es compatible. Suspensión temporal para máx. 2 meses, de lo contrario terminación. SUBE*: n/a.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	Reducción de 25% en meses 3-4, Reducción de 50% en meses 5-6; Reducción de 55% en meses 7-8	Cayó.	Ninguno.
<b>Países Bajos</b>						
<b>1<sup>er</sup> nivel</b> <i>Werkloosheidswet/ Toeslagenwet</i>	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Importe calculado prorrateado a salario bruto.	Compatibles. Tasa de retirada de transferencia de 75% en los primeros 2 meses y de 70% posteriormente. Las ganancias del trabajo no pueden exceder 87.5% del monto del beneficio. SUBE*: 61% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	7% de reducción después de 2 meses.	Se conserva solo si: las horas de trabajo semanales son aproximadamente las mismas que antes de quedar desempleados y los ingresos del nuevo empleo son inferiores al 7.5% del importe de la prestación por desempleo.	Ninguno.

	Empleo a tiempo parcial antes del desempleo	A tiempo parcial sin empleo	Empleo inestable			
			Recarga	Cantidad a lo largo del tiempo	Derechos no utilizados	Período de espera
<b>Polonia</b>						
<b>1er nivel</b> <i>Zasitek dla bezrobotnych</i> (Prestaciones por desempleo)	Los mismos requisitos y cantidades que a tiempo completo. El salario debe ser superior al umbral de cotización del seguro de desempleo social.	No compatible. Posibilidad de recibir la asignación de activación si se ocupa de un empleo por debajo del salario mínimo. SUBE*: n/a.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	Sin reducción.	Cayó. Posibilidad de recibir la asignación de activación si se ocupa de un empleo por debajo del salario mínimo.	7 días para todos.
<b>España</b>						
<b>1er nivel</b> Prestación por desempleo	Los mismos requisitos que a tiempo completo. <sup>[3]</sup> Importe calculado prorrateado al número de horas trabajadas.	Compatible entre el 10% y el 70% de las horas de trabajo a tiempo completo. <sup>[4]</sup> Tasa de retiro de transferencia del 100%. SUBE*: 47% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	28,6% de reducción después de 6 meses.	Mantenido, pero no se puede acumular con nuevos derechos. Debe optar por uno u otro.	Ninguno.
<b>2do nivel</b> Subsidio por desempleo	Los mismos requisitos que a tiempo completo. Importe calculado prorrateado a las horas de trabajo.	Compatibles. Tasa de retiro de transferencia del 100%. SUBE*: 18% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	Sin reducción.	Mantenido, pero no se puede acumular con nuevos derechos. Debe optar por uno u otro.	Período de espera de 1 mes excepto si no cumple los criterios de contribución para la interfaz de usuario.
<b>Reino Unido</b>						
<b>1er nivel</b> <i>Jobseeker's Allowance New Style</i> (Asignación de empleo Nuevo estilo)	Los mismos requisitos y cantidades que a tiempo completo.	Compatible hasta 16 horas por semana. Transferir tasas de retiro del 100% por encima de la noción de GBP 5 por 2 semanas. <sup>[5]</sup> SUBE*: 9% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	Sin reducción.	Se conserva solo si el descanso entre los períodos de desempleo es inferior a 12 semanas (de lo contrario se pierde).	7 días período de espera exento si el último derecho es inferior a 12 semanas.
<b>2do nivel</b> <i>Universal Credit</i> (Crédito Universal)	Los mismos requisitos y cantidades que a tiempo completo.	Compatibles. Tasa de retirada de transferencia del 63%. SUBE*: 15% AW.	Las mismas condiciones se aplican a las primeras y posteriores reclamaciones.	Sin reducción.	n/a.	Ninguno.

Nota: Todas las reglas y cálculos de beneficios asumen un solo hogar sin hijos. Para otros tipos de hogares, véase los informes anuales de los países con beneficios fiscales de la OCDE.

\* SUBE: Suma de prestaciones de desempleo y ganancias de empleo a tiempo parcial. Este indicador se estima a una sola persona sin hijos, de 40 años de edad, elegible para la prestación de desempleo y, si se requieren ingresos anteriores, ganando previamente dos tercios del salario promedio en el país.

<sup>[1]</sup> A partir del 20 de marzo de 2020, *Newstart Allowance* fue reemplazado por el *JobSeeker Payment*. La nueva prestación tiene las mismas tasas de pago y acuerdos de indexación que *Newstart Allowance* <https://www.dss.gov.au/about-the-department/benefits-payments/working-age-payments>.

<sup>[2]</sup> Los meses trabajados no cuentan para la elegibilidad futura de beneficios si las ganancias están por debajo de 461 EUR.

<sup>[3]</sup> En el caso de varios trabajos a tiempo parcial, solo se consideran las contribuciones de los puestos de trabajo perdidos para la elegibilidad y la duración;

<sup>[4]</sup> El trabajo a tiempo parcial durante los períodos de pago de beneficios no cuenta para cumplir con las condiciones de empleo renovadas.

<sup>[5]</sup> 20 GBP por semana en algunos casos especiales.

Fuente: Modelo de beneficios fiscales de la OCDE y base de datos de políticas y cuestionario adaptado a las autoridades nacionales.

### 2.3. Beneficios de desempleo: protección de ingresos e incentivos al trabajo financiero

¿Las prestaciones por desempleo proporcionan una protección adecuada de los ingresos y fuertes incentivos laborales a los solicitantes de empleo que se encontraban en un empleo atípico no dependiente? ¿Qué tan diferentes son los indicadores de protección de los ingresos e incentivos laborales para los solicitantes de empleo con antecedentes de empleo estándar? ¿Cuáles son las circunstancias y políticas que impulsan a los empleados atípicos a recibir un trato diferente que los empleados estándar? ¿Existen sistemas particulares (por ejemplo, basados en la contribución o en los medios probados) o mecanismos de política que hagan que las prestaciones de desempleo estén mejor equipadas para proteger a los empleados atípicos?

Para abordar estas cuestiones, esta sección desarrolla nuevos indicadores del impacto de las prestaciones de desempleo en la protección de los ingresos y los incentivos al trabajo financiero para los empleados atípicos. Los indicadores se obtienen simulando las normas sobre prestaciones de desempleo sobre escenarios de empleo que caracterizan a los trabajadores con un empleo estándar y atípico dependiente, utilizando definiciones comparables entre países. Las simulaciones calculan los derechos de prestaciones por desempleo para las personas que trabajaron *el mismo número total de horas* y ganaron la misma cantidad de salarios durante un período de varios años, pero a través de diferentes trayectorias de empleo.

Las simulaciones son similares en espíritu a los cálculos de modelos, como los basados en el modelo de beneficios fiscales de la OCDE (TaxBEN), que se utilizan comúnmente para comparar las tasas de sustitución de beneficios y los incentivos laborales. Sin embargo, TaxBEN actualmente no cubre las disposiciones sobre prestaciones para el empleo inestable. Las simulaciones se centran en las prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel descritas en la Tabla 2. 2. Los beneficios de nivel inferior, como la asistencia social, así como el apoyo en el trabajo y las disposiciones fiscales también dan forma a las consecuencias de los ingresos de estos diferentes patrones de trabajo. La contabilidad de toda la gama de palancas de políticas de beneficios fiscales requeriría una ampliación del modelo TaxBEN para abarcar el empleo inestable, que se deja a la labor futura. El Recuadro 2. 3 proporciona una descripción detallada de cada escenario, así como suposiciones adicionales.

Las simulaciones se llevaron a cabo para cuatro países de la OCDE de los 11 cuyas prestaciones de desempleo se describen en la Tabla 2. 2: Australia, España, Francia y Letonia. Si bien el objetivo a largo plazo sería incluir a todos los países de la OCDE, las simulaciones para estos cuatro países proporcionan un modelo piloto para futuras prórrogas. Estos países específicos fueron seleccionados para ofrecer diversidad en términos de geografía (países europeos y no europeos), sistema de prestaciones (contributivo y no contributivo), complejidad jurídica y condiciones de acceso. A pesar de esa diversidad, dado el pequeño número de países, las pruebas obtenidas con simulaciones tienen por objeto ilustrar y poner de relieve las cuestiones de política en lugar de ser representativas de todos los países de la OCDE.

### **2.3.1. La protección de los ingresos favorece algunas formas de trayectorias de empleo atípico sobre otras**

Las prestaciones por desempleo proporcionan diferentes grados de protección de los ingresos en función del tipo de trayectoria de empleo. Estas diferencias se observan incluso cuando los trabajadores tienen las mismas características personales, han ganado la misma cantidad de salarios y han estado dentro y fuera del trabajo el mismo número de horas, durante un período determinado.

En Australia, España, Francia y Letonia, los trabajadores con una trayectoria laboral estándar reciben al menos tanta protección de ingresos como cualquier trabajador con una trayectoria laboral atípica. De la Figura 2.9 a la Figura 2.12 ilustran los derechos de prestaciones por desempleo en cada mes y para cada escenario descrito en el Recuadro 2.3. Como resumen de estas cifras, la Figura 2.13 desglosa la protección de los ingresos en dos indicadores: *recibo* y *nivel*. El recibo mide el número de meses que se reciben las prestaciones de desempleo. El nivel evalúa el importe medio de la prestación por desempleo recibido durante el período de siete años analizado (contabilizando únicamente los meses en los que se paga efectivamente la prestación).

En Australia y Francia, en cada mes que un trabajador está completamente desempleado recibe alguna prestación por desempleo, en todos los escenarios simulados. En Francia, los trabajadores con trayectorias laborales inestables (escenarios B y C) reciben prestaciones de desempleo por el mismo número de meses (36 meses) que aquellos con empleo estándar (escenario A). Este no es el caso en Australia, Letonia y España.

En Australia, los trabajadores con una trayectoria de empleo estándar (escenario A) reciben prestaciones de desempleo por 38 meses, los trabajadores que cambian entre el empleo y el desempleo cada seis meses (escenario B) reciben la prestación de desempleo durante 40 meses, y los que cambian cada mes (escenario C) la reciben durante 60 meses. El derecho, la prueba de medios y el pago de la prestación por desempleo en Australia se evalúa cada quince días sobre la base de los ingresos de la quincena anterior. Debido a eso, el pago de beneficios cambia por quince días y puede ser recibido en un mes cuando la persona está empleada (ver los picos en la Figura 2.9). Esto explica por qué en el escenario C la prestación por desempleo se recibe en más meses que en los escenarios A y B. Sin embargo, si el número de pagos se midieran en quincenas, el número de veces entre escenarios sería el mismo.

En Letonia, los trabajadores con trayectorias de empleo inestables (escenarios B y C) reciben prestaciones de desempleo por 6 meses o menos, mientras que aquellos con empleo estándar (escenario A) lo reciben por 24 meses. La prestación por desempleo en Letonia requiere un tiempo mínimo relativamente largo en el empleo (12 meses), mientras que Letonia tiene el período de referencia más corto (16 meses) de los cuatro países (Figura 2.6). Cumplir estas condiciones de derecho es difícil para aquellos con patrones de empleo inestables. Letonia tampoco tiene prestaciones de desempleo de segundo nivel como protección adicional para las personas con registros de contribución más cortos.

En España, los trabajadores con trayectorias laborales inestables (escenarios B y C) reciben la prestación de desempleo de primer nivel durante la mitad del tiempo recibido por los trabajadores estándar (8 en lugar de 16 meses). Al igual que en Letonia, esto se debe en parte a que el beneficio de primer nivel requiere un tiempo mínimo relativamente largo en el empleo (12 meses). Además, después de seis meses de empleo, los solicitantes de empleo pueden reclamar la prestación por desempleo de segundo nivel. Después de seis meses de trabajo inestable, los trabajadores pueden preferir reclamar la prestación de segundo nivel peor pagada que esperar hasta que puedan acumular 12 meses de trabajo; los meses utilizados para reclamar la prestación de desempleo de segundo nivel no se pueden utilizar para reclamar la prestación de primer nivel (véase Tabla 2.2).





### Recuadro 2. 3. Escenarios de simulación

Los resultados presentados en las siguientes secciones se extraen de cuatro escenarios de simulación diferentes, cada uno correspondiente a una trayectoria de empleo distinta durante un período de siete años. En todos los escenarios, el estatus laboral es el mismo en los dos primeros años (trabajo a tiempo completo) y en el último año (desempleo durante todo el año, sin ningún beneficio). Los patrones de empleo en los años 3 a 6 difieren entre escenarios.

Este período de análisis relativamente largo permite evaluar una serie de circunstancias diferentes. Los primeros tres años corresponden a un trabajador que pasa del trabajo estable a tiempo completo al desempleo o al empleo atípico. Esta trayectoria es similar a la de un trabajador desplazado (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>; Farber, 2017<sup>[32]</sup>), que está luchando para asegurar un trabajo estable después de varios años de empleo continuo a tiempo completo.<sup>1</sup> El próximo período de tres años (años 4 a 6) es ilustrativo para los trabajadores que están atrapados en un largo ciclo de empleo atípico. El séptimo año de desempleo total permite medir los derechos que quedan después de un período prolongado de empleo atípico.

En todos los escenarios simulados, durante todo el período, la persona trabaja un número total de horas que equivale a 48 meses de tiempo completo: 24 meses durante los dos primeros años y 24 meses durante los cuatro años siguientes. La persona está desempleada un número total de horas que equivale a 36 meses de tiempo completo: 24 meses entre el tercer y sexto año, y 12 meses en el séptimo año. En todos los casos, la persona trabaja a un salario por hora equivalente a dos tercios (67%) del salario medio (AW)<sup>2</sup>.

Las simulaciones suponen la plena aceptación de las prestaciones por desempleo (derechos de jure). Los solicitantes de empleo autorizados reclaman beneficios del primer mes en que son elegibles, maximizando así su recepción a corto plazo; en algunas circunstancias, los solicitantes de empleo pueden recibir mayores cantidades de beneficios al posponer estratégicamente una reclamación. En todos los escenarios, el solicitante de empleo tiene 4 años y medio, vive solo y no tiene hijos. La fijación de estas características aumenta la comparabilidad entre países, evitando normas específicas de prestaciones de desempleo relacionadas con la edad y la familia que cambian de un país a otro.

Figura 2. 8. El eje horizontal representa cada uno de los 84 meses de los siete años que se evalúan. El eje vertical representa la cantidad de salarios y prestaciones de desempleo, expresada como porcentaje del salario promedio –por lo tanto, en los dos primeros años el salario es de 67% (dos tercios) del salario promedio–. **UB\_1** representa el importe de la prestación de desempleo de primer nivel y **UB\_2** representa el importe de la prestación de desempleo de segundo nivel.

Las características de cada escenario de simulación, en particular cada patrón de empleo, que es diferente entre los años 3 a 6, se explican de la siguiente manera:

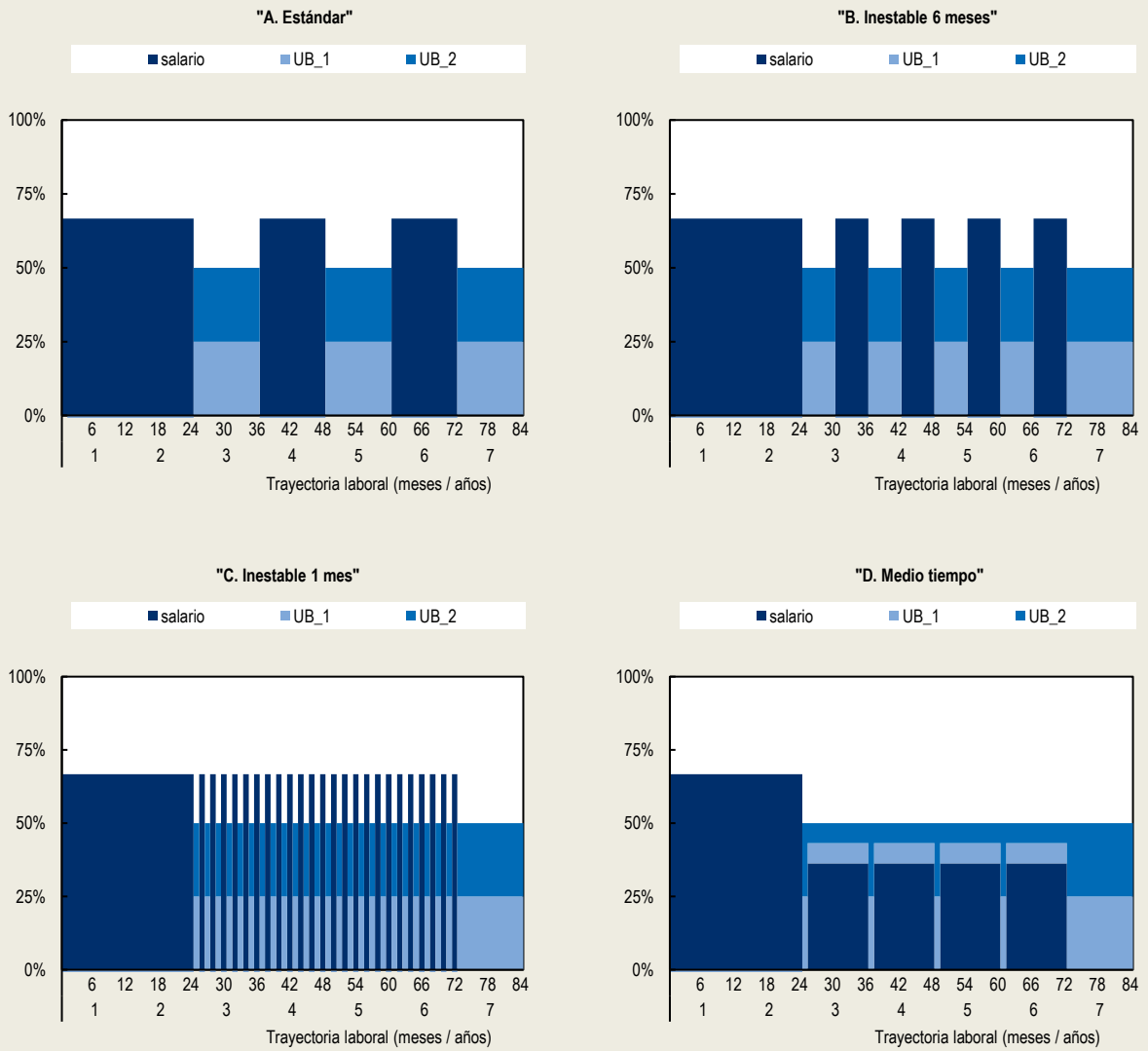
**A. Estándar:** ilustra una trayectoria de empleo de referencia (más bien conocida como una "trayectoria de empleo estándar"), que alterna el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo total cada 12 meses.

**B. Inestable 6 meses:** ilustra una "trayectoria de empleo inestable con cambios cada semestre", con cambios de trabajo entre el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo completo cada 6 meses.

**C. Inestable 1 mes,** ilustra una "trayectoria de empleo inestable con cambios cada mes", con cambios de trabajo entre el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo completo cada mes.

**D. A tiempo parcial:** ilustra una "trayectoria laboral a tiempo parcial", que consiste en períodos recurrentes de un año que buscan un trabajo a tiempo completo, con el primer mes en pleno desempleo y los siguientes 11 meses en el empleo a tiempo parcial (es decir, trabajando a 54.5% del tiempo completo).

**Figura 2. 8. Escenarios de simulación**



StatLink 2 <https://stat.link/1jd23u>

<sup>1</sup>. La Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos define a los trabajadores desplazados como "personas de 20 años o más que perdieron o dejaron puestos de trabajo porque su planta o empresa cerró o se trasladó, no había suficiente trabajo para ellos, o su posición o turno fue abolido". (Oficina de Estadísticas Laborales, 2020<sup>[33]</sup>). De acuerdo con estudios previos de la OCDE, entre 1% y 7% de la fuerza laboral es desplazada anualmente, lo que implica una probabilidad significativa de que una trabajadora típica experimente desplazamientos una o más veces durante su vida laboral. Un número considerable de trabajadores desplazados encuentra un nuevo empleo adecuado rápidamente, pero la mayoría experimenta pérdidas significativas de ingresos y potencialmente se beneficiaría de la asistencia para el reemplazo y apoyo a los ingresos (OCDE, 2018<sup>[5]</sup>).

<sup>2</sup>. AW es el salario medio anual entre los empleados a tiempo completo en el sector empresarial no agrícola –sectores B a N (incluido) de la Clasificación Industrial Estándar Internacional de Todas las Actividades Económicas (ISIC rev. 4) (División de Estadística de las Naciones Unidas, 2008<sup>[34]</sup>). Más detalles sobre el cálculo de la medida AW para los países de la OCDE están disponibles en la sección metodológica de la publicación de la OCDE sobre salarios gravados (OCDE, 2019<sup>[35]</sup>).

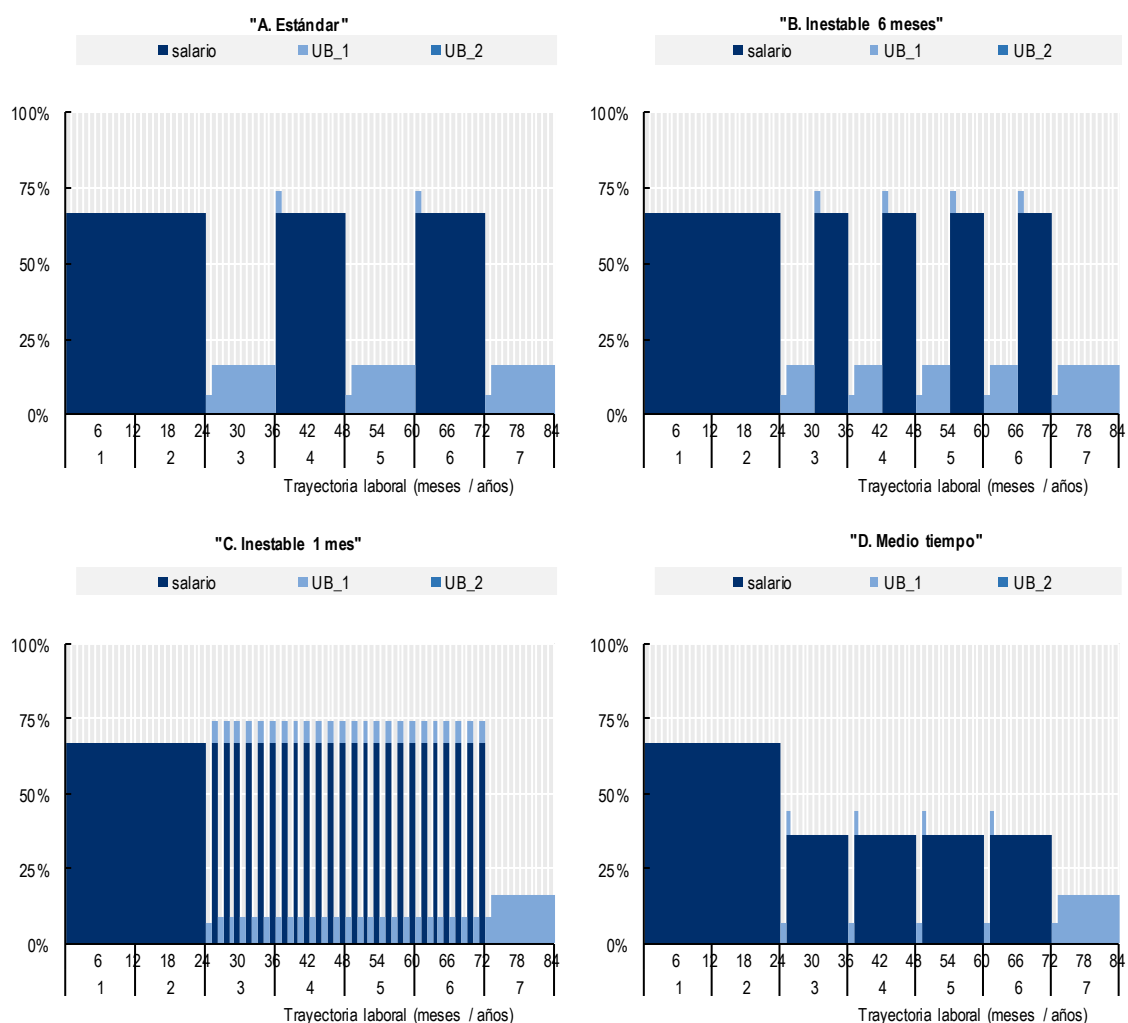
En los cuatro países analizados, las prestaciones por desempleo son más generosas en el marco de los sistemas contributivos que los no contributivos. En Australia, donde la protección contra el desempleo no es contributiva, el nivel de prestaciones para los trabajadores con trayectorias de empleo estándar o inestables oscila entre 10% y 15% de la AW. Los niveles de beneficios son considerablemente más altos en España, Francia y Letonia, donde sus sistemas son contributivos.

En Francia, los niveles de prestaciones son los mismos para los trabajadores con trayectorias de empleo estables e inestables. En Australia y España, los niveles de prestaciones son ligeramente más altos para los trabajadores con trayectorias de empleo estables, ya que están menos sujetos a reducciones debido a los períodos de espera<sup>12</sup> o a menudo son elegibles para nuevas prestaciones con cantidades más altas. Por el contrario, en Letonia, los niveles de prestaciones son más elevados para los trabajadores inestables, debido a las duraciones más cortas de las prestaciones que se ven menos afectadas por la reducción de la tasa de prestaciones a medida que se alarga el período de desempleo (Tabla 2.2).<sup>13</sup>

Los trabajadores con trayectorias laborales que incluyen períodos que combinan el desempleo y el trabajo a tiempo parcial dentro de un mes (escenario D) generalmente reciben prestaciones de desempleo por menos meses que los trabajadores con el empleo estándar (escenario A). En Letonia, el acceso está restringido porque la prestación por desempleo es incompatible con cualquier tipo de empleo (véase Tabla 2.2). En Australia, España y Francia, la prestación por desempleo es compatible con algún trabajo, pero en algunos casos la elegibilidad depende del salario recibido mientras estaba en el empleo (en las simulaciones presentadas aquí el salario es de 33.3% AW). En Australia, la prestación por desempleo se agota por completo por medio de prueba si los ingresos están por encima de una cantidad equivalente a 23% AW (véase Tabla 2.2). En España, las prestaciones por desempleo se reducen en proporción al número de horas trabajadas. Además, el beneficio de segundo nivel también aplica una prueba de medios que hace que la recepción de beneficios sea incompatible con ganancias superiores a un importe equivalente a 29 % AW (véase Tabla 2.2). En Francia, el beneficio de primer nivel se reduce con una tasa de retirada del 70%; para el beneficio de segundo nivel, el trabajo y los beneficios son compatibles durante un máximo de tres meses, después de lo cual el beneficio se interrumpe si la actividad profesional continúa.

## Figura 2.9. Prestaciones por desempleo en Australia

Simulaciones en diferentes escenarios de empleo



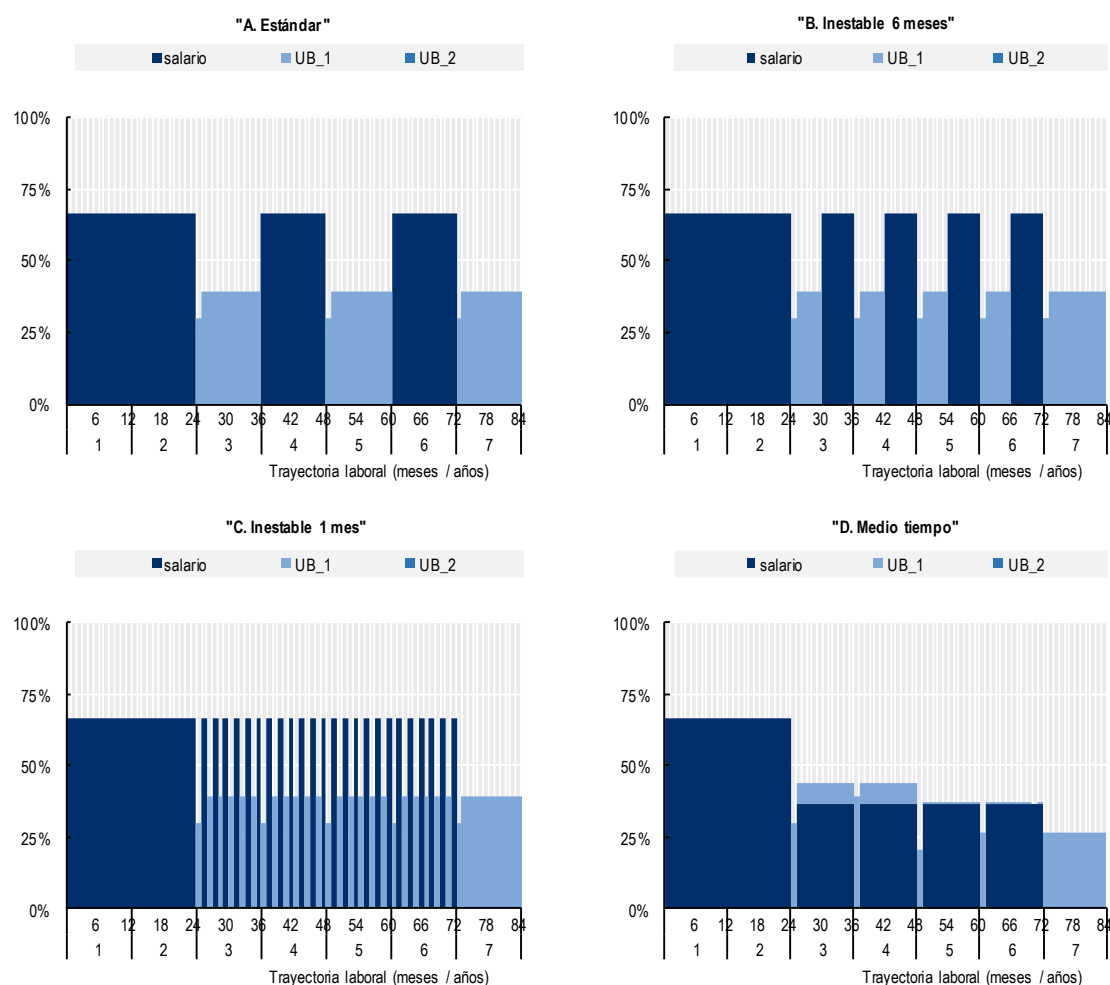
Nota: AW: salario medio. UB\_1: cantidad autorizada de prestaciones de desempleo de primer nivel. UB\_2: cantidad de prestaciones de desempleo de segundo nivel. El eje horizontal representa cada uno de los 84 meses de los siete años que se evalúan. El eje vertical representa la cantidad de salarios y prestaciones de desempleo, expresada como un porcentaje del AW. Todos los casos consideran dos años iniciales de empleo a tiempo completo pagados a 67% de AW. Diferentes casos: A. Periodos alternos de empleo dependiente a tiempo completo y desempleo total cada 12 meses. B. Inestable 6 meses y C. Inestable 1 mes: situaciones con cambios de trabajo entre el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo total cada 6 meses y cada dos meses, respectivamente. D. A tiempo parcial: "trayectorias de empleo a tiempo parcial", que consiste en periodos recurrentes de un año que buscan un trabajo a tiempo completo, con el primer mes en pleno desempleo y los siguientes 11 meses a empleo parcial (trabajando a 54.5% de las horas a tiempo completo en periodos de trabajo). Véase el Recuadro 2. 3 para obtener más detalles sobre suposiciones y escenarios de simulación.

Fuente: Cálculos de la Secretaría basados en la legislación sobre prestaciones por desempleo extraída del modelo de beneficios fiscales de la OCDE y en el cuestionario adaptado a las autoridades nacionales.

StatLink 2 <https://stat.link/4eph9q>

### Figura 2.10. Prestaciones por desempleo en Francia

Simulaciones en diferentes escenarios de empleo



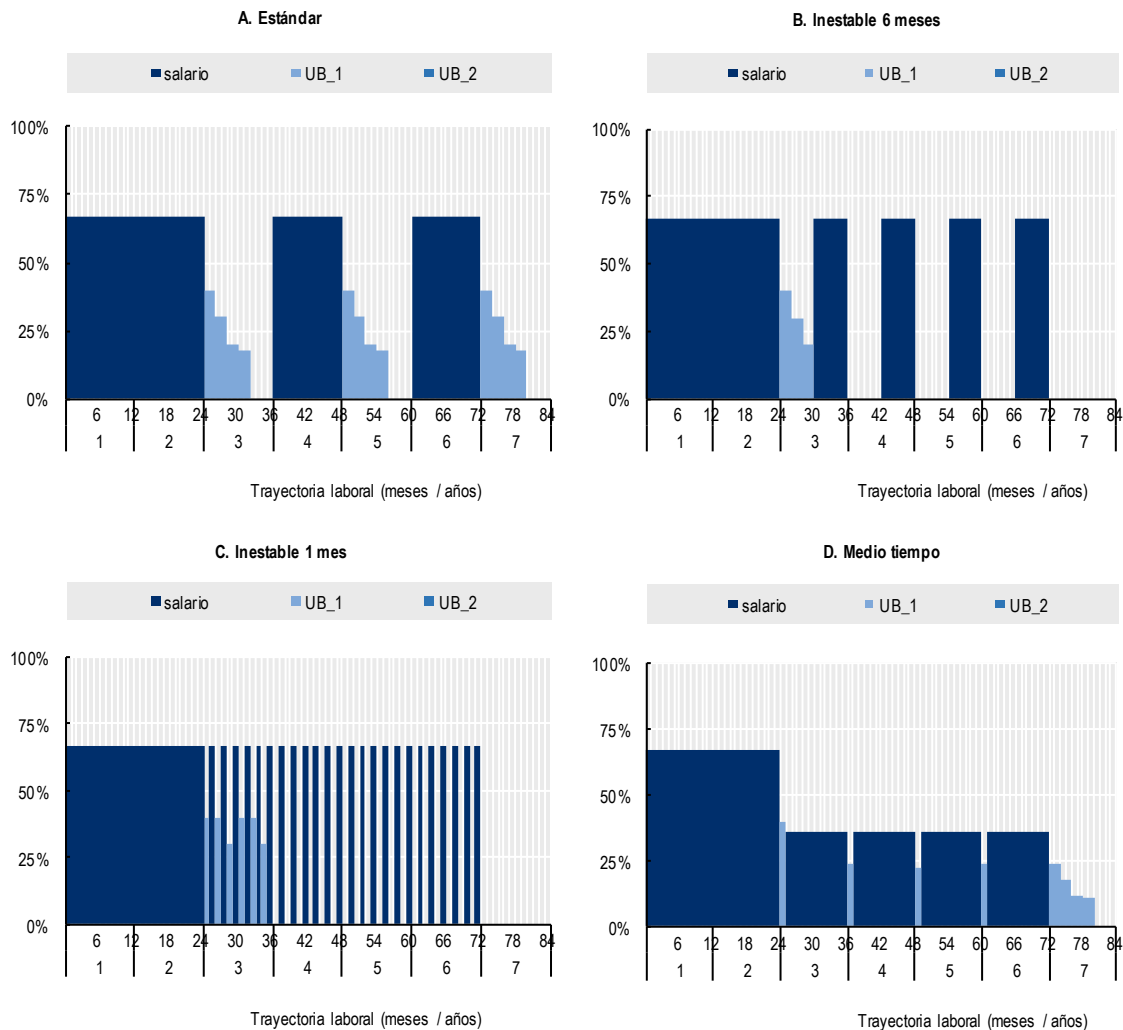
Nota: AW: salario medio. UB\_1: cantidad autorizada de prestaciones de desempleo de primer nivel. UB\_2: cantidad de prestaciones de desempleo de segundo nivel. El eje horizontal representa cada uno de los 84 meses de los siete años que se evalúan. El eje vertical representa la cantidad de salarios y prestaciones de desempleo, expresada como un porcentaje del AW. Todos los casos consideran dos años iniciales de empleo a tiempo completo pagados al 67% de AW. Diferentes casos: A. Periodos alternos de empleo dependiente a tiempo completo y desempleo total cada 12 meses. B. Inestable 6 meses y C. Inestable 1 mes: situaciones con cambios de trabajo entre el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo total cada 6 meses y cada dos meses, respectivamente. D. A tiempo parcial: "trayectoria laboral a tiempo parcial", que consiste en periodos recurrentes de un año que buscan un trabajo a tiempo completo, con el primer mes en pleno desempleo y los siguientes 11 meses en empleo parcial (trabajando al 54.5% de las horas a tiempo completo en periodos de trabajo). Véase el Recuadro 2.3 para obtener más detalles sobre suposiciones y escenarios de simulación.

Fuente: Cálculos de la Secretaría basados en la legislación sobre prestaciones por desempleo extraída del modelo de prestaciones fiscales de la OCDE y del cuestionario adaptado a las autoridades nacionales.

StatLink 2 <https://stat.link/hqebks>

## Figura 2. 11. Prestaciones por desempleo en Letonia

Simulaciones en diferentes escenarios de empleo



Nota: AW: salario medio. UB\_1: cantidad autorizada de prestaciones de desempleo de primer nivel. UB\_2: cantidad de prestaciones de desempleo de segundo nivel. El eje horizontal representa cada uno de los 84 meses de los siete años que se evalúan. El eje vertical representa la cantidad de salarios y prestaciones de desempleo, expresada como un porcentaje del AW. Todos los casos consideran dos años iniciales de empleo a tiempo completo pagados al 67% de AW. Diferentes casos: A. Periodos alternos de empleo dependiente a tiempo completo y desempleo total cada 12 meses. B. Inestable 6 meses y C. Inestable 1 mes: situaciones con cambios de trabajo entre el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo total cada 6 meses y cada dos meses, respectivamente. D. A tiempo parcial: "trayectoria laboral a tiempo parcial", que consiste en periodos recurrentes de un año que buscan un trabajo a tiempo completo, con el primer mes en pleno desempleo y los siguientes 11 meses en empleo parcial (trabajando al 54.5% de las horas a tiempo completo en periodos de trabajo). Véase el Recuadro 2.3 para obtener más detalles sobre suposiciones y escenarios de simulación.

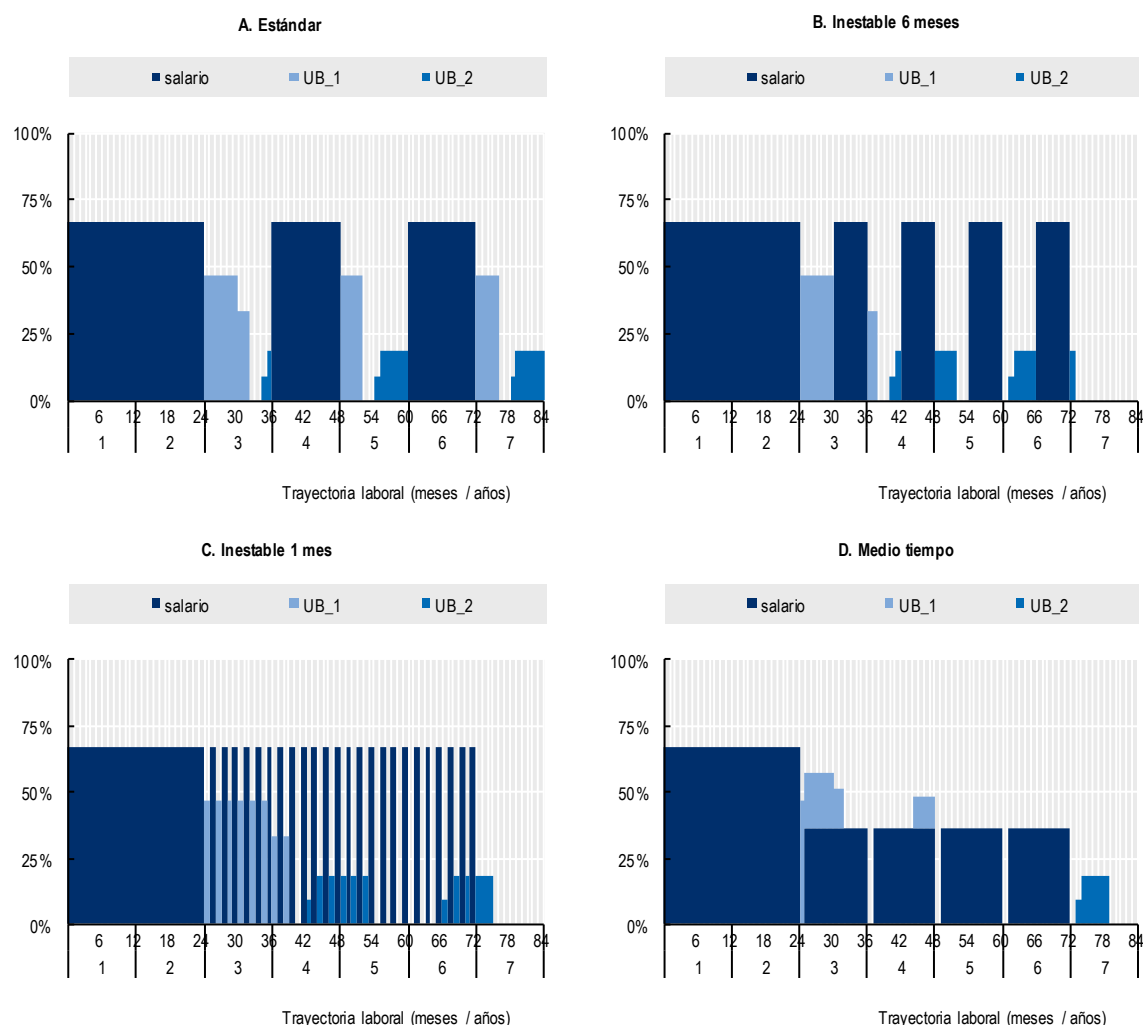
Fuente: Cálculos de la Secretaría basados en la legislación sobre prestaciones por desempleo extraída del modelo de prestaciones fiscales de la OCDE y cuestionario adaptado a las autoridades nacionales.

StatLink 2 <https://stat.link/lzqfmd>



## Figura 2. 12. Prestaciones por desempleo en España

Simulaciones en diferentes escenarios de empleo



Nota: AW: salario medio. UB\_1: cantidad autorizada de prestaciones de desempleo de primer nivel. UB\_2: cantidad de prestaciones de desempleo de segundo nivel. El eje horizontal representa cada uno de los 84 meses de los siete años que se evalúan. El eje vertical representa la cantidad de salarios y prestaciones de desempleo, expresada como un porcentaje del AW. Todos los casos consideran dos años iniciales de empleo a tiempo completo pagados al 67% de AW. Diferentes casos: A. Periodos alternos de empleo dependiente a tiempo completo y desempleo total cada 12 meses. B. Inestable 6 meses y C. Inestable 1 mes: situaciones con cambios de trabajo entre el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo total cada 6 meses y cada dos meses, respectivamente. D. A tiempo parcial: "trayectoria laboral a tiempo parcial", que consiste en periodos recurrentes de un año que buscan un trabajo a tiempo completo, con el primer mes en pleno desempleo y los siguientes 11 meses en empleo parcial (trabajando al 54.5% de las horas a tiempo completo en periodos de trabajo). Véase el Recuadro 2.3 para obtener más detalles sobre suposiciones y escenarios de simulación.

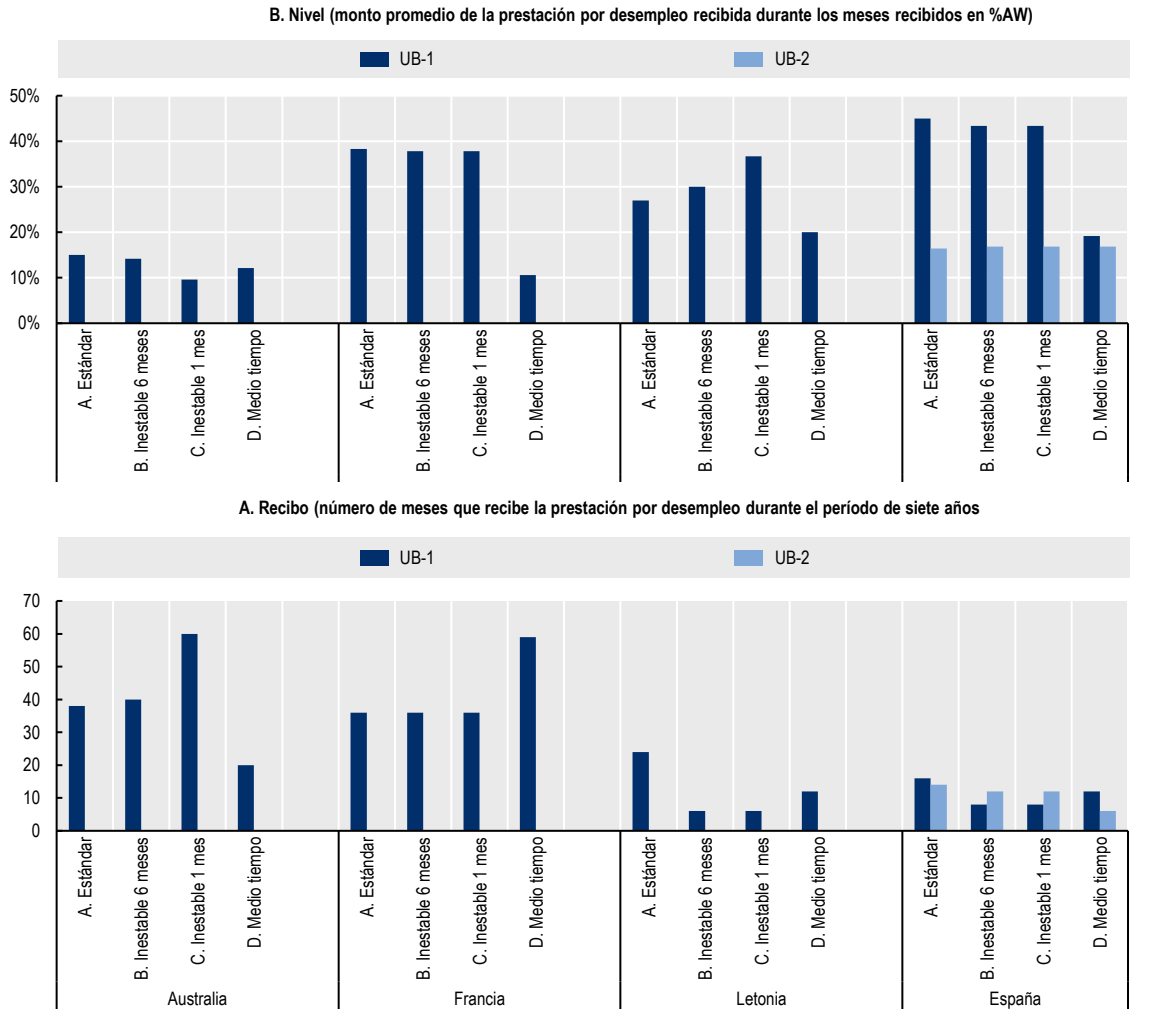
Fuente: Cálculos de la Secretaría basados en la legislación sobre prestaciones por desempleo extraída del modelo de prestaciones fiscales de la OCDE y cuestionario adaptado a las autoridades nacionales.

StatLink 2 <https://stat.link/zfb3ym>

La protección de las prestaciones por desempleo también es menos generosa para los trabajadores con trayectorias de empleo que incluyen periodos que combinan el desempleo y el trabajo a tiempo parcial (escenario D) que para un trabajador estándar (escenario A). Esto se debe a que los derechos se reducen con el salario obtenido por el trabajo concomitante. Por lo general, los derechos a prestaciones por desempleo son los mismos independientemente de cómo los trabajadores distribuyeron sus horas de

trabajo en el plazo de un mes (por ejemplo, trabajado a tiempo parcial todos los días o a tiempo completo algunos días del mes). En Francia, sin embargo, la prestación por desempleo varía en función de la distribución de las horas de trabajo dentro del mes (véase el Recuadro 2. 4).

**Figura 2. 13. Los trabajadores dependientes atípicos reciben menos prestaciones de desempleo**



Nota: AW: salario medio. UB\_1: cantidad autorizada de prestaciones de desempleo de primer nivel. UB\_2: cantidad de prestaciones de desempleo de segundo nivel. El eje horizontal representa cada uno de los 84 meses de los siete años que se evalúan. El eje vertical representa la cantidad de salarios y prestaciones de desempleo, expresada como un porcentaje del AW. Todos los casos consideran dos años iniciales de empleo a tiempo completo pagados al 67% de AW. Diferentes casos: A. Periodos alternos de empleo dependiente a tiempo completo y desempleo total cada 12 meses. B. Inestable 6 meses y C. Inestable 1 mes: situaciones con cambios de trabajo entre el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo total cada 6 meses y cada dos meses, respectivamente. D. A tiempo parcial: "trayectoria laboral a tiempo parcial", que consiste en periodos recurrentes de un año que buscan un trabajo a tiempo completo, con el primer mes en pleno desempleo y los siguientes 11 meses en empleo parcial (trabajando al 54.5% de las horas a tiempo completo en periodos de trabajo). Véase el Recuadro 2. 3 para obtener más detalles sobre suposiciones y escenarios de simulación.

Fuente: Cálculos de la Secretaría basados en la legislación sobre prestaciones por desempleo extraída del modelo de prestaciones fiscales de la OCDE y cuestionario adaptado a las autoridades nacionales.

StatLink 2 <https://stat.link/zfb3ym>

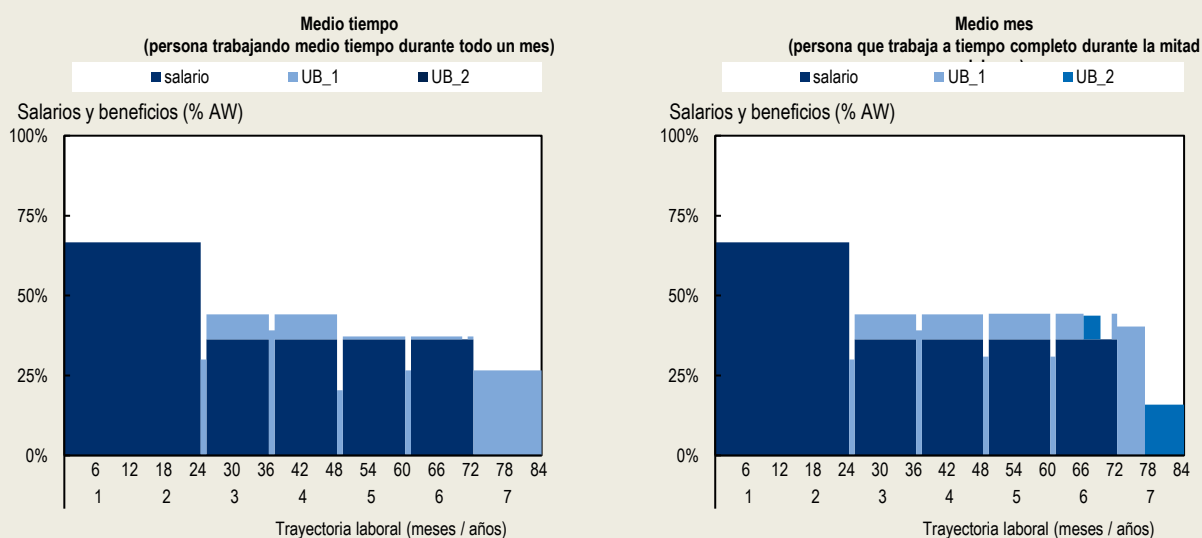
### Recuadro 2.4. La reforma de 2020 del "salario de referencia" en Francia

Hasta 2020, Francia es el único país analizado en el que las cantidades de prestaciones por desempleo diferían en función de la distribución de las horas de trabajo en un mes natural. A pesar de trabajar el mismo número de horas cada mes, una persona que trabaja a tiempo completo algunos días al mes recibiría una mayor cantidad de prestaciones por desempleo que si trabajara a tiempo parcial durante todo el mes (Figura 2.14).

La causa de esta diferencia fue la fórmula utilizada para calcular el "salario de referencia" de la prestación de desempleo de primer nivel (*Allocation d'aide au retour a l'emploi*). El salario de referencia es un indicador que resume el salario que la persona ganó antes de quedar desempleada y que debe ser sustituido, en cierta medida, por la prestación por desempleo. En la mayoría de los sistemas de seguro de desempleo, el salario de referencia se basa en el promedio de los salarios mensuales anteriores, ya sea que la persona trabajó todos los días durante el período de referencia o no. En Francia, sin embargo, el salario de referencia se calcula sobre la base de los salarios diarios en días laborables (es decir, días no trabajados no cuentan en el cálculo). Debido a esto, el salario de referencia de una persona que trabaja a tiempo parcial durante todo un mes (escenario 'a tiempo parcial') es inferior al salario de referencia de una persona que trabaja a tiempo completo durante la mitad del mes (escenario «Parte del mes»).

Una reforma de la prestación de desempleo de primer nivel francés, originalmente prevista para abril de 2020 y posteriormente pospuesta a septiembre de 2020, elimina esta característica. El nuevo salario de referencia se calculará utilizando salarios mensuales durante un período de 1 a 2 meses, independientemente del número de meses y días trabajados.

**Figura 2. 14. La distribución de las horas de trabajo afecta a los derechos a prestaciones por desempleo en Francia**



Nota: AW: salario medio. UB\_1: cantidad autorizada de prestaciones de desempleo de primer nivel. UB\_2: cantidad de prestaciones de desempleo de segundo nivel. El eje horizontal representa cada uno de los 84 meses de los siete años que se evalúan. El eje vertical representa la cantidad de salarios y prestaciones de desempleo, expresada como un porcentaje del AW. Todos los casos consideran dos años iniciales de empleo a tiempo completo pagados a 67% de AW. Diferentes casos: a tiempo parcial y a un mes parcial, que consisten en períodos recurrentes de un año que buscan un trabajo a tiempo completo, con el primer mes en pleno desempleo y los siguientes 11 meses en empleo parcial (trabajando a 54.5% de las horas de tiempo completo en períodos de trabajo). La diferencia entre los escenarios de medio tiempo y medio mes se refiere a la distribución de horas de trabajo dentro del mes. A tiempo parcial, la persona trabaja todos los días durante 54.5% del tiempo de trabajo completo. En el mes parcial, la persona trabaja a tiempo completo 54.5% de los días del mes.

Fuente: Cálculos de la Secretaría basados en la legislación sobre prestaciones por desempleo extraída del modelo de prestaciones fiscales de la OCDE y cuestionario adaptado a las autoridades nacionales.

StatLink 2 <https://stat.link/zstq6j>

### **2.3.2. Los incentivos financieros al trabajo dependen de trayectorias laborales actuales y anteriores**

Las prestaciones por desempleo tienen por objeto proporcionar una protección adecuada de los ingresos a los solicitantes de empleo y sus familias, al tiempo que mantienen incentivos laborales. Mejorar los incentivos laborales y facilitar el regreso a la autosuficiencia es importante porque el riesgo de pobreza a largo plazo es mucho mayor para las personas sin empleo con prestaciones que para los trabajadores plenamente empleados. Además, el costo de las redes de seguridad para los gobiernos con limitaciones presupuestarias refuerza la necesidad de inducir a las personas, que pueden, a volver al trabajo (OCDE, 2005<sup>[36]</sup>).

Cuando el monto de la prestación por desempleo recibido por los solicitantes de empleo es alto en relación con el salario que pueden obtener del trabajo, los solicitantes de empleo pueden encontrarse en una "trampa de desempleo", es decir, desalentados de buscar un nuevo trabajo (OCDE, 2005<sup>[36]</sup>). En la literatura (OCDE, 2007<sup>[37]</sup>; OCDE, 2020<sup>[38]</sup>), el incentivo financiero de un solicitante de empleo para recoger un nuevo trabajo se mide típicamente a través de tasas de reemplazo (RR). Esta subsección utiliza una variación del indicador de tasas de sustitución (tasas de sustitución ajustadas, ARR), que se ajusta para tener en cuenta las especificidades de los escenarios simulados (Recuadro 2.5).

La Figura 2. 16 presenta el ARR para el último año de los 16 escenarios descritos en la Figura 2.15, en Australia, España, Francia y Letonia. El ARR es un indicador de *desincentivos financieros* del trabajo –cuanto mayor sea el ARR, menor será el incentivo financiero para trabajar más–. El ARR expresa el monto de los ingresos totales (salarios y beneficios) que un trabajador obtendría en relación con el salario a tiempo completo (Recuadro 2.5).

Dado que los trabajadores con empleo atípico ganan salarios equivalentes a 50% de un salario a tiempo completo, su ARR es de al menos 50%. ARR para los trabajadores en pleno desempleo proporciona un punto de referencia para evaluar los incentivos para que un trabajador no trabaje en absoluto.

Los incentivos laborales varían considerablemente entre los países, las trayectorias laborales actuales y anteriores. En promedio, la ARR es más alta en Francia, seguida de Australia, España y Letonia. A través de las trayectorias de empleo atípicas actuales, la ARR es más alta entre los trabajadores con un empleo inestable. A lo largo de trayectorias de empleo anteriores, la ARR es sorprendentemente mayor entre los trabajadores con empleo estándar anterior, excepto en Australia.

En Australia, un trabajador en un empleo a tiempo parcial obtendría un ingreso equivalente a 53% de un salario a tiempo completo. Por lo tanto, sus ingresos aumentarían en 47% de un salario a tiempo completo si trabajara a tiempo completo. Si no trabajaba en absoluto, sus ingresos disminuirían en 18% de un salario a tiempo completo, ya que la ARR en pleno desempleo es de 35%. Por el contrario, la ARR para un trabajador con empleo inestable actual sería de 68%, el empleo pleno aumentaría los ingresos en 32% de un salario a tiempo completo y el desempleo total reduciría los ingresos en 33% de un salario a tiempo completo.

En Francia, los trabajadores con un empleo inestable tienen incentivos más bajos para ocupar un empleo pleno. Un trabajador en un empleo inestable obtendría una cantidad de beneficios equivalente a 78% de un salario a tiempo completo, pero que trabajaba solo la mitad del tiempo. Si no trabajaba en absoluto, sus ingresos disminuirían en 21% de un salario a tiempo completo, ya que la ARR en pleno desempleo

es de 57%. Por el contrario, el ARR para un trabajador en el empleo a tiempo parcial es de 64%. Si no trabajara en absoluto, sus ingresos disminuirían solo 7% de un salario a tiempo completo. Las trayectorias de empleo inestables anteriores producen los mismos incentivos laborales que el empleo estable anterior. Sin embargo, para el empleo a tiempo parcial anterior, las tasas de sustitución ajustadas son más bajas: 18 puntos porcentuales más bajas para los desempleados a tiempo completo y alrededor de 9 puntos porcentuales menos para los trabajadores en el empleo actual atípico.

En Letonia, los resultados están condicionados en gran medida por la trayectoria laboral anterior. En los escenarios aquí considerados, los trabajadores con trayectorias laborales inestables anteriores no tendrían derecho a ninguna prestación por desempleo, porque las condiciones mínimas de cotización requieren 12 contribuciones en los últimos 16 meses (Figura 2.6). Independientemente de las trayectorias laborales anteriores, el trabajador tampoco recibiría la prestación por desempleo si trabajara a tiempo parcial, ya que la prestación letona es incompatible con cualquier trabajo (en el escenario D, la pequeña parte de la ARR relacionada con las prestaciones se debe al mes en pleno desempleo). Los trabajadores con empleo estable actual y anterior recibirían beneficios con tasas de reemplazo considerables. Un trabajador que cambia cada mes entre el desempleo y el empleo obtendría una cantidad equivalente a 79% de un salario a tiempo completo. Si no trabajaba en absoluto, sus ingresos disminuirían en 52% de un salario a tiempo completo, ya que la ARR en pleno desempleo es de 27%. Las tasas de reemplazo ajustadas son ligeramente más bajas para los trabajadores que cambian cada seis meses entre el desempleo y el empleo, y para los trabajadores que anteriormente tenían un empleo a tiempo parcial.

En España, las trayectorias laborales anteriores también desempeñan un papel importante en la determinación de la cantidad de prestaciones de desempleo futuras. Los trabajadores sin trayectorias de empleo estándar anteriores no tendrían derecho a una prestación de desempleo de primer nivel, porque las condiciones mínimas de cotización y los medios de las normas de prueba (como se explica en la Sección 2.3.1 Sin embargo, tendrían derecho a unos meses de la prestación de segundo nivel. Los trabajadores con trayectorias laborales a tiempo parcial actuales y anteriores no tendrían derecho a ninguna prestación por desempleo. Por el contrario, un trabajador con empleo estable actual y anterior recibiría beneficios con tasas de reemplazo considerables (73%). Si no trabajaba en absoluto, sus ingresos disminuirían en 37% de un salario a tiempo completo, ya que la ARR en pleno desempleo es de 36%. La tasa de reemplazo ajustada es menor para un trabajador con empleo estable actual y estable anterior (64%).

## Recuadro 2. 5. Medición de los incentivos laborales en todas las trayectorias de empleo

### Tasas de reemplazo ajustadas (ARR)

Los incentivos financieros de un solicitante de empleo para aceptar un nuevo trabajo se miden típicamente a través de una tasa de reemplazo (RR). Una tasa de reemplazo es la relación entre los ingresos fuera del trabajo y los ingresos en el trabajo (OCDE, 2007<sup>[37]</sup>; OCDE, 2020<sup>[38]</sup>).

$$RR = \frac{y_{ow}}{y_{iw}}$$

donde  $y_{ow}$  denota los ingresos recibidos mientras están fuera del trabajo y  $y_{iw}$  denota los ingresos recibidos mientras están en el trabajo.

Por lo general, el RR se calcula para analizar los efectos de una transición entre el empleo y el desempleo. En el caso de una transición del empleo al desempleo,  $y_{iw}$  denotarían los ingresos antes de la transición y  $y_{ow}$  denotarían los ingresos después de la transición. Generalmente, los ingresos se evalúan en función del período de pago (por ejemplo, semana, quincena o mes).

La tasa de reemplazo ajustada (ARR) utilizada en esta subsección utiliza una variación de la definición anterior. En lugar de analizar *las transiciones*, compara los efectos de los *escenarios hipotéticos*. Se comparan dos escenarios, *el empleo completo* (que sería similar al *iw*) y *el empleo no completo* (que sería similar al *ow*). "Empleo completo" se refiere al empleo a tiempo completo. Una persona que trabaja "en empleo no completo" reduce el número de horas o días, o no lo hace en absoluto (es decir, totalmente desempleados). Por último, los ingresos se evalúan durante un año en lugar del período de pago. Por lo tanto, ARR podría expresarse como:

$$ARR = \frac{Y_{nFE}}{Y_{FE}}$$

cuando  $Y$  denota ingresos anuales,  $Y_{nFE}$  denota los ingresos recibidos si están en *empleo no completo*, y  $Y_{FE}$  denota los ingresos recibidos si están en *empleo completo*.

### Trayectorias laborales actuales y anteriores

En ausencia de impuestos u otras prestaciones sociales, la cantidad de  $Y_{FE}$  depende exclusivamente de los salarios, mientras que  $Y_{nFE}$  depende de la cantidad de salarios y beneficios de desempleo. Las cantidades de las prestaciones por desempleo dependen de las circunstancias laborales actuales y anteriores.

La Figura 2. 15 presenta 16 escenarios que combinan diferentes trayectorias laborales actuales y anteriores. Cada escenario incluye siete años. Los primeros seis años corresponden a la "trayectoria anterior". El séptimo año corresponde a la "trayectoria actual", ya que este es el año en el que se calcula ARR en la Figura 2.16.

Las pautas de empleo en los seis primeros años son las mismas que se presentan en el Recuadro 2.1: "A. Estándar", "B. Inestable 6 meses", "C. Inestable 1 mes" y "D. A tiempo parcial". El séptimo año repite el patrón de empleo del tercer año de cada uno de los cuatro escenarios: a. desempleo total, b. 6 meses de desempleo seguido de 6 meses de empleo, c. alternando entre el desempleo y el empleo, y d. un mes desempleados seguido de 11 meses trabajando al 54.4% del tiempo.

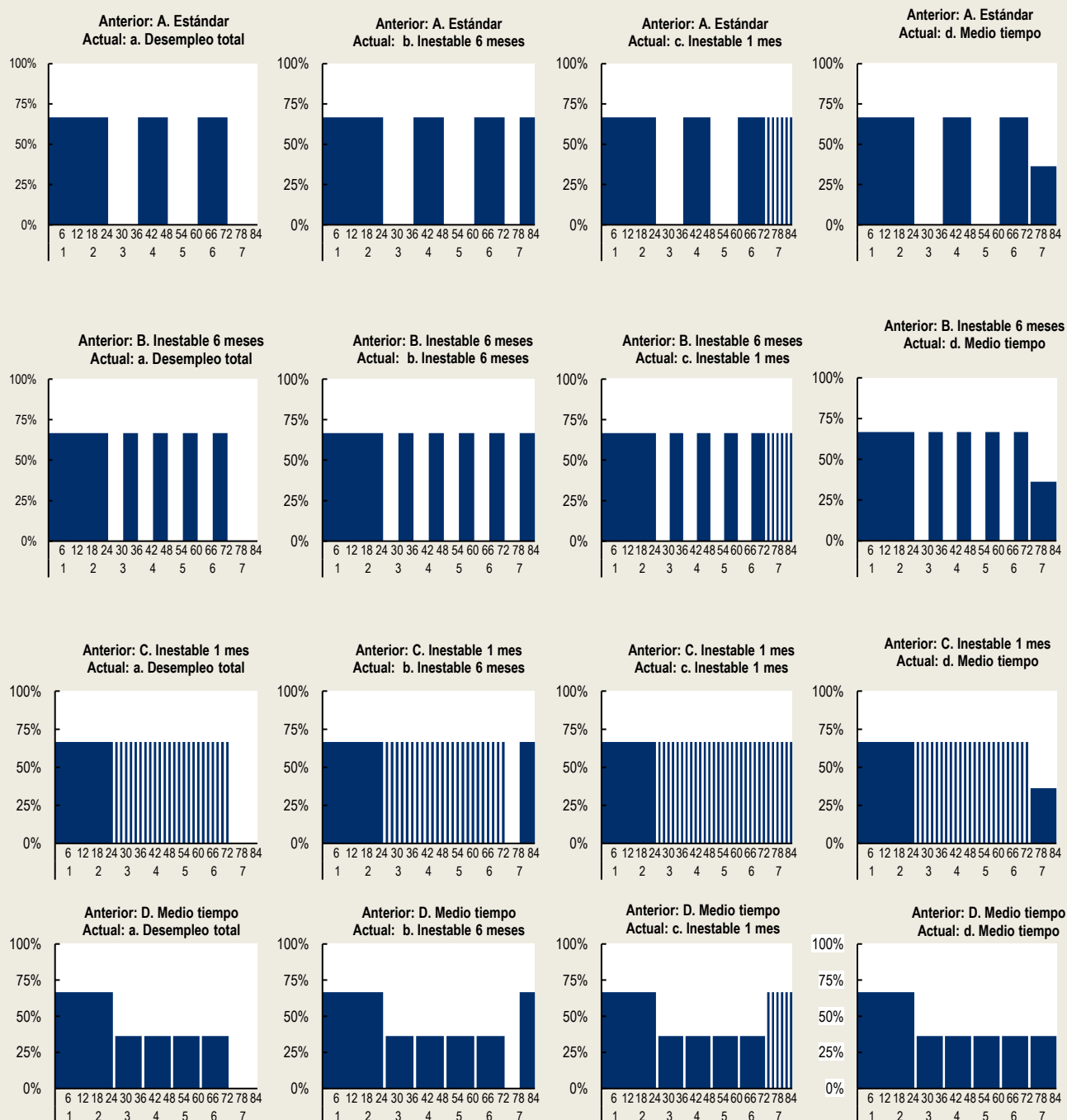
Si bien este marco tiene la ventaja de tener en cuenta los cambios a lo largo del tiempo y los escenarios hipotéticos, también tiene algunas limitaciones:

- 1) Los impuestos y otras transferencias no se tienen en cuenta. El ARR se calcula como una "tasa bruta", en lugar de una "tasa neta", como se hace a menudo en el análisis de incentivos de trabajo. (OCDE, 2007<sup>[37]</sup>; OCDE, 2020<sup>[38]</sup>)
- 2) Los incentivos laborales se miden en un período específico (el séptimo año de cada escenario). Por lo tanto, las circunstancias analizadas son específicas y no pueden considerarse representativas de lo que sucedería en

diferentes puntos de la trayectoria.

3) Un ARR extremadamente bajo puede indicar la ausencia de protección por desempleo en lugar de incentivos laborales adecuados. En estos casos, es más probable que las limitaciones se den a la demanda de mano de obra.

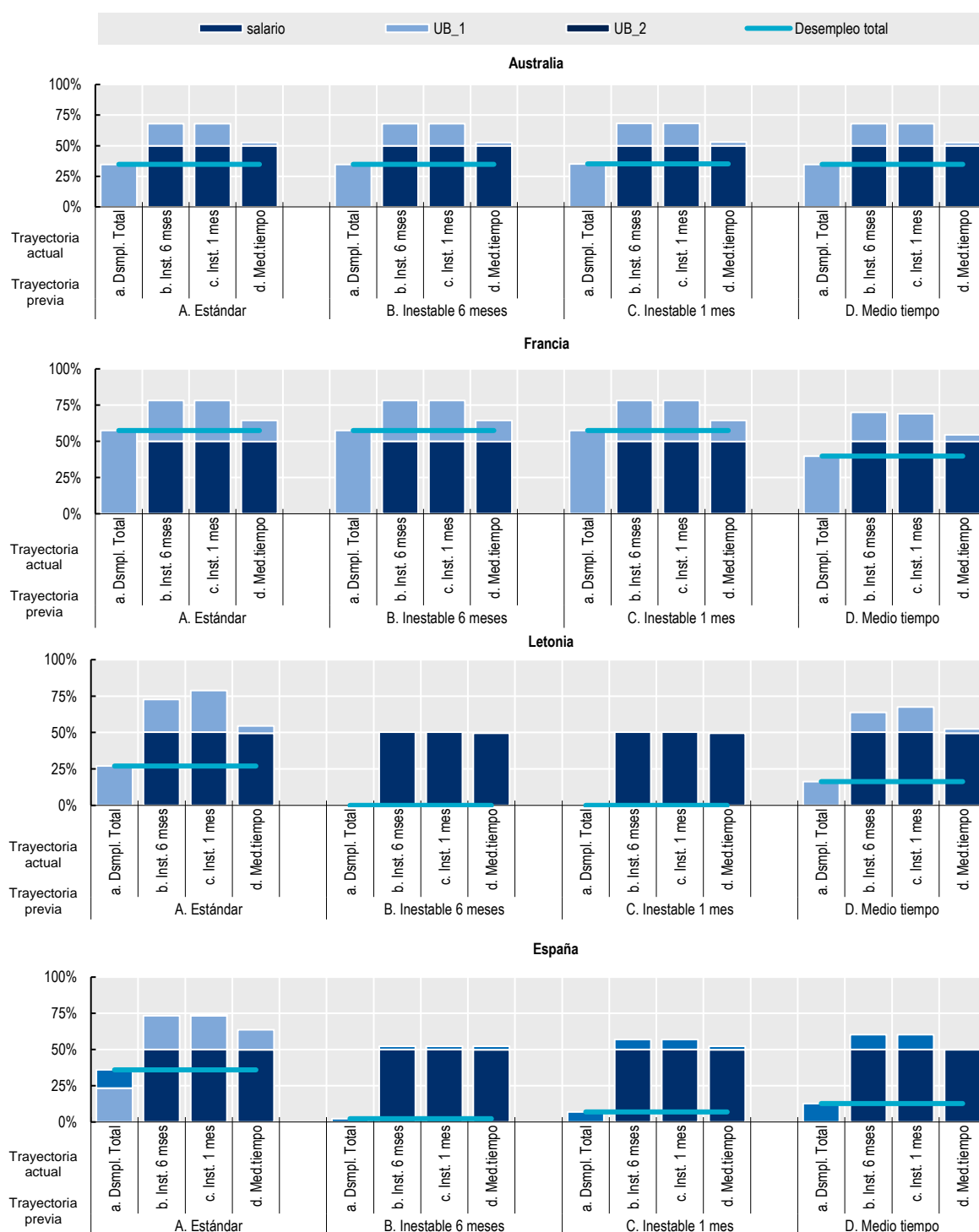
**Figura 2. 15. Escenarios para calcular las tasas de reemplazo ajustadas**



StatLink 2 <https://stat.link/1dstec>

**Figura 2. 16. Incentivos laborales en función de las trayectorias laborales actuales y anteriores**

Tasas de reemplazo ajustadas, basadas en trayectorias de empleo actuales y anteriores (en porcentaje)





Nota: El eje vertical representa las tasas de reemplazo ajustadas (ARR), que expresa la cantidad de ingresos totales (salarios y beneficios) que un trabajador obtendría en relación con el salario a tiempo completo. El ARR se descompone en tres partes: "salario", que representa el salario del trabajador en relación con el salario a tiempo completo; "UB\_1", que representa el monto con derecho de la prestación de desempleo de primer nivel en relación con el salario a tiempo completo, y "UB\_2", que representa el monto de la prestación de desempleo de segundo nivel en relación con el salario a tiempo completo. Todos los escenarios combinan diferentes trayectorias de empleo actuales y anteriores. Cada escenario incluye siete años. Los primeros seis años corresponden a la "trayectoria anterior". El séptimo año corresponde a la "trayectoria actual", ya que este es el año en el que se calcula la ARR. Las trayectorias anteriores consideran dos años iniciales de empleo a tiempo completo pagados a 67% de AW, seguidos cuatro años con uno de los siguientes patrones de empleo: A. Periodos alternos de empleo dependiente a tiempo completo y desempleo total cada 12 meses. B. Inestable 6 meses y C. Inestable 1 mes: situaciones con cambios de trabajo entre el empleo dependiente a tiempo completo y el desempleo total cada 6 meses y cada dos meses, respectivamente. D. A tiempo parcial: "trayectoria laboral a tiempo parcial", que consiste en períodos recurrentes de un año que buscan un trabajo a tiempo completo, con el primer mes en pleno desempleo y los siguientes 11 meses en empleo parcial (trabajando a 54.5% de las horas a tiempo completo en períodos de trabajo). El séptimo año repite el patrón de empleo del tercer año de cada uno de los cuatro escenarios: a. desempleo total, b. 6 meses de desempleo seguido de 6 meses de empleo, c. alternando entre el desempleo y el empleo, y d. un mes desempleado seguido de 11 meses trabajando al 54.4% del tiempo. Véase el Recuadro 2. 5 para obtener más detalles sobre suposiciones y escenarios de simulación. Fuente: Cálculos de la Secretaría basados en la legislación sobre prestaciones por desempleo extraída del modelo de prestaciones fiscales de la OCDE y del cuestionario adaptado a las autoridades nacionales.

StatLink 2 <https://stat.link/raoz96>

## 2.4. Cuestiones de política: lograr el equilibrio adecuado

En esta sección se analizan algunas características clave de los sistemas de prestaciones por desempleo y se consideran posibles opciones de política para mejorar su fiabilidad y eficacia para apoyar a los trabajadores con trayectorias de empleo atípico. Siguiendo las pruebas proporcionadas en secciones anteriores, el debate aborda la neutralidad de los beneficios, los incentivos laborales, la activación y la protección durante una recesión económica. La Tabla 2.3 retoma los argumentos que figuran a continuación con un resumen de los instrumentos de prestaciones por desempleo en términos de sus objetivos, compensaciones y efectos sobre los trabajadores con trayectorias de empleo dependientes atípico, y posibles alternativas de ajustes con el fin de lograr el equilibrio adecuado entre objetivos en conflicto.

### 2.4.1. Neutralidad de beneficios

En general, para los países examinados en este capítulo, las prestaciones por desempleo no son neutrales con respecto a la distribución del tiempo entre el empleo dependiente y el desempleo antes de que se reclame la prestación. Las pruebas recogidas en la sección 2.3 revelan diferencias considerables en cuanto al alcance de la protección que las prestaciones de desempleo proporcionan a los trabajadores que, a medio plazo, han trabajado la misma cantidad de tiempo.

*Los requisitos estrictos de empleo* tienden a penalizar a los trabajadores con trayectorias laborales inestables, en particular cuando el tiempo mínimo en el empleo es relativamente largo y el período de referencia es corto. El empleo inestable prolonga el período en el que los trabajadores deben trabajar para cumplir el requisito mínimo, obstaculizando así su capacidad para reclamar la prestación. Si bien los requisitos de empleo son características importantes de las prestaciones por desempleo (proporcionan incentivos al trabajo, previenen el abuso de prestaciones y protegen la sostenibilidad financiera del sistema), algunos ajustes pueden contribuir a reducir esa sanción de inestabilidad. La diferencia entre la duración del período de referencia y el tiempo mínimo de empleo puede tener por objeto ser lo suficientemente larga para tener en cuenta el empleo inestable o extender específicamente a los trabajadores más propensos a la inestabilidad del empleo, como en Austria (trabajadores jóvenes) y la República Eslovaca (contratos temporales).

La *reducción de los montos de las prestaciones a los salarios del desempleo a tiempo parcial* penaliza a los solicitantes de empleo capaces de llevar a cabo algún trabajo informal a tiempo parcial mientras buscan un trabajo adecuado a tiempo completo. En algunos países, la pena es absoluta, ya que las prestaciones por desempleo son incompatibles con cualquier trabajo. La reducción de la cantidad de prestaciones en consonancia con los salarios se justifica por la necesidad de suavizar los ingresos y evitar el uso indebido de las prestaciones de desempleo como una especie de subsidio salarial. Por otra parte, además de la neutralidad, el desempleo a tiempo parcial puede producir resultados deseables, como la mejora de la empleabilidad de los solicitantes de empleo mediante un "efecto trampolín" (Kyyrä, Arranz and García-Serrano, 2019<sup>[39]</sup>). Los incentivos financieros, como los ingresos no tomados en cuenta y las tasas de retiro más bajas, alientan a los beneficiarios de prestaciones de desempleo a asumir trabajos a tiempo parcial permitiéndoles mantener parte de los ingresos adicionales recibidos en los salarios, y pueden ser instrumentos eficaces para equilibrar los objetivos. Sin embargo, las prestaciones de desempleo a tiempo parcial también pueden producir "efecto de bloqueo", reduciendo la tasa de salida del empleo a tiempo parcial a tiempo completo. Por lo tanto, al igual que en otras políticas de activación, es importante utilizar "estrategias mezcladas" que perfilan y supervisen el efecto de los trabajos causales a tiempo parcial en la empleabilidad a largo plazo de los solicitantes de empleo (OCDE, 2018<sup>[40]</sup>).

#### **2.4.2. Incentivos laborales**

El impacto adverso potencial de los sistemas de seguro de desempleo en los incentivos al trabajo es una preocupación principal en muchos países, en particular para aquellos que han estado sin trabajo durante mucho tiempo. Además, las prestaciones de desempleo mal diseñadas pueden incentivar el empleo inestable.

*Las condiciones de acceso blando* pueden generar un carrusel de cambios entre períodos en empleos de corta duración y períodos de desempleo mientras reciben generosas cantidades de prestaciones. Los períodos de espera, los requisitos moderadamente largos de tiempo mínimo en el empleo y las reducciones en caso de recuperación frecuente pueden contribuir a prevenir dicha distorsión. Las tasas de contribución de seguro de desempleo diferenciadas también pueden utilizarse para crear incentivos financieros para que los empleadores y los empleados elijan contratos de trabajo más estables y desalienten la colusión. (OCDE, 2004<sup>[41]</sup>; OCDE, 2019<sup>[1]</sup>)

*Mantener las prestaciones no utilizadas para uso futuro* puede alentar períodos frecuentes de empleo inestable (como se ha explicado anteriormente) e incentivar la duración excesiva de las prestaciones de desempleo, promoviendo así el desempleo de larga duración. Los límites a la posibilidad de mantener y acumular derechos anteriores y nuevos pueden regular el equilibrio entre los incentivos laborales y los derechos adquiridos.

La *coordinación entre el apoyo en el trabajo y el apoyo fuera del trabajo* puede producir importantes incentivos para el trabajo. Una opción podría ser extender a los trabajadores a tiempo completo con bajos ingresos la posibilidad de acumular prestaciones por desempleo e ingresos del trabajo, como es el caso del desempleo a tiempo parcial (Hijzen y Salvators, 2020<sup>[42]</sup>). Otra posibilidad sería introducir beneficios en el trabajo, como el Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo en los Estados Unidos o el *Prime d'activité* en Francia (Carcillo et al., 2019<sup>[43]</sup>). Alternativamente, los beneficios en el trabajo y fuera del trabajo podrían integrarse en una única estrategia global (por ejemplo, el Crédito Universal del Reino Unido).

**Tabla 2. 3. Lograr el equilibrio adecuado ajustando las herramientas de la prestación por desempleo**

Herramientas de prestaciones de desempleo, objeciones, compensaciones y ajustes

Herramienta	Objetivos	Inconvenientes	Ajustes
Estrictos requisitos de empleo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar incentivos laborales.</li> <li>• Evitar el abuso.</li> <li>• Proteger la sostenibilidad financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penalización por inestabilidad.</li> <li>• Sin neutralidad.</li> <li>• Falta de adecuación de beneficios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustar las necesidades de empleo de modo que la diferencia entre las longitudes del período de referencia y el tiempo mínimo de empleo tenga en cuenta la inestabilidad del empleo.</li> <li>• Personalizar las necesidades de empleo para los trabajadores más propensos a la inestabilidad laboral (por ejemplo, jóvenes, contratos temporales, desempleados recurrentes).</li> </ul>
Reducción de los montos de las prestaciones con los salarios del desempleo a tiempo parcial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suavizado de ingresos.</li> <li>• Evitar el mal uso.</li> <li>• Incentivos de trabajo (reducir el efecto de bloqueo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penalización por desempleo a tiempo parcial.</li> <li>• Sin neutralidad.</li> <li>• Falta de adecuación de beneficios.</li> <li>• Incentivos de trabajo (efecto trampolín).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las ganancias no tienen en cuenta.</li> <li>• Tasas de retiro por debajo del 100%.</li> </ul>
Condiciones de acceso suave.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad.</li> <li>• Neutralidad.</li> <li>• Adecuación de beneficios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentiva la inestabilidad laboral.</li> <li>• Incentiva la colusión entre empleadores y empleados al sistema de abuso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Períodos de espera.</li> <li>• Requisito moderadamente largo de tiempo mínimo en el empleo.</li> <li>• Reducciones en caso de recuperación frecuente.</li> <li>• Tasas diferenciadas de contribución al seguro de desempleo.</li> </ul>
Mantener beneficios no agotados para uso futuro.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos adquiridos.</li> <li>• Accesibilidad.</li> <li>• Neutralidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar períodos frecuentes de empleo inestable.</li> <li>• Duración excesiva de las prestaciones de desempleo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Límites a la posibilidad de conservar y acumular derechos anteriores y nuevos.</li> </ul>

### 2.4.3. Activación

Los requisitos de activación de los beneficios de desempleo también desempeñan un papel en el fortalecimiento de los incentivos para buscar, prepararse y aceptar el empleo. Las pruebas sugieren que los programas de prestaciones por desempleo que incluyen vigilancia de la búsqueda de empleo y sanciones producen efectos positivos en el empleo, mientras que los criterios de admisibilidad que exigen demasiado pueden excluir a algunos beneficiarios previstos (Immervoll y Knotz, 2018<sup>[44]</sup>). Las sanciones excesivamente estrictas y la excesiva dependencia de los incentivos para la búsqueda de empleo podrían ser contraproducentes y aumentar la tasa de salida del desempleo en puestos de trabajo inestables. La generación de perfiles desempeña un papel crucial. Los trabajadores que necesiten servicios de activación más intensivos (como la formación) deben ser identificados y apoyados (OCDE, 2018<sup>[40]</sup>).

Según la *Estrategia de Empleo de la OCDE* de 2018, las prestaciones por desempleo pueden desempeñar un papel fundamental en el éxito de las estrategias de activación mediante la aplicación rigurosa de un "marco de obligaciones mutuas" (OCDE, 2018<sup>[40]</sup>). Dentro de un marco de obligaciones mutuas, los gobiernos tienen el deber de proporcionar a los solicitantes de empleo beneficios y servicios eficaces para que puedan encontrar trabajo y, a su vez, los beneficiarios tienen que tomar medidas activas para

encontrar trabajo o mejorar su empleabilidad. La amenaza de posibles sanciones en términos de retirada de beneficios aumenta significativamente el incentivo financiero para buscar y obtener un empleo remunerado, así como participar seriamente en programas activos. Por lo tanto, los beneficiarios de prestaciones por desempleo se remiten a los servicios de empleo.

Las prestaciones por desempleo son fundamentales para conectar a las personas desempleadas con programas activos del mercado de trabajo, remitiéndolos a servicios de empleo, que proporcionan asistencia o intervenciones de búsqueda de empleo para aumentar su empleabilidad. En ausencia de prestaciones por desempleo (o asistencia social), a menudo es difícil llegar a aquellos que se enfrentan a múltiples barreras al empleo, que corren el riesgo de quedarse atrás. Del mismo modo, a falta de políticas activas eficaces del mercado de trabajo, existe el riesgo de que las prestaciones por desempleo reduzcan los incentivos al trabajo y profundicen la exclusión del mercado de trabajo. Por lo tanto, las políticas pasivas y activas deben concebirse conjuntamente y no aisladamente (OCDE, 2018<sup>[40]</sup>).

Por lo tanto, aumentar el acceso de los trabajadores con empleo dependiente atípico al seguro de desempleo es una vía prometedora para promover la seguridad e inclusión en el mercado de trabajo, siempre que se lleve a cabo junto con la aplicación rigurosa de un marco de "obligaciones mutuas" para preservar los incentivos al trabajo.

#### **2.4.4. Protección contra choques económicos**

Las prestaciones por desempleo desempeñan un papel importante como instrumentos clave de protección social para proporcionar apoyo a los ingresos y oportunidades de empleo en todas las fases del ciclo económico. Este papel es más fuerte durante y después de un impacto económico. Al ayudar a las personas y a las familias a hacer frente a las consecuencias de los choques económicos, las prestaciones por desempleo contribuyen a evitar que los problemas económicos temporales se conviertan en desventajas a largo plazo para los trabajadores y en una crisis social para la sociedad (OCDE, 2014<sup>[45]</sup>).

Las prestaciones por desempleo deben responder lo suficiente a los cambios en las circunstancias, tras un choque económico. En países en los que el acceso a las prestaciones de desempleo y la duración de las prestaciones de desempleo están restringidos, puede haber margen, temporalmente, para la flexibilización del empleo, de los requisitos y la ampliación de la duración máxima de la prestación (por ejemplo, en Canadá y Estados Unidos). En un contexto de menos oportunidades de empleo, el énfasis de las políticas activas del mercado de trabajo puede cambiar temporalmente de primero el trabajo a primero la capacitación, en particular para los solicitantes de empleo difíciles de colocar (OCDE, 2018<sup>[40]</sup>).

Complementando el debate general del Capítulo 1 sobre los desafíos derivados de la crisis de COVID-19, el Recuadro 2.6 analiza las medidas introducidas por los países que han revisado los elementos de las prestaciones por desempleo con el fin de ampliar la protección del desempleo de los trabajadores atípicos durante la crisis.

## **2.5. Observaciones finales**

Este capítulo proporciona una revisión en profundidad de los mecanismos políticos clave que afectan a la forma en que las prestaciones de desempleo logran un equilibrio entre la seguridad de los ingresos y los incentivos financieros al trabajo para aquellos con trayectorias de empleo dependiente atípico. Presenta nuevas pruebas sobre la escala y el desarrollo del empleo inestable y dependiente a tiempo parcial y las características de los trabajadores con tales trayectorias. En particular, muestra que los trabajadores que han experimentado trayectorias de empleo dependiente atípico constituyen una parte considerable del empleo dependiente y de la mayoría de los desempleados; que la proporción de este tipo de empleados ha aumentado, en particular entre los trabajadores jóvenes; y que sus tasas de pobreza son varias veces más altas que las de los trabajadores en el empleo estándar.

### Recuadro 2.6. Crisis de COVID-19: Empleo dependiente atípico y medidas extraordinarias de prestaciones por desempleo

La crisis del coronavirus ha golpeado duramente, con pérdidas de empleo sin precedentes en todo el mundo. Los trabajadores en empleos dependientes atípicos son particularmente vulnerables contra los riesgos de pérdida de empleo e ingresos. Las prestaciones por desempleo y el apoyo a los ingresos conexos son cruciales para amortiguar estas pérdidas. Sin embargo, como se discutió en la edición de 2019 de las *Perspectivas de Empleo de la OCDE* (OCDE, 2019<sup>[1]</sup>) y en este capítulo, los trabajadores en empleos dependientes atípicos tienen menos probabilidades de recibir una ayuda adecuada al desempleo.

Muchos países de la OCDE han tomado medidas rápidas ajustando sus sistemas de prestaciones por desempleo a las nuevas circunstancias del mercado de trabajo. En consonancia con la Estrategia para el Empleo de la OCDE (OCDE, 2018<sup>[40]</sup>), la mayoría de las medidas ajustaron los beneficios existentes al flexibilizar los requisitos para facilitar el acceso y los derechos revisados para ampliar la ayuda a los ingresos y la duración. Algunos países han introducido nuevos beneficios. La Tabla 2.4 las extraordinarias medidas de prestaciones por desempleo, con impacto potencial en el empleo dependiente atípico, que se introdujeron durante la crisis de COVID-19 entre marzo y mayo de 2020. El Capítulo 1 ofrece un análisis más amplio de las respuestas de las políticas de empleo y sociales a la crisis de COVID-19.

- **Facilitar el acceso:** seis países de la OCDE facilitaron el acceso a las prestaciones por desempleo. España, Francia, Israel y Suecia redujeron o renunciaron por completo a los requisitos mínimos de empleo a los trabajadores. En Noruega, se redujo el ingreso mínimo anterior para optar a las prestaciones de desempleo. La duración del período de referencia para evaluar las necesidades de empleo se amplió en Suiza (doble) y en Francia (sin tener en cuenta el período de confinamiento para calcular los derechos de los nuevos reclamantes). Se espera que todas estas medidas faciliten, en particular, el acceso de los trabajadores con trayectorias inestables, a los que a menudo les resulta difícil cumplir con las necesidades mínimas de empleo.
- **Ampliar la duración de las prestaciones:** 13 países de la OCDE han ampliado la duración máxima posible de los pagos de prestaciones por desempleo. Algunos países activaron extensiones automáticas. Otros países prorrogaron las solicitudes de beneficios que expiraron hasta el final de la crisis sanitaria (Luxemburgo, Portugal y España) o por un período específico (hasta un mes en la República Eslovaca, dos meses en Grecia, tres meses en Alemania, Noruega hasta finales de junio y cuatro meses en Suiza). Dinamarca y Francia congelaron los derechos de prestaciones mientras dure la crisis sanitaria. En Estados Unidos, el Gobierno de la Federación amplió la duración máxima de la prestación por desempleo a nueve meses. Dado que, en algunos países, los empleados atípicos tienen derecho a menos meses de prestaciones por desempleo (Figura 2.13), es probable que estas medidas sean particularmente importantes para ellos.
- **Aumento de la generosidad de las prestaciones por desempleo:** siete países de la OCDE aumentaron temporalmente los niveles de prestaciones. Australia presentó, durante seis meses, un "Suplemento de Coronavirus" de 550 AUD por quincena a los beneficiarios de pagos de apoyo a los ingresos, incluido el beneficio de desempleo "Pago de solicitante de empleo". Austria aumentó el importe de la prestación de desempleo de segundo nivel (*Notstandshilfe*) al mismo nivel que la prestación de primer nivel (*Arbeitslosengeld*). Suecia incrementó, hasta finales de 2020, la base de la prestación por desempleo (en aproximadamente 30%) y techo (alrededor de 40%) durante 100 días. Nueva Zelanda aumentó la cantidad de "Apoyo al

solicitante de empleo" en 25 NZD por semana. Noruega aumentó la prestación por desempleo de 62.4% a 80% de la base de cálculo hasta un ingreso de 24 966 NOK al mes. El Reino Unido elevó la asignación de la prestación por desempleo de segundo nivel (*Crédito Universal*) en 20 GBP por semana. Estados Unidos elevó las prestaciones de desempleo en 600 USD por semana para todos los beneficiarios por un período máximo de cuatro meses. Si bien todas estas medidas no están dirigidas específicamente a los empleados atípicos, en la medida en que es probable que las personas con puestos de trabajo inestables "naturalmente" aporten la peor parte del ajuste del empleo, se encuentran entre las categorías potencialmente más positivamente afectadas por estas medidas. Además, es probable que los empleados atípicos se beneficien al máximo del aumento de la generosidad de los beneficios de segundo nivel en la medida en que el riesgo de pobreza sea mayor para los empleados atípicos.

- **Nuevas prestaciones por desempleo:** seis países de la OCDE introdujeron nuevas prestaciones temporales no contributivas, que claramente tienen un mayor impacto para las personas con trayectorias inestables. En Canadá, el "Beneficio de Respuesta a Emergencias de Canadá" proporciona 500 CAD a la semana durante un máximo de 16 semanas, a personas que han perdido involuntariamente su trabajo durante la crisis de COVID-19, y reciben la prestación de desempleo de primer nivel (*Seguro de Empleo*) o si han agotado recientemente su reclamación. En Irlanda, el nuevo "Pago por desempleo de la Pandemia COVID-19" apoya a las personas que perdieron su trabajo durante la crisis de COVID-19. Los reclamantes recibieron 350 EUR por semana hasta al menos el 8 de junio. El pago es totalmente compatible con otras prestaciones de desempleo. Letonia introdujo una nueva prestación temporal de asistencia por desempleo para los beneficiarios de prestaciones de seguro de desempleo cuyos derechos expiran. Las prestaciones se pagan hasta por cuatro meses, al mismo nivel que las prestaciones de seguro de desempleo pagadas durante el octavo y noveno mes (máx. 180 EUR al mes). Nueva Zelanda creó el "PAGO de alivio de ingreso COVID-19" para las personas que perdieron sus puestos de trabajo desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 30 de octubre de 2020 debido a COVID-19. El importe del pago depende de las horas trabajadas anteriormente, se prueba con los medios de las ganancias del beneficiario, es incompatible con recibir otro beneficio principal (pero las personas pueden elegir) y está exenta de impuestos. Eslovenia introdujo una prestación temporal por desempleo (*Začasno denarno nadomestilo plače zaradi izgube zaposlitve v obdobju epidemije*) para aquellos que perdieron su empleo en la crisis. Los reclamantes reciben 513.64 EUR al mes durante la duración de las restricciones temporales; la prestación no es compatible con la prestación por desempleo de primer nivel.

**Tabla 2.4. COVID-19 medidas extraordinarias de prestaciones por desempleo con impacto potencial en los empleados atípicos**

	Beneficios existentes				Nuevo Ventaja	Detalles
	Acceso		Derecho			
	Reducción del empleo mínimo	Período de referencia ampliado	Extendido duración de la prestación	Elevado cantidad de beneficios		
Australia				•	→	"Suplemento de coronavirus" de 550 AUD por quincena. [1]
Austria				•	→	La cantidad de ayuda de emergencia (2º nivel) aumentó a igual nivel que la prestación por desempleo (1º nivel)
Canadá			•	•	→	Extensión automática de duración máxima según la



						tasa de desempleo regional. → Nuevo "Beneficio de Respuesta de Emergencia de Canadá" [2].
Chile			•			→ Activación automática de los pagos mensuales 6° y 7° del Seguro de cesantía solidario (beneficio de 2° nivel). [3]
Dinamarca			•			→ Congelación del período de autorización durante 3 meses.
Francia	•	•	•			→ Acceso excepcional para las personas que voluntariamente renunciaron a su trabajo para asumir un nuevo trabajo pero cuya oferta de trabajo se repasó. → El período de confinamiento no se tendrá en cuenta para calcular los derechos de los nuevos reclamantes. → Congelación del período de autorización durante el confinamiento.
Alemania			•			→ Ampliación de beneficios por 3 meses para todos los destinatarios cuyos derechos terminan entre mayo y diciembre (anunciado).
Grecia			•			→ Ampliación de beneficios por 2 meses para todos los beneficiarios cuyos derechos terminan en el primer trimestre de 2020.
Irlanda					•	→ Nuevo "Pago por desempleo por pandemia COVID-19" para personas que perdieron su trabajo en la crisis. [4]
Israel	•					→ Reducción del historial laboral requerido de 12 a 6 meses. [5]
Letonia					•	→ Nueva prestación de asistencia temporal por desempleo para los beneficiarios de la prestación del seguro de desempleo cuyos derechos expiran. Nivel de prestaciones igual al seguro de desempleo pagado durante los meses 8 y 9 (máx. 180 EUR al mes), pagaderos hasta 4 meses.
Luxemburgo			•			→ Ampliación de beneficios para los beneficiarios cuyos derechos expiran durante el estado de crisis.
Nueva Zelanda				•	•	→ La cantidad de "Apoyo al solicitante de empleo" aumentó 25 NZD por semana. → Creado "Pago de alivio de ingresos COVID-19" para las personas que perdieron sus empleos desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 30 de octubre de 2020 debido a COVID-19 [6].
Noruega	•		•	•		→ Se ha reducido temporalmente el ingreso mínimo por elegibilidad para las prestaciones de desempleo. [7] → Duración prolongada del beneficio hasta finales de junio para los beneficiarios que tenían 18 semanas o menos de restantes. → La tasa de reemplazo de beneficios aumentó de 62.4% a 80% para los ingresos inferiores a 24 966 NOK por mes.
Portugal			•			→ Ampliación de beneficios hasta el final del período de confinamiento.
República Eslovaca			•			→ Prórroga de beneficios por 1 mes para los beneficiarios cuyo derecho expira durante la crisis.
Eslovenia					•	→ Nueva prestación temporal por desempleo para aquellos que perdieron su empleo en la crisis. [8]
España	•		•			→ Suspensión del período mínimo de cotización. → Prórroga de la prestación hasta el final de la crisis sanitaria.
Suecia	•			•	•	→ Reducción de las necesidades de empleo. [9] → Aumento del suelo y techo del beneficio. [10]
Suiza			•	•		→ El período de referencia para evaluar la condición de

					empleo se duplicó a 48 meses. → Extensión de beneficios en 120 días.
Reino Unido			•		→ Se han aumentado las asignaciones de crédito universal semanales (beneficio de 2° nivel) en 20GBP.
Estados Unidos*		•	•		→ Ampliación de la duración máxima del beneficio a 9 meses. → Aumento de beneficios ("Asistencia por Desempleo Pandémico") en USD 600 por semana por hasta 4 meses.

Nota: \* La información para Estados Unidos se refiere al nivel federal.

[1] A los beneficiarios de pagos de apoyo a los ingresos, incluyendo la prestación por desempleo "Jobseeker Payment". El suplemento se pagará durante 6 meses.

[2] Para los recién desempleados y las personas que reciben un Seguro de Empleo o recientemente agotan su reclamación. ELBE proporciona 500 USD a la semana para un máximo de 16 semanas. Los nuevos desempleados deben haber perdido involuntariamente su trabajo en la crisis de COVID-19. Los reclamantes deben haber ganado al menos 5 000 CAD en 2019 y no pueden haber ganado más de 1 000 CAD durante el período de cuatro semanas de la solicitud de beneficios.

[3] Extensión de duración máxima activada ya que la tasa de desempleo nacional es de 1 punto porcentual por encima de su media de 4 años.

[4] Los reclamantes reciben 350 EUR por semana al menos hasta el 8 de junio. Totalmente compatible con beneficios de 1° y 2° nivel.

[5] Los reclamantes que solo cumplen con la condición de empleo acortada reciben la mitad del número de días de beneficios.

[6] El Pago de Alivio de Ingresos se paga por hasta 12 semanas. El pago es de 490 NZD por semana si la persona trabajaba previamente 30 horas o más a la semana, y 250 NZD por semana si anteriormente trabajaba de 15 horas a 29 horas a la semana. El pago se prueba con los beneficios de los beneficiarios. Una persona no puede obtener el beneficio si el socio gana 2 000 NZD o más por semana (antes de impuestos). Es incompatible con recibir otros beneficios principales (pero las personas pueden cambiar a ella si cumplen con los criterios para quien puede obtenerlo). El pago está exento de impuestos.

[7] Los ingresos mínimos se redujeron de 149 787 NOK a 74 894 en los últimos 12 meses, o de 299 574 NOK a 224 680 en los últimos 36 meses.

[8] *Začasno denarno nadomestilo plače zaradi izgube zaposlitve v obdobju epidemije* está disponible para aquellos que perdieron su empleo en la crisis por motivos económicos o debido al final de un contrato temporal. Los reclamantes reciben 513.64 EUR al mes durante la duración de las restricciones temporales. El beneficio no es compatible con la prestación por desempleo de primer nivel.

[9] Acortamiento del período de afiliación requerido en el fondo de seguro de desempleo de 12 a 3 meses (1er nivel); reducción del requisito de empleo de al menos 80 horas por mes en los últimos 6 meses o 480 horas en los últimos 6 meses y al menos de 50 a 60 horas por mes en los últimos 6 meses o 420 horas en los últimos 6 meses y al menos 40 horas por mes (1° y 2° nivel).

[10] Cantidad mínima de beneficio de 365 a 510 SEK por día e importe máximo de beneficio de 910 a 1 200 SEK por día para los primeros 100 días (1er nivel). Todas las reglas hasta finales de 2020.

Fuente: Capítulo 1 y OCDE (2020<sup>[46]</sup>), "Apoyo a las personas y empresas para hacer frente al virus COVID-19: Opciones para una respuesta inmediata al empleo y a las políticas sociales", Informe de política del ELS sobre la respuesta política a la crisis de COVID-19, OCDE, París, <http://oe.cd/covid19briefsocial>.

El capítulo también hace un balance y analiza el beneficio jurídico del desempleo que se aplica a los empleados atípicos, y cómo este podría dar lugar a un trato desigual entre los empleados estándar y los atípicos. Las normas sobre prestaciones por desempleo pueden dar lugar a diferencias considerables entre los trabajadores con trayectorias de empleo estándar y atípico dependientes en términos de la duración de los derechos de prestaciones y el nivel de prestaciones pagadas. Algunos requisitos son más difíciles de cumplir para aquellos que tienen un empleo inestable o a tiempo parcial.

Las simulaciones de algunas trayectorias de empleo relevantes para las políticas de cuatro países de la OCDE (Australia, España, Francia y Letonia) muestran que las prestaciones por desempleo proporcionan diferentes niveles de apoyo en función de la trayectoria laboral. Tales diferencias son evidentes incluso cuando los trabajadores tienen las mismas características personales, han ganado la misma cantidad de salarios y han estado dentro y fuera del trabajo el mismo número de horas durante un período determinado. En otras palabras, los sistemas no son neutrales en términos de protección social e incentivos. Los solicitantes de empleo con trayectorias laborales inestables (trabajando cada dos meses o cada dos semestres) tienen derecho al mismo número de meses y a la misma cantidad de prestaciones de desempleo en Australia y Francia, pero considerablemente menos en Letonia y España, donde las



condiciones de contribución son más exigentes. En los cuatro países, los trabajadores con trayectorias que incluyen períodos que combinan desempleo y trabajo parcial tienen derecho a una prestación por desempleo más baja que los trabajadores con trayectorias laborales estándar.

El capítulo muestra que hay varios instrumentos de política que se pueden implementar para diseñar sistemas de prestaciones por desempleo que alcancen el equilibrio adecuado entre los objetivos a veces contradictorios de la seguridad de los ingresos y los incentivos laborales para las personas con historiales de empleo inestables. Por ejemplo:

Las ampliaciones personalizadas de los períodos de referencia en el empleo podrían utilizarse para grupos más propensos a la inestabilidad laboral, como los trabajadores jóvenes y los que tienen contratos temporales.

Las ganancias no consideradas y las tasas de retiro aplicadas a los beneficios de los solicitantes de empleo con ganancias del trabajo ocasional o a tiempo parcial se pueden calibrar para permitir que dicho trabajo se utilice como un trampolín hacia un mejor empleo.

Los períodos de espera, los requisitos de duración mínima moderada del empleo, las reducciones en caso de recuperación frecuente y los límites a la acumulación de derechos antiguos y nuevos pueden utilizarse para reducir los incentivos para elegir una trayectoria laboral inestable.

Las tasas diferenciadas de cotización al seguro de desempleo podrían crear incentivos financieros para que los empleadores y los empleados elijan contratos de trabajo más estables y los impidan coludir en acuerdos inestables que reduzcan el salario de los trabajadores y maximicen los derechos de prestaciones.

Por último, la integración o, al menos, la mejora de la coordinación de los beneficios en el trabajo y fuera del trabajo puede mejorar los incentivos al trabajo. Las medidas de activación también pueden fortalecer los incentivos para buscar y aceptar un empleo estable.

## Referencias

- Avlijas, S. (2019), "The Dynamism of the New Economy: Non-Standard Employment and Access to Social Security in EU-28", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3354463>. [4]
- Baker, M., J. Gruber y K. Milligan (2015), "Non-cognitive deficits and young adult outcomes: the long-run impacts of a universal child care program", *NBER Working Paper*, No. 21571, National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w21571>. [15]
- Berlinski, S. y S. Galiani (2007), "The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment", *Labour Economics*, Vol. 14/3, pp. 665 a 680, <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2007.01.003>. *Labour Economics* [16]
- Boeri, T., P. Cahuc y A. Zylberberg (2015), "The Costs of Flexibility-Enhancing Structural Reforms: A Literature Review", *Documentos de trabajo del Departamento de Economía de la OCDE*, No 1264, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrs558c5r5f-en>. [6]
- Booth, A. and J. van Ours (2013), "Part-time jobs: What women want?", *Journal of Population Economics*, Vol. 26/1, pp. 263-283, <http://dx.doi.org/10.1007/s00148-012-0417-9>. [20]
- Bradshaw, J. y F. Bennett (2017), *ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts Reino Unido*, <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:f6d86772-fba0-4088-858c-9e96a9b1fcfb>. [30]
- Cahuc, P. (2018), "Wage Insurance, Part-Time Unemployment Insurance and Short-Time Work in the XXI Century", *Documentos de debate de la IZA*, No. 12045, IZA, <http://ftp.iza.org/dp12045.pdf>. [24]
- Cahuc, P. et al. (2019), "Taxation of Temporary Jobs: Good Intentions with Bad Outcomes?", *The Economic Journal*, Vol. 130/626, pp. 422-445, <http://dx.doi.org/10.1093/ej/uez062>. [25]
- Carcillo, S. et al. (2019), "Assessing recent reforms and policy directions in France: Implementing the OECD Jobs Strategy", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No227, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/657a0b54-en>. [43]
- Carta, F. y L. Rizzica (2018), "Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: Evidence from Italy", *Journal of Public Economics*, Vol. 158, pp. 79-102, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.12.012>. *Journal of Public Economics* [17]
- Chetty, R., J. Friedman y E. Saez (2013), "Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings", *American Economic Review*, Vol. 103/7, pp. 2683-2721, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.103.7.2683>. [29]
- División de Estadística de las Naciones Unidas (2008), *Clasificación Industrial Estándar Internacional de Todas las Actividades Económicas (ISIC)*, Publicaciones de las Naciones Unidas. [34]
- Eurostat (2018), *Directrices metodológicas y Descripción de las variables objetivo UE-SILC. (Versión Agosto 2017)*. [11]
- Farber, H. (2017), "Employment, Hours, and Earnings Consequences of Job Loss: US Evidence from the Displaced Workers Survey", *Journal of Labor Economics*, Vol. 35/S1, pp. S235-S272, <http://dx.doi.org/10.1086/692353>. [32]

- Fernández, R., H. Immervoll y D. Pacifico (próximamente), "Beyond repair? Anatomy of income support for standard and non-standard workers in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, París. [23]
- Fontaine, F. y F. Malherbet (2016), *CDD vs CDI: les effets d'un dualisme contractuel*, Presses de Sciences Po, París. [9]
- Hijzen, A. y A. Salvatori (2020), "Designing fair and work-oriented deemployment benefits: The case of Belgium", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No237, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/ac17d171-en>. [42]
- Immervoll, H. y C. Knotz (2018), "How demanding are activation requirements for jobseekers", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 215, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/2bdfcecca-en>. [44]
- Kyyro, T. (2010), "Partial desemple insurance benefits and the transition rate to regular work", *European Economic Review*, Vol. 54/7, pp. 911-930, <http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2010.02.005>. [7]
- Kyyrá, T., J. Arranz y C. García-Serrano (2019), "Does subsidized part-time employment help unemployed workers to find full-time employment?", *Labour Economics*, Vol. 56, pp. 68-83, <http://dx.doi.org/10.1016/j.labeco.2018.12.001>. [39]
- Le Barbanchon, T. (2016), "Optimal Partial Unemployment Insurance: Evidence from Bunching in the U.S", *undefined*, <https://www.semanticscholar.org/paper/Optimal-Partial-Unemployment-Insurance%3A-Evidence-in-Barbanchon/1ba1750d1779a5ff1c9b867c08413ac5efc393bc> (consultado el 12 de mayo de 2020). [8]
- Manning, A. and B. Petrongolo (2008), "The Part-Time Pay Penalty for Women in Britain", *The Economic Journal*, Vol. 118/526, pp. F28-F51, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02115.x>. [18]
- Mas, A. y A. Pallais (2019), "Alternative Work Arrangements", *Documentos de Trabajo del IRS*, No 634, <http://arks.princeton.edu/ark:/88435/dsp01bk128d78n> (consultado el 7 de abril de 2020). [19]
- Meyer, B. y D. Rosenbaum (2001), "Welfare, the Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116/3, pp. 1063-1114, <http://dx.doi.org/10.1162/00335530152466313>. [28]
- OCDE (2020), *tasa de empleo a tiempo parcial* (indicador), <https://dx.doi.org/10.1787/f2ad596c-en> (a la que se accede el 12 de marzo de 2020). [2]
- OCDE (2020), "Supporting people and companies to deal with the Covid-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-people-and-companies-to-deal-with-the-covid-19-virus-options-for-an-immediate-employment-and-social-policy-response-d33dffe6/>. [46]
- OCDE (2020), *TaxBEN: The OECD tax-benefit simulation model - Methods and policy applications*, OCDE, [https://taxben.oecd.org/tax-ben-resources/OECD\\_TaxBEN\\_methodology.pdf](https://taxben.oecd.org/tax-ben-resources/OECD_TaxBEN_methodology.pdf). [38]
- OCDE (2020), *Temporary employment* (indicator), <https://dx.doi.org/10.1787/75589b8a-en> (consultado el 12 de marzo de 2020). [3]

- OCDE (2019), *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019: El futuro del trabajo*, Publicación de la OCDE, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>. [1]
- OCDE (2019), *Taxing Wages 2019*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/tax\\_wages-2019-en](https://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2019-en). [35]
- OCDE (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [40]
- OCDE (2018), *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2018*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en). [5]
- OCDE (2017), *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264281318-en>. [13]
- OCDE (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>. [22]
- OCDE (2014), *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2014*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2014-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en). [10]
- OCDE (2014), *Society at a Glance 2014: Oecd Social Indicators*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/soc\\_glance-2014-en](https://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en). [45]
- OCDE (2013), "Back to work: Re-employment, earnings and skill use after employment displacement", en *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2013-8-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-8-en). [12]
- OCDE (2010), "How Good is Part-Time Work?", en *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-5-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-5-en). [14]
- OCDE (2010), *Perspectivas de empleo de la OCDE 2010: Pasando más allá de la crisis del empleo*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en). [21]
- OCDE (2007), *Beneficios y salarios 2007: Indicadores de la OCDE*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/ben\\_wages-2007-en](https://dx.doi.org/10.1787/ben_wages-2007-en). [37]
- OCDE (2005), *Perspectivas de empleo de la OCDE 2005*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2005-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2005-en). [36]
- OCDE (2004), *Perspectivas de empleo de la OCDE 2004*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2004-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2004-en). [41]
- OCDE (2002), *Perspectivas de empleo de la OCDE 2002*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2002-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2002-en). [31]
- Oficina de Estadísticas Laborales (2020), *Glosario: Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos*, <https://www.bls.gov/bls/glossary.htm#D> (consultado el 23 de abril de 2020). [33]
- Saez, E., M. Matsaganis y P. Tsakoglou (2012), "Earnings Determination and Taxes: Evidence From a Cohort-Based Payroll Tax Reform in Greece", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127/1, pp. 493-533, <http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjr052>. [26]
- Saez, E., B. Schoefer y D. Seim (2019), "Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden", *American Economic Review*, Vol. 109/5, pp. 1717-1763, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.20171937>. [27]

## Notas

<sup>1</sup> El impacto del cambio demográfico en la incidencia del empleo estándar y atípico se debe principalmente a un "efecto de edad" en lugar de un "efecto cohorte". Incluso entre los trabajadores jóvenes, la incidencia del empleo estándar aumenta a medida que envejece una cohorte.

<sup>2</sup> Se calcularon los salarios mensuales medios dividiendo el salario del año en curso entre el número de meses de trabajo. Dado que es poco probable que las personas que experimentan muchas transiciones que hayan cambiado de estado el primer o último día calendario de cada mes, es probable que cada mes de trabajo corresponda a menos horas de trabajo que, digamos, un empleado estándar que permanece en el mismo trabajo todo el año. Este es particularmente el caso de aquellos que son más empleables y, por lo tanto, son menos propensos a pasar la mayor parte del mes sin trabajo. Por lo tanto, las prevalencias de empleo inestable entre salarios por debajo de la mediana podrían, en parte, estar impulsados por la subestimación de sus salarios.

<sup>3</sup> Sin embargo, las pruebas anteriores de la OCDE sugieren que el número promedio de horas trabajadas por los trabajadores a tiempo parcial no explica gran parte de la diferencia en los niveles de pobreza entre países (OCDE, 2010<sup>[21]</sup>).

<sup>4</sup> Resultados de la Tabla 2.1 también sugieren que los trabajadores con empleo inestable tienen salarios más bajos, aunque el registro de resultados es para el número de meses y no el número de horas trabajadas.

<sup>5</sup> Los solicitantes de empleo que no tienen derecho a prestaciones de desempleo de primer o segundo nivel pueden estar protegidos por programas de prestaciones de asistencia social, sin necesidad de empleo ni de disponibilidad de empleo.

<sup>6</sup> Algunos países tienen prestaciones de desempleo disponibles para los solicitantes de empleo que no tienen derecho a prestaciones de desempleo de primer y segundo nivel. En España, por ejemplo, los Ingresos de Integración Activa (*Renta Activa de Inserción*) y la prestación extraordinaria por desempleo (*Subsidio extraordinario por desempleo*) están dirigidos a los solicitantes de empleo en el desempleo de larga duración que han extinguido su acceso al seguro de desempleo y a las prestaciones de asistencia para el desempleo.

<sup>7</sup> Todos los montos de las prestaciones asumen un solo individuo sin hijos y no elegible para ningún suplemento. Para otras circunstancias familiares, véanse los informes anuales de los países con beneficios fiscales de la OCDE.

<sup>8</sup> En 2020, la base mínima de cotizaciones sociales en Austria era de 461 EUR al mes.

<sup>9</sup> En Francia, el importe de la prestación es reducido solo para demandantes de empleo con salarios altos (es decir, aquellos que ganaron más de 4 500 EUR al mes en promedio antes del desempleo).

<sup>10</sup> En Letonia, se puede suspender de la prestación hasta por dos meses de trabajo sin perder el derecho.

<sup>11</sup> En Canadá, los derechos solo se conservan si se suspendieron debido a los altos ingresos del trabajo parcial. En los Países Bajos, los derechos solo se mantienen si el nuevo empleo proporciona las mismas

horas de trabajo que el empleo anterior o si los ingresos del nuevo empleo son por debajo de 87.5% de la prestación por desempleo. En el Reino Unido, los derechos se mantienen durante 12 semanas.

<sup>12</sup> En las Figura 2. 9, Figura 2. 10 y Figura 2. 12 (UB\_2), los períodos de espera se pueden identificar como la primera y menor cantidad de beneficios recibidos durante un período. Los períodos de espera desplazan el tiempo de recepción, pero no la duración *Potencial* ni la cantidad total de pagos *Potencial*, que siguen siendo los mismos. Sin embargo, en comparación con el caso sin período de espera, la duración *Efectiva* y el monto total *Efectivo* pueden ser menores si el solicitante de empleo encuentra un trabajo antes de agotar el beneficio.

<sup>13</sup> En las Figura 2. 11 y Figura 2. 12 (UB\_1), las reducciones debidas a la duración de los períodos de recepción pueden identificarse como los importes más bajos una vez que se ha recibido la prestación durante algunos meses.

# 3

## Tendencias recientes en la legislación en materia de protección del empleo

---

Las regulaciones de despido y contratación, o la legislación de protección del empleo en definitiva, son un determinante importante de la seguridad de los trabajadores y de la adaptabilidad de las empresas. Este capítulo proporciona una revisión actualizada de la legislación en materia de protección del empleo en los países de la OCDE, basándose en trabajos anteriores de la OCDE en este campo. Teniendo en cuenta la legislación y las prácticas actuales, describe la regulación de los despidos individuales y colectivos de los trabajadores en los contratos ordinarios y la regulación para la contratación de trabajadores con contratos temporales. También analiza las reformas recientes en la legislación sobre la protección del empleo. La comparación de la protección del empleo entre los países en este capítulo aporta pruebas del debate político sobre la importancia relativa que los diferentes sistemas conceden a las dos aspiraciones de proteger a los trabajadores y promover mercados laborales adaptables.

---

# En resumen

## Principales hallazgos

La legislación en materia de protección del empleo está en el centro de la relación de trabajo contractual entre una empresa y sus empleados. Para la empresa, influye la capacidad de atraer nuevo personal y despedir trabajadores para reaccionar a los cambios en las condiciones económicas y la tecnología. Para los empleados, es un elemento importante de la estabilidad de su trabajo. Por lo tanto, las normas de contratación y despido afectan a los derechos y el bienestar de todos los empleados. Como explica este capítulo, una motivación para la legislación de la protección del empleo consiste en inducir a las empresas a internalizar, al menos parcialmente, los costos sociales de sus decisiones de contratación y despido, en términos de costos de prestaciones por desempleo, angustias psicosociales y crisis de ingresos.

La OCDE tiene una larga historia de estar a la vanguardia de las comparaciones internacionales de la legislación en materia de protección del empleo, proporcionando también indicadores comparables a través de la *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE*. En las últimas tres décadas, estos indicadores se han convertido en una de las fuentes más utilizadas para evaluar la regulación del mercado laboral. El capítulo amplía la base de datos, actualizada por última vez en 2013, hasta 2019 y describe las tendencias recientes de la protección del empleo en los países de la OCDE.

Además de ampliar series pasadas, los nuevos indicadores permiten una evaluación más sistemática y precisa de los diferentes tipos de disposiciones de protección del empleo, debido a las mejoras metodológicas y la inclusión de aspectos importantes que no se consideraron anteriormente. Por ejemplo, los despidos colectivos (es decir, los despidos de varios trabajadores) ahora son evaluados usando la misma metodología que la de los despidos individuales, y las cuestiones de ejecución entran en las comparaciones cuantitativas de manera sustancial por primera vez. El nuevo diseño de los indicadores garantiza mejores comparaciones entre los países y mejores evaluaciones de las reformas.

Los principales hallazgos son los siguientes:

- Los indicadores de la OCDE miden las regulaciones de despido de trabajo en cuatro dimensiones: i) requisitos de procedimiento antes de que se notifique; ii) periodo de preaviso e indemnización por despido; iii) el marco reglamentario de los despidos improcedentes; y iv) la aplicación de la normatividad del despido improcedente. La nueva dimensión de la ejecución tiene en cuenta las políticas que, al limitar explícitamente el alcance de las reclamaciones por despido improcedente, divulgan los hechos de las normas de despido. Este puede ser el caso de las validaciones anticipadas de despidos y los mecanismos de resolución previa a la rescisión (permiten que un trabajador deje a un empleador por mutuo acuerdo o renuncie sin perder el derecho a las prestaciones por desempleo).
- Las regulaciones de despido de empleo muestran grandes diferencias entre los países de la OCDE: los países de habla inglesa se encuentran entre los países con menos restricciones en los despidos, por lo que el riesgo de despido para los trabajadores es mayor. Muchos países de la Unión Europea (UE) así como algunos países no pertenecientes a la UE tienen más restricciones en los despidos y una alta seguridad laboral para los trabajadores en los contratos regulares.
- Los países con disposiciones estrictas de protección del empleo para trabajadores regulares suelen tener leyes estrictas de contratación para trabajadores con contratos de duración



determinada o de agencia de trabajo temporal. Las estrictas disposiciones sobre protección del empleo para los trabajadores regulares exigen leyes estrictas de contratación para los trabajadores temporales para limitar la dualidad y la segmentación del mercado de trabajo (al grado de que las empresas sustituyen los contratos regulares menos flexibles por contratos temporales más flexibles).

- Las comparaciones granulares de la protección del empleo en este capítulo destacan qué elementos de la regulación del despido juegan un papel particularmente importante en los diferentes países de la OCDE. El capítulo muestra, por ejemplo, dónde los plazos de preaviso y la indemnización por despido son los más elevados (en Turquía, Lituania e Israel para los trabajadores que llevan cuatro años en su trabajo), donde hay relativamente menos derechos relacionados con los despidos improcedentes (en Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá) y donde las validaciones anticipadas de despidos y los mecanismos de resolución previa al despido son más sólidos (en Austria y los Países Bajos).
- Treinta y dos de los 37 países de la OCDE imponen más restricciones a los despidos colectivos que a los despidos individuales, principalmente debido a requisitos de consulta más estrictos antes de que se pueda dar la notificación. Estas restricciones más elevadas reflejan el mayor desafío para la economía de hacer frente a un despido colectivo. Sin embargo, la agrupación de varios despidos individuales en un despido colectivo puede, en algunos casos, reducir la carga administrativa de la empresa.
- A raíz de la crisis financiera mundial, varios países, entre ellos Grecia, Portugal y varios otros países de la UE, habían suavizado las estrictas regulaciones de despido para que los trabajadores regulares redujeran el dualismo en el mercado laboral. En los años siguientes, de 2013 a 2019, el periodo en estudio en este capítulo, 12 países de la OCDE reformaron las regulaciones de despido para los trabajadores regulares, mientras que 17 países de la OCDE reformaron las regulaciones de contratación de trabajadores temporales. Algunas reformas tenían como objetivo reducir la rigurosidad de la protección del empleo contra los despidos (como en Eslovenia, Francia, Italia y Lituania). Una segunda categoría de reformas se centró específicamente en las normas de contratación para trabajadores temporales. Bélgica y los Países Bajos alinearon la regulación del despido para diferentes tipos de trabajadores y despidos. Entre los países que emprendieron una reforma durante 2013-2019, más países suavizaron las normas de despido para los trabajadores regulares que los que las fortalecieron. Los países que reformaron la normativa de contrataciones para los trabajadores temporales se dividieron equitativamente entre los que redujeron las restricciones a los contratos temporales y los que les impusieron restricciones adicionales. En la actual crisis sanitaria y económica de COVID-19, varios países de la UE han adoptado medidas temporales para reforzar considerablemente la protección contra los despidos.

## Introducción

Las regulaciones sobre la contratación y el despido de empleados, o la legislación de protección del empleo (LPE) en resumen, son una de las áreas más discutidas en la política del mercado laboral. Son una intervención política importante en el mercado laboral, ya que suelen afectar a todos los empleados y a todas las empresas, contrariamente a las políticas sectoriales o nacionales específicas, por ejemplo. También son importantes porque influyen en la seguridad laboral de los empleados (el riesgo de ser despedidos y las posibilidades de cambiar su puesto de trabajo) y la adaptabilidad de la empresa (el margen para que las empresas respondan rápidamente a la demanda cambiante y a las nuevas

tecnologías). Perder un trabajo y encontrar un trabajo son momentos cruciales en la vida de muchas personas, lo que hace que las provisiones de protección laboral sean un determinante clave del bienestar.

La protección del empleo es el pilar central de la política que respalda la seguridad de los trabajadores, junto con las políticas financiadas con fondos públicos como las prestaciones por desempleo, los planes de trabajo de corta duración y los programas activos del mercado de trabajo (véase los capítulos 1 y 2). Las normas de despido bien diseñadas están motivadas por el deseo de proteger a los trabajadores contra despidos arbitrarios y de que la empresa que despida un trabajador asuma algunos de los costos sociales (en particular los costos fiscales, psicológicos y sanitarios) del despido. (Pissarides, 2010<sup>[1]</sup>; Scarpetta, 2014<sup>[2]</sup>). Al mismo tiempo, las disposiciones de despido tienden a preservar los puestos de trabajo existentes, en lugar de que los trabajadores se trasladen a mejores puestos de trabajo; por lo tanto, van en contra del principio a menudo expresado de que la política debe "proteger a los trabajadores, no a los puestos de trabajo". Otra consideración es la interacción entre las regulaciones para los contratos ordinarios y la normativa para los contratos temporales, que influye en quién tiene acceso a un empleo estable. Estas diferentes funciones y efectos hacen que el diseño de la protección del empleo sea un asunto importante y complejo.

Este capítulo ofrece una visión general de la legislación en materia de protección del empleo en los países de la OCDE y de las recientes reformas en la legislación sobre protección del empleo. El capítulo se basa y perfecciona corrientes de trabajo anteriores de la OCDE en este campo (Grubb and Wells, 1993<sup>[3]</sup>; OCDE, 1999<sup>[4]</sup>; OCDE, 2004<sup>[5]</sup>; OCDE, 2013<sup>[6]</sup>; Venn, 2009<sup>[7]</sup>). Estas líneas de trabajo se han incorporado a la *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE* y a proyectos de investigación conexos. Los gobiernos, las organizaciones y los investigadores han utilizado ampliamente los indicadores de la OCDE para la evaluación comparativa entre países en informes, libros y artículos académicos. La última actualización de los indicadores data de 2013, por lo que el presente análisis amplía la base de datos por seis años hasta 2019.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. La sección 3.1 ofrece una descripción general de las formas en que la protección del empleo es importante para los resultados del mercado laboral. En la sección 3.2 se describe el diseño de los indicadores de la legislación de protección del empleo de la OCDE y cómo tienen como objetivo captar los principales elementos de la protección del empleo. También presenta los aspectos clave de la revisión de los indicadores, necesarios para reflejar los cambios en curso en el mercado de trabajo desde la última revisión en 2008. En la sección 3.3 se describe la legislación sobre protección del empleo en los 37 países de la OCDE. En la sección 3.4 se examinan las reformas de la protección del empleo en la OCDE durante 2013-2019 y cómo se reflejan en los indicadores. Los nuevos datos están disponibles para su descarga gratuita en <http://oe.cd/epl>.

### **3.1. La importancia de la protección del empleo para el mercado laboral y los resultados económicos**

El fundamento de la regulación sobre despidos laborales es principalmente doble: proteger a los trabajadores contra despidos arbitrarios y hacer que la empresa que despide a un trabajador asuma algunos de los costos sociales del despido (Cahuc, Carcillo y Zylberberg, 2014<sup>[8]</sup>). La necesidad de proteger a los trabajadores contra los despidos arbitrarios es especialmente relevante para las empresas que se enfrentan a una alta oferta laboral en relación con su demanda laboral. En tales situaciones, algunas empresas pueden socavar las normas laborales y amenazar a sus trabajadores con que, si no están contentos, serán reemplazados. La regulación de despido también reduce otro motivo posiblemente excesivo para que las empresas despidan a un trabajador que puede surgir cuando la empresa no tiene en cuenta las consecuencias de la separación de puestos de trabajo para los ingresos fiscales (debido a menores ingresos laborales) y los costos fiscales (mayor gasto en prestaciones por desempleo).

La regulación también puede inducir a los empleadores a internalizar las consecuencias sanitarias de los despidos (Bassanini y Caroli, 2015<sup>[9]</sup>) y la destrucción del capital humano tras la pérdida de empleo y el desempleo (Neal, 1995<sup>[10]</sup>). Otra razón fundamental para la regulación del despido, en particular un periodo de preaviso anticipado, es que ayuda a los trabajadores, potencialmente con el apoyo temprano de los servicios públicos de empleo, a suavizar la transición al siguiente empleo (OCDE, 2018<sup>[11]</sup>)

El efecto previsto de las dos principales motivaciones para la regulación del despido laboral –proteger a los trabajadores contra los despidos arbitrarios y hacer que la empresa asuma algunos de los gastos de despido– es que los despidos son menos frecuentes de lo que serían en ausencia de regulación. La teoría económica predice que la regulación del despido laboral también reduce la contratación, ya que las empresas anticipan los mayores costos de despido ya en el momento de la contratación y porque el costo de oportunidad de los trabajadores de trasladarse a otro trabajo es mayor. Diferentes modelos han obtenido el resultado de que la regulación del despido reduce tanto la contratación como los despidos y, por tanto, los flujos de trabajo y trabajadores (Bentolila y Bertola, 1990<sup>[12]</sup>; Garibaldi, 1998<sup>[13]</sup>; Mortensen y Pissarides, 1994<sup>[14]</sup>; Nickell, 1978<sup>[15]</sup>).<sup>1</sup> Es deseable cierta reducción en la contratación y los despidos como consecuencia de la regulación del despido laboral para evitar una rotación excesiva de trabajadores; sin embargo, una regulación excesivamente estricta puede reducir las contrataciones y los despidos por debajo de su nivel óptimo.

Un gran número de estudios empíricos, tanto entre países como los de un solo país, confirman que la regulación del despido reduce el trabajo y los flujos de trabajadores (Autor, Donohue y Schwab, 2006<sup>[16]</sup>; Boeri y Jimeno, 2005<sup>[17]</sup>; Gielen y Tatsiramos, 2012<sup>[18]</sup>; Haltiwanger, Scarpetta y Schweiger, 2014<sup>[19]</sup>; Marinescu, 2009<sup>[20]</sup>; Micco y Pagés, 2006<sup>[21]</sup>; Millán et al., 2013<sup>[22]</sup>; OCDE, 2010<sup>[23]</sup>; Salvanes, 1997<sup>[24]</sup>). La regulación del despido es un concepto multifacético, la cual los indicadores del diseño de la *Legislación de Protección del Empleo de la OCDE* tendrán en cuenta en este capítulo. Entre los diversos elementos de la protección del empleo, el factor que más se ha encontrado para reducir la fluidez del mercado laboral es el marco regulatorio de los despidos improcedentes (Bassanini y Garneró, 2013<sup>[25]</sup>). De las características que definen la regulación del despido improcedente, los largos periodos de prueba y las estrictas normas de reincorporación parecen desempeñar el papel más importante.

Por lo tanto, la regulación del despido de empleo reduce la creación de empleo y la destrucción de puestos de trabajo. También parece alargar la duración del desempleo, ya que la mayoría de los estudios, incluidos los que se basan en experimentos naturales bien identificados, consideran que la protección contra el despido de los trabajadores con contratos regulares no tiene ningún efecto negativo o solo un pequeño efecto negativo en el empleo y que el desempleo también se ve poco afectado. Estas son las conclusiones de la *Estrategia de Empleo de la OCDE* (OCDE, 2018<sup>[26]</sup>) y de varias revisiones de la literatura especializada (Boeri, 2011<sup>[27]</sup>; Martin y Scarpetta, 2012<sup>[28]</sup>; OCDE, 2013<sup>[6]</sup>). Un caso en el que el empleo puede ser menor, es cuando la protección del empleo aumenta gradualmente con la permanencia del empleo (es decir, con grandes alzas en niveles específicos de antigüedad), ya que esto puede alentar a las empresas a anticipar despidos antes de que su costo se vuelva demasiado alto. (Cahuc, Malherbet y Prat, 2019<sup>[29]</sup>; García Pérez and Osuna, 2014<sup>[30]</sup>).<sup>2</sup> Además, en los sectores en declive, la protección estricta del empleo puede salvar puestos de trabajo con poco o ningún efecto sobre la contratación (Messina y Vallanti, 2007<sup>[31]</sup>), y en una recesión macroeconómica, las reformas que relajan la regulación de despidos pueden deprimir el empleo, al menos temporalmente (Bassanini y Cingano, 2019<sup>[32]</sup>; OCDE, 2016<sup>[33]</sup>).

La principal desventaja de una regulación de despido demasiado estricta es que, al reducir el trabajo y los flujos de trabajadores, tiende a hacer que los mercados de trabajo sean menos adaptables al cambio económico, con muy poco movimiento de trabajadores en declive hacia las empresas de rápido crecimiento y la reducción de la entrada y salida de las empresas. Varios estudios empíricos confirman que una estricta regulación del despido amortigua el margen de aplicación de la reasignación de trabajadores que mejora la productividad hacia empresas de baja a alta

productividad (Andrews y Cingano, 2014<sup>[34]</sup>; Bottasso, Conti y Sulis, 2017<sup>[35]</sup>; Bravo-Biosca, Criscuolo y Menon, 2016<sup>[36]</sup>). Por tanto, puede debilitar el crecimiento de la productividad de la mano de obra y ralentizar el desarrollo económico.

El crecimiento de la productividad laboral en toda la economía está determinado no solo por la reasignación de los trabajadores, sino también por el crecimiento de la productividad dentro de la empresa, que depende de la inversión y la innovación en una empresa determinada. En principio, la regulación del despido puede aumentar o disminuir la inversión y la innovación. La inversión y la innovación podrían ser menores porque los costos de ajuste reales y previstos para las empresas son mayores. Sin embargo, la inversión también podría ser mayor si las empresas sustituyen el capital más flexible por una mano de obra menos flexible. La innovación también podría ser mayor en la medida en que la regulación del despido reduzca el riesgo de ser despedido, lo que hace más probable que los empleados con ideas innovadoras puedan cosechar las recompensas por su iniciativa. La evidencia empírica sobre los efectos sobre la inversión es mixta (Autor, Kerr y Kugler, 2007<sup>[37]</sup>; Bai, Fairhurst y Serfling, 2020<sup>[38]</sup>; Cingano et al., 2010<sup>[39]</sup>; Cingano et al., 2016<sup>[40]</sup>), mientras que la mayoría de los estudios encuentran que la regulación excesivamente estricta del despido está vinculada con menos actividades innovadoras y un crecimiento más débil de la productividad multifactorial (Bartelsman, Gautier y De Wind, 2016<sup>[41]</sup>; Bassanini, Nunziata y Venn, 2009<sup>[42]</sup>; Bjuggren, 2018<sup>[43]</sup>; Griffith y Macartney, 2014<sup>[44]</sup>; Murphy, Siedschlag y McQuinn, 2017<sup>[45]</sup>).<sup>3</sup>

Resumiendo los efectos de las normas de despido discutidas hasta ahora: la estricta regulación del despido tiende a reducir los despidos, lo que es el resultado directo de su efecto previsto para aumentar los costes de los mismos. También tiende a reducir la contratación, ya que las empresas tienen en cuenta los costos más altos para un posible despido ya en el momento de la contratación. Por lo tanto, la regulación del despido reduce tanto los flujos fuera de puestos de trabajo como los flujos hacia puestos de trabajo. El empleo agregado y el desempleo no parecen verse muy afectados. Un menor flujo de empleo significa un menor riesgo de pérdida de puestos de trabajo, lo que en cierta medida es un buen resultado, ya que compensa una tasa de despido de otro modo ineficientemente alta. Sin embargo, cuando la protección del empleo es demasiado alta, es probable que la asignación eficiente de puestos de trabajo y la innovación se vean afectadas. Por lo tanto, una regulación excesivamente estricta del despido tiende a reducir el crecimiento de la productividad y a aumentar la duración de los períodos de desempleo.

Una consecuencia del efecto negativo de las estrictas regulaciones de despido sobre el crecimiento de la productividad es que la estricta regulación del despido también limita el alcance de los aumentos salariales, dado que, al menos hasta cierto punto, la evolución de los salarios está vinculada a la evolución de la productividad. Los costos de despido más elevados también pueden reducir los niveles salariales, ya que aumentan los costes laborales totales previstos para las empresas que saben que despedirán a algunos trabajadores. El efecto negativo de la estricta regulación del despido sobre los salarios y los aumentos salariales puede ser compensado por las regulaciones de despido que aumentan el poder de negociación de los trabajadores y, por lo tanto, la participación laboral. Consulte la evidencia de análisis comparativos y experimentos de laboratorio (Ciminelli, Duval y Furceri, 2018<sup>[46]</sup>; Falk, Huffman y Macleod, 2015<sup>[47]</sup>). Además, la literatura apunta a una distinción entre los trabajadores recién contratados y los trabajadores ya empleados: se ha encontrado que una mayor rigurosidad de la regulación del despido reduce los salarios de las nuevas contrataciones (Leonardi y Pica, 2013<sup>[48]</sup>), mientras que aumentan los salarios de los trabajadores titulares (Martins 2009<sup>[49]</sup>; van der Wiel, 2010<sup>[50]</sup>). Una pregunta para futuras investigaciones es si una regulación más estricta del despido de puestos de trabajo influye en el ritmo de automatización, lo que a su vez afectaría a la productividad y al crecimiento de los salarios.

Es necesario establecer una diferencia importante entre los trabajadores en los contratos ordinarios y los trabajadores con contratos temporales. Los trabajadores con contratos ordinarios suelen beneficiarse de una mayor protección del empleo que los trabajadores en los contratos temporales. La evidencia indica que, cuanto mayor es la brecha en la protección del empleo entre estas dos formas contractuales de

trabajo, más empresas utilizan contratos temporales (Centeno y Novo, 2012<sup>[51]</sup>; Hijzen, Mondauto y Scarpetta, 2017<sup>[52]</sup>; Kahn, 2010<sup>[53]</sup>). Los jóvenes, las mujeres y los poco cualificados tienden a ser los grupos de población para los que las relaciones laborales temporales son particularmente comunes. El gran uso de empleos temporales puede amplificar el aumento del desempleo durante una recesión del ciclo económico (OCDE, 2017<sup>[54]</sup>). Simultáneamente, las estrictas regulaciones de despido para los trabajadores regulares tienden a ser positivas para la resiliencia del mercado de trabajo inicialmente, pero pueden obstaculizar la creación de empleo en la recuperación posterior.

Se ha demostrado que una mayor dualidad, en el sentido de un mercado laboral segmentado entre trabajadores altamente protegidos en contratos regulares y trabajadores poco protegidos en contratos temporales, está asociada con niveles de productividad y tasas de crecimiento más débiles (Bassanini, Nunziata y Venn, 2009<sup>[42]</sup>; Cahuc, Charlot y Malherbet, 2016<sup>[55]</sup>; Damiani, Pompeya y Ricci, 2016<sup>[56]</sup>; Dolado, Ortigueira y Stucchi, 2016<sup>[57]</sup>; Hijzen, Mondauto y Scarpetta, 2017<sup>[52]</sup>). Una de las razones es que el limitado margen para el avance profesional en la empresa para las personas en empleos temporales tiende a reducir su compromiso con el trabajo y, por lo tanto, sus incentivos para invertir en conocimientos y habilidades específicos de la empresa.<sup>4</sup> Otra razón potencial es que la dualidad induce una proporción ineficientemente alta de trabajadores temporales cuyo período de empleo es demasiado corto para explotar todas las oportunidades de producción de la empresa.

También se ha encontrado que una brecha más profunda entre los trabajadores en los contratos ordinarios y otros en los contratos temporales está asociada con peores entornos de trabajo, una menor estabilidad laboral y una mayor desigualdad salarial (García-Pérez, Marinescu and Vall Castello, 2018<sup>[58]</sup>; OCDE, 2011<sup>[59]</sup>; OCDE, 2014<sup>[60]</sup>). Además, puede tener efectos negativos de una generación a otra: se ha demostrado que los niños con padres en un contrato temporal son más propensos a abandonar el sistema educativo y posteriormente estar desempleados que los niños con padres con un contrato regular (Ruiz-Valenzuela, 2020<sup>[61]</sup>).

### 3.2. El diseño de los indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE 2019

Muchos de los documentos a los que se hace referencia en la sección anterior se basan en épocas anteriores de la *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE*. Los indicadores se han utilizado para investigar los efectos de la protección del empleo en los flujos de trabajadores, el empleo, el crecimiento de la productividad, los salarios, la inversión, la resistencia a una recesión, el alcance del trabajo temporal, la desigualdad salarial, la seguridad laboral subjetiva y los aspectos de la economía política. También han servido como una variable de control o herramienta descriptiva en muchos otros artículos. Denk y Georgieff (Próximamente<sup>[62]</sup>) examinan los trabajos académicos que han utilizado la *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE*. También se refieren a algunos de los numerosos informes de política que se han basado en los indicadores de la OCDE (por ejemplo, *Perspectivas Económicas de la OCDE*, *Encuestas Económicas de la OCDE*), gobiernos nacionales y organismos e instituciones supranacionales (por ejemplo, la Comisión Europea y Fondo Monetario Internacional). El amplio uso de la base de datos subraya su importancia para informar e influir en el establecimiento de la destitución y la contratación de puestos de trabajo.

Además de la legislación, los indicadores de la OCDE también cuantifican las prácticas reales, considerando las sentencias judiciales y los convenios colectivos. La principal distinción en la base de datos es entre los indicadores que evalúan la regulación del despido para los trabajadores regulares y los indicadores que evalúan la regulación de la contratación de trabajadores temporales. La primera parte de esta sección trata sobre la regulación del despido para los trabajadores regulares y la segunda parte sobre la regulación de la contratación de trabajadores temporales.<sup>5</sup> Es importante destacar que los indicadores de la OCDE cuantifican los costos de despido y contratación de los empleadores y no el grado de protección de los trabajadores.

Hasta ahora, existían tres series de tiempo anuales (Versiones 1-3), todas finalizadas en 2013. La versión 1 comienza en 1985, y las dos versiones posteriores trataron de mejorar las formas en que los indicadores capturan las disposiciones de protección laboral. La versión 2 comienza en 1998 y tiene cierta cobertura de despidos colectivos (además de individuales) de trabajadores regulares. La versión 3 comienza en 2008 e introduce ciertos aspectos de la observancia de los trabajadores regulares y elementos adicionales sobre la regulación de la contratación de trabajadores temporales. El presente análisis amplía las Versiones 1-3 para conservar la dimensión de serie temporal de la base de datos. Para los trabajadores regulares, sin embargo, el capítulo desarrolla y se basa principalmente en la nueva Versión 4, que está disponible de 2013 a 2019. El diseño de los indicadores para los trabajadores temporales no ha cambiado.

Los indicadores consideran la información sobre la legislación en materia de protección del empleo de manera detallada, pero también de manera pragmática: tienen en cuenta los acuerdos de negociación colectiva nacionales y sectoriales, pero no a nivel de empresa. Se centran en el sector privado, no público, y evalúan la regulación que se aplica a las empresas medianas y grandes, no pequeñas, y a sus empleados.<sup>6</sup> Cuando hay diferencias por tamaño de la empresa, el valor puntuado es el promedio de los valores de una empresa con 35, 150 y 350 empleados. Cuando hay diferencias entre las categorías de trabajadores (por ejemplo, los trabajadores manuales y administrativos), el valor puntuado es el promedio de los valores correspondientes a cada categoría. Estas estandarizaciones son necesarias a la luz de la información disponible. Otra consideración es el diseño de la escala de puntuación que, al principio de la base de datos, se construye para permitir comparaciones cuantitativas de rigor regulatorio. La naturaleza de los indicadores, que convierten principalmente información cualitativa en datos numéricos, significa que los lectores deben, sin embargo, ser cautelosos al interpretar pequeñas diferencias en las puntuaciones entre países y a lo largo del tiempo.

### ***3.2.1. Indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE para despedir a los trabajadores regulares***

La nueva versión 4 de los indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE para los trabajadores regulares refleja mejor las diferencias en la regulación de la protección del empleo entre los países y entre épocas. Esto se logra de cuatro maneras: i) mejorando la granularidad de algunos elementos de la regulación de la protección del empleo que ya han entrado en los indicadores; ii) añadiendo elementos importantes de la regulación de la protección del empleo que hasta ahora no se encontraban en los indicadores; iii) ampliando la evaluación de la regulación de la protección del empleo de los despidos colectivos para armonizarlo con la evaluación de la regulación de la protección del empleo de los despidos individuales; y iv) cambiando la forma en que los umbrales de tamaño del despido de varios trabajadores entran en el indicador de la regulación de la protección del empleo de despidos colectivos.

Todos los indicadores de la legislación sobre protección del empleo de este capítulo se refieren a los despidos sin culpa; por lo tanto, la razón indicada para el despido no está relacionada con comportamientos ilegítimos del trabajador (como robo, mala conducta o ausencia no autorizada del trabajo). Los indicadores, tanto en el caso de los despidos individuales como los colectivos, tienen en cuenta cuatro aspectos de la reglamentación del despido (Tabla 3.1): requisitos de procedimiento, plazo de preaviso e indemnización por despido, el marco regulatorio de los despidos improcedentes y la ejecución de la regulación de despido improcedente. Las dos primeras de estas categorías se definen por dos elementos de nivel inferior, los dos últimos por cuatro elementos. Las cuatro categorías generales determinan con el mismo peso la puntuación agregada, y los elementos de nivel inferior determinan con el mismo peso las puntuaciones para las categorías generales.<sup>7</sup> Cuando hay diferencias entre los despidos por razones personales y económicas, el valor puntuado es el promedio de los dos. En el Anexo 3.A se proporcionan más detalles sobre la metodología y la escala de puntuación completa.

**Tabla 3. 1. Indicadores de la legislación de protección del empleo de la OCDE para despedir a los trabajadores regulares**

Categoría de regulación del despido	Elementos de nivel inferior de la regulación del despido
Requisitos de procedimiento	Procedimientos de notificación <b>(revisado sustancialmente)</b>
	Retraso de tiempo antes de que se pueda dar aviso <b>(revisado sustancialmente)</b>
Notificación e indemnización por despido	Duración del período de aviso
	Importe de la indemnización por despido
Marco regulatorio para despidos improcedentes	Definición de despido improcedente <b>(revisado sustancialmente)</b>
	Duración del período de prueba (es decir, el período inicial durante el cual no se pueden presentar reclamaciones por despido improcedente)
	Indemnización al trabajador tras el despido improcedente
	Posibilidad de reincorporación tras el despido improcedente
Cumplimiento de la regulación del despido improcedente	Tiempo máximo para presentar una reclamación de despido improcedente
	Carga de la prueba cuando el trabajador presenta una queja por despido improcedente <b>(nuevo elemento)</b>
	Validación ex ante del despido por parte de una autoridad externa <b>(nuevo elemento)</b>
	Mecanismo de resolución previa a la terminación que otorga prestaciones de desempleo <b>(nuevo elemento)</b>

Nota: Los cambios indicados en azul son con respecto a la versión 2008 (es decir, la versión 3) de los indicadores. Las cuatro categorías generales de regulación de despidos determinan con el mismo peso (25%) la puntuación total; los elementos de nivel inferior determinan con igual o casi igual ponderación de las puntuaciones de las cuatro categorías generales. La duración del período de prueba no está incluida en el indicador de despidos colectivos. El Anexo 3.A proporciona la escala de puntuación completa.

Los requisitos procesales recogen las acciones que la empresa debe tomar antes o al emitir el despido al trabajador. Consta de dos componentes: procedimientos de notificación y tiempo de demora antes de que se pueda dar aviso. Los procedimientos de notificación evalúan si la notificación de despido debe estar motivada, su valor jurídico y si debe ir precedida de un procedimiento de advertencia, un debate con el trabajador y la consulta o autorización de un tercero, como el órgano administrativo correspondiente. Este punto sobre los procedimientos de notificación ya estaba incluido en versiones anteriores de los indicadores, pero la nueva versión lo modifica para reflejar mejor las diferencias de procedimiento relacionadas con los distintos tipos de requisitos de notificación. Además, en la nueva versión, la escala de puntuación para el retraso de tiempo antes de la notificación se ha alineado con la de la duración del período de preaviso a los cuatro años de la permanencia en el trabajo, de modo que los días, semanas y meses cuentan lo mismo en ambos elementos de nivel inferior.

La segunda categoría tiene en cuenta la duración del plazo de preaviso y el importe de la indemnización por despido, los dos elementos del reglamento de despido que a menudo vienen en cuenta. Al igual que en versiones anteriores, ambos se evalúan como el promedio de los valores en tres puntos de la permanencia del trabajo: 9 meses, 4 años y 20 años.

La tercera categoría, el marco normativo de los despidos improcedentes, se refiere a la amplitud de la definición de despidos justos e injustos y a la rigurosidad de los recursos impuestos por los tribunales cuando se considera que un despido es injusto. Tiene en cuenta cuatro aspectos: la definición de despido improcedente, la duración del período inicial (o de prueba) durante el cual el trabajador no está protegido contra el despido improcedente, la compensación monetaria al trabajador y la posibilidad de reincorporación tras un despido improcedente.<sup>8</sup>

La nueva versión amplía sustancialmente el elemento sobre la definición de despido injusto. Esto considera los despidos injustificados por razones económicas de forma separada a los que son por razones personales.<sup>9</sup> Dentro de los despidos improcedentes por razones económicas, el artículo evalúa



la libertad que los jueces tienen en su decisión, las restricciones a la empresa en cuanto a qué trabajador será seleccionado para el despido y los requisitos en términos de oportunidades alternativas de empleo y formación que la empresa debe ofrecer al trabajador y sin las cuales el despido se considera improcedente. El artículo sobre la duración del período de prueba también ha sido ligeramente refinado. Ahora se necesitan valores más altos cuando el reglamento para despedir a los trabajadores antes de que finalice el período de prueba es más estricto en términos de notificación e indemnización por despido.

La nueva versión de los indicadores de protección del empleo para los trabajadores regulares hace más hincapié en la aplicación de la reglamentación del despido improcedente. Se han introducido recientemente tres elementos: i) si el trabajador es el único que tiene la carga de la prueba al presentar una denuncia por despido improcedente; ii) si una validación previa del despido limita el alcance de la denuncia por despido improcedente; y iii) si existe un mecanismo de resolución previa a la terminación que, al otorgar elegibilidad para las prestaciones de desempleo, ofrezca una alternativa atractiva al despido para el empleado.

En la mayoría de los países, la carga de la prueba en los casos de despido improcedente no recae únicamente en el empleado. Si bien esto aumenta el costo y la incertidumbre para la empresa de que pueda demostrar que el despido fue justo, (Boeri, Garibaldi y Moen, 2017<sup>[63]</sup>) refleja que la firma es la parte que conoce la razón o motivación del despido. La validación del despido como control preventivo está estrechamente relacionada con el tema de los procedimientos de notificación de la primera categoría, requisitos de procedimiento. Tiende a hacer que las notificaciones sean más gravosas para la empresa, pero tiene la ventaja para la empresa de limitar el riesgo de que el despido sea juzgado como injusto más adelante. Los mecanismos de resolución previa a la terminación (por consentimiento mutuo o renuncia) otorgan el derecho a prestaciones de desempleo en muchos países de la OCDE (a veces con sanciones). Francia, por ejemplo, introdujo en 2008 un plan formalizado de terminación de mutuo acuerdo que da derecho a prestaciones por desempleo, y se ha constatado que la reforma ha aumentado los flujos de trabajadores (Batut y Maurin, 2019<sup>[64]</sup>).

La cobertura de las cuestiones del cumplimiento obligatorio en los indicadores de la OCDE sigue siendo limitada en general, ya que los indicadores no tienen en cuenta determinados aspectos del funcionamiento del sistema judicial, como el acceso a los tribunales laborales o la duración de los procedimientos. Dichos aspectos de la complejidad del procedimiento judicial son importantes para la decisión de la empresa si despide a un trabajador, (Espinosa, Desrieux y Ferracci, 2018<sup>[65]</sup>; Gianfreda y Vallanti, 2017<sup>[66]</sup>) pero también puede influir en los incentivos del empleado para presentar una queja. (Campolieti y Riddell, 2020<sup>[67]</sup>; Espinosa, Desrieux y Wan, 2017<sup>[68]</sup>; Fraisse, Kramarz y Prost, 2015<sup>[69]</sup>) Por lo tanto, el efecto sobre el costo de los empleadores sigue siendo ambiguo, lo que dificulta su incorporación en los indicadores. Otra consideración es que la integración de estadísticas sobre procedimientos judiciales en los indicadores sería problemático dada la falta de datos y la mala comparabilidad entre países y plantean cuestiones relativas a la endogeneidad de la regulación y las condiciones del mercado de trabajo (Ichino, Polo and Rettore, 2003<sup>[70]</sup>)

Los indicadores generales de la legislación de protección del empleo para despedir a los trabajadores regulares asignan un peso de 5/7 a los despidos individuales y de 2/7 a los colectivos, como en versiones anteriores. En el diseño de los indicadores, un despido se considera colectivo cuando una empresa despide a varios trabajadores aproximadamente al mismo tiempo. Más concretamente, el indicador de despidos colectivos en la versión 4 evalúa para cada partida la media de los despidos de 10, 45 y 120 trabajadores por una empresa en el plazo de un mes, en lugar de incluir una partida separada de los umbrales de despido como antes.<sup>10</sup> En todos los países de la OCDE con legislación específica para los despidos colectivos (y para los tamaños de las empresas considerados por el indicador), esta legislación siempre se aplica en el caso de despidos de 120 trabajadores o más en un mes, que se referirán como despidos masivos en el resto de este capítulo.<sup>11</sup> Además, a diferencia de los despidos individuales, los despidos colectivos solo pueden producirse por razones económicas. Por lo tanto, mientras que los indicadores para los despidos individuales dan el mismo peso a los despidos por motivos personales y



económicos, en los indicadores agregados los despidos por razones económicas tienen un peso de casi dos tercios.

### 3.2.2. Indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE para la contratación de trabajadores temporales

Los indicadores de la legislación de protección del empleo de la OCDE para los trabajadores temporales distinguen entre contratos de duración determinada y contratos de agencia de trabajo temporal. Se centran en las restricciones de contratación en lugar de la regulación del despido, en contraste de los indicadores para los trabajadores regulares. Esto es hasta cierto punto natural, dado que las rescisiones de contratos temporales tienden a ser poco frecuentes durante la duración del contrato y fáciles al final, mientras que la legislación de muchos países tiene como objetivo evitar un uso excesivo de los contratos temporales. Sin embargo, los despidos de empleados temporales se producen, y en algunos casos la indemnización por despido u otras herramientas utilizadas en la regulación del despido protegen a los trabajadores temporales cuando expira su contrato. Está previsto que los trabajos futuros vayan más allá de las restricciones de contratación de los trabajadores con contratos de duración determinada, considerando también las regulaciones en el contexto de los despidos de trabajadores de duración determinada y la expiración de los contratos de duración determinada.

Las dos categorías de regulación de contratación, para contratos de agencia de trabajo temporal y de duración determinada (Tabla 3.2), contribuyen en partes iguales a la puntuación total. Esto debe tenerse en cuenta en un entorno en el que en todos los países de la OCDE los contratos de duración determinada son más comunes que los contratos temporales de agencias de trabajo. (OCDE, 2014<sup>[60]</sup>) Los tres primeros elementos de nivel inferior tienen el mismo propósito para los dos tipos de contratos temporales: capturar las restricciones a la facilidad con la que tales contratos pueden utilizarse en lugar de contratos regulares. El cuarto punto sobre las obligaciones de autorización e información es, en la práctica, principalmente pertinente para los contratos de agencias de trabajo temporal. El último punto sobre la igualdad de trato de los trabajadores de las agencias de trabajo temporal y los trabajadores regulares de la empresa usuaria se refiere tanto al salario como a las condiciones de trabajo. La escala de puntuación completa se encuentra en el Anexo 3.A

**Tabla 3.2. Indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE para la contratación de trabajadores temporales**

Categoría de regulación de contratación	Elementos de nivel inferior de la regulación de la contratación
Contratos a plazo fijo	Casos válidos para el uso de contratos de duración determinada
	Número máximo de contratos sucesivos de duración determinada
	Duración máxima acumulada de contratos sucesivos de duración determinada
Contratos de agencia de trabajo temporal	Tipos de trabajo para los que el empleo de la agencia de trabajo temporal es legal
	Restricciones al número de renovaciones de la cesión a la empresa de usuarios
	Duración máxima acumulada de asignaciones sucesivas a la empresa de usuarios
	Obligaciones de autorización y presentación de informes
	Igualdad de trato de los trabajadores regulares y de los trabajadores de las agencias de trabajo temporal en la empresa de usuarios

Nota: No hay cambios con respecto a la versión 2008 (Versión 3) de los indicadores. Las dos amplias categorías de regulación de contratación determinan con el mismo peso (50%) la puntuación agregada; los elementos de nivel inferior determinan con igual peso las puntuaciones para las dos categorías generales, excepto el primer elemento en ambos casos ("Casos válidos para el uso de contratos de duración determinada" y "Tipos de trabajo para los que el empleo de agencia de trabajo temporal es legal") que tienen un peso del 50% y del 33% respectivamente. El Anexo 3.A proporciona la escala de puntuación completa.

### 3.2.3. Comparación con otras bases de datos de la legislación de protección del empleo

En las últimas dos décadas se ha realizado un esfuerzo cada vez mayor por parte de organizaciones internacionales y centros de investigación para crear indicadores de las instituciones del mercado de trabajo, incluida la legislación de protección del empleo.<sup>12</sup> La cobertura nacional de los indicadores de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE se amplió en 2013 para incluir, por ejemplo, varios países de América Latina y el Caribe no pertenecientes a la OCDE, en asociación con el Banco Interamericano de Desarrollo. Además de los indicadores de la OCDE, entre los más conocidos se encuentran el EPLex de la Organización Internacional del Trabajo, el Índice de Regulación del Trabajo del Centro de Investigación Empresarial (CBR-LRI) de la Universidad de Cambridge y el Indicador de Empleo de Trabajadores (suspendido) en el Conjunto de Datos de *Doing Business* del Banco Mundial.<sup>13</sup> Si bien estas tres bases de datos comparten algunas similitudes con los indicadores de la OCDE,<sup>14</sup> pero siguen existiendo diferencias importantes. En general, los indicadores de la OCDE siguen siendo los más utilizados para las comparaciones entre países en informes de políticas y artículos académicos (Denk y Georgieff, próximamente<sup>[62]</sup>).

Las otras tres bases de datos abarcan más países que los indicadores de la OCDE (de 100 países para el EPLex y 190 países para el *Doing Business*). Sin embargo, proporcionan una visión menos completa de la Legislación de Protección del Empleo.<sup>15</sup> En particular, las otras tres bases de datos no cubren la aplicación de la regulación del despido improcedente, la EPLex y la *Doing Business* no cubren el empleo en agencia de trabajo temporal. Además, el CBR-LRI y el *Doing Business* tienen una evaluación menos profunda de los despidos colectivos y del marco reglamentario para los despidos improcedentes (por ejemplo, no tienen información sobre la indemnización tras un despido improcedente). También hay ciertos aspectos de la protección del empleo que los indicadores de la OCDE no cubren, pero algunas de las otras bases de datos sí (por ejemplo, motivos prohibidos para el despido como la discriminación en el EPLex). Otras dos diferencias entre el EPLex y los indicadores de la OCDE son que el EPLex es más descriptivo, en lugar de cuantitativo, y está disponible para un período de tiempo más corto, ya que la serie comienza en 2009, en comparación a 1985 para los indicadores de la OCDE. Además, las otras tres bases de datos no tienen en cuenta, o poco, los convenios colectivos sectoriales y la jurisprudencia.

## 3.3. Legislación de protección del empleo en los países de la OCDE en 2019

En esta sección se compara la legislación sobre protección del empleo en los países de la OCDE, basada en la información de la *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE*. Comienza con una mirada detallada a los componentes de la regulación del despido de puestos de trabajo. A continuación, presenta evaluaciones de la regulación general de los despidos individuales y colectivos de los trabajadores regulares y de la regulación para la contratación de trabajadores temporales. Estos indicadores de las regulaciones de despido y contratación se basan en la metodología descrita en la sección anterior.

### 3.3.1. Detalles del país sobre elementos individuales de las regulaciones de despido para los trabajadores regulares

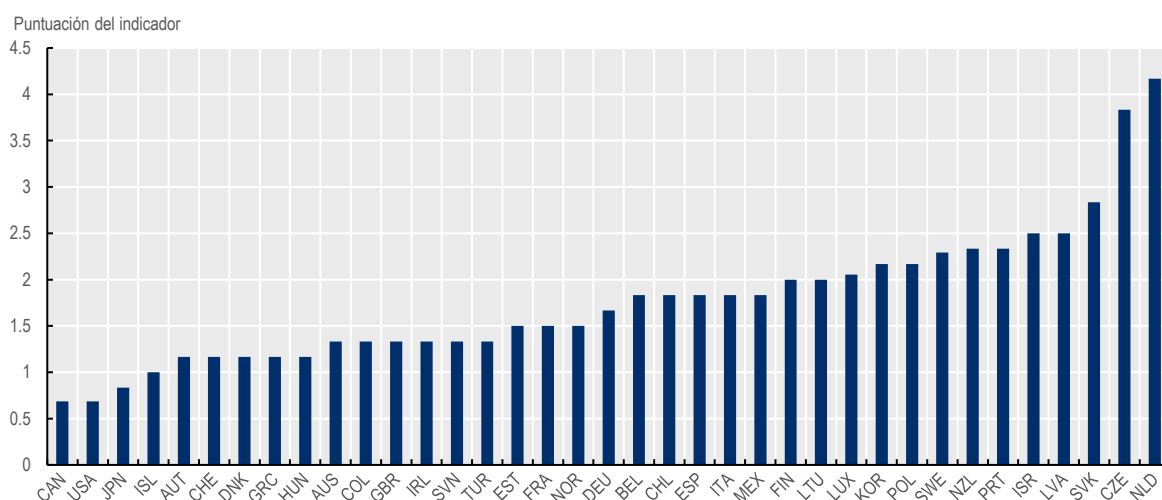
En esta parte se examinan los detalles de los países sobre los elementos individuales de las regulaciones de despido laboral para los trabajadores regulares en el orden de las cuatro categorías generales que entran en el indicador: requisitos de procedimiento antes de que se pueda dar la notificación, plazo de notificación e indemnización por despido, el marco regulatorio para los despidos improcedentes y la aplicación de la regulación de despidos improcedentes.

### Requisitos de procedimiento

Los requisitos de procedimiento para los despidos individuales de trabajadores regulares varían significativamente entre países (Figura 3.1). Esta variación se debe principalmente a diferencias en los procedimientos de notificación, más que al tiempo de demora antes de que se notifique, el otro elemento regulador que entra en esta categoría.

**Figura 3.1. Requisitos de procedimiento para despidos individuales de trabajadores regulares**

2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Los requisitos de procedimiento consisten en dos componentes: procedimientos de notificación y retraso de tiempo antes de que se pueda dar aviso.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/x2zf8y>

El empleador generalmente necesita informar al empleado el motivo del despido, al menos si el trabajador lo solicita. Esta notificación generalmente toma la forma de una declaración escrita. Algunos países exigen, al menos en algunos casos, una advertencia previa (Australia, Austria, Quebec en Canadá, Dinamarca, Estonia, Grecia, Irlanda, Lituania, Nueva Zelanda, Portugal, la República Checa y la República Eslovaca), una entrevista con el empleado (Australia, Colombia, Eslovenia, Francia, Irlanda, Islandia, Luxemburgo y Turquía) o una consulta con un tercero (Finlandia, Israel, Noruega, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca y Suecia). Solo en Canadá (excepto Quebec) y en la mayoría de los estados de Estados Unidos, la empresa nunca necesita proporcionar una razón para el despido al trabajador antes o en el momento del despido. En cambio, los procedimientos son particularmente estrictos en los Países Bajos, cuando el despido no puede producirse sin la autorización previa del Servicio Público de Empleo o del Tribunal de Subdistrito. En Alemania y Suecia, el despido puede ser pausado hasta la sentencia definitiva del tribunal si el comité de empresa (Alemania) o el trabajador (Suecia) se oponen al despido.

Los procedimientos de notificación de despidos colectivos son más homogéneos y rigurosos que los despidos individuales por razones económicas (Denk y Georgieff, próximamente<sup>[62]</sup>). Todos los países, excepto algunas provincias de Canadá, Chile y Estados Unidos, requieren una consulta o incluso una autorización antes de que el despido pueda tener lugar desde un cierto número límite de trabajadores despedidos. En particular, por encima de este número de despidos, un despido nunca puede ocurrir sin

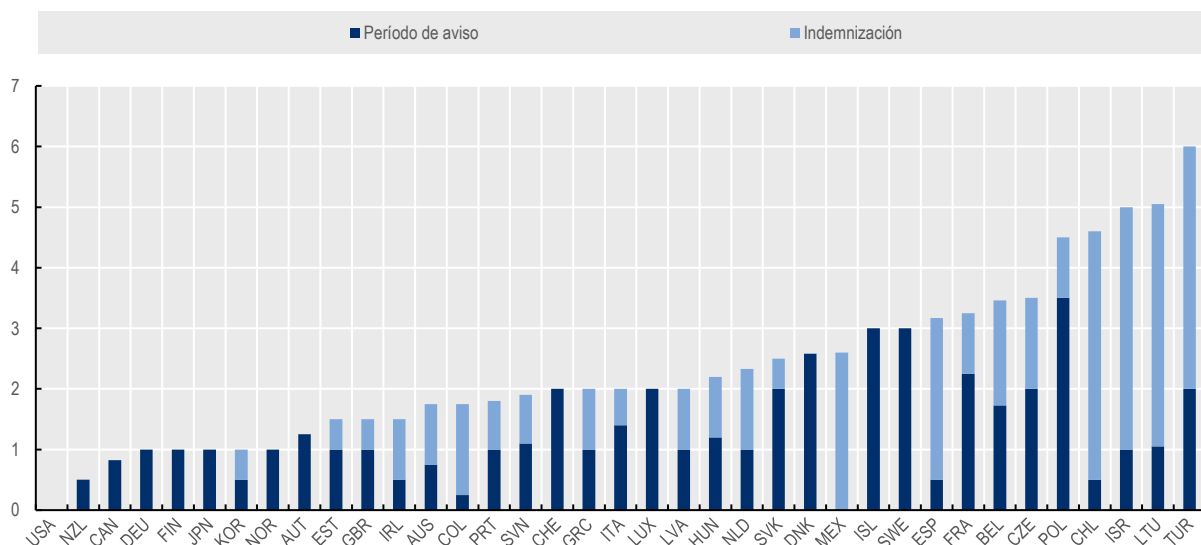
la autorización de la administración en Colombia y Francia (para las empresas con más de 50 empleados). En Bélgica, si el comité de empresa y el trabajador se oponen al despido, el despido puede detenerse hasta que el empleador haya aportado pruebas del cumplimiento del procedimiento de notificación y consulta. En México, los despidos por razones económicas solo están permitidos si involucran a varios trabajadores y requieren una autorización del Tribunal Laboral.

### *Notificación e indemnización por despido*

En el momento en que una empresa decide despedir a un trabajador, a menudo no puede hacerlo sin informar al trabajador por adelantado (es decir, respetar un período de preaviso) y proporcionar una indemnización por despido. El período de aviso y la indemnización por despido representan un costo para la empresa. Para el trabajador, reducen la carga económica y posiblemente psicológica de un despido, evitando una pérdida abrupta de los ingresos laborales. Los empleados generalmente continúan trabajando para la empresa durante el período de aviso. Sin embargo, en algunos casos, los empleados notificados son liberados del trabajo, e incluso los empleados que continúan trabajando durante el período de aviso probablemente estén menos motivados. Así pues, el número de meses que una empresa debe avisar antes del despido y el importe de la indemnización por despido (en meses de trabajo) proporciona una estimación combinada de los costes para las empresas y las prestaciones a los trabajadores por el período de preaviso y la indemnización por despido.

### **Figura 3. 2. Período de notificación e indemnización por despidos individuales de trabajadores regulares**

Cuatro años de permanencia en el trabajo, medidos en meses de pago después de la notificación de despido, 2019



Nota: Estos valores son para despidos individuales (no colectivos). Se toman el promedio de los despidos por razones personales y económicas.  
Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/brk4sa>

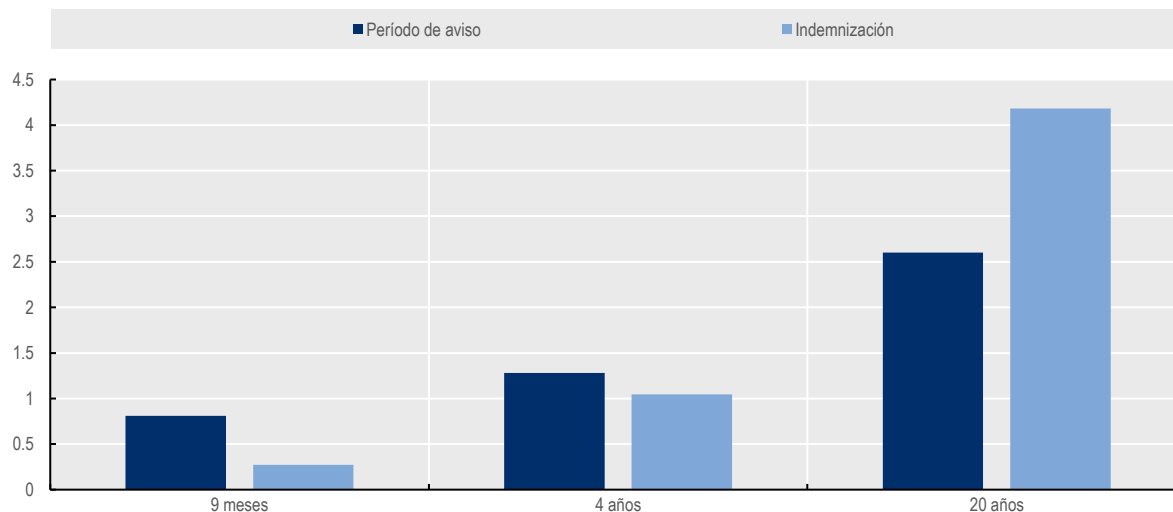
La base de datos recopila información sobre el período de preaviso y la indemnización por despido en tres puntos de la permanencia en el trabajo: 9 meses, 4 años y 20 años. A los 4 años de la permanencia en el empleo, la compensación en forma de período de preaviso y la indemnización por despido en el caso de un despido individual varía ampliamente entre los países de la OCDE, desde no recibir ninguna

compensación en Estados Unidos hasta seis meses de salario en Turquía (Figura 3.2). La compensación de medio año de salario en Turquía corresponde a un octavo de los cuatro años de ingresos laborales obtenidos hasta entonces. Los costos para las empresas y las prestaciones para los trabajadores despedidos también son elevados en Israel y Lituania, donde más de 10% adicional de los ingresos laborales obtenidos hasta entonces se pagan como compensación a un trabajador despedido. Los períodos de notificación por despido se utilizan más ampliamente en general que la indemnización por despido: solo dos países no tienen período de preaviso, mientras que 12 países no tienen indemnización por despido. No obstante, los países con la mayor compensación total destacan con una indemnización por despido muy alta. La variación en la indemnización por despido entre países es mucho mayor que la variación en los períodos de preaviso.

El período de aviso y la indemnización por despido tienden a aumentar con la duración del puesto. Cuanto más tiempo permanezcan los trabajadores en la empresa, más seguro suele ser su trabajo. Esta mayor seguridad laboral con una mayor permanencia en el empleo también puede contribuir a la movilidad laboral observada de trabajadores de larga duración, y, a menudo, de mayor edad. En todos los países de la OCDE, el período de preaviso y la indemnización por despido están aumentando, o al menos no está disminuyendo, con una permanencia más larga en los tres puntos de antigüedad en la base de datos: 9 meses, 4 años y 20 años. En promedio, en los países de la OCDE, juntos son siete veces más altos a los 20 años de antigüedad en el empleo que a los 9 meses (Figura 3.3).

### Figura 3.3. El papel de la permanencia en el empleo durante el período de preaviso y la indemnización por despido

Promedio de la OCDE en tres puntos diferentes de la permanencia en el empleo, medido en meses de pago después de la notificación de despido, 2019



Nota: Estos valores son para despidos individuales (no colectivos). Se toman el promedio de los despidos por razones personales y económicas. El promedio de la OCDE es el promedio no ponderado para los 37 países de la OCDE.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/imrpgs>

El salario por despido aumenta más pronunciadamente con la permanencia en el trabajo que el período de preaviso. En promedio, en los países de la OCDE, la indemnización por despido es menor que el período de preaviso a los 9 meses de antigüedad en el puesto de trabajo, pero superior al período de preaviso a los 20 años de antigüedad en el puesto de trabajo. A los 9 meses de la permanencia en el

empleo, dos de los países de la OCDE no requieren indemnización por despido. Con 20 años, los trabajadores de nueve países de la OCDE (Bélgica, Chile, España, Francia, Israel, Luxemburgo, México, los Países Bajos, y Turquía) tienen derecho a una indemnización por despido que vale al menos medio año de trabajo. Es relativamente más común que el período de notificación sea el mismo en los tres puntos de permanencia en el puesto de trabajo.

Los períodos de notificación son similares para los despidos por motivos personales y económicos. También son similares para los despidos individuales y colectivos, con la excepción de algunos países en los que son más largos para los despidos colectivos. Por ejemplo, en Estados Unidos los trabajadores despedidos tienen derecho a dos meses de notificación en el caso de despidos masivos y cierres de grandes plantas. En Canadá, el aviso debe darse a un empleado afectado por un despido colectivo suele ser más largo que para un despido individual. En Luxemburgo y el Reino Unido, en el caso de un despido importante, debe transcurrir un largo período de tiempo entre la notificación a la autoridad laboral y el día en que el despido entra en vigor, prolongando los plazos de notificación de los trabajadores con permanencia corta en el puesto de trabajo.

En el caso de la indemnización por despido, surgen diferencias más notables entre los despidos por razones económicas y personales y entre los despidos individuales y colectivos. Con 20 años de antigüedad, la indemnización por despido es mayor en el caso de despidos por razones económicas en Australia, Estonia, Irlanda, Polonia, el Reino Unido, la República Checa y la República Eslovaca. En este punto de permanencia, ningún país tiene una indemnización por despido más alta por motivos personales. Esto, en promedio, un nivel de seguridad algo menor en el caso de despidos por razones personales está motivado por los propios trabajadores que comparten más de la responsabilidad del despido, por ejemplo debido a un rendimiento insuficiente. Con respecto a la comparación de los despidos individuales y colectivos, a menudo se puede conceder una compensación adicional por los despidos que superen un cierto número de trabajadores, generalmente como resultado de la consulta con los representantes de los trabajadores.

Contar los meses de preaviso y la indemnización por despido en igualdad de condiciones que en el análisis de esta sección es necesariamente una simplificación. Para la empresa y el trabajador, los períodos de preaviso suelen ser algo menos costosos y más protectores que la indemnización por despido: el trabajador está obligado a continuar trabajando mientras está bajo aviso y los plazos de preaviso suficientemente largos permiten a los servicios de empleo intervenir antes de que se lleve a cabo el despido, facilitando así la transición a otro puesto de trabajo. Estas consideraciones motivan el asesoramiento de la OCDE de que los países, donde los períodos de preaviso son cortos y la indemnización por despido es elevado, podrían considerar la posibilidad de prorrogar los plazos de preaviso y reducir la indemnización por despido, al tiempo que se activan las intervenciones tempranas, para suavizar las transiciones laborales sin aumentar los costos de los empleadores (OCDE, 2018<sup>[11]</sup>).

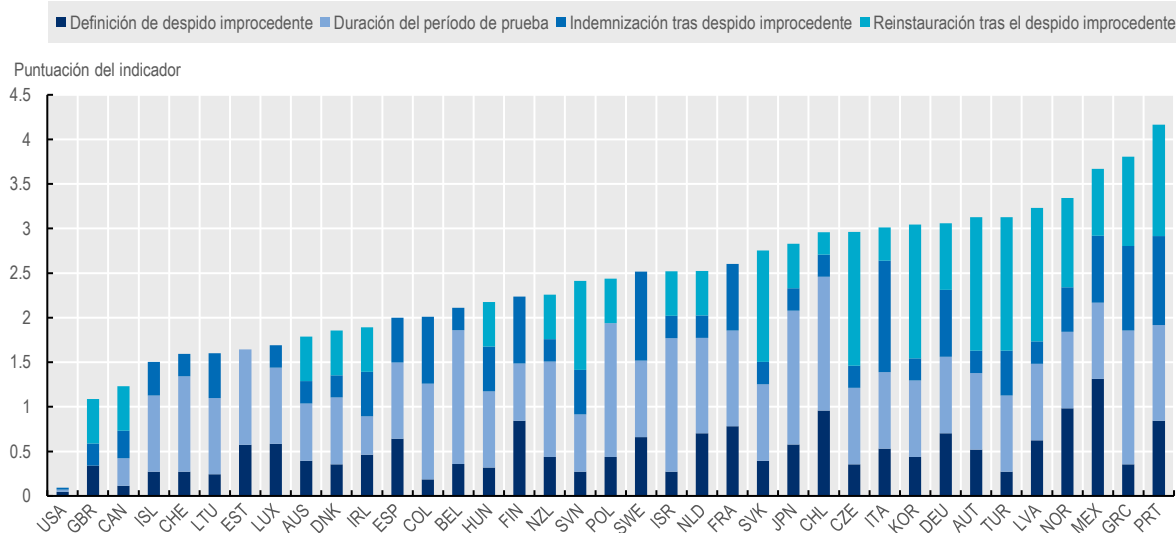
### *Marco regulatorio para despidos injustos*

En casi todos los países de la OCDE, un despido basado en una razón que está fuera del alcance de las razones permitidas (o "justas") puede, si se impugna en los tribunales, llevar al empleador a pagar una indemnización específica a los trabajadores o incluso llegar a restablecer a los trabajadores a la posición de la que fueron despedidos. La categoría "marco regulatorio de los despidos improcedentes" recoge la definición de despido improcedente, la duración del período de prueba durante el cual todos los despidos son justos y las normas de indemnización y restablecimiento tras un despido improcedente (Figura 3.4). Las razones justas para el despido generalmente incluyen razones operativas (por ejemplo, dificultades económicas o cambios tecnológicos) o razones personales relacionadas con los propios trabajadores (por ejemplo, rendimiento insuficiente o inadecuación). En Canadá (excepto Quebec) y Estados Unidos, un empleado puede ser despedido de manera justa sin razón, siempre que el despido no se base en motivos prohibidos.<sup>16</sup> Ejemplos contrastantes son Chile, que prohíbe los despidos por un

desempeño insuficiente e inadecuación, y México, que permite los despidos por razones económicas solo si involucran a varios trabajadores.

### Figura 3. 4. Marco regulatorio para despidos individuales injustos de trabajadores regulares

2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Falta una indemnización después del despido improcedente para Canadá, Estados Unidos, Grecia e Islandia, y la duración del período de prueba para Canadá y Estados Unidos. Los valores para estos subcomponentes se establecen igual al promedio de los subcomponentes no faltantes del marco reglamentario para los despidos improcedentes para el mismo país.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/z5fnel>

El alcance de los despidos justos por razones económicas depende en gran medida de la libertad que los jueces tienen en su decisión. En aproximadamente la mitad de los países de la OCDE (incluidos Alemania, España, Finlandia, Polonia y el Reino Unido), los despidos por razones económicas solo pueden impugnarse si la razón del despido fue falsa o evidentemente irracional. En cambio, en la otra mitad de los países (incluidos Australia, Chile, Italia, Japón, Noruega y los Países Bajos), los jueces pueden cuestionar la necesidad operativa de la decisión de despido. En algunos países, cuando el despido podría afectar a varios trabajadores que ocupan puestos similares, el empleador debe seleccionar a los empleados que deben ser despedidos en base a criterios objetivos distintos del desempeño. La permanencia en el empleo puede formar parte de estos criterios, como por ejemplo en Francia, Letonia, Portugal y Suecia.<sup>17</sup> En Italia, si el despido afecta a cinco empleados o más en un plazo de 120 días, los jueces no pueden cuestionar la necesidad operativa del despido y la empresa debe seguir criterios sociales y económicos para seleccionar a los trabajadores que han de ser despedidos.

Alrededor de dos tercios de los países de la OCDE requieren condiciones justificadas para un despido por razones económicas. Estas condiciones generalmente incluyen intentar el traslado del trabajador a otro puesto, posiblemente con el reentrenamiento. También pueden requerir prioridad para volver a contratar (por ejemplo Finlandia y Francia) o prestación de servicios de recolocación (por ejemplo Bélgica). Otros países no tienen condiciones, al menos para los despidos individuales: Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Grecia, Hungría, Islandia, Israel, el Reino Unido, la República Checa, Suiza y Turquía. Sin embargo, Canadá, Dinamarca, Eslovenia, España, Grecia, Suiza y Turquía tienen requisitos

adicionales de un cierto número de trabajadores despedidos. Estos requisitos suelen incluir el establecimiento de un plan social, es decir, un conjunto de medidas de reempleo, readaptación, desplazamiento y, en algunos casos, compensación monetaria adicional para los trabajadores.

Los despidos por razones personales existen en la mayoría de los países. Los empleadores pueden despedir a trabajadores que se han vuelto inadecuados para el puesto (debido a razones médicas o de cualificación) o cuyo desempeño se ha vuelto insuficiente. En algunos países, sin embargo, el desempeño insuficiente, sin inadecuación, no es una razón justa para el despido (por ejemplo Chile, España, Finlandia, Francia, México, Noruega, Portugal y Suecia). También se puede exigir el intento de alternativas sustanciales en caso de despido por motivos personales. Por ejemplo, debe intentarse transferir a un puesto adecuado en caso de despido por falta de idoneidad médica en Bélgica y Francia y por todo tipo de inadecuación en Finlandia e Italia. En España y Japón, los trabajadores deben recibir formación para evitar el despido por una cualificación insuficiente.

En casi todos los países de la OCDE, la regulación del despido improcedente no se aplica durante un período inicial (o de prueba) al comienzo de la relación laboral. Bélgica, Chile, Grecia, Israel, Japón y Polonia son las únicas excepciones, aunque los contratos temporales a veces pueden actuar como sustituto del período de prueba.<sup>18</sup> El valor medio del período de prueba es de tres meses. Es más larga en el Reino Unido (24 meses) e Irlanda (12 meses).

Cuando los jueces consideren que el despido (en algún momento después de la finalización del período de prueba) es injusto, pueden ordenar el pago de una indemnización o la reincorporación del trabajador al puesto. La indemnización por despido improcedente es particularmente elevada en Italia. La reincorporación siempre es posible para el empleado en Austria, Corea, Letonia, la República Checa y Turquía. En cambio, la reincorporación, salvo en el caso de despido por motivos prohibidos, no puede imponerse al empleador en Bélgica, Colombia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia (para despidos individuales), Islandia, Lituania, Luxemburgo, Suecia y Suiza. En Francia, en caso de despido de más de diez trabajadores en una empresa con más de 50 empleados, la ausencia (o elaboración insuficiente) de un plan social puede llevar a la nulidad del procedimiento de despido; en estos casos, el juez puede ordenar la reincorporación de los empleados a petición. En general, las reincorporaciones tienden a ser más comunes en los países con un marco regulatorio más estricto para los despidos improcedentes (por ejemplo Grecia, Corea, Letonia, Noruega, Portugal y Turquía).

### *Cumplimiento de la regulación del despido improcedente*

Los indicadores sobre el cumplimiento obligatorio de la regulación del despido improcedente tienen en cuenta el tiempo máximo para presentar una reclamación, la carga de la prueba, la validación previa de los mecanismos de despido y resolución previa a la terminación (Figura 3.5). Como se explica en la sección 3.2.1, esto significa que la cobertura de las cuestiones de ejecución en los indicadores sigue siendo limitada en general, los indicadores, por diversas razones, no tienen en cuenta ciertos aspectos del funcionamiento del sistema judicial, como el acceso a los tribunales laborales o la duración de los procedimientos.

La mediana de duración del período durante el cual un empleado puede presentar una queja por despido improcedente es de dos meses entre los países de la OCDE. En algunos países (Austria, Dinamarca, Eslovenia, Hungría, Lituania, Suiza y Turquía), el tiempo máximo disponible es tan corto que en la práctica las reclamaciones deben presentarse antes de que el despido entre en vigor. En cambio, el período es mayor a dos años en Colombia, Estados Unidos, Islandia, Israel y Japón<sup>19</sup> (donde varía según el Estado).

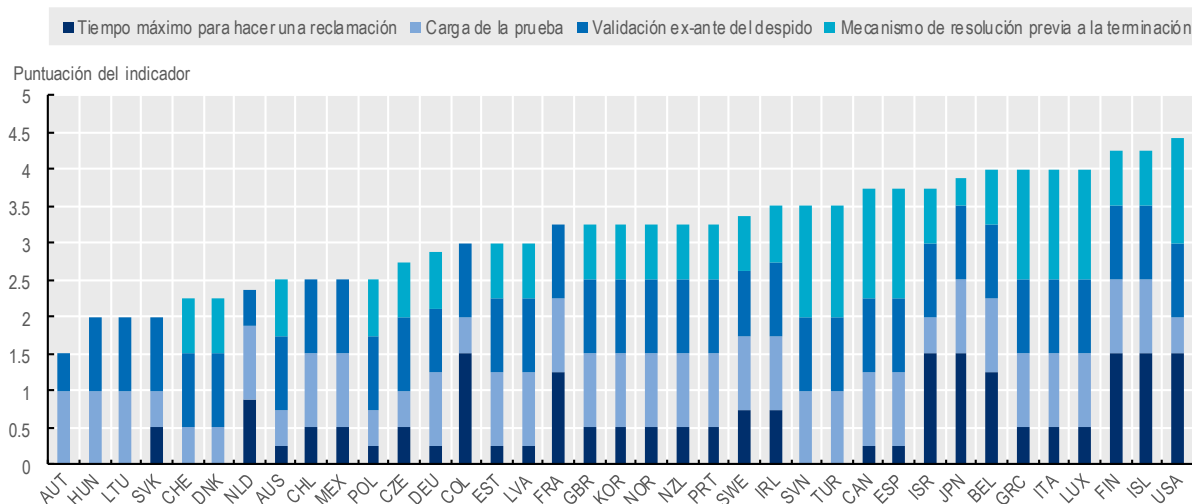
En la mayoría de los países, a raíz de una denuncia de despido improcedente, corresponde al empleador aportar, al menos en parte, pruebas de que el despido fue justo. Es importante para los incentivos de la empresa quién soporta la carga de la prueba para despedir a un trabajador y para el empleado presentar una queja. Los únicos países en los que la carga de la prueba recae únicamente en el empleado en casos



de despido improcedente (no basados en motivos prohibidos) son Australia, Colombia, Estados Unidos, Dinamarca, Israel, Polonia, la República Checa, la República Eslovaca y Suiza.

### Figura 3. 5. Aplicación de la regulación del despido improcedente para los despidos individuales de los trabajadores regulares

2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. La puntuación mínima para la carga de la prueba y la validación previa del despido es de 0.5.  
Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/a914ig>

La validación del despido como control preventivo tiende a hacer que los procedimientos de notificación sean más estrictos, pero tiene la ventaja para la empresa de limitar el riesgo de que el despido sea juzgado como injusto más adelante. Solo en Austria y los Países Bajos, todos los despidos deben implicar una validación anticipada que limite el margen de las reclamaciones por despidos improcedentes; los despidos deben ser aprobados por el comité de empresa de Austria y el Servicio Público de Empleo o el Tribunal de Subdistrito en los Países Bajos. Una validación garantiza el despido para el empleador, pero solo de un número determinado de trabajadores despedidos, en Bélgica (en algunos casos), Colombia, España, Francia, Grecia y México.

La renuncia y alguna forma de terminación por mutuo consentimiento proporcionan el derecho a las prestaciones de desempleo en muchos países (posiblemente con sanciones) y, por lo tanto, son una alternativa popular a los despidos. En varios países, conceden prestaciones de desempleo en las mismas condiciones que en caso de despido. Es el caso de Austria, Chile, Colombia, Corea, Francia, Hungría, Japón, Lituania, México (donde no hay prestaciones de desempleo), los Países Bajos y la República Eslovaca. En otros países, la renuncia y terminación por mutuo consentimiento da derecho a los trabajadores a recibir prestaciones de desempleo con largos períodos de espera (Immervoll y Knotz, 2018<sup>[71]</sup>). En cambio, la renuncia y la terminación por mutuo consentimiento nunca dan acceso a las prestaciones de desempleo (a diferencia de los despidos) en Canadá, Eslovenia, Estados Unidos, España, Grecia, Italia, Luxemburgo y Turquía<sup>20</sup> (en la mayoría de los Estados y en el caso de la terminación individual). Estos países también se encuentran entre aquellos para los que el nivel general de observancia es particularmente alto.

**Tabla 3.3. Indicadores de la OCDE: Rigurosidad de la regulación de los despidos individuales de los trabajadores regulares**

Blanco / azul claro / azul oscuro: países con baja / media / alta protección regulatoria, 2019

	Requisitos de procedimiento	Notificación e indemnización por despido	Marco regulatorio para despidos improcedentes	Cumplimiento de la regulación del despido improcedente	Indicador de la legislación de protección del empleo de la OCDE
Estados Unidos	0.7	0.0	0.1	4.4	1.3
Suiza	1.2	1.3	1.6	2.3	1.6
Canadá	0.7	0.8	1.2	3.8	1.6
Australia	1.3	1.0	1.8	2.5	1.7
Austria	1.2	0.9	3.1	1.5	1.7
Reino Unido	1.3	1.3	1.1	3.3	1.7
Hungría	1.2	1.8	2.2	2.0	1.8
Dinamarca	1.2	2.1	1.9	2.3	1.8
Estonia	1.5	1.4	1.6	3.0	1.9
Irlanda	1.3	1.2	1.9	3.5	2.0
Colombia	1.3	1.6	2.0	3.0	2.0
Nueva Zelanda	2.3	0.4	2.3	3.3	2.1
Japón	0.8	0.9	2.8	3.9	2.1
Islandia	1.0	1.9	1.5	4.3	2.2
Eslovenia	1.3	1.5	2.4	3.5	2.2
Alemania	1.7	1.3	3.1	2.9	2.2
Lituania	2.0	3.4	1.6	2.0	2.2
Noruega	1.5	1.0	3.3	3.3	2.3
República Eslovaca	2.8	1.5	2.8	2.0	2.3
Corea	2.2	1.0	3.0	3.3	2.4
Finlandia	2.0	1.0	2.2	4.3	2.4
Polonia	2.2	2.5	2.4	2.5	2.4
México	1.8	1.7	3.7	2.5	2.4
España	1.8	2.1	2.0	3.8	2.4
Francia	1.5	2.4	2.6	3.3	2.4
Chile	1.8	2.5	3.0	2.5	2.5
Suecia	2.3	1.7	2.5	3.4	2.5
Luxemburgo	2.1	2.2	1.7	4.0	2.5
Grecia	1.2	1.2	3.8	4.0	2.5
Letonia	2.5	1.8	3.2	3.0	2.6
Italia	1.8	2.0	3.0	4.0	2.7
Bélgica	1.8	3.0	2.1	4.0	2.7
Turquía	1.3	3.4	3.1	3.5	2.8
Países Bajos	4.2	2.3	2.5	2.4	2.8
Portugal	2.3	1.7	4.2	3.3	2.9
Israel	2.5	2.9	2.5	3.8	2.9
República Checa	3.8	2.5	3.0	2.8	3.0

Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Los diez países con la puntuación más baja y más alta se clasifican como países con baja y alta protección regulatoria. Las puntuaciones se redondean a un decimal, mientras que la clasificación se realiza con las puntuaciones reales. El indicador de la Legislación de Protección del Empleo de la OCDE es el promedio de las puntuaciones de las cuatro categorías generales. Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

### **3.3.2. Evaluaciones agregadas de las regulaciones de despido para los trabajadores regulares**

Esta parte evalúa la regulación del despido de puestos de trabajo para los trabajadores en los contratos ordinarios agregando los elementos individuales que la sección anterior discutida. Lo hace primero para los despidos individuales, luego para los despidos colectivos y, por último, para una composición de despidos individuales y colectivos.

#### *Regulación de los despidos individuales de los trabajadores regulares*

Los indicadores de la OCDE muestran una amplia variación en la rigurosidad de la regulación de los despidos individuales de los trabajadores regulares en todos los países (Tabla 3.3). Cinco de los diez países con la regulación de más baja medida tienen un sistema jurídico con origen británico de derecho común: Estados Unidos, Canadá, Australia, el Reino Unido e Irlanda (en orden). Se considera que la regulación también es baja en Suiza, Austria, Hungría, Dinamarca y Estonia. En el otro extremo de los países con regulación relativamente estricta se encuentran la República Checa, Israel, Portugal, los Países Bajos, Turquía, Bélgica, Italia, Letonia, Grecia y Luxemburgo. En el medio están los países restantes, donde las políticas parecen dar una importancia más equitativa a la adaptabilidad de las empresas y a la seguridad en el trabajo.

La puntuación agregada está determinada por las cuatro categorías de regulación: requisitos de procedimiento, notificación e indemnización por despido, el marco reglamentario para los despidos improcedentes y la aplicación de la regulación de despido improcedente. Una pregunta es si los países con una regulación global elevada tienen regulaciones estrictas en las cuatro dimensiones o si ciertas categorías de regulación son más típicas en los países de alta regulación. Esto se investiga estadísticamente a través de las correlaciones entre las cuatro categorías de regulación de despido y su correlación con la puntuación agregada. Este análisis indica que en la cuarta categoría, la aplicación de la regulación del despido improcedente, desempeña un papel diferente a las otras categorías, subrayando la importancia de incluirlo en los indicadores para obtener una imagen más completa de la regulación. Los requisitos de procedimiento, la notificación y la indemnización por despido y el marco regulatorio de los despidos improcedentes están correlacionados positivamente, lo que sugiere que tienden a ser políticas complementarias, en lugar de ser sustitutivas.

La puntuación agregada solo está débilmente correlacionada con la aplicación de la regulación de despidos improcedentes.<sup>21</sup> Algunos países con baja protección regulatoria en conjunto tienen una puntuación alta en la aplicación de la regulación del despido improcedente, en particular en Canadá y Estados Unidos. Canadá es uno de los países que no dan acceso a las prestaciones de desempleo, excepto después de los despidos, por lo que no ofrece una ruta alternativa previa a la terminación que se haría atractiva mediante la concesión de prestaciones por desempleo. En Estados Unidos, el tiempo para presentar una reclamación de despido improcedente es largo (en caso de que existan restricciones a los despidos en el contrato o "contrato implícito", en el que el empleador da ciertas garantías para que el trabajo continuo cree un contrato de tipo). Los Países Bajos, en cambio, un país con una alta protección regulatoria general, tiene una puntuación baja: el Servicio Público de Empleo o el Tribunal De Subdistrito proporcionan una validación previa del despido, y la terminación por mutuo consentimiento da derecho a prestaciones de desempleo sin sanciones.

En las comparaciones entre pares, la aplicación de la reglamentación del despido improcedente se correlaciona negativamente con las otras tres categorías.<sup>22</sup> Una razón puede ser que en los países en los que los despidos improcedentes tienen pocos derechos (es decir, el marco reglamentario de los despidos improcedentes es menos estricto), un alto grado de aplicación de la regulación del despido improcedente es menos pertinente. Otra razón es el diseño: en general, la validación de un despido por parte de un tercero antes de que ocurra el despido entra negativamente en el indicador bajo aplicación, ya que dicha validación reduce las posibilidades de que el despido sea calificado como injusto; y entra en el indicador

positivamente bajo los requisitos de procedimiento, ya que hace que el procedimiento de notificación sea más estricto.<sup>23</sup>

La nueva versión 4 de los indicadores cambia la evaluación de la rigurosidad de las regulaciones de despido de puestos de trabajo en varios países en comparación con la versión anterior 3. La protección del empleo contra los despidos individuales se evalúa, por ejemplo, como menos rigurosidad en Alemania, Austria, Francia y los Países Bajos y más rigurosidad en Canadá, Estados Unidos e Irlanda. El Recuadro 3.1 menciona algunas de las razones detrás de la nueva evaluación, basándose en el análisis de Denk y Georgieff (próximamente<sup>[62]</sup>). Conceptualmente, las diferencias en las puntuaciones se deben a tres razones: i) revisiones de los requisitos de procedimiento de las categorías y del marco regulatorio de los despidos improcedentes; ii) la adición de la cuarta categoría de la aplicación de la regulación de despidos improcedentes; y iii) la reducción del peso de las tres categorías que ya han entrado en el indicador. Como ilustran los ejemplos del recuadro, las modificaciones en el diseño del indicador garantizan mejores comparaciones globales entre países, ya que mejoran la forma en que los indicadores mapean los costos para las empresas derivadas de diferentes aspectos regulatorios.

### Recuadro 3.1. Nuevo diseño, nueva evaluación: ¿Qué es diferente con los nuevos indicadores de la OCDE?

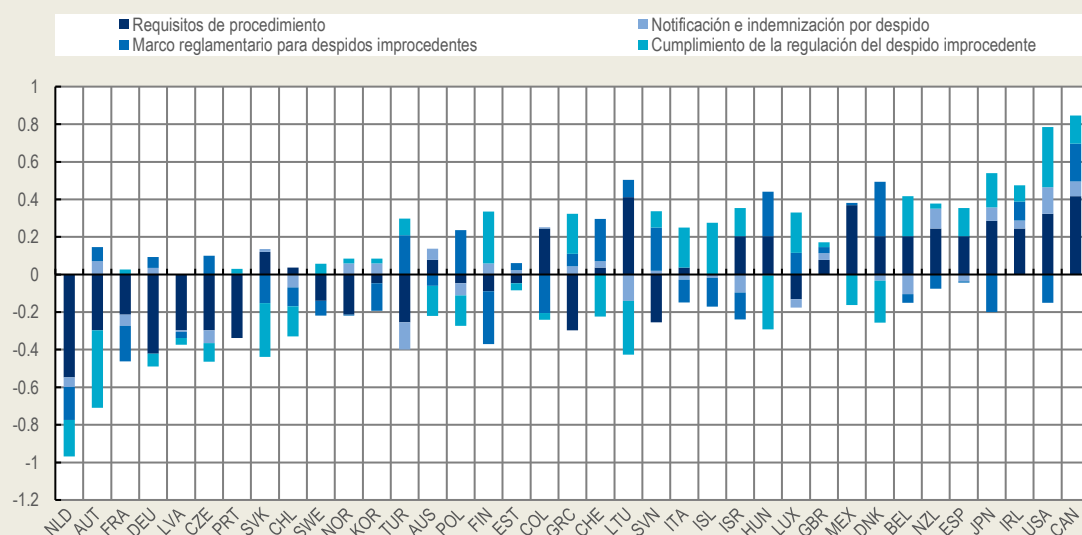
Los principales cambios en el diseño de los indicadores de la OCDE para las reglamentaciones de despido de trabajadores regulares se deben a una revisión sustantiva de los requisitos de procedimiento de la primera categoría, la adición de la aplicación de la cuarta categoría en la regulación del despido improcedente y la ampliación de la evaluación de la reglamentación de la protección del empleo de los despidos colectivos. Cada uno de los tres aspectos es importante para mejorar las comparaciones de los países de la nueva versión 4 en relación con la versión anterior 3. En este recuadro se resume el papel de los requisitos de procedimiento y la aplicación de la reglamentación del despido improcedente (Figura 3.6). Más detalles, también sobre el papel de los despidos colectivos, se pueden encontrar en Denk y Georgieff (próximamente<sup>[62]</sup>).

Los requisitos de procedimiento son la categoría con mayor influencia en las diferencias entre las dos versiones. Tener en cuenta los procedimientos de advertencia y la obligación de consultar al trabajador antes del despido contribuye a la puntuación más alta de Quebec (Canadá) e Irlanda. La necesidad de notificar a un tercero se ve ahora como una restricción solo cuando implica un procedimiento de consulta o autorización, que no siempre es, o nunca, el caso en Alemania, Austria, Francia y Letonia. La alineación de la escala de puntuaciones para el retardo de tiempo antes de aviso y la longitud del período de aviso es otra explicación.

Dos de los países para los que se incorpora a la categoría de ejecución y reduce significativamente las puntuaciones son Austria y los Países Bajos. En estos países, una validación anticipada del despido actúa como un control preventivo, reduciendo las posibilidades de que el despido sea calificado como improcedente, y las terminaciones mediante consentimiento mutuo otorgan acceso a prestaciones de desempleo en las mismas condiciones que en el caso de un despido. Por lo tanto, estos aspectos introducen el indicador con un valor mínimo para los dos países.

#### Figura 3.6. Cambios en la rigurosidad evaluada de la regulación de los despidos individuales

Diferencia en la puntuación del indicador entre la nueva Versión 4 y la Versión anterior 3, 2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Los países se ordenan en función de la diferencia en la puntuación general del indicador. Un número negativo (positivo) significa que la regulación se evalúa como menos (más) estricta con la nueva versión 4 que la versión anterior 3. Para más detalles, véase Denk and Georgieff (próximamente<sup>[62]</sup>), "Los Indicadores de la Legislación de la Protección del Empleo

de la OCDE de 2019: Nuevas perspectivas sobre la regulación del despido laboral en los países de la OCDE", Documento de trabajo de la OCDE sobre asuntos sociales, de empleo y de migración, Publicaciones OCDE, París.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/4l6xmo>

### *Regulación de los despidos colectivos de los trabajadores regulares*

Los períodos de dificultad económica, debido a, por ejemplo, una persistente disminución de la demanda o a un cambio tecnológico necesario, podrían llevar a las empresas a reestructurar su plantilla, lo que implicaría el despido de un gran número de trabajadores en relativamente poco tiempo. Es común que en estas situaciones se apliquen regulaciones específicas. Hasta el análisis de este capítulo, la base de datos consideró tales restricciones específicas a los despidos colectivos únicamente en determinadas dimensiones de la regulación del despido y como complemento a las restricciones individuales. Los nuevos datos de la OCDE presentan, por primera vez, indicadores de la legislación de protección del empleo para los despidos colectivos que se calculan de forma análoga a los indicadores de la legislación de protección del empleo para los despidos individuales. La sección presenta indicadores específicos para los despidos individuales por razones económicas, ya que los despidos colectivos normalmente se producen por razones económicas y los indicadores de la OCDE para los despidos individuales descritos anteriormente reflejan tanto los despidos por razones personales como económicas.

Si bien es importante por derecho propio, una evaluación exhaustiva de cómo la regulación de los despidos colectivos ha adquirido mayor relevancia dada la evolución de la última década. A raíz de la crisis financiera y económica mundial, el número de "empresas zombies", es decir, empresas con dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras, ha aumentado (Andrews, Adalet McGowan y Millot, 2017<sup>[72]</sup>), potencialmente relacionado con la regulación de los despidos colectivos. Además, el margen de las empresas en dificultades para ajustar los salarios en lugar de la fuerza de trabajo se ha reducido en el contexto de las rigideces a la baja de los salariales nominales, la baja inflación y el débil crecimiento de los salarios nominales. También es probable que las tendencias de digitalización y globalización hagan que más empresas reestructuren su fuerza de trabajo.

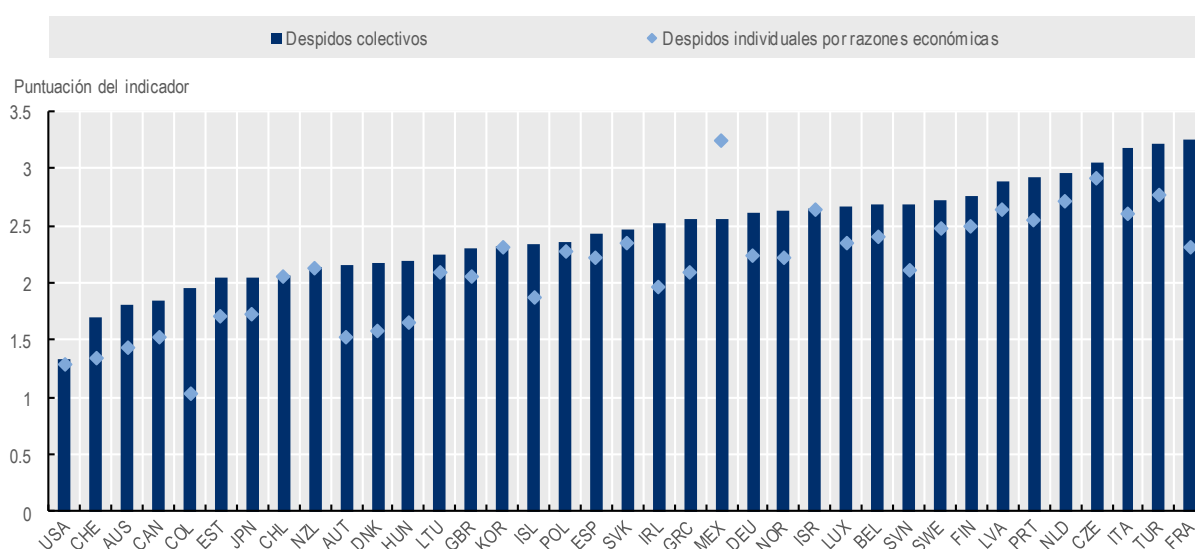
Como se menciona en la Sección 3.2.1, los indicadores definen un despido como colectivo si varios trabajadores son despedidos en el plazo de un mes, independientemente de si se aplican regulaciones específicas. Más precisamente, los indicadores valoran el promedio de los valores de 10, 45 y 120 despidos en un mes. En algunos países se aplican regulaciones específicas a partir de 10 trabajadores despedidos o menos; en otros solo comienzan cuando el número de trabajadores involucrados es mayor. El umbral de despido en todos los países con regulaciones específicas para los despidos colectivos es inferior a 120 trabajadores. De este modo, los indicadores de despidos colectivos reflejan tanto la rigurosidad de la reglamentación, cuando varios despidos están sujetos a reglamentos específicos, como el ámbito de aplicación de la regulación, tal como se recoge en el umbral de despido.

Todos los países de la OCDE, con las cinco excepciones de Chile, Corea, Israel, México y Nueva Zelanda, imponen restricciones más estrictas a los despidos colectivos en relación con los despidos individuales (Figura 3.7).<sup>24</sup> Chile, Corea, Israel y Nueva Zelanda regulan los despidos colectivos de la misma manera que los despidos individuales; México es un caso peculiar, ya que la legislación no permite despidos individuales por razones económicas, solo despidos colectivos por razones económicas. La protección contra los despidos colectivos es 10-15% superior a la de los despidos individuales en la OCDE en promedio, principalmente debido a requisitos de procedimiento más estrictos antes de que se pueda dar la notificación –véase la Sección 3.3.1 y Denk y Georgieff (próximamente<sup>[62]</sup>). Es probable que el uso generalizado por los países de restricciones específicas a los despidos colectivos refleje el mayor desafío para la economía de hacer frente a un despido colectivo.

Sin embargo, la agrupación de varios despidos individuales en un despido colectivo puede, en algunos casos, reducir la carga administrativa de la empresa.<sup>25</sup>

### Figura 3.7. Indicadores de la OCDE: Rigurosidad de la regulación de los despidos colectivos (definidos como despidos de varios trabajadores regulares en un mes)

2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Los despidos individuales se refieren a razones económicas, porque los despidos colectivos son siempre por razones económicas. La puntuación de los indicadores obtiene el promedio de los valores de 10, 45 y 120 despidos en el plazo de un mes.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en *la Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE*, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/w0h42v>

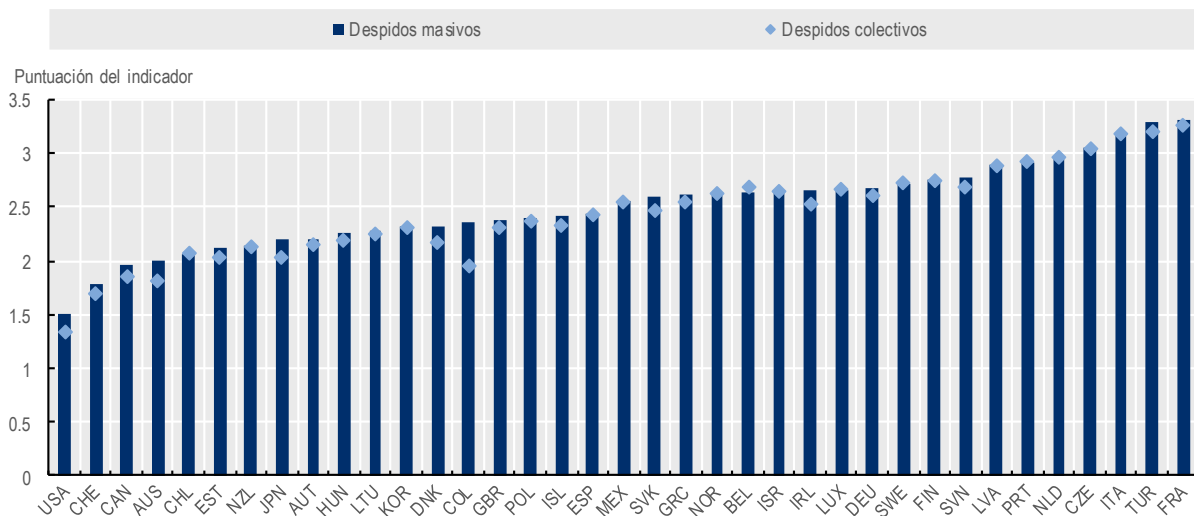
Cuando la regulación de los despidos individuales es estricta, la regulación de los despidos colectivos tiende a ser estricta, ya que en la práctica la regulación de los despidos individuales suele servir como mínimo para la de los despidos colectivos. Seis de los diez países con la regulación más baja y más alta de los despidos individuales también se encuentran entre los diez países con la regulación más baja y más alta respectivamente de los despidos colectivos. En todos los países, las restricciones adicionales a los despidos colectivos (la diferencia de regulación entre los despidos colectivos e individuales) no están significativamente relacionadas con la rigurosidad de la regulación de los despidos individuales. Por lo tanto, la medida en que los despidos colectivos están sujetos a regulaciones específicas parece ser más la elección de los gobiernos y los países, en lugar de una consecuencia natural de la regulación de los despidos individuales.

Una forma extrema de despidos colectivos son despidos masivos que el capítulo define como despidos de al menos 120 trabajadores en un mes. Esta definición garantiza que el umbral para las regulaciones específicas aplicables a una serie de despidos individuales se apruebe en todos los países de la OCDE con legislación específica para una serie de despidos individuales. El grado medido de regulación es generalmente el mismo para los despidos masivos que para los despidos a menor escala con una serie de despidos que está por encima del umbral para regulaciones específicas. Por lo tanto, cuanto mayor es el umbral para regulaciones específicas, y cuanto más extensas son las restricciones adicionales en comparación con los despidos individuales, mayor es la diferencia entre el indicador de rigurosidad regulatoria para los despidos masivos en relación con el de los despidos colectivos.

En un tercio de los países de la OCDE, el umbral de despido para que los despidos colectivos estén sujetos a regulaciones específicas es (o es equivalente a) 10 o menos trabajadores en un mes. En estos países, la regulación de los despidos masivos es idéntica a la regulación de los despidos colectivos (Figura 3.8). El umbral de despido es mayor en algunos otros países, en particular en Australia, Colombia, Estados Unidos y Japón. Esto explica las restricciones adicionales comparativamente altas a los despidos masivos en estos países.

**Figura 3.8. Rigurosidad de la regulación de los despidos masivos (definidos como despidos de al menos 120 trabajadores regulares en un mes)**

2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. La regulación de los despidos masivos corresponde a la regulación de los despidos colectivos por encima del umbral específico del país para que una serie de despidos individuales estén sujetos a legislación diferente. La definición de al menos 120 trabajadores regulares garantiza que este umbral se apruebe en todos los países con legislación específica para una serie de despidos individuales.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en *la Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE*, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/lbgcwo>

### *Regulación general del despido de los trabajadores regulares*

La rigurosidad de la regulación global de los despidos individuales y colectivos de los trabajadores regulares, evaluada con los indicadores agregados, es similar a la regulación de los despidos individuales y a la regulación de los despidos colectivos dada su alta correlación (Figura 3.9). Tomar los indicadores en valor nominal sugiere que la regulación del despido en los países más regulados es casi dos veces más estricta que en los países menos regulados.

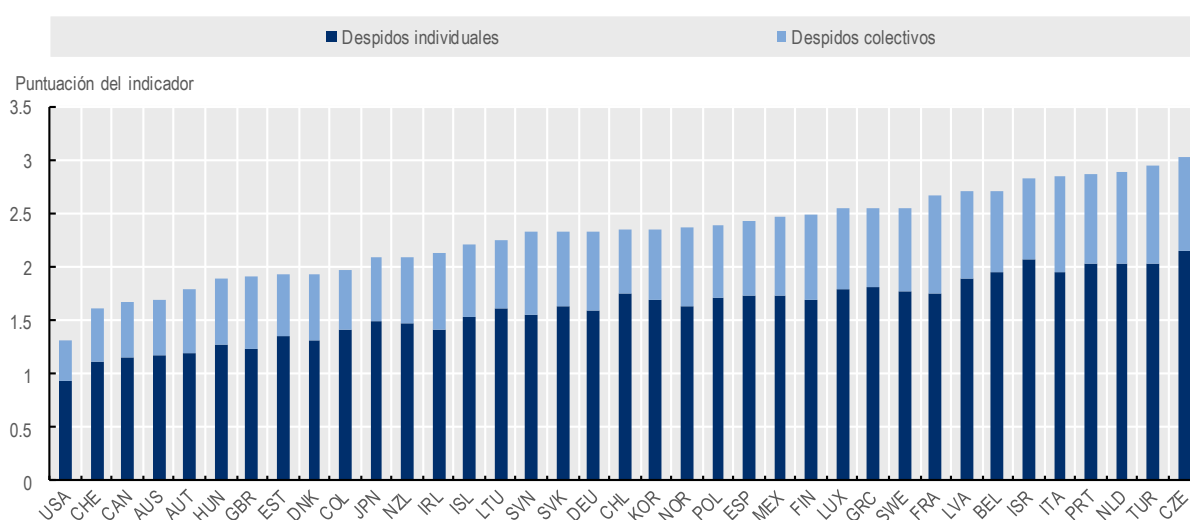
Los datos recogen con fuerza las diferencias internacionales en el mercado de trabajo y en los modelos sociales. Tres de los cuatro países con la regulación menos estricta son anglosajones: Estados Unidos, Canadá y Australia. Geográficamente, los países de la OCDE en América del Norte y Australia tienen una regulación que se evalúa como inferior al promedio de la OCDE.<sup>26</sup> En cambio, la regulación en la mayoría de los países de la OCDE que también son miembros de la Unión Europea está por encima de la media de la OCDE. Cuatro de los cinco países con mayor regulación son los países de la UE: la República Checa, los Países Bajos, Portugal e Italia. Los países de habla inglesa combinan los bajos costos para las empresas con relativamente pocas medidas de protección para los trabajadores,



mientras que los costos de despido y la seguridad laboral de los trabajadores regulares son comparativamente altos en muchos países de la UE.

### Figura 3.9. Indicadores de la OCDE: Rigurosidad en la regulación al despedir trabajadores regulares

Contribuciones de cada componente, 2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Estos indicadores agregados asignan un peso de 5/7 a los despidos individuales y 2/7 a los despidos colectivos.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/v8jhd9>

#### *El papel de la negociación colectiva y la jurisprudencia*

La regulación de la protección del empleo no se basa únicamente en la legislación, sino que también depende de los contratos colectivos y de la jurisprudencia, y los indicadores de la legislación en materia de protección del empleo lo tienen en cuenta.

Los contratos colectivos pueden influir en la protección del despido de los trabajadores regulares, por ejemplo cambiando los plazos de preaviso (por ejemplo, en Australia, Austria, Dinamarca, Francia, Islandia, Italia, Suecia); el período de prueba (por ejemplo, en Dinamarca, Francia, Hungría, Islandia, Italia, Suecia, Turquía); la indemnización por despido (por ejemplo, en Australia, Dinamarca, Francia) o los criterios para seleccionar qué trabajadores despedir (por ejemplo, en Finlandia, Noruega y Suecia).<sup>27</sup> El Recuadro 3.2 examina con más detalle el papel de la negociación colectiva nacional y sectorial en Francia, Italia y Suecia, tres países en los que la proporción de trabajadores cubiertos por contratos colectivos es elevada. En algunos países, los contratos colectivos a nivel de empresa pueden establecer excepciones a la ley o a los acuerdos de nivel superior, reduciendo así el efecto vinculante de la regulación. Sin embargo, esto va más allá del alcance de los indicadores.

La jurisprudencia también es importante para evaluar aspectos poco o no abordados en la legislación, por ejemplo, la libertad que tienen los jueces en sus decisiones o el valor legal de la declaración escrita sobre el motivo del despido. Además, puede afectar a la interpretación de la legislación, como es el caso de los requisitos de transferencia y las opciones de readmisión en Italia o al retraso máximo para presentar una denuncia por despido improcedente en Francia.

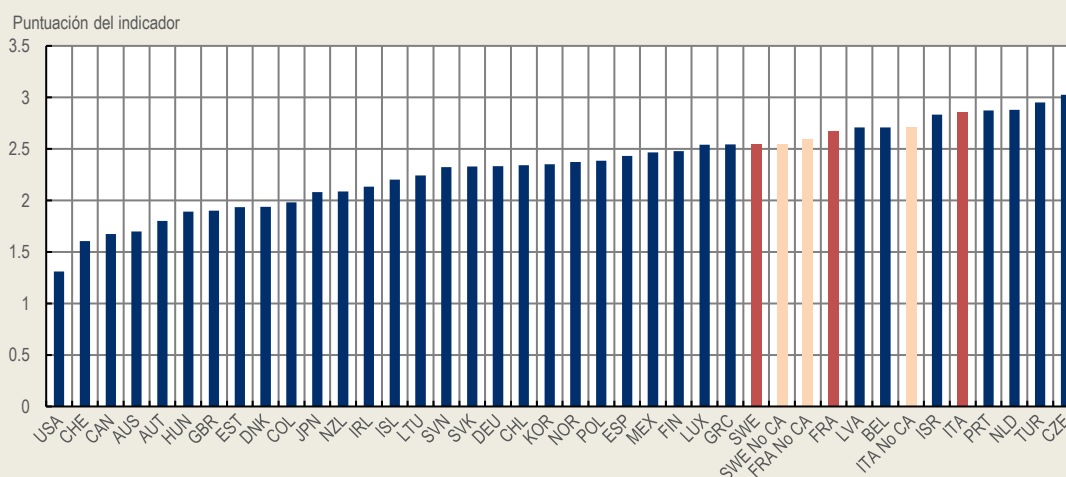
### Recuadro 3.2. Contratos colectivos y protección del empleo en Francia, Italia y Suecia

Los contratos colectivos pueden afectar a las disposiciones de protección del empleo, especialmente en países con altas tasas de cobertura de negociación colectiva como Francia (99%), Italia (80%) o Suecia (90%). Los contratos colectivos suelen fortalecer las normas de protección que figuran en la ley, pero a veces también se les puede permitir establecer excepciones, es decir, establecer normas de protección más bajas.

Los indicadores de la OCDE explican las normas de los contratos colectivos nacionales y sectoriales. En Francia, los acuerdos sectoriales para directivos y profesionales (*cadres*) suelen establecer períodos de preaviso más largos y una indemnización por despido más alta a largo plazo. En Italia, los acuerdos sectoriales suelen prever períodos de prueba más cortos y períodos de notificación más largos. En Suecia, la mayoría de los acuerdos sectoriales incluyen exenciones al principio de "último en entrar primero en salir" (LIFO, por sus siglas en inglés), según el cual los trabajadores que fueron contratados por última vez son los que deben ser despedidos primero. Además, los convenios colectivos para los trabajadores administrativos incluyen con frecuencia una disposición del 55/10 (Soderqvist y Lindberg, 2019<sup>[73]</sup>): el plazo de notificación para los trabajadores de 55 años o más y con 10 años o más de antigüedad es de 12 en lugar de 6 meses. Teniendo en cuenta los contratos colectivos, aumenta el indicador de despido de puestos de trabajo para los trabajadores regulares en Francia e Italia (Figura 3. 10). En Suecia, el efecto es pequeño, ya que las exenciones LIFO y la disposición 55/10 influyen en la protección en direcciones opuestas.

### Figura 3.10. Cómo tener en cuenta que los contratos colectivos afectan la protección del trabajo

Rigurosidad de la regulación para los despidos individuales y colectivos de los trabajadores regulares, 2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. "Sin CA" se refiere a la puntuación hipotética cuando no se tienen en cuenta los contratos colectivos.

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en la Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/46logn>

Los indicadores no capturan una serie de aspectos de los contratos colectivos debido a la cobertura limitada o el pequeño tamaño de la desviación regulatoria involucrada. En Francia, muchos contratos

colectivos sectoriales para los directivos establecen períodos de prueba más largos, y se permiten excepciones a varias restricciones al empleo temporal (desde 2017). En Italia, la mayoría de los contratos colectivos amplían la duración del procedimiento de notificación. En Suecia, los acuerdos sectoriales para los trabajadores administrativos generalmente permiten una duración máxima ampliada para los sucesivos contratos de duración determinada.

### *Exenciones de pequeñas empresas*

Todos los indicadores de la OCDE de este capítulo se centran en la regulación, ya que se aplica a las empresas medianas y grandes, que generalmente emplean a la mayoría de los empleados en las economías de la OCDE. Por ejemplo, en 2013, las empresas con 20 empleados o más emplearon 77% de todos los empleados en Canadá, 69% en Israel, 47% en Corea, 70% en México, 73% en Turquía y 83% en Estados Unidos.<sup>28</sup> En algunos países, sin embargo, las pequeñas empresas están sujetas a una regulación menos estricta, que está fuera del alcance de los indicadores. En Australia, por ejemplo, las empresas con menos de 15 empleados no tienen que pagar una indemnización por despido. En Austria, las empresas con menos de 5 empleados no están obligadas a tener y, por lo tanto, a informar a un comité de trabajo. En Alemania, las empresas con 10 empleados o menos están exentas de la regulación del despido (excepto en los casos de despido discriminatorio y arbitrario). En Corea, las empresas con 4 empleados o menos están exentas de la regulación del despido, excepto en lo que respecta a la notificación anticipada o compensación equivalente. En Portugal, en caso de despido improcedente, las empresas con menos de 10 empleados pueden presentar una solicitud al tribunal para que se oponga a la readmisión. En España, en las empresas con 25 empleados o menos, la duración máxima del período de prueba es de tres en lugar de dos meses (excepto para los trabajadores con un título de educación superior) y el Fondo de Garantía Salarial paga parte de la paga por despido (excepto si el despido se considera injusto). En Turquía, en caso de despido improcedente, las empresas con menos de 30 empleados no tienen que readmitir a los trabajadores ni pagar una indemnización y un pago atrasado. Un último ejemplo es la exención de los requisitos para los despidos colectivos en empresas con menos de 20 empleados en Alemania, Bélgica, Dinamarca, Hungría, Islandia, la República Checa, Suiza y Turquía.

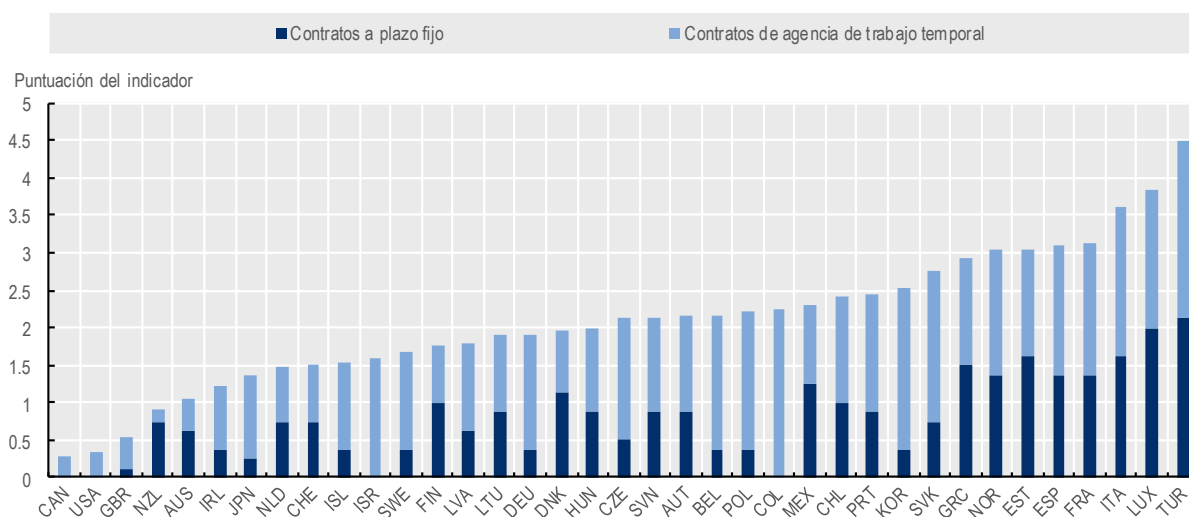
### **3.3.3. Regulación de la contratación de trabajadores temporales**

Un aspecto importante de las regulaciones de protección del empleo se relaciona con la diferencia entre los trabajadores regulares y los temporales. Es más difícil para las empresas despedir a los trabajadores regulares que no renovar los contratos temporales (OCDE, 2014<sup>[60]</sup>). Para contrarrestar el consumo excesivo potencial de contratos temporales por parte de las empresas, los gobiernos suelen imponer restricciones a su uso. Como se describe en la sección 3.2.2 *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE* también recoge indicadores sobre la regulación de la contratación de trabajadores temporales. Distingue entre la regulación de los contratos de agencia de trabajo de duración determinada y temporal, que atribuye el mismo peso a los dos.

Los países de la OCDE presentan una variación aún más amplia de las restricciones reglamentarias a la contratación de trabajadores temporales, medida por los indicadores Figura 3.11, que en las restricciones al despido de los trabajadores regulares. En promedio, una mayor regulación de los dos tipos de contratos temporales tiende a ir de la mano, aunque hay muchas situaciones idiosincrásicas. El patrón geográfico es similar al de la regulación de los trabajadores regulares. Todos los países de derecho común de la OCDE (Canadá, Estados Unidos, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda e Israel) se encuentran en o cerca de la parte inferior de la distribución de este tipo de regulación. Cuatro de los cinco países con mayor regulación son los países de la UE: Luxemburgo, Italia, Francia y España.

### Figura 3.11. Indicadores de la OCDE: Rigurosidad en la regulación de la contratación de trabajadores temporales

2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Estos indicadores agregados asignan el mismo peso a los contratos de duración determinada y a los contratos temporales de agencia de trabajo.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

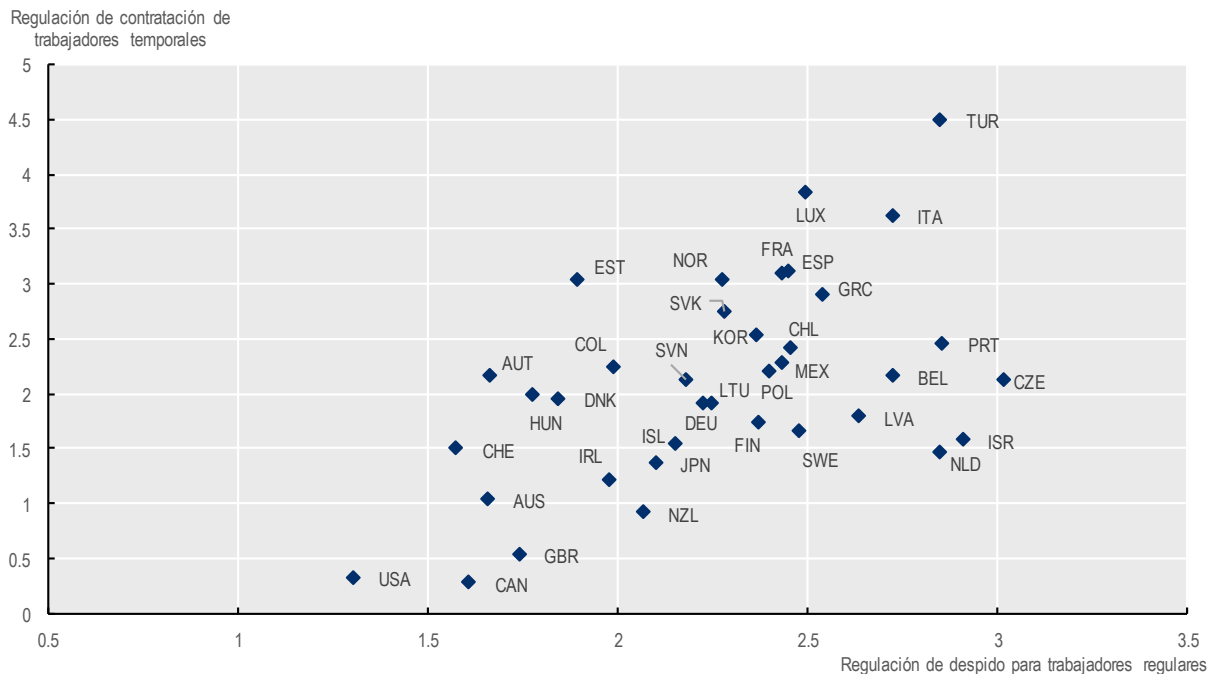
StatLink 2 <https://stat.link/botx04>

La correlación entre los dos indicadores principales de la base de datos –para despedir a los trabajadores regulares y para contratar trabajadores temporales– es muy positiva (Figura 3.12). Los países con una regulación más alta sobre uno tienden a tener una regulación más alta en el otro. Si bien este es generalmente el caso, un pequeño número de países (en particular Israel, los Países Bajos y la República Checa) parecen estar un poco fuera de línea. Se evalúa que tienen una regulación relativamente baja de los contratos temporales dada su alta regulación de los contratos ordinarios.

Es probable que la relación positiva global entre la regulación de los contratos ordinarios y temporales sea el resultado de las diferencias en la regulación de los contratos ordinarios, junto con el deseo de los responsables políticos de restringir el uso de contratos temporales. Cuando los contratos ordinarios no están muy regulados, las empresas tienen pocos incentivos para sustituir los contratos ordinarios por los contratos temporales; por lo tanto, la necesidad de restringir la utilización de contratos temporales no existe. En los países con una alta regulación de los despidos de trabajadores regulares, una regulación estricta de los contratos temporales puede ayudar a evitar que se utilicen en exceso. Como se ha visto en los Países Bajos, Portugal y Suecia, por ejemplo (OCDE, 2014<sup>[60]</sup>), una regulación relativamente baja de los contratos temporales en situaciones de alta regulación de los contratos ordinarios puede dar lugar a una fuerte y no intencional segmentación del mercado laboral entre trabajadores regulares altamente protegidos y trabajadores temporales con débil protección. La sección 3.4 arrojará más luz sobre la medida en que las reformas recientes en materia de protección del empleo han ido en la dirección de aumentar o reducir la brecha regulatoria entre los trabajadores regulares y los temporales.

**Figura 3.12. La regulación del despido de los trabajadores regulares y la regulación de la contratación de trabajadores temporales están correlacionadas positivamente**

2019



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. El indicador de despidos de trabajadores regulares es solo para despidos individuales, ya que el indicador de contratación de trabajadores temporales también se basa en la contratación de un trabajador.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/2w0ibc>

### 3.4. Reformas recientes en la legislación sobre protección del empleo

El análisis de las reformas de la protección del empleo en esta sección se centra en el período comprendido entre 2013 –el año de la publicación anterior de los indicadores de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE– y 2019, último año en la base de datos. Este período sigue a las consecuencias más inmediatas de la crisis financiera mundial, durante la cual varios países, entre ellos Grecia, Portugal y varios otros países de la UE, habían suavizado las estrictas regulaciones de despido para los trabajadores regulares a reducir el dualismo en el mercado laboral.

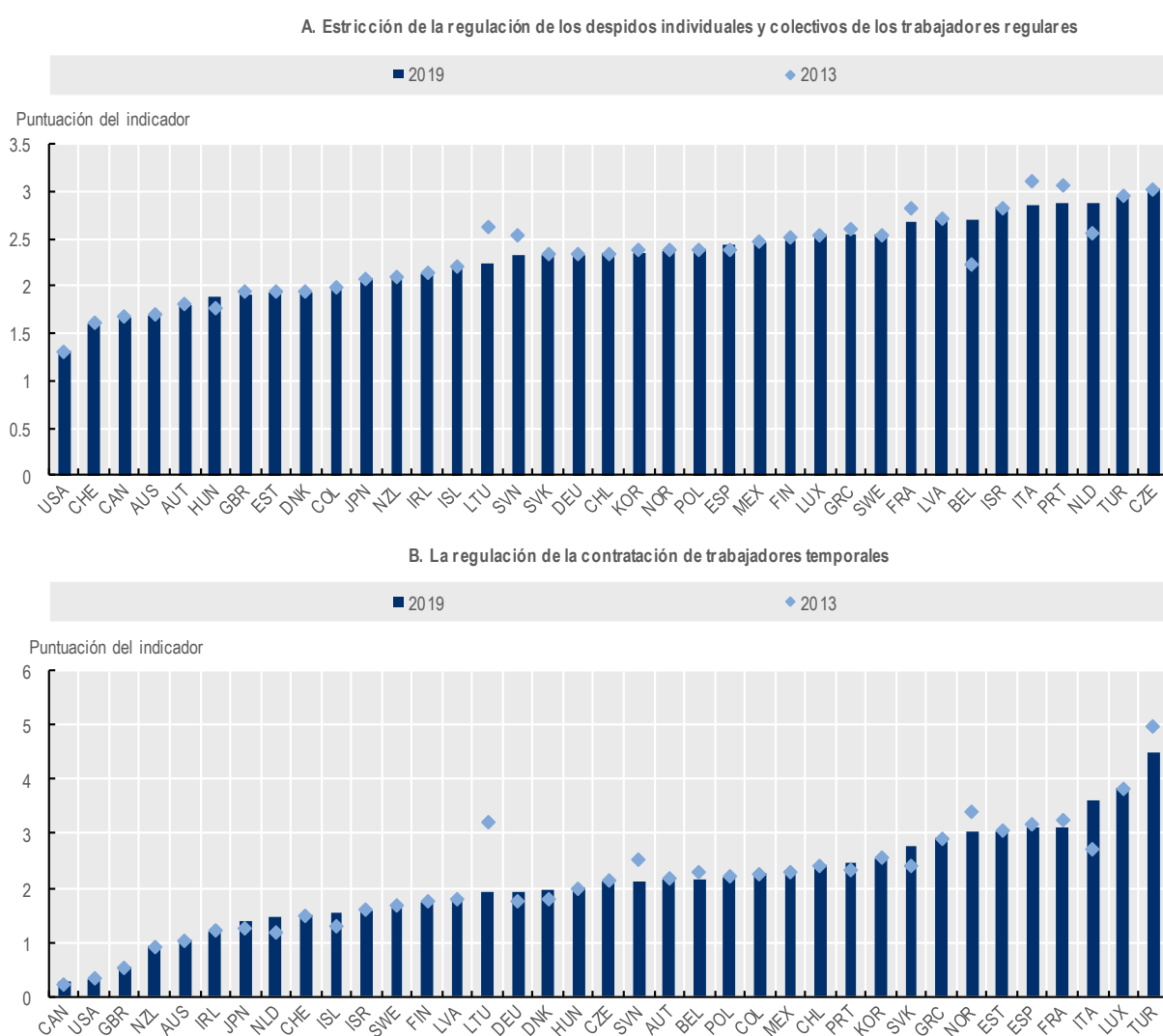
En el período 2013-2019, 21 países de la OCDE emprendieron al menos una reforma, como se refleja en un cambio en la puntuación del indicador de la OCDE para la regulación del despido de puestos de trabajo para los trabajadores regulares o en la regulación de la contratación del empleo temporal. La sección se centra exclusivamente en aquellas reformas que afectaron a los indicadores. Describe sus principales características e impacto en el nivel evaluado de protección laboral, medido por los indicadores. Informes específicos de la OCDE de cada país provee más detalles en algunas de las reformas (Carcillo et al., 2019<sup>[74]</sup>; OCDE, 2018<sup>[75]</sup>).

Estas reformas recientes pueden clasificarse en categorías. Una primera clase de reformas fue en la dirección de reducir las restricciones a despedir a los trabajadores regulares. En segundo lugar, varios países modificaron las restricciones al uso del empleo temporal, en algunos casos para reducir la dualidad

del mercado de trabajo. Un grupo de países (Bélgica y los Países Bajos) tenía por objeto hacer que la regulación fuera más justa y sencilla normalizando la protección de los trabajadores regulares contra los diferentes tipos de despidos. Entre los países reformadores, los que relajaron la regulación del despido eran más numerosos que los que lo fortalecieron, mientras que un número similar de países aumentó y disminuyó la rigurosidad de la regulación de la contratación de trabajadores temporales.

Tres cifras proporcionan la base para el debate en esta sección. La Figura 3.13 describe los cambios en el indicador regulador para los despidos individuales y colectivos de los trabajadores regulares y en el indicador regulador para la contratación de trabajadores temporales de 2013 a 2019. Las dos figuras siguientes, Figura 3.14 y Figura 3.15, desglosa estos cambios en cuanto a las principales dimensiones de la regulación.

**Figura 3.13. Cuantificación de las recientes reformas en la legislación de protección del empleo**



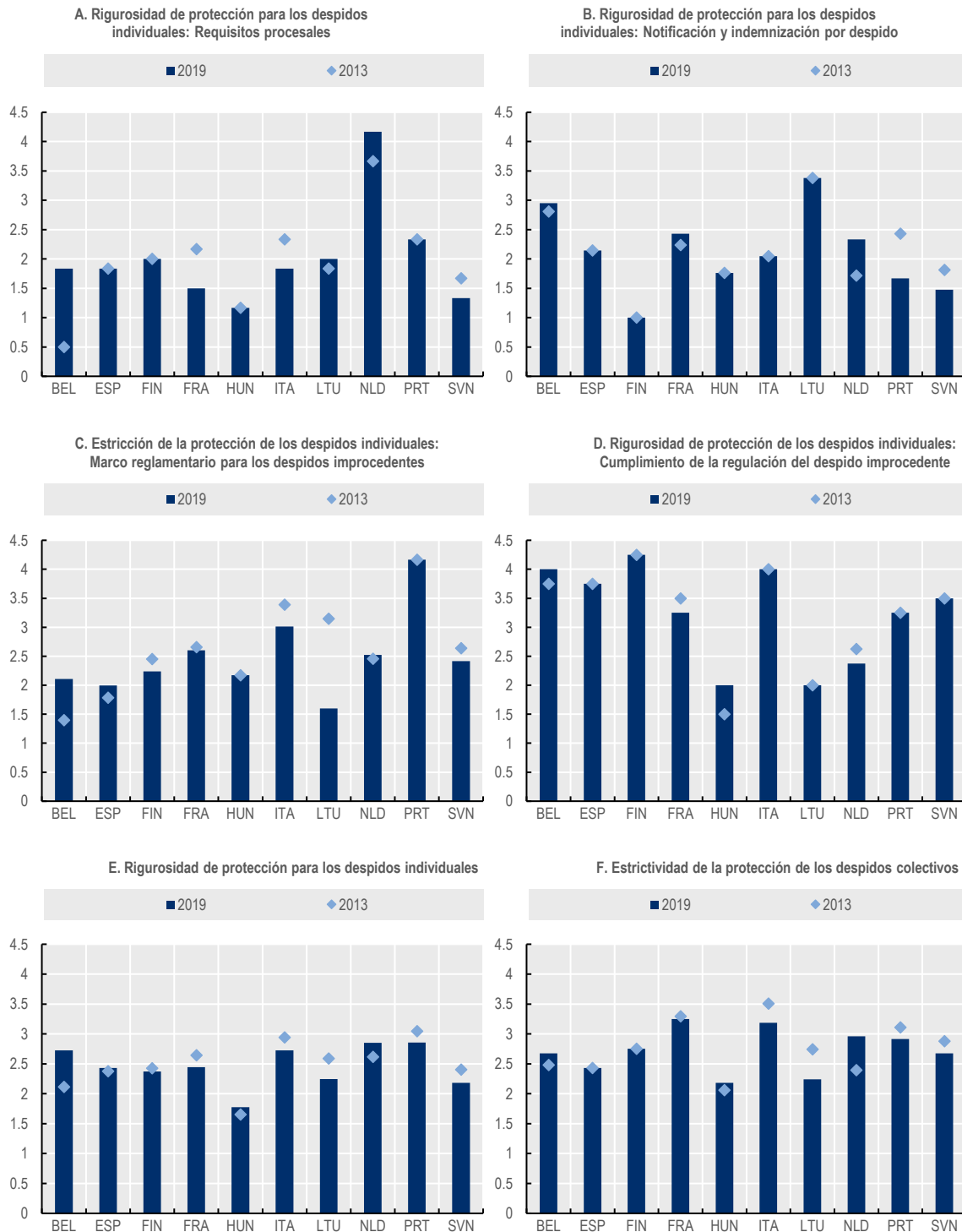
Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Los datos de Colombia y Lituania se refieren a 2014 en lugar de 2013.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/ptrn4y>

**Figura 3.14. Cambios reglamentarios en las recientes reformas de la regulación del despido para los trabajadores regulares**

Puntuación del indicador



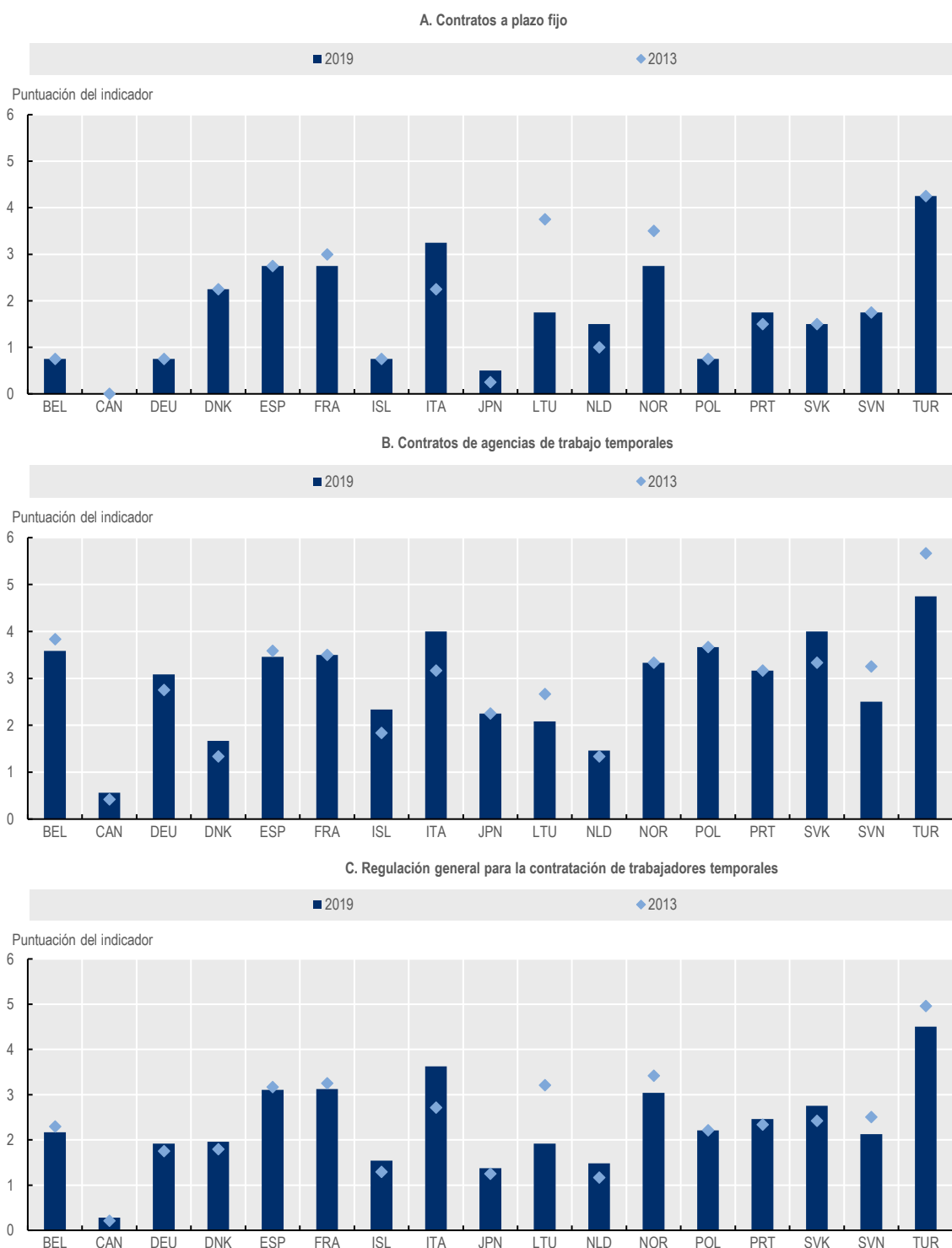
Nota: Rango de las puntuaciones del indicador: 0-6. Se muestran todos los países con cambios en el indicador de protección de los despidos individuales. Los datos de Lituania se refieren a 2014 en lugar de 2013.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/2117w9>



**Figura 3.15. Cambios regulatorios en las recientes reformas de la regulación de la contratación de trabajadores temporales**



Nota: Rango de puntuaciones del indicador: 0-6. Se muestran todos los países con cambios en el indicador de regulación para la contratación de trabajadores temporales. Los datos de Lituania se refieren a 2014 en lugar de 2013.

Fuente: Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/gdmq2o>

### 3.4.1. Reformas que redujeron la rigurosidad de la protección del empleo contra los despidos

Varios países aplicaron reformas encaminadas a flexibilizar las reglamentaciones de despido, a veces al mismo tiempo que aliviaban las restricciones al uso del empleo temporal. En Eslovenia, Francia, Italia y Lituania se llevaron a cabo importantes reformas (o conjuntos de reformas), que implicaron varios aspectos de la regulación. Otros cuatro países de la OCDE promulgaron relajaciones más específicas de las regulaciones relativas a los despidos de trabajadores regulares, con efectos notables en los indicadores de protección del empleo.

#### *Reformas sucesivas en Francia*

Entre junio de 2013 y diciembre de 2017, Francia promulgó una serie de reformas que redujeron la rigurosidad de la regulación del despido de puestos de trabajo. Entre las principales medidas adoptadas, la Ley del Trabajo de agosto de 2016 aclaró la definición de razones económicas justas para los despidos. Una reducción sustancial (mayor que un umbral especificado) en al menos uno de los varios indicadores económicos enumerados en la ley, como pedidos o facturación, debe ser considerada ahora como justa por el tribunal, mientras que las dificultades económicas y los cambios tecnológicos todavía pueden invocarse incluso si la reducción no alcanza el umbral (como antes de la reforma). Posteriormente, en el segundo semestre de 2017, *Ordonnances* estableció un calendario de indemnización tras un despido improcedente e introdujo un régimen formalizado de terminación colectiva de mutuo acuerdo (*rupture conventionnelle collective*). También aclararon la definición de irregularidad procesal, que es mucho menos penalizada que los despidos improcedentes. En particular, una notificación irregular del motivo del despido en la carta de despido ya no es suficiente para que el despido sea improcedente. Además, el plazo máximo para impugnar un despido en los tribunales disminuyó sucesivamente de cinco años en 2013 a doce meses en 2018. En lo que respecta específicamente a los despidos colectivos, el *Loi relative a la sécurisation de l'emploi* de junio de 2013 limitó el riesgo de que un despido fuera clasificado como improcedente al exigir la validación del plan social por parte de la administración antes del despido (en empresas con más de 50 empleados), aunque esto se produjo a costa de hacer más complejo el procedimiento de notificación.

En general, las reformas afectaron moderadamente a la protección del empleo de los trabajadores regulares, medida por el indicador agregado (véase la Figura 3.13, Panel A). La reducción se debe principalmente al menor valor jurídico de la razón indicada en la carta de despido, lo que simplificó considerablemente el procedimiento de notificación en caso de despido individual. Además, el acortamiento del período durante el cual un empleado puede presentar una queja para hacer cumplir la regulación del despido improcedente también desempeña un papel (véase la Figura 3.14, Paneles A y D).<sup>29</sup> La versión 3 anterior de los indicadores de la OCDE no captó el valor legal de la carta de despido para los trabajadores regulares. Por lo tanto, Francia es un buen ejemplo de cómo la nueva versión 4 recoge mejor las reformas de la regulación del despido. Recuadro 3.3 proporciona más información sobre estas mejoras.

#### *La Ley de Empleo y la eliminación de la asignación de movilidad en Italia*

La Ley de Empleo de marzo de 2015 en Italia redujo considerablemente la protección del empleo de los trabajadores regulares contra los despidos individuales. Una de las principales medidas de la Ley de Empleo fue eliminar la posibilidad de reincorporación (en empresas con más de 15 empleados) en caso de despidos individuales por razones económicas y la mayoría de los despidos colectivos, así como en algunos casos de despidos por motivos personales.<sup>30</sup> La Ley también sustituyó a la fase de conciliación obligatoria que debía tener lugar antes de todos los despidos individuales por razones económicas, y antes de un despido por motivos personales si el empleado lo solicitaba, con un procedimiento de conciliación posterior. Estos dos cambios redujeron significativamente el indicador de protección laboral

para los trabajadores regulares (véase la Figura 3.13, Panel A), limitando las consecuencias de los despidos individuales y colectivos injustos, y simplificando el procedimiento de despido individual (véase la Figura 3.14, Paneles A, C y F).

La disminución del indicador de despidos colectivos (véase la Figura 3.14, Panel F) no solo se debe a la Ley de Empleo, sino también, y lo que es más importante, a una reforma anterior de la indemnización por despido que solo entró en vigor en enero de 2017. Antes de ello, en caso de despido colectivo, un trabajador con al menos 12 meses de permanencia en el empleo tenía derecho a una "asignación de movilidad", en sustitución de las prestaciones de desempleo, y el empleador tenía que pagar una contribución a esta prestación que asciende de dos a siete meses de salario.<sup>31</sup> La supresión de esta asignación implica que el empleador ahora debe pagar simplemente la misma contribución para los despidos individuales, es decir, normalmente menos de un mes de salario.

#### *El nuevo código de trabajo en Lituania*

En Lituania, el nuevo código de trabajo, que entró en vigor en julio de 2017, proporciona más flexibilidad a los empleadores, tanto en lo que respecta al despido de los trabajadores regulares como al uso de formas temporales de empleo.

La reforma redujo el plazo de preaviso y la indemnización por despido y sometió la readmisión a la aprobación del empleador, aunque es necesario conceder una compensación específica (con un límite de seis meses de salario) si no hay reincorporación. Además, el nuevo código de trabajo incluye un procedimiento especial para los despidos a voluntad del empleador, en el que un empleado puede ser despedido por cualquier motivo con muy poca antelación (tres días) y una elevada indemnización por despido (seis meses de salario). Este nuevo procedimiento, junto con la eliminación de las obligaciones de restablecimiento, redujo significativamente el indicador de protección del empleo para los trabajadores regulares (véase Figura 3.13, Panel A), restringiendo tanto la definición como las consecuencias de un despido improcedente (véase la Figura 3.14, Panel C).<sup>32</sup>

El nuevo código de trabajo también facilitó el uso del empleo temporal. Se levantaron todas las restricciones a los casos válidos para el uso de contratos de duración determinada, siempre que no representen más del 20% de todos los contratos de trabajo. No hay límites en el número de contratos sucesivos de duración determinada, aunque solo se pueden utilizar para un máximo de dos años para un empleado determinado en la misma función y cinco años en diferentes funciones. Como resultado de estas relajaciones, Lituania es el país con mayor disminución en el indicador de empleo temporal de 2013 a 2019 (véase Figura 3.13, Panel B).

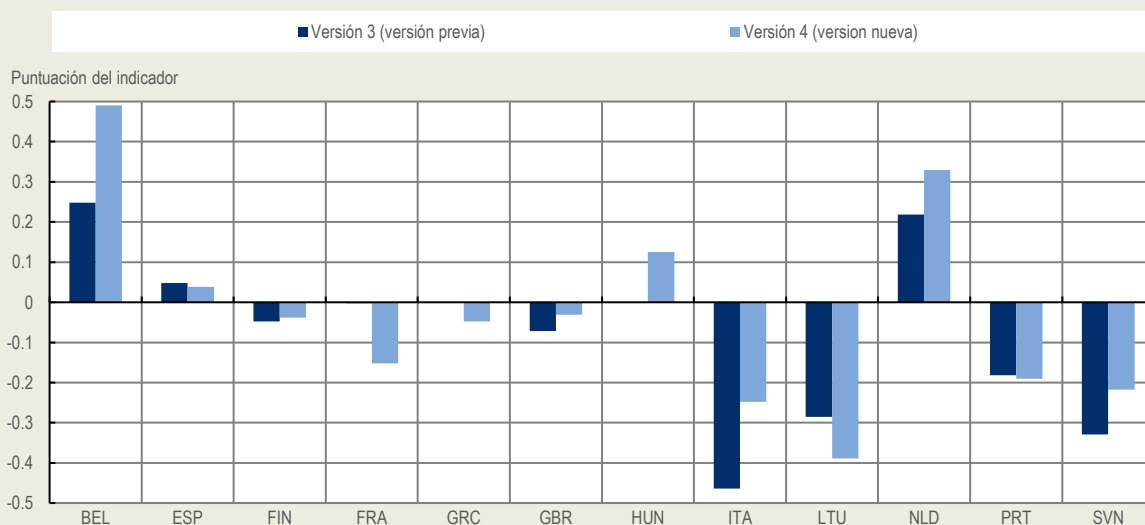
### Recuadro 3.3. Cómo la nueva versión de los indicadores ayuda a capturar las reformas de las regulaciones de despido

Una comparación de los cambios de 2013 a 2019 en el indicador de despido agregado para los trabajadores regulares entre la versión anterior 3 y la nueva versión 4 muestra cómo la nueva versión permite capturar cambios regulatorios que no fueron (o muy poco) capturados por la versión anterior (Figura 3.16).

Este es especialmente el caso de Francia, Grecia y Hungría.<sup>33</sup> La apreciación más detallada refleja la revisión de los elementos existentes y la adición de nuevos elementos de manera que se tenga en cuenta el valor jurídico de la razón indicada en la carta de despido (para Francia), los requisitos de autorización para los despidos colectivos (Grecia) y la carga de la prueba en un caso de despido improcedente (Hungría). Además, los cambios en el indicador resultantes de las reformas en Bélgica, Lituania y los Países Bajos se amplifican considerablemente en la versión 4 con respecto a los debidos a otras reformas. Para Bélgica, la versión 4 captura el desplazamiento de la carga de la prueba, que la versión 3 no tiene. En el caso de Lituania, el nuevo código de trabajo afectó a la regulación del despido colectivo casi de la misma manera que la regulación del despido individual y, por lo tanto, se refleja en el nuevo indicador de despido colectivo, mientras que la versión 3 solo refleja los despidos colectivos en la medida en que representan restricciones adicionales en relación con los despidos individuales. Por la misma razón, la versión 3 no recoge la prórroga de la indemnización por despido individual a los despidos colectivos en los Países Bajos. Por el contrario, las reformas italiana y eslovena son relativamente menos marcadas en la versión 4 que en la versión 3. Esto se debe a que la participación de un tercero en el procedimiento de notificación (para Italia) y los requisitos de transferencia (para Eslovenia) son menos importantes, ya que ahora forman parte de una gama más amplia de factores que tienen en cuenta los requisitos de procedimiento y la regulación del despido improcedente.

### Figura 3.16. La nueva versión de los indicadores tiende a captar mejor las reformas de las regulaciones de despido

Rigurosidad de la regulación de los despidos individuales y colectivos de los trabajadores regulares, cambio de 2013 a 2019



Nota: Rango de puntuaciones de los indicadores: 0-6. Se muestran todos los países con cambios en el indicador de protección de los despidos individuales y colectivos. Los datos de Lituania se refieren a 2014 en lugar de 2013.

Fuente: Base de datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE, <http://oe.cd/epl>.

StatLink 2 <https://stat.link/ahubcy>

<sup>1</sup>. Los ejercicios adicionales realizados para importantes reformas de protección del empleo antes de 2013, como la española, también muestran que la nueva versión 4 ofrece una evaluación más completa de las reformas.

### *Reformas en otros países*

Según los indicadores, otros cuatro países suavizaron la protección del empleo para los trabajadores regulares, sin cambiar las restricciones al uso del empleo temporal. Finlandia amplió el período de prueba de cuatro a seis meses en enero de 2017. En Grecia, los despidos colectivos pueden tener lugar sin la aprobación de la administración desde 2017. En Portugal, dos leyes en agosto de 2013 redujeron la indemnización por despido de 20 días a 12 días por año de mandato y crearon un "fondo de compensación" para ayudar a financiarlo.<sup>34</sup> En 2013, el Reino Unido redujo a la mitad el período mínimo entre la notificación a la administración y un despido colectivo de 90 a 45 días.

Los cambios normativos en Finlandia, Grecia y el Reino Unido, que eran pequeños o se limitaban a los despidos colectivos, no modifican mucho el nivel global evaluado de protección del empleo. El impacto de las reformas portuguesas en la indemnización por despido y su financiación es de magnitud similar al de las principales reformas en Eslovenia, Francia, Italia y Lituania (véase la Figura 3.13, Panel A).

La gran mayoría de los países entre los que reformaron las regulaciones de despido para los trabajadores regulares redujeron su rigurosidad. Hungría y España son los dos únicos países que hicieron más estrictas las regulaciones de despido (véase Figura 3.13, Panel A), además de Bélgica y los Países Bajos, donde el aumento de la rigurosidad normativa se produjo más como subproducto de la normalización de la protección contra diferentes tipos de despidos (véase el punto 3.4.3). En Hungría, el nuevo código de procedimiento civil que entró en vigor en enero de 2018 trasladó la carga de la prueba al empleador en los casos de derecho laboral.<sup>35</sup> En España, los empleadores en enero de 2019 ya no pueden contratar en virtud de un "Contrato de Empleo Permanente para Apoyar a los Emprendedores". El contrato se limita a las empresas con menos de 50 trabajadores e incluye un período de prueba de un año en lugar de cuatro meses.<sup>36</sup> Los cambios en las regulaciones de despido en Grecia y Hungría se reflejan en los nuevos y más afinados indicadores de la versión 4, mientras que la versión anterior 3 no habría mostrado ningún cambio (véase Recuadro 3.3).

### *Medidas excepcionales en la crisis de COVID-19*

La evaluación de la legislación en materia de protección del empleo en este capítulo es particularmente pertinente dada la actual crisis sanitaria y económica de COVID-19, que ha aumentado gravemente el riesgo de despido para muchos empleados del sector privado. La protección contra el despido de empleo, junto con sistemas eficaces de trabajo a corto plazo, probablemente ha preservado los puestos de trabajo en los países gravemente afectados por la crisis.<sup>37</sup> Como detalla el Recuadro 3.4, algunos países de la UE han reforzado aún más la protección contra el despido en el lugar. Las prioridades políticas en el ámbito de la protección del empleo en los próximos meses dependerán de la evolución de la pandemia, las restricciones a la actividad económica y la evolución del mercado de trabajo. Es probable que exija un cambio de la necesidad inmediata de ayudar a preservar los puestos de trabajo y los ingresos existentes a un mayor apoyo a la movilidad de los trabajadores de empresa a empresa, también a la luz de los cambios estructurales en el mercado laboral que la crisis está provocando (por ejemplo, una mayor demanda de trabajadores para la atención médica y servicios de prestación y en línea).

### 3.4.2. Reformas de la regulación de la contratación de trabajadores temporales

En Eslovenia y Lituania, como se ha discutido, un componente de una reforma más amplia del mercado de trabajo era facilitar el empleo temporal. Otros cinco países emprendieron reformas específicas para reducir las restricciones al uso del empleo temporal, con los correspondientes efectos en el indicador. En cambio, las reformas en varios países impusieron restricciones adicionales a los contratos temporales. Algunos de ellos introdujeron una duración máxima acumulada para sucesivos contratos o asignaciones, mientras que Italia y, en menor medida, Dinamarca, aplicaron restricciones a los casos válidos de uso de estas formas de empleo.

#### *Reformas que se centraron en facilitar el empleo temporal*

En Francia, la contratación de empleo temporal se hizo más fácil en agosto de 2015 con un aumento del número máximo de contratos sucesivos de duración determinada de dos a tres, lo que se refleja en la correspondiente disminución del indicador de contratos temporales (véase la Figura 3.13, Panel B). La posibilidad de que los convenios colectivos establezcan excepciones a las restricciones al uso del empleo temporal, introducidas por *Ordonnances* de 2017, puede facilitar aún más la utilización de contratos temporales en el futuro, a medida que se firmen y amplíen nuevos acuerdos.

#### *Reformas que aumentaron las restricciones al empleo temporal*

Varios países introdujeron un límite legal para la duración acumulada de los contratos de duración determinada o de las asignaciones de agencias de trabajo temporales: Polonia con 33 meses para los contratos de duración determinada (febrero de 2016), Alemania con 18 meses para las asignaciones de agencias de trabajo temporal (abril de 2017) y la República Eslovaca con 24 meses para asignaciones de agencias de trabajo temporales (marzo de 2015). En Japón, la revisión de 2013 de la Ley de Contratos del Trabajo hizo posible que los trabajadores que han tenido un contrato de duración determinada durante al menos cinco años se convirtieran en uno permanente. Estos cambios dieron lugar a pequeños, pero sin embargo notables aumentos en el indicador (véase la Figura 3.13, Panel B).<sup>38</sup>

En Italia, las reformas primero se redujeron, pero más tarde aumentaron las restricciones al empleo temporal. El decreto de Poletti de marzo de 2014 suprimió la obligación de proporcionar una justificación al utilizar contratos de duración determinada y permitió cinco renovaciones sucesivas (siempre y cuando estos contratos no superen el 20% del número de contratos regulares en empresas con más de cinco trabajadores). El decreto también permitía el uso de contratos de agencias de trabajo temporal sin justificación alguna. Sin embargo, la reforma de julio de 2018 restableció, e incluso reforzó, la obligación de proporcionar una justificación al utilizar un contrato de duración determinada durante más de 12 meses. Se permiten posibles prórrogas (hasta tres) para una duración máxima de 24 meses para necesidades temporales y objetivas o para sustituir a algunos trabajadores. El uso de asignaciones de agencias de trabajo temporales se limitó a las mismas razones y duración máxima. Estos cambios en las políticas explican por qué, de todos los países, Italia presenta el mayor aumento de las restricciones al empleo temporal durante 2013-2019 (véase la Figura 3.13, Panel B). Las restricciones al uso de contratos de agencia de trabajo de duración determinada y temporal explican este aumento (véase la Figura 3.15, Paneles A y B).

Dinamarca aplicó restricciones similares en julio de 2013 condicionando el empleo temporal por razones objetivas. Sin embargo, esta reforma se centró únicamente en las renovaciones de las asignaciones de agencias de trabajo temporales y, por lo tanto, dio lugar a un pequeño aumento del indicador (véase la Figura 3.13, Panel B).

### Recuadro 3.4. Medidas excepcionales en la regulación de despido de puestos de trabajo durante la crisis de COVID-19

La crisis sanitaria y económica de COVID-19 ha reducido drásticamente la actividad económica y ha puesto a muchas empresas en dificultades financieras. Por lo tanto, ha aumentado gravemente el riesgo de que muchos empleados del sector privado sean despedidos por motivos económicos. La crisis ha aumentado el riesgo de ser despedido también por razones personales, especialmente para los trabajadores que tienen dificultades para mantener un alto desempeño laboral frente al aumento de las responsabilidades de cuidado (por ejemplo, porque tienen familias con un miembro del hogar enfermo o niños pequeños cuyas escuelas están cerradas). Hasta cierto punto, las diferencias en la evolución del mercado de trabajo entre los países reflejan una mayor protección de los trabajadores en la Unión Europea, donde, hasta este punto, el empleo ha sido resistente y el aumento del desempleo leve (véase el Capítulo 1).

Varios países de la Unión Europea han reforzado aún más la protección contra el despido en el puesto de trabajo durante la crisis de COVID-19. Cuatro países de la UE (España, Francia, Grecia e Italia) han adoptado medidas significativas y delimitadas por el tiempo para desalentar los despidos económicos, favoreciendo la continuación de las relaciones laborales existentes. Dos países de la UE (de nuevo Italia y la República Eslovaca) han reforzado la protección de los empleados contra los despidos personales. El resto del recuadro ofrece una visión general de estas medidas.

Francia anunció un mayor escrutinio de los despidos colectivos por razones económicas por parte de las autoridades como parte del procedimiento de notificación en empresas con más de 50 empleados. Las empresas pueden despedir a los empleados, si pueden demostrar que ya estaban en dificultades económicas antes de la crisis de COVID-19 y si predicen no poder reiniciar parte de su actividad en los próximos seis meses. Los despidos económicos relacionados con la crisis de COVID-19 solo se permiten, en principio, cuando una empresa cesa su actividad o se basa en otras consideraciones económicas, más bien definidas. Otro objetivo ha sido relajar las restricciones relativas a la renovación o prolongación de los contratos de duración determinada.

Grecia prohibió el despido de empleados en empresas que han suspendido sus operaciones debido a las medidas de cierre. Sin embargo, los empleadores que se ven significativamente afectados por la crisis de COVID-19 pueden suspender los contratos de sus empleados por hasta un mes. Al expirar la suspensión de los contratos, las sociedades deben mantener el mismo número de empleados durante un período igual al de la suspensión.

Italia bloqueó los despidos individuales y colectivos por razones económicas durante los dos primeros meses de la crisis. La prohibición se aplica a los despidos por motivos relacionados con la reducción o transformación de las actividades, la reorganización del trabajo o el cierre de empresas. Además, Italia limitó el margen de despido por motivos personales. La ausencia del lugar de trabajo de los padres de un niño con discapacidad y de los padres con un niño de entre 12 y 16 años no puede constituir una causa justa para la rescisión del contrato, siempre que los empleados comuniquen estas razones de ausencia a su empleador.

España ha adoptado el requisito de que los despidos por motivos relacionados con la pandemia de COVID-19 deban ser revisados por un juez y serán condenados a ser nulos o inadmisibles. Si el despido se considera nulo, el empleado será readmitido al puesto. Si el despido se considera inadmisibles, el trabajador recibe una indemnización de 33 días de salario por año de mandato (además de la indemnización por despido legal), como en cualquier otro caso de despido improcedente. Además, España prolongó la duración de los contratos de duración determinada que expiran durante la emergencia sanitaria.

La República Eslovaca fortaleció la protección de los trabajadores contra los despidos personales. La medida considera que los empleados tienen un obstáculo personal para trabajar, como el cuidado de un familiar enfermo o un niño pequeño debido al cierre de la escuela, como temporalmente no aptos para el trabajo, protegiéndolos así del despido mientras dure su incapacidad para trabajar. Las mismas disposiciones se aplican cuando el empleado está sujeto a cuarentena o aislamiento.

### **3.4.3. Reformas que estandarizan la protección contra diferentes tipos de despido**

Bélgica y los Países Bajos llevaron a cabo importantes reformas en la protección del empleo para estandarizar la regulación, ya sea entre los trabajadores con un estatuto laboral diferente (trabajadores manuales y administrativos en Bélgica) o en diferentes tipos de despido (a través del Servicio Público de Empleo o del Tribunal Laboral en los Países Bajos).

#### *El estatuto único en Bélgica*

La reforma de enero de 2014 en Bélgica introdujo un estatuto único para abolir las diferencias regulatorias entre los trabajadores manuales y administrativos, que el Tribunal Constitucional había considerado discriminatorio y, por lo tanto, inconstitucional.

La reforma homologó el período de tiempo previo a la entrada en vigor del despido (retraso antes del período de notificación y de preaviso) y la indemnización por despido, lo que dio lugar en general a un aumento de la protección de los trabajadores manuales y a una disminución para los trabajadores administrativos. La reforma también normalizó la definición de despido improcedente individual y el curso y las consecuencias del procedimiento de despido improcedente asociado. En particular, la carga de la prueba siempre se reparte entre las partes (antes era con el empleado para los casos de trabajadores administradores), y la indemnización concedida en caso de despido improcedente ahora está alineada con la compensación inferior concedida anteriormente a los trabajadores administrativos. Además, el motivo del despido ahora debe proporcionarse a petición del empleado. La reforma también suprimió el período de prueba y amplió el uso de regímenes de desplazamiento (es decir, servicios prestados por el empleador para ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un nuevo empleo) tras un despido individual, anteriormente restringido a los trabajadores de más edad. A partir de diciembre de 2016, el recién creado "Programa de reintegración" ha continuado la tendencia hacia una mayor protección, garantizando que los trabajadores con incapacidad médica a largo plazo sean trasladados a puestos de trabajo adecuados.

Estos cambios normativos aumentaron considerablemente la rigurosidad de las normas de despido, medida por los indicadores (véase la Figura 3.13 y Figura 3.14). Esto refleja principalmente la nueva obligación de motivar el despido en el procedimiento de notificación, así como la eliminación del período de prueba en el que los trabajadores no estaban protegidos por la ley de despido improcedente. El desplazamiento parcial de la carga de la prueba hacia el empleador en los casos de despido improcedente de trabajadores administrativos también influyó (véase la Figura 3.14, Paneles A, C y D).

#### *La Ley de Trabajo y Seguridad en los Países Bajos*

La Ley de Trabajo y Seguridad en los Países Bajos incluyó varias reformas del mercado de trabajo para simplificar la ley de despido. Desde julio de 2015, los empleadores ya no pueden elegir el procedimiento de despido (a través del Servicio Público de Empleo o el Tribunal de Distrito); ahora está determinado por el motivo del cese (el Servicio Público de Empleo se ocupa de los despidos por razones económicas o de incapacidad a largo plazo). Además, estos dos procedimientos se hicieron más comparables: el plazo de preaviso se amplió a la terminación a través del Tribunal de Subdistrito y la indemnización por despido a la terminación a través del Servicio Público de Empleo, incluso para los despidos colectivos.



La prórroga del plazo de preaviso y la indemnización por despido a todos los procedimientos de despido, así como de la indemnización por despidos colectivos, explica la mayor parte del notable aumento del indicador para los trabajadores regulares (véase la Figura 3.13, Panel A y Figura 3.14, Paneles A, B, E y F).<sup>39</sup> La Ley de Trabajo y Seguridad también aumentó las restricciones al empleo temporal al reducir la duración máxima de los sucesivos contratos de duración determinada de tres a dos años, aumentando ligeramente el indicador de trabajadores temporales (véase Figura 3.13, Panel B).

### *Reformas de la protección del empleo y dualidad del mercado de trabajo*

Las reformas de la protección del empleo pueden reducir la dualidad del mercado de trabajo entre puestos de trabajo seguros y precarios, reduciendo las oportunidades y los incentivos para que las empresas vuelvan regularmente con los contratos temporales. Este es el caso, por ejemplo, de las reformas que restringen los casos válidos de uso del empleo temporal como en Italia 2018. Las medidas políticas para reducir la dualidad del mercado de trabajo van más allá de las restricciones al empleo temporal. En particular, con frecuencia implica alinear las cotizaciones sociales y las condiciones de trabajo entre los contratos temporales y los contratos ordinarios. Estos cambios están, en gran medida, fuera del alcance de los indicadores.<sup>40</sup> Por ejemplo, la nueva Ley de Relación Laboral de Eslovenia introdujo una indemnización por despido y contribuciones adicionales a la seguridad social para los contratos de duración determinada. Otro ejemplo es el de los Países Bajos, donde la Ley del mercado de trabajo equilibrado, que entró en vigor en enero de 2020, aumentó la tasa de cotización del empleador en el seguro de desempleo para los contratos de duración determinada.<sup>41</sup>

## **3.5. Observaciones finales**

La legislación en materia de protección del empleo es una política ampliamente debatida y, como ha demostrado este capítulo, los gobiernos de los países de la OCDE adaptan continuamente las regulaciones en este ámbito. Durante el período 2013-2019, 21 de los 37 países de la OCDE emprendieron una o varias reformas en materia de protección del empleo que se reflejan en los cambios en los indicadores de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE. Las políticas de despido y contratación implican un equilibrio inherente entre la seguridad laboral de los trabajadores que tienen un trabajo y la adaptabilidad de la empresa a los cambios en las condiciones de la demanda o la tecnología. Al comparar la legislación sobre protección del empleo en los países de la OCDE, el capítulo arroja luz sobre la importancia relativa que los diferentes sistemas atribuyen a estas aspiraciones gemelas. La evidencia descriptiva del capítulo y los nuevos indicadores de la *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE* pueden utilizarse como herramientas para analizar más a fondo qué diseño de protección del empleo puede obtener mejores resultados que otros.<sup>42</sup>

El capítulo ofrece una descripción detallada de la regulación del despido para los trabajadores regulares y la regulación de la contratación de trabajadores temporales en los países de la OCDE, cuestiones que son de particular relevancia en el entorno actual de alto riesgo de despido y bajas posibilidades de contratación. El trabajo posterior examinará con mayor profundidad las regulaciones que se aplican a los despidos de trabajadores por contratos de duración determinada y la expiración de estos contratos, examinará el destino de los trabajadores temporales durante la crisis de COVID-19 y extenderá la actualización de la *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE* a los países no pertenecientes a la OCDE. Con una mayor cobertura por países y mejores comparaciones de la protección del empleo de los trabajadores regulares, la protección del empleo de los trabajadores temporales y las diferencias entre ambos, la aspiración es que este trabajo sea el más útil para los responsables políticos y los ciudadanos, ya que ellos deciden cómo les gustaría dar forma a las disposiciones de protección del empleo en el futuro.

## Referencias

- Acharya, V., R. Baghai y K. Subramanian (2014), "Wrongful discharge laws and innovation", *Review of Financial Studies*, Vol. 27/1, pp. 301-346. [81]
- Andrews, D., M. Adalet McGowan y V. Millot (2017), "Confronting the zombies: Policies for productivity revival", *OECD Economic Policy Papers*, No. 21, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/f14fd801-en>. [72]
- Andrews, D. y F. Cingano (2014), "Public policy and resource allocation: Evidence from firms in OECD countries", *Economic Policy*, Vol. 29/78, pp. 253 a 296. [34]
- Autor, D., J. Donohue y S. Schwab (2006), "The costs of wrongful-son laws", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 88/2, pp. 211 a 231. [16]
- Autor, D., W. Kerr y A. Kugler (2007), "¿La protección del empleo reduce la productividad? Evidencia de Estados Unidos", *Economic Journal*, Vol. 117/521, pp. F189-F217. [37]
- Bai, J., D. Fairhurst y M. Serfling (2020), "Employment protection, investment, and firm growth", *Review of Financial Studies*, Vol. 33/2, pp. 644-688. [38]
- Bartelsman, E., P. Gautier y J. De Wind (2016), "Employment protection, technology choice, and worker allocation", *International Economic Review*, Vol. 57/3, pp. 787-826. [41]
- Bassanini, A. y E. Caroli (2015), "¿Funciona mal para la salud? El papel de la restricción frente a la elección", *Annals of Economics and Statistics* 119/120, pp. 13-37. [9]
- Bassanini, A. y F. Cingano (2019), "Before it gets better: The short-term employment costs of regulatory reforms", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 72/1, pp. 127-157. [32]
- Bassanini, A. y A. Garnero (2013), "Dismissal protection and worker flows in OECD countries: Evidence from cross-country/cross-industry data", *Labour Economics*, Vol. 21/C, pp. 25 a 41. [25]
- Bassanini, A., L. Nunziata y D. Venn (2009), "Job protection and productivity growth in OECD countries", *Economic Policy*, Vol. 24/58, pp. 349 a 402. [42]
- Batut, C. y E. Maurin (2019), "From ultima ratio to mutual consent: The effects of changing employment protection doctrine", *IZA Discussion Papers*, No 12440. [64]
- Bentolila, S. y G. Bertola (1990), "Firing costs and labour demand: How bad is Eurosclerosis?", *Review of Economic Studies*, Vol. 57/3, pp. 381-402. [12]
- Bjuggren, C. (2018), "Employment protection and labor productivity", *Journal of Public Economics*, Vol. 157(C), pp. 138-157. [43]
- Boeri, T. (2011), "Reformes institucionales y dualismo en los mercados laborales europeos", *Manual of Labor Economics*, Card, D. y O. Ashenfelter (eds.), North Holland, Amsterdam. [27]
- Boeri, T., P. Garibaldi y E. Moen (2017), "Inside severance pay", *Journal of Public Economics*, Vol. 145/C, pp. 211-225. [63]
- Boeri, T. y J. Jimeno (2005), "The effects of employment protection: Learning from variable enforcement", *European Economic Review*, Vol. 49/8, pp. 2057-2077. [17]

- Boeri, T. y J. van Ours (2013), *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, Princeton. [76]
- Bottasso, A., M. Conti y G. Sulis (2017), "Firm dynamics and employment protection: Evidence from sectoral data", *Labour Economics*, Vol. 48(C), pp. 35 a 53. *Labour Economics* [35]
- Bravo-Biosca, A., C. Criscuolo y C. Menon (2016), "What drives the dynamics of business growth? ", *Política Económica*, Vol. 31/88, pp. 703-742. [36]
- Cahuc, P., S. Carcillo y A. Zylberberg (2014), *Labor Economics*, IT Press, Cambridge, MA. [8]
- Cahuc, P., O. Charlot y F. Malherbet (2016), "Explaining the spread of temporary jobs and its impact on labor turnover", *International Economic Review*, Vol. 57/2, pp. 533 a 572. [55]
- Cahuc, P., F. Malherbet y J. Prat (2019), "The detrimental effect of job protection on employment: Evidence from France", *IZA Discussion Papers*, No 12384. [29]
- Campolieti, M. y C. Riddell (2020), "Does mediation-arbitration reduce arbitration rates? Evidence from a natural experiment", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 73/1, pp. 211-235. [67]
- Campos, N. y J. Nugent (2018), "The dynamics of the regulation of labour in developing and developed countries since 1960", *The Political Economy of Structural Reforms in Europe*, Campos, N., P. De Grauwe y Y. Ji (eds.), Oxford University Press, Oxford. [82]
- Carcillo, S. et al. (2019), "Assessing recent reforms and policy directions in France: Implementing the OECD Jobs Strategy", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No227, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/657a0b54-en>. [74]
- Centeno, M. y Novo (2012), "Excess worker turnover and fixed-term contracts: Causal evidence in a two-tier system", *Labour Economics*, Vol. 19/3, pp. 320 a 328. [51]
- Ciminelli, G., R. Duval y D. Furceri (2018), "Desregulación de la protección del empleo y participación laboral en las economías avanzadas", *IMF Working Papers*, No18/186. [46]
- Ciminelli, G. and D. Furceri (2020), "A new database of employment protection legislation", Manuscrito no publicado. [80]
- Cingano, F. et al. (2016), "Employment protection legislation, capital investment and access to credit: Evidence from Italy", *Economic Journal*, Vol. 126/595, pp. 1798-1822. [40]
- Cingano, F. et al. (2010), "The effects of employment protection legislation and financial market imperfections on investment: Evidence from a firm-level panel of EU countries", *Economic Policy*, Vol. 25/61, pp. 117-163. [39]
- Damiani, M., F. Pompei y A. Ricci (2016), "Temporary employment protection and productivity growth in EU economies", *International Labour Review*, Vol. 155/4, pp. 587 a 622. [56]
- Denk, O. and A. Georgieff (próximamente), "The 2019 OECD Employment Protection Legislation indicators: New insights on job dismissal regulation in OECD countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, próximamente, OECD Publishing, París. [62]
- Dolado, J., S. Ortigueira y R. Stucchi (2016), "Does dual employment protection affect TFP? Evidence from Spanish manufacturing firms", *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, Vol. 7/4, pp. 421-459. [57]

- Duval, R. et al. (2018), "A narrative database of major labor and product market reforms in advanced economies", *IMF Working Papers*, No18/19. [78]
- Espinosa, R., C. Desrieux y M. Ferracci (2018), "Labor market and access to justice", *International Review of Law and Economics*, Vol. 54, pp. 1-16. [65]
- Espinosa, R., C. Desrieux y H. Wan (2017), "Fewer courts, less justice? Evidence from the 2008 French reform of labor courts", *European Journal of Law and Economics*, Vol. 43/2, pp. 195-237. [68]
- Falk, A., D. Huffman y W. Macleod (2015), "Institutions and contract enforcement", *Journal of Labor Economics*, Vol. 33/3, pp. 571-590. [47]
- Fraisse, H., F. Kramarz y C. Prost (2015), "Labor disputes and job flows", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 68/5, pp. 1043-1077. [69]
- García Pérez, J. y V. Osuna (2014), "Dual labour markets and the tenure distribution: Reducing severance pay or introducing a single contract", *Labour Economics*, Vol. 29, pp. 1-13. [30]
- García-Pérez, J., I. Marinescu y J. Vall Castello (2018), "Can fixed-term contracts put low skilled youth on a better career path? Evidence from Spain", *Economic Journal*, Vol. 129/620, pp. 1693-1730. [58]
- Garibaldi, P. (1998), "Job flow dynamics and firing restrictions", *European Economic Review*, Vol. 42/2, pp. 245-275. [13]
- Gianfreda, G. y G. Vallanti (2017), "Institutions' and firms' adjustments: Measuring the impact of courts' delays on job flows and productivity", *Journal of Law and Economics*, Vol. 60/1, pp. 135-172. [66]
- Gielen, A. and K. Tatsiramos (2012), "Quit behavior and the role of job protection", *Labour Economics*, Vol. 19/4, pp. 624-632. [18]
- Griffith, R. y G. Macartney (2014), "Employment protection legislation, multinational firms, and innovation", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 96/1, pp. 135-150. [44]
- Grubb, D. y W. Wells (1993), "Employment regulation and patterns of work in EC countries", *OECD Economic Studies*, Vol. 21, pp. 7-58, [3]  
<http://www.oecd.org/economy/growth/33942847.pdf>.
- Haltiwanger, J., S. Scarpetta y H. Schweiger (2014), "Cross country differences in job reallocation: The role of industry, firm size and regulations", *Labour Economics*, Vol. 26/C, pp. 11 a 25. [19]
- Hijzen, A., L. Mondauto y S. Scarpetta (2017), "The impact of employment protection on temporary employment: Evidence from a regression discontinuity design", *Labour Economics*, Vol. 46, pp. 64-76. [52]
- Ichino, A., M. Polo y E. Rettore (2003), "Are judges biased by labor market conditions?", *European Economic Review*, Vol. 47/5, pp. 913-944. [70]
- Ichino, A. y R. Riphahn (2005), "The Effect of Employment Protection on Worker Effort: Absenteeism during and after Probation", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 3/1, pp. 120-143, <http://dx.doi.org/10.1162/1542476053295296>. [83]

- Immervoll, H. y C. Knotz (2018), "How demanding are activation requirements for jobseekers? New evidence on activity-related eligibility criteria for unemployment and social assistance benefits", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 215, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/2bdfecca-en>. [71]
- Kahn, L. (2010), "Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996-2001", *Labour Economics*, Vol. 17/1, pp. 1-15. [53]
- Leonardi, M. y G. Pica (2013), "Who pays for it? The heterogeneous wage effects of employment protection legislation", *Economic Journal*, Vol. 123/573, pp. 1236-1278. [48]
- Marinescu, I. (2009), "Job security legislation and job duration: Evidence from the United Kingdom", *Journal of Labor Economics*, Vol. 27/3, pp. 465-486. [20]
- Martin, J. and S. Scarpetta (2012), "Setting it right: Employment protection, labour reallocation and productivity", *De Economist*, Vol. 160/2, pp. 89 a 116. [28]
- Martins, P. (2009), "Dismissals for cause: The difference that just eight paragraphs can make", *Journal of Labor Economics*, Vol. 27/2, pp. 257-279. [49]
- Messina, J. y G. Vallanti (2007), "Job flow dynamics and firing restrictions: Evidence from Europe", *Economic Journal*, Vol. 117/521, pp. F279-F301. [31]
- Micco, A. y C. Pagés (2006), "The economic effects of employment protection: Evidence from international industry-level data", *IZA Discussion Papers*, No 2433. [21]
- Millán, A. et al. (2013), "How does the employment protection legislation in hiring and firing decisions by the smallest firms?", *Economics Letters*, Vol. 121/3, pp. 444-448. *Economics Letters* [22]
- Mortensen, D. y C. Pissarides (1994), "Job creation and job destruction in the theory of unemployment", *Review of Economic Studies*, Vol. 61/3, pp. 397-415. [14]
- Murphy, G., I. Siedschlag y J. McQuinn (2017), "Employment protection and industry innovation", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 26/3, pp. 379-398. [45]
- Neal, D. (1995), "Industry-specific human capital: Evidence from displaced workers", *Journal of Labor Economics*, Vol. 13/4, pp. 653-677. [10]
- Nickell, S. (1978), "Fixed costs, employment and labour demand over the cycle", *Economica*, Vol. 45/180, pp. 329-345. [15]
- OCDE (2018), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en>. [26]
- OCDE (2018), *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, París, [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en). [11]
- OCDE (2018), *OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Lithuania*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264189935-en>. [75]
- OCDE (2017), *OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, París, [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2017-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en). [54]

- OCDE (2016), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, París, [33]  
[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2016-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en).
- OCDE (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, [60]  
[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2014-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en).
- OCDE (2013), *OECD Employment Outlook 2013*, OECD Publishing, París, [6]  
[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2013-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en).
- OCDE (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, París, [59]  
<https://doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- OCDE (2010), *OECD Employment Outlook 2010*, OECD Publishing, París, [23]  
[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2010-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2010-en).
- OCDE (2004), *OECD Employment Outlook 2004*, OCDE Publishing, París, [5]  
[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2004-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2004-en).
- OCDE (1999), *OECD Employment Outlook 1999*, Oecd Publishing, París, [4]  
[https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-1999-en](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-1999-en).
- OIT (2015), *Employment Protection Legislation: Summary Indicators in the Area of Terminating Regular Contracts (Individual Dismissals)*, International Labour Office, Ginebra. [79]
- Pissarides, C. (2010), "Why 'la firms offer 'employment protection'?", *Economica*, Vol. 77/308, pp. 616-636. [1]
- Ruiz-Valenzuela, J. (2020), "Intergenerational effects of employment protection reforms", *Labour Economics*, Vol. 62. [61]
- Saint-Paul, G. (2014), *Frictions and Institutions*, Bookboon, Londres. [77]
- Salvanes, K. (1997), "Market rigidities and labour market flexibility: An international comparison", *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 99/2, pp. 315-333. [24]
- Scarpetta, S. (2014), "Employment protection", *IZA World of Labor*, No. 12. [2]
- Söderqvist, F. and M. Lindberg (2019), "A technical note on improving the granularity and scope of the OECD EPL Index", documento presentado en el Taller de Expertos de la OCDE sobre legislación en materia de protección del empleo, París, 27 de junio de 2019. [73]
- Turrini, A. et al. (2015), "A decade of labour market reforms in the EU: Insights from the LABREF database", *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 4/12. [84]
- van der Wiel, K. (2010), "Better protected, better paid: Evidence on how employment protection affects wages", *Labour Economics*, Vol. 17/1, pp. 16-26. [50]
- Venn, D. (2009), "Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 89, <https://doi.org/10.1787/223334316804>. [7]



## Anexo 3.A. Metodología

**Anexo Tabla 3.A.1. Estructura de la versión 4 de los indicadores EPL de la OCDE para despedir a los trabajadores regulares**

Artículo	Valores y descripción de la versión 4		Puntuación asignada						
			0	1	2	3	4	5	6
<b>Requisitos de procedimiento antes de que se dé el aviso</b>									
<b>Tema 1:</b> Procedimientos de notificación	0	Una declaración oral es suficiente, o se requiere una declaración escrita sin razón para el despido al empleado.*	Multiplique por (6/4.5), de modo que la puntuación se encuentre entre 0 y 6.						
	1	Se requiere una declaración del motivo del despido al empleado por escrito o a un tercero.*							
	2	Una declaración escrita establece los límites de las controversias sobre el motivo del despido de una vez por todas (dada la información disponible en el momento de la redacción).*							
	3	Se requiere una consulta o una inspección por parte de un tercero.							
	4	Se requiere una autorización de un tercero.							
	Agregue +0.5 si se requiere un procedimiento de advertencia (es decir, una serie de discusiones con el empleado sobre los temas) en caso de despido personal. * Añadir +0.5 si solo se requiere una consulta adicional del empleado (+0.25 solo por razones personales, +0.25 solo por razones económicas).								
<b>Tema 2:</b> Retraso de tiempo antes de que se pueda dar aviso	Meses	El tiempo estimado incluye, en su caso, los siguientes supuestos: seis días se cuentan en caso de un procedimiento de advertencia requerido, un día en el que el despido puede ser notificado oralmente o el aviso se puede entregar directamente al empleado, dos días cuando una carta necesita ser enviada por correo y tres días cuando esto debe ser una carta registrada.	0	≤ 0.75	≤ 1.25	< 2	< 2.5	< 3.5	≥ 3.5
<b>Notificación e indemnización por despido</b>									
<b>Tema 3:</b> Duración del periodo de aviso	9 meses de permanencia	Meses	0	≤ 0.4	≤ 0.8	≤ 1.2	< 1.6	< 2	≥ 2
	4 años de permanencia	Meses	0	≤ 0.75	≤ 1.25	< 2	< 2.5	< 3.5	≥ 3.5
	20 años de permanencia	Meses	< 1	≤ 2.75	≤ 5	< 7	< 9	< 11	≥ 11
<b>Tema 4:</b>	9 meses de permanencia	Meses de pago	0	≤ 0.5	≤ 1	≤ 1.75	≤ 2.5	< 3	≥ 3

Artículo	Valores y descripción de la versión 4		Puntuación asignada						
			0	1	2	3	4	5	6
Importe de la indemnización por despido	4 años de permanencia	Meses de pago	0	≤ 0.5	≤ 1	≤ 2	≤ 3	< 4	≥ 4
	20 años de mandato	Meses de pago	0	≤ 3	≤ 6	≤ 10	≤ 12	≤ 18	> 18
<b>Marco reglamentario para despidos improcedentes</b>									
<b>Tema 5:</b> Definición de despido improcedente	Despidos individuales: promedio ponderado de los puntos 5a, 5b, 5c y 5d, con los siguientes pesos para garantizar el mismo peso de los despidos por razones económicas y despidos por motivos personales: 5a: $(1/2) \cdot (1/3)$ 5b: $(1/2) \cdot (1/3)$ 5c: $(1/2) \cdot (1/3)$ 5d: $1/2$ . Despidos colectivos (solo por razones económicas): promedio ponderado de los puntos 5a, 5b y 5c, con pesos iguales ( $1/3$ cada uno).								
<b>Tema 5a:</b> Despido por razones económicas: Grado de libertad de los jueces	0	No se requiere ninguna justificación, o cualquier justificación es justa.	Multiplique por 2, de modo que la puntuación se encuentra entre 0 y 6.						
	1	Los jueces solo pueden cuestionar decisiones patentemente irracionales o razones falsas.							
	2	Los jueces pueden cuestionar la necesidad operativa de la decisión de despido.							
	3	Las razones económicas no son una justificación válida.							
<b>Tema 5b:</b> Despido por razones económicas: Alternativas específicas al despido y obligaciones vinculantes en caso de despido	0	+1 para cada una de las siguientes alternativas/obligaciones:	Consulte la columna anterior.						
	1	- Transferencia							
	2	- Reentrenamiento							
	3	- Servicios de recolocación y formación							
	4	- Prioridad para la re-contratación y/o no contrato de duración determinada en un trabajo similar							
	5	- Plan social (incluso si incluye algunas de las obligaciones anteriores).							
	6	Las razones económicas no son una justificación válida.							
<b>Tema 5c:</b> Despido por razones económicas: Criterios de selección	0	Sin criterios de selección de trabajadores o solamente criterios de rendimiento.	Multiplique por 3, de modo que la puntuación se encuentra entre 0 y 6.						
	1	Criterios de selección objetivos distintos del rendimiento.							
	2	Las razones económicas no son una justificación válida.							
<b>Tema 5d:</b> Despido por motivos personales: Razones justas para el despido NA para despidos colectivos	0	No se requiere ninguna justificación, o cualquier justificación es justa.	Multiplique por $(6/4)$ , de modo que la puntuación se encuentre entre 0 y 6.						
	1	i) Desempeño insuficiente, ii) no es adecuado por razones médicas y iii) no es adecuado debido a habilidades/cualificaciones insuficientes son razones justas para el despido.							
	2	Una de las tres no puede ser motivo de despido.							
	3	Dos razones de estas tres no pueden ser motivo de despido.							



Artículo	Valores y descripción de la versión 4		Puntuación asignada							
			0	1	2	3	4	5	6	
	4	Estas tres razones no pueden ser motivo de despido. Añadir +0.25 por razón justa (entre las tres mencionadas en el valor 1) para la que se deben intentar restringir las alternativas al despido (como la transferencia o el reciclaje).								
<b>Tema 6:</b> Duración del período de prueba <i>NA para despidos colectivos</i>	Meses	Se define como el período en el que los contratos ordinarios no están plenamente cubiertos por las disposiciones de protección del empleo y por lo general no se pueden presentar demandas por despido improcedente.	≥ 24	> 12	> 9	> 5	> 2.5	≥ 1.5	< 1.5	
			Agregue +1 a la puntuación cuando el período de aviso más la compensación equivalente justo antes del final del período de prueba sea de al menos dos semanas. Agregue +1 a la puntuación cuando no haya ningún período de prueba. Multiplique por (6/7), de modo que la puntuación se encuentre entre 0 y 6.							
<b>Tema 7:</b> Compensación para el empleado después de un despido improcedente		Compensación en meses de pago Compensación típica a los 20 años de la tenencia, incluyendo pago atrasado y otra compensación, pero excluyendo la indemnización por despido ordinario.	≤ 3	≤ 8	≤ 12	≤ 18	≤ 24	≤ 30	> 30	
<b>Tema 8:</b> Posibilidad de reincorporación tras un despido improcedente	0	No hay derecho o práctica de reincorporación.	Multiplica por 2, por lo que la puntuación se encuentra entre 0 y 6.							
	1	Reinstauración rara vez o a veces disponible.								
	2	El restablecimiento se pone a disposición con bastante frecuencia.								
	3	Reincorporación (casi) siempre disponible.								
<b>Cumplimiento de la regulación del despido improcedente</b>										
<b>Tema 9:</b> Tiempo máximo para presentar una reclamación de despido improcedente	Duración en meses	Plazo máximo después de la fecha de rescisión del contrato hasta el cual se puede presentar una reclamación por despido improcedente.	Antes de que el despido entre en vigor	≤ 1	≤ 3	≤ 6	≤ 9	≤ 12	> 12	
<b>Nuevo punto 22:</b> Carga de la prueba cuando el empleado presenta una queja por despido improcedente		¿La carga de la prueba recae únicamente en el empleado?	-	-	Sí	-	No	-	-	
<b>Nuevo punto 23:</b> Validación previa del despido		¿Limita una validación previa del despido (por ejemplo, por una autoridad externa) el alcance de (o prevenir totalmente) las reclamaciones de despido improcedente?	-	-	Sí	-	No	-	-	
<b>Nuevo punto 24:</b> Mecanismos de resolución previos a la	0	La renuncia o algún tipo de consentimiento mutuo da acceso a las prestaciones de desempleo <b>en las mismas condiciones</b> que en caso de despido.	Multiplica por 3, por lo que la puntuación se encuentra entre 0 y 6.							

Artículo	Valores y descripción de la versión 4		Puntuación asignada						
			0	1	2	3	4	5	6
terminación que otorgan prestaciones de desempleo	1	La renuncia o algún tipo de consentimiento mutuo da acceso a prestaciones de desempleo, pero <b>con un período de espera más largo o una tasa de reemplazo más baja</b> en comparación con un despido.							
	2	Ni la renuncia ni ninguna forma de consentimiento mutuo dan acceso a las prestaciones de desempleo, mientras que el despido da acceso a las prestaciones de desempleo.							

Nota: Cuando hay diferencias por tipos de despido, el valor puntuado es el promedio de los valores para un despido por razones personales y económicas. Cuando hay diferencias por tamaño de la empresa, el valor puntuado es el promedio de los valores de una empresa con 35, 150 y 350 empleados. Aproximadamente la misma codificación se utiliza para despidos individuales y colectivos; las únicas diferencias son que, dado que los despidos colectivos solo pueden producirse por razones económicas, se eliminan los puntos 5d y 6, y los procedimientos de advertencia no se tienen en cuenta en el punto 1. El indicador de despidos colectivos evalúa la media de despidos de 10, 45 y 120 trabajadores por una empresa en el plazo de un mes (basado en la media de los tres tamaños de empresa para 10 despidos, las dos empresas más grandes para 45 despidos y el mayor tamaño de la empresa para 120 despidos).

### Anexo Tabla 3.A. 2. Ponderación en los indicadores EPL de la OCDE (Versión 4) para despedir a los trabajadores regulares

Categoría de regulación del despido	Elementos de nivel inferior de la regulación del despido	Peso: Despidos individuales (5/7)	Peso: Despidos colectivos (2/7)
Requisitos de procedimiento (1/4)	1. Procedimientos de notificación	1/2	1/2
	2. Retraso de tiempo antes de que se pueda dar aviso	1/2	1/2
Notificación y indemnización por despido (1/4)	3. Duración del período de aviso	3/7	3/7
	4. Importe de la indemnización por despido	4/7	4/7
Marco reglamentario para los despidos improcedentes (1/4)	5. Definición de despido improcedente	1/4	1/3
	6. Duración del período de prueba (período inicial en el que no se pueden presentar demandas por despido improcedente)	1/4	-
	7. Indemnización al trabajador tras el despido improcedente	1/4	1/3
	8. Posibilidad de reincorporación tras el despido improcedente	1/4	1/3
Aplicación del reglamento de despido improcedente (1/4)	9. Tiempo máximo para presentar una demanda de despido improcedente	1/4	1/4
	22. Carga de la prueba cuando el trabajador presenta una denuncia por despido improcedente	1/4	1/4
	23. Validación previa del despido por parte de una autoridad externa	1/4	1/4
	24. Mecanismo de resolución previa a la terminación que otorga prestaciones por desempleo	1/4	1/4

### Anexo Tabla 3.A.3. Estructura de la versión 3 del indicador EPL de la OCDE para la contratación de trabajadores temporales

Artículo	Valores y descripción de la versión 3		Puntuación asignada						
			0	1	2	3	4	5	6
<b>Contratos a plazo fijo</b>									
<b>Tema 10:</b> Casos válidos para el uso de contratos de duración determinada	0	No hay restricciones en el uso de contratos de duración determinada.	Multiplique por 2, de modo que la puntuación se encuentra entre 0 y 6.						
	1	Existen exenciones tanto en el lado del empleador como en el empleado.							
	2	Se aplican exenciones específicas en situaciones de necesidad del empleador (por ejemplo, iniciar una nueva actividad) o necesidad de los empleados (por ejemplo, trabajadores en busca de su primer trabajo).							
	3	Los contratos de duración se permiten únicamente por "razones objetivas" o "situación material", es decir, para realizar una tarea que a su vez es de duración fija.							
<b>Tema 11:</b> Número máximo de contratos sucesivos de duración determinada	Número		Sin límite	≥ 5	≥ 4	≥ 3	≥ 2	≥ 1.5	< 1.5
<b>Tema 12:</b> Duración máxima acumulada de contratos sucesivos de duración determinada	Meses		Sin límite	≥ 36	≥ 30	≥ 24	≥ 18	≥ 12	< 12
<b>Contratos de agencia de trabajo temporal</b>									
<b>Tema 13:</b> Tipos de trabajo para los que el empleo de la agencia de trabajo temporal es legal	0	Por lo general, se permite el empleo en la agencia de trabajo temporal, sin restricciones mínimas o nulas.	Multiplique por 6/4, de modo que la puntuación se encuentra entre 0 y 6.						
	1	Por lo general, se permite el empleo en la agencia de trabajo temporal, con excepciones especificadas.							
	2	El empleo de la agencia de trabajo temporal solo está permitido por "razones objetivas".							
	3	El empleo en la agencia de trabajo temporal solo está permitido en industrias especificadas.							
	4	El empleo en la agencia de trabajo temporal es ilegal.							
<b>Tema 14:</b> Restricciones al número de renovaciones de contratos de agencias de trabajo temporales	¿Existen restricciones en el número de renovaciones de contratos de agencias de trabajo temporales?		-	-	No	-	Si	-	-
<b>Tema 15:</b> Duración máxima acumulada de los contratos temporales de agencias de trabajo	Meses		Sin límite	≥ 36	≥ 24	≥ 18	≥ 12	> 6	≤ 6
<b>Tema 16:</b> Obligaciones de autorización y presentación de informes	0	Sin requisitos de autorización o presentación de informes.	Multiplique por 2, de modo que la puntuación se encuentra entre 0 y 6.						
	1	Se requiere autorización administrativa especial.							
	2	Se requieren obligaciones periódicas de presentación de informes.							

Artículo	Valores y descripción de la versión 3		Puntuación asignada					
			0	1	2	3	4	5
	3	Requisitos tanto de autorización como de presentación de informes.						
<b>Tema 17:</b> Igualdad de trato de los trabajadores regulares y de agencia en la empresa de usuarios	0	No hay necesidad de igualdad de trato.	Multiplique por 3, por lo que la puntuación se encuentra entre 0 y 6.					
	1	Igualdad de trato en relación con las condiciones salariales o de trabajo;						
	2	Se requiere un trato igualitario en materia de salario y condiciones de trabajo.						

Nota: Cuando hay diferencias por tamaño de la empresa, el valor puntuado es el promedio de los valores de una empresa con 35, 150 y 350 empleados.

### Anexo Tabla 3.A.4. Ponderación en los indicadores EPL de la OCDE para la contratación de trabajadores temporales

Categoría de regulación de contratación	Elementos de nivel inferior de la regulación de la contratación	Peso
Contratos a plazo fijo (1/2)	10. Casos válidos para el uso de contratos de duración determinada	1/2
	11. Número máximo de contratos sucesivos de duración determinada	1/4
	12. Duración máxima acumulada de contratos sucesivos de duración determinada	1/4
Contratos de agencia de trabajo temporal (1/2)	13. Tipos de trabajo para los que el empleo de la agencia de trabajo temporal es legal	1/3
	14. Restricciones al número de renovaciones de la cesión a la empresa de usuarios	1/6
	15. Duración máxima acumulada de asignaciones sucesivas a la empresa de usuarios	1/6
	16. Obligaciones de autorización y presentación de informes	1/6
	17. Igualdad de trato de los trabajadores regulares y de los trabajadores de las agencias de trabajo temporal en la empresa de usuarios	1/6

## Notas

<sup>1</sup> Las reseñas de los principales marcos teóricos se pueden encontrar en libros académicos como Boeri y van Ours (2013<sup>[76]</sup>), Cahuc, Carcillo y Zylberberg (2014<sup>[8]</sup>) o Saint-Paul (2014<sup>[77]</sup>).

<sup>2</sup> Sin embargo, un perfil positivo de protección de la permanencia en el empleo tiende a ser eficiente en el caso de trabajos que requieren inversiones continuas específicas de las empresas por parte de los trabajadores (Boeri, Garibaldi y Moen, 2017<sup>[63]</sup>).

<sup>3</sup> Una excepción notable es Acharya, Baghai y Subramanian (2014<sup>[81]</sup>) que proporcionan pruebas para Estados Unidos de que la aprobación de leyes de despido ilícito impulsó la innovación.

<sup>4</sup> Sin embargo, se ha demostrado que los contratos de duración determinada inducen un mayor esfuerzo de los trabajadores si esperan una alta probabilidad de conversión de su contrato en uno indefinido (Ichino y Riphahn, 2005<sup>[83]</sup>).

<sup>5</sup> La recopilación de la información y los datos para la *Base de Datos de la Legislación para la Protección del Empleo de la OCDE* es el resultado de un gran esfuerzo de colaboración de los ministerios de trabajo de los países de la OCDE y de la Secretaría de la OCDE, que sigue siendo, sin embargo, el único responsable de los indicadores.

<sup>6</sup> Una vía interesante para futuras investigaciones sería evaluar la protección del empleo de los empleados del sector público, también en comparación con la protección del empleo para los empleados del sector privado.

<sup>7</sup> La única excepción es la calificación de la categoría y la indemnización por despido, en la que la indemnización por despido tiene un peso ligeramente superior (4/7) que el período de preaviso (3/7). La razón es que los trabajadores todavía pueden contribuir a la producción de la empresa mientras están en aviso. En consecuencia, el costo neto para la empresa es mayor por un mes de indemnización por despido que por un mes de anticipación. Sin embargo, el aviso anticipado puede proteger a los trabajadores mejor que la indemnización por despido, en particular si el apoyo anticipado de los servicios públicos de empleo está en vigor (OCDE, 2018<sup>[11]</sup>).

<sup>8</sup> La duración del período de prueba solo introduce el indicador de protección del empleo para los despidos individuales y no el indicador de despidos colectivos, ya que los períodos de prueba siempre están asociados a un trabajador individual.

<sup>9</sup> Este no es el caso del indicador de protección del empleo para los despidos colectivos, porque los despidos colectivos solo pueden producirse por razones económicas.

<sup>10</sup> Como se mencionó, donde hay diferencias por tamaño de la empresa, el valor puntuado es el promedio de los valores de una empresa con 35, 150 y 350 empleados. El indicador de despidos colectivos se basa en la media de las tres empresas de 10 despidos, las dos empresas más grandes para 45 despidos y el mayor tamaño de la empresa para 120 despidos.

<sup>11</sup> Dado que 120 trabajadores superan el umbral de despido en todos los países con legislación específica para los despidos colectivos (pero no 10 y 45 trabajadores), las diferencias reglamentarias entre despidos

individuales y masivos entran en el indicador de despidos colectivos con un peso mínimo de alrededor un tercio.

<sup>12</sup> Un enfoque alternativo consiste en centrarse en las reformas en la protección del empleo. Duval et al. (2018<sup>[78]</sup>) compilan un conjunto de datos de reformas importantes en esta área con un 0-1 variable de reforma cubriendo 26 economías avanzadas durante el período 1970-2015. La base de datos de las Reformas del Mercado Laboral (LABREF) de la Comisión Europea supervisa cualitativamente las reformas de la protección del empleo en los 27 países de la UE 2000 (Turrini et al., 2015<sup>[84]</sup>).

<sup>13</sup> Otros investigadores han desarrollado sus propias bases de datos, entre ellas Campos y Nugent (2018<sup>[82]</sup>) y Ciminelli y Furceri (2020<sup>[80]</sup>).

<sup>14</sup> OIT (2015<sup>[79]</sup>) muestra que el indicador de la OCDE para los trabajadores regulares contra los despidos individuales está fuertemente correlacionado con el EPLex (el coeficiente de correlación es igual a 0.81). Los cálculos de la OCDE sugieren una correlación significativa, aunque más débil, con un indicador CBR-LRI construido centrado en la regulación del despido (0.66).

<sup>15</sup> Los indicadores CBR-LRI y *Doing Business* van mucho más allá de la protección del empleo, que es solo un enfoque de estas bases de datos en términos de cobertura institucional.

<sup>16</sup> Estados Unidos tiene un número creciente de casos en que los empleados presentan reclamos por despido ilícito alegando que el despido se basó en un "contrato implícito" para el empleo continuo (a pesar de no tener contrato formal), porque se dieron ciertas garantías para la continuación del empleo. La probabilidad de tener éxito en afirmar la existencia de un "contrato implícito" aumenta con la edad y es probable que sea extremadamente baja o nula durante o los unos pocos años de permanencia laboral.

<sup>17</sup> En Suecia, se aplica una regla estricta de último en entrar primero en salir, excepto cuando los contratos colectivos establezcan lo contrario (véase Recuadro 3.2).

<sup>18</sup> Por ejemplo, Polonia tiene un tipo especial de contratos de duración determinada que en la práctica se utiliza como período de prueba. Bélgica permite el uso de la agencia de trabajo temporal para la "inserción", es decir, para ser contratado en virtud de un contrato regular para el mismo trabajo después de la asignación.

<sup>19</sup> En Estados Unidos, el período de prescripción en la situación de un "contrato implícito" depende de la jurisdicción estatal, pero suele ser muy largo (por ejemplo, cuatro años en California y seis años en Nueva York).

<sup>20</sup> En Estados Unidos, cuando un empleador ofrece separaciones voluntarias, pero tiene la intención de implementar despido en caso de un número insuficiente de voluntarios, empleados que tomen el paquete de separación voluntaria pueden ser elegibles para beneficios por desempleo.

<sup>21</sup> En las regresiones entre países del indicador agregado sobre las cuatro categorías generales (una a la vez), la aplicación de la regulación del despido injusto está correlacionada positivamente con el indicador agregado, pero no de manera estadísticamente significativa. Las otras tres categorías están correlacionadas positivamente con el indicador agregado, estadísticamente significativas en el nivel del 1%. La estimación también es mucho menor para la aplicación de la regulación del despido improcedente que para las otras tres categorías.

<sup>22</sup> Las correlaciones negativas por pares no son estadísticamente significativas. En consonancia con las razones previstas, la ejecución está más correlacionada negativamente con los requisitos de procedimiento y el marco reglamentario de los despidos improcedentes.

<sup>23</sup> Si bien para los despidos individuales esto es solo el caso en los Países Bajos y, en cierta medida, en Alemania y Suecia, para los despidos colectivos otros países también requieren una autorización previa al despido que puede servir como validación después del despido.

<sup>24</sup> Si bien se requieren notificaciones adicionales en Israel (a la Oficina del Servicio de Empleo) y Corea (al Ministerio de Trabajo), no imponen restricciones adicionales significativas a las empresas y, por lo tanto, no se reflejan en los indicadores.

<sup>25</sup> La forma en que los indicadores evalúan la regulación de los despidos colectivos es por la rigurosidad que se aplicaría a un trabajador si este fuera despedido por un despido colectivo. Si bien esta definición no permite que los costos fijos (en particular los procesales) se distribuyan entre varios trabajadores, no es evidente cómo el diseño de los indicadores podría, de manera pragmática, tener en cuenta este posible carácter de costo fijo de algunos de los aspectos relativos a la regulación del despido.

<sup>26</sup> Se trata de Canadá y Estados Unidos (América del Norte) y Australia y Nueva Zelanda (Australia).

<sup>27</sup> También pueden afectar a las restricciones al uso de contratos temporales (por ejemplo, en Francia, Italia, Países Bajos, Suecia).

<sup>28</sup> Estos son cálculos para toda la economía empresarial utilizando la *Base de Datos de Estadísticas Empresariales Estructurales y Demográficas de la OCDE*.

<sup>29</sup> En cambio, la definición más clara de razones económicas justas para los despidos por motivos económicos tuvo poco impacto; limita la libertad que tienen los jueces en su decisión de clasificar un despido como injusto, pero esto solo representa un sexto de la puntuación para el elemento de nivel inferior "Definición de despido improcedente". Además, el nuevo calendario de indemnización tras un despido improcedente no reduce lo suficiente la indemnización que debe reflejarse en los indicadores. Por último, la introducción de la *rupture conventionnelle collective* tampoco cambió los indicadores, ya que solo formalizó los planes de separación voluntaria existentes que ya otorgaban la elegibilidad para las prestaciones de desempleo.

<sup>30</sup> Inicialmente, la Ley de Empleo estableció un calendario de dos meses de salarios por año de permanencia en la indemnización tras un despido improcedente por este tipo de despido. Sin embargo, el Tribunal Constitucional lo rechazó en una decisión de noviembre 2018. Los indicadores no reflejan este cambio temporal, ya que es difícil evaluar en qué medida se aplicó el calendario y durante cuánto tiempo. Sin embargo, reflejan la nueva gama de valores posibles para la compensación, que ahora se encuentran entre 6 y 36 meses de salario, frente a 12 y 24 antes de la Ley de Empleo. El aumento resultante de los indicadores mitiga el efecto a la baja de la Ley de Empleo.

<sup>31</sup> La contribución del empleador fue mayor en el caso de uso de *Cassa Integrazione Guadagni* (el régimen italiano de trabajo de corta duración) antes del despido colectivo.

<sup>32</sup> Los cambios en el plazo de preaviso y la indemnización por despido inducidos por las diferentes medidas de reforma, incluida la introducción de despidos a voluntad, se cancelan exactamente entre sí

en los indicadores, de modo que no se ve ningún cambio en el aviso del componente y la indemnización por despido (véase Figura 3.14, Panel B).

<sup>33</sup> Revisiones adicionales realizadas antes de 2013 en importantes reformas de protección del empleo, como la española, también muestran que la nueva Versión 4 proporciona una evaluación más completa de las reformas.

<sup>34</sup> En Mayo 2014, fueron reintroducidas las obligaciones para intentar una transferencia antes del despido y seguir los criterios previstos por el Código de Trabajo al seleccionar al trabajador o trabajadores que han de ser despedidos, para así cumplir con la sentencia del Tribunal Constitucional de septiembre de 2013. Estas obligaciones se habían levantado en agosto de 2012. Los indicadores no reflejan estos cambios temporales, ya que es difícil evaluar la medida en que se aplicaron y durante cuánto tiempo.

<sup>35</sup> En particular, es responsabilidad del empleador mostrar el contenido de cualquier contrato colectivo o documento interno necesario para resolver la controversia.

<sup>36</sup> Además, una indemnización/subsidio salarial en el caso de despidos justos en empresas con menos de 25 empleados fue suprimida en diciembre 2013 (OCDE, 2016<sup>[33]</sup>).

<sup>37</sup> Sin embargo, a falta de planes de trabajo eficaces a corto plazo, una protección excesivamente estricta del empleo puede dar lugar a quiebra de empresas, lo que no puede preservar los puestos de trabajo.

<sup>38</sup> El indicador de contratos temporales en Portugal aumenta debido al fin de un régimen extraordinario de renovaciones aplicando a contratos de duración determinada hasta diciembre de 2016. Un aumento adicional de 2.46 a 2.58 se debe a mayor reducción de la duración máxima acumulada de los contratos de duración determinada en septiembre de 2019.

<sup>39</sup> El período de aviso solo puede comenzar al final del mes. Por lo tanto, la extensión del plazo de preaviso a todos los procedimientos de despido también aumentó el retraso antes de que se pueda dar aviso.

<sup>40</sup> Todavía los indicadores incluyen un elemento sobre la igualdad de trato entre los trabajadores regulares y los trabajadores de agencias de trabajo temporales, lo que permite reflejar parte de estos cambios. Por ejemplo, en Quebec (Canadá), desde junio de 2018, los empleadores ya no pueden fijar salarios diferentes para los trabajadores únicamente en función de su situación laboral, y las agencias de trabajo temporal se ven impedidas de pagar salarios que son más bajos que los que de empleados regulares realizando las mismas tareas. Del mismo modo, en Islandia, desde 2013, los trabajadores temporales de agencia se les debe pagar al menos los mismos salarios y beneficiarse de las mismas instalaciones que los empleados regulares. En los Países Bajos, la posibilidad de diferenciar el salario básico durante las primeras 26 semanas de una asignación de agencia de trabajo temporal se ha eliminado del Contrato Colectivo de Trabajo para Trabajadores de Agencia Temporal. Estos cambios explican el aumento de los indicadores en la Figura 3.15, Panel B para estos países (y Panel C para Canadá).

<sup>41</sup> La Ley del Mercado Laboral equilibrado también facilitó los despidos (los empleadores ahora pueden combinar razones personales de despido que son por sí mismos insuficientes para justificar un despido), alineó la indemnización por despido de los trabajadores permanentes y temporales, modificó sus normas de cálculo y amplió la duración máxima acumulada para los contratos de duración determinada. La reforma no cambió el indicador de protección de los trabajadores regulares, porque el indicador no recoge la posible combinación de motivos insuficientes y los cambios opuestos en indemnización por despido en



diferentes permanencias se anulan entre sí. Sin embargo, redujo el indicador de trabajadores temporales de 1.48 a 1.23.

<sup>42</sup> El capítulo se centra principalmente en la evolución desde 2013. Investigadores y otros usuarios interesados en la serie temporal de los datos e información disponibles desde 1985 pueden encontrarlos en el sitio web dedicado (<http://oe.cd/epl>). Usando estos datos, Denk y Georgieff (próximamente<sup>[62]</sup>) describen una larga serie temporal para la protección del empleo.

## **4** ¿Qué está pasando con los trabajadores de mediana cualificación?

---

Impulsado por megatendencias como la automatización, el envejecimiento y la globalización, la proporción de empleos de mediana cualificación ha ido disminuyendo en la mayoría de los mercados laborales de la OCDE (un proceso también denominado polarización del empleo). Los empleos de mediana cualificación se definen como ocupaciones en medio de la distribución de la ocupación y el salario. Una pequeña pregunta explorada es ¿qué está pasando con los trabajadores que tradicionalmente han ocupado estos puestos de trabajo? Este capítulo comienza examinando si la caída de la proporción de empleo de mediana cualificación se explica principalmente por la deserción o las transiciones. La deserción representa menos trabajadores jóvenes que ingresan a estos trabajos en comparación con los trabajadores mayores que se jubilan. Las transiciones explican los cambios en los patrones de carrera después de que una persona ha comenzado a trabajar. A continuación, el capítulo estudia las características de lo que habría sido un trabajador de mediana cualificación "típico" y utiliza este perfil para examinar cómo los trabajos que poseen han cambiado con el tiempo.

---

# En resumen

## Principales hallazgos

La proporción de empleos de mediana cualificación –definidas como ocupaciones cuyos salarios medios los sitúan en medio de la distribución salarial– disminuyó en los países de la OCDE en las últimas dos décadas. Desde mediados de la década de 1990 (1994-1996) hasta el último período disponible (2016-2018), la proporción del empleo total contabilizado por las ocupaciones de mediana cualificación, por ejemplo, los conductores de camiones y los operadores de máquinas para hombres; cajeras y secretarias para mujeres, disminuyó más de 11 puntos porcentuales. Esto contrasta con un crecimiento de 9 puntos porcentuales en ocupaciones de alta cualificación y de 3 puntos porcentuales en ocupaciones de baja cualificación. La proporción de empleo de las ocupaciones de mediana cualificación disminuyó debido a que el número de puestos de trabajo en ocupaciones con bajas y particularmente altas categorías creció con fuerza, mientras que el número de empleos de mediana cualificación se mantuvo ampliamente estable.

La pregunta clave abordada en este capítulo es cómo se ha producido esta disminución de las cuotas de empleo de las ocupaciones de mediana cualificación ¿Se debe a la deserción o transiciones? Esta diferencia equivale a si la disminución corre a cargo de los nuevos participantes en el mercado laboral o de los trabajadores de carrera media. La deserción es impulsada principalmente por nuevas cohortes de trabajadores que ingresan a la fuerza de trabajo en ocupaciones de mediana cualificación a tasas más bajas que las cohortes anteriores. Las transiciones son cambios en los patrones de carrera de diferentes grupos ocupacionales, en los que los trabajadores se reasignan a otros grupos de habilidades (incluyendo posibles períodos de no empleo) durante sus carreras a diferentes tasas que en el pasado. Las transiciones podrían incluir cohortes anteriores que comenzaron su vida laboral en trabajos de mediana cualificación despedidos a mitad de carrera, mientras que la deserción podría adoptar la forma de trabajadores jóvenes que ingresan al mercado laboral en diferentes ocupaciones. La deserción tiene que ver con la entrada en el mercado laboral, mientras que las transiciones explican los cambios a mitad de carrera.

Las principales conclusiones del capítulo son las siguientes:

- En contraste con las percepciones populares (y las pruebas anecdóticas relativas a los despidos masivos), este capítulo muestra, utilizando datos principalmente de los países europeos de la OCDE, que la proporción de empleos de habilidades medias ha disminuido más debido a la deserción que las transiciones. Los cambios en las pautas de entrada en el mercado de trabajo parecen ser fundamentales. En el caso de las cohortes nacidas antes de 1970, alrededor de 32.8% de los trabajadores trabajaban en ocupaciones de mediana cualificación a la edad de 25-29 años. Para las cohortes nacidas después de 1970, esta proporción disminuyó a 26.5%. La proporción de personas en el empleo de alta cualificación exhibió el patrón inverso.
- Mientras tanto, excepto durante la crisis financiera, los trabajadores que se separan de los empleos de mediana cualificación han tendido a pasar a otros empleos de mediana cualificación o al no empleo a tasas similares a las del pasado.
- El cambio en la composición demográfica de las cohortes más jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo es un factor que contribuye a la disminución del empleo de mediana cualificación. Es más probable que los nuevos participantes en la fuerza de trabajo sean mujeres y tengan una educación terciaria en comparación con hace 20 años. Los trabajadores sin educación terciaria

eran los más propensos a tener empleos de mediana cualificación en el pasado. Por lo tanto, hay menos trabajadores que ingresan a la fuerza de trabajo que normalmente ocuparían empleos de mediana cualificación, lo que se esperaría que causara una disminución mecánica en la proporción de empleo de este tipo. Sin embargo, el análisis confirma que esto explica solo una parte de la contracción de las acciones de empleo de mediana cualificación.

- Las nuevas cohortes de trabajadores sin educación terciaria son menos propensas a comenzar su carrera en empleos de mediana cualificación. De hecho, incluso aquellos que habrían sido considerados como trabajadores "típicos" de la mediana cualificación en el pasado son ahora mucho menos propensos a empezar a trabajar en empleos de mediana cualificación, y más propensos a un empleo con baja cualificación. Una descomposición formal de los cambios en las acciones de empleo confirma que la deserción representa la mayor parte de la disminución del empleo en medio de las cualificaciones.
- Las cuotas de empleo de mujeres sin título terciario en ocupaciones de baja cualificación han aumentado drásticamente. Los mayores aumentos de puntos porcentuales para quienes ocupan empleos de baja cualificación han sido entre hombres y mujeres con un nivel de educación media (una cualificación de grado de secundaria en lugar de un título terciario).
- En la mayoría de los países, los trabajadores de educación media también tienen ahora menos probabilidades de tener puestos de alta cualificación que en la década de 1990. Sin embargo, algunos países parecen ser excepciones. En las últimas dos décadas, Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia, han experimentado un aumento significativo de la propensión de los trabajadores de educación media a ser empleados en ocupaciones de alta cualificación, tanto para hombres como para mujeres. Aunque no se abordan explícitamente en este capítulo, estos países hacen hincapié en la educación y la formación profesional, así como en el mantenimiento de una tradición de diálogo social cooperativo (véase también el Capítulo 5).

## Introducción

En su apogeo, la manufactura empleaba a millones de trabajadores con salarios sólidos en medio de la distribución salarial, lo que ayudó a apoyar a una clase media fuerte en todas las naciones industrializadas (Helper, Krueger y Wial, 2012<sup>[1]</sup>; OCDE, 2019<sup>[2]</sup>). Sin embargo, al menos desde la década de 1970, el empleo en las economías de la OCDE ha pasado de las industrias manufactureras a las de servicios. Al mismo tiempo, la proporción de empleo en las ocupaciones de mediana cualificación dentro de las industrias ha disminuido constantemente. Si bien estos puestos de trabajo disminuyeron, el empleo creció en ocupaciones con alta cualificación, como administradores de recursos humanos y apoyo a la tecnología de la información. Los trabajos de servicio de baja cualificación, como los conserjes, los trabajadores de cuidado en el hogar y los asistentes de ventas al por menor, también florecieron. El empleo pasó de ensamblar automóviles en el taller a abastecer estantes en el piso de ventas.

Economistas y responsables políticos llamaron a esta tendencia polarización del empleo. Al definir el nivel de cualificación de los puestos de trabajo por el salario medio en una ocupación (utilizando de manera similar el contenido de las tareas, o la educación), los economistas encontraron que las cuotas de empleo de las ocupaciones de alta y baja cualificación han aumentado en muchos países, pero no en todos, mientras que las cuotas de empleo en las ocupaciones de aptitudes medias han disminuido (Autor, Levy y Murnane, 2003<sup>[3]</sup>; Goos and Manning, 2007<sup>[4]</sup>; Goos, Manning and Salomons, 2009<sup>[5]</sup>). Investigaciones posteriores identificaron la automatización como la causa principal de esta polarización de empleo (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>; Autor y Dorn, 2013<sup>[7]</sup>).<sup>1</sup> La creciente penetración de la tecnología de la

información y la robótica ha erosionado los trabajos que consisten en tareas rutinarias. Estos trabajos rutinarios estaban tradicionalmente situados en medio de la distribución de habilidades.

Una preocupación común es que la disminución del empleo de mediana cualificación puede haber dado lugar a angustia, inseguridad laboral y desplazamiento para los trabajadores que ocuparon esos puestos de trabajo —véase, por ejemplo, Autor (2010<sup>[8]</sup>), Cortés (2016<sup>[9]</sup>) y OCDE (2017<sup>[10]</sup>). Sin embargo, esto no tiene por qué ser el caso. Si la polarización del trabajo da lugar a que los trabajadores pasen a trabajos mejor pagados, sus efectos pueden ser más benignos de lo que se pensaba anteriormente. Además, la teoría de la polarización del empleo y la historia de la destrucción del empleo es ambigua con respecto al empleo y los salarios globales a largo plazo (Autor, 2015<sup>[11]</sup>; Autor, 2015<sup>[12]</sup>; Acemoglu y Restrepo, 2018<sup>[13]</sup>). La pregunta importante es entonces ¿cómo se ven afectados los trabajadores de mediana cualificación que necesitan pasar a nuevos puestos de trabajo por la polarización laboral?

En este capítulo se examina hacia dónde se dirigen los trabajadores con trabajo de mediana cualificación ante la disminución de la proporción de estos puestos de trabajo. La primera pregunta que pretende responder es cómo se ha llevado a cabo este ajuste. ¿Están las empresas despidiendo cada vez más a los trabajadores de mediana cualificación, obligando a los trabajadores de carrera media a encontrar un nuevo empleo en otros grupos de habilidades ("transiciones"), o los trabajadores de mediana cualificación más viejos se jubilan gradualmente y los trabajadores más jóvenes entran en otras ocupaciones en crecimiento ("deserción")? Además del mecanismo de ajuste, en este capítulo se pregunta qué tipos de puestos de trabajo están tomando los trabajadores que se ajustan al perfil tradicional de un trabajador de mediana cualificación.

Comprender tanto la naturaleza del ajuste como los destinos finales de los trabajadores de mediana cualificación ayudará a informar a los responsables políticos sobre los tipos de políticas que pueden ayudar a esta reestructuración de los mercados laborales de la OCDE. Por ejemplo, si la polarización del empleo es impulsada principalmente por los trabajadores que pierden empleos de mediana cualificación, entonces la política del mercado de trabajo debe centrarse en ayudar a estos trabajadores a hacer la transición a otras ocupaciones en las que están surgiendo oportunidades de empleo (OCDE, 2018<sup>[14]</sup>). Por el contrario, si las pautas de entrada en el mercado de trabajo son el factor clave que configura este proceso, las políticas deben acompañar a los trabajadores jóvenes a iniciar su carrera profesional y garantizar su sostenibilidad a lo largo del tiempo (véase, por ejemplo, el Capítulo 5).

El análisis comienza documentando brevemente la tendencia casi universal de la polarización del empleo y desenredando la dinámica de la proporción cambiante de puestos de trabajo entre los grupos de ocupación (Sección 4.1 y Sección 4.2). Esto incluye pruebas de si las cuotas de empleo de mediana cualificación se han reducido debido a las transiciones de los trabajadores de carrera media, o a través de la deserción y las diferencias en los patrones de entrada en el mercado laboral de las cohortes más jóvenes. En la Sección 4.3 el capítulo se centra en la construcción del perfil del trabajador "típico" de la mediana cualificación del pasado e identifica las características asociadas con el trabajo de mediana cualificación hace dos décadas. La Sección 4.4 utiliza el perfil de los trabajadores de capacitación media para arrojar luz sobre hacia dónde van. Específicamente, el análisis muestra los tipos de ocupaciones en las que laboran los trabajadores de diferentes grupos demográficos en comparación con hace dos décadas.

#### **4.1. ¿Cómo están cambiando los empleos de mediana cualificación?**

Con el fin de evaluar mejor cómo están cambiando los empleos de mediana cualificación, esta sección proporciona evidencia descriptiva sobre cómo ha cambiado la proporción de este tipo de empleos en la década anterior. El análisis de esta sección confirma que la proporción del empleo en los empleos de

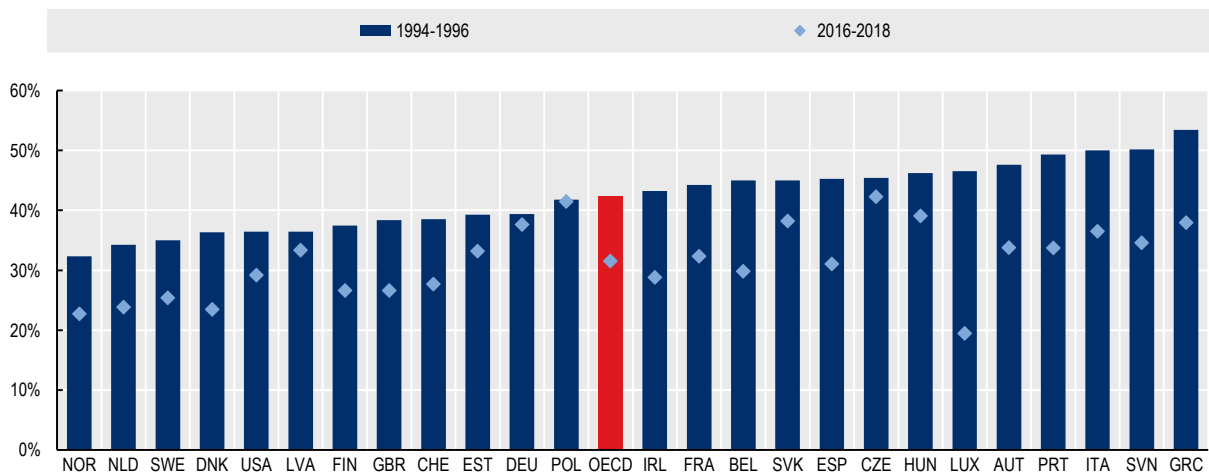
mediana cualificación, definida por el salario medio en una ocupación (Recuadro 4. 1), disminuyó en los países de la OCDE en la última década.

Confirmando análisis anteriores, la proporción de empleo en ocupación media en los países de la OCDE disminuyó desde mediados de la década de 1990 (1994-1996) hasta mediados de la década de 2010 (2016-2018). El análisis de este capítulo se basa en datos de encuestas transversales y de paneles de toda Europa y Estados Unidos (véase el 0). Figura 4. 1 se describe la proporción del empleo en los empleos de mediana cualificación en ambos períodos de tiempo para una amplia gama de países de la OCDE.<sup>2</sup> En todos los países, la proporción del empleo de mediana cualificación disminuyó en un poco menos de 11 puntos porcentuales. Esto se compara con el aumento de las cuotas de empleo de alta cualificación (9 puntos porcentuales) y el empleo con baja cualificación (3 puntos porcentuales).

La disminución de las cuotas del empleo de mediana cualificación acompañó a un aumento de las cuotas de empleo de alta y baja cualificación. Dos décadas antes, el empleo de mediana cualificación comprendía algo más de 42% del empleo en los países de la OCDE, en comparación con aproximadamente 35% y 24% para el empleo con alta y baja cualificación, respectivamente. En veinte años, la proporción de empleo de mediana cualificación se situó más cerca del empleo con bajas cualificaciones que con un promedio de 32%, 43% y 27% para el empleo medio, alto y bajo, respectivamente.

#### Figura 4.1. Las cuotas en el empleo de ocupaciones de mediana cualificación disminuyeron drásticamente

Empleo en ocupaciones de mediana cualificación como proporción del empleo total, promedio de los años 1994-1996 y 2016-2018



Notas: Para los países sin datos en 1994, "1994-1996" son los tres primeros años de datos. –Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Grupo Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/orp1zm>

#### Recuadro 4. 1. Definición de ocupaciones en términos de "niveles de habilidad"

El término mediana cualificación parece simple, pero normalmente significa cosas diferentes dependiendo de los datos disponibles, la pregunta de investigación o el país involucrado. La investigación original de Autor, Levy y Murnane (2003<sup>[3]</sup>), que documentó la disminución de la proporción de empleos de mediana cualificación, definió la "cualificación" por las tareas subyacentes realizadas en una ocupación ("rutina" o "no rutinaria") para Estados Unidos. Desde esta investigación original, el trabajo adicional en la polarización del empleo utiliza una concepción cada vez mayor de la "cualificación", incluyendo la tarea, los salarios y la educación, a la vez que encuentran evidencia contradictoria para la polarización del trabajo (Hofer, Titelbach y Vogtenhuber, 2017<sup>[15]</sup>; Tohlin, 2019<sup>[16]</sup>; Oesch y Piccitto, 2019<sup>[17]</sup>).

Este capítulo utilizará "cualificación" u "ocupación" como abreviatura para una clasificación de ocupaciones basada en el salario. Para la continuidad, y con el fin de aprovechar los trabajos previos de la OCDE, este capítulo utilizará la clasificación de las ocupaciones empleadas en la OCDE (2017<sup>[6]</sup>). Los grupos de ocupación siguen la clasificación definida en Goos, Manning y Salomons (2014<sup>[18]</sup>), que definen las ocupaciones de clasificación estándar internacional de ocupaciones (ISCO) por su salario promedio. Los autores utilizan datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea (ECHP, por sus siglas en inglés, predecesor de EU-Estadísticas de ingresos y condiciones de vida EU-SILC), que tiene información salarial, para definir las ocupaciones por su salario medio en el mismo nivel de ocupación disponible en la EU-LFS. Los trabajadores cuya ocupación tenía un salario promedio en medio de la distribución de las ocupaciones se clasificarían como de mediana cualificación, independientemente de su educación formal, capacitación o experiencia en el mercado laboral. Este capítulo utiliza los mismos datos EU-LFS y, por lo tanto, emplea la misma clasificación invariable por país:

- Alta cualificación o alta ocupación. ISCO-88 ocupaciones de un dígito 1-3.
- Mediana cualificación u ocupación media. ISCO-88 ocupaciones de un dígito 4, 7, 8.
- Baja cualificación, baja ocupación. ISCO-88 ocupaciones de un dígito 5, 9.

El capítulo utiliza una agrupación similar basada en ocupaciones para Estados Unidos. La OCDE (2017<sup>[10]</sup>) asignó la clasificación ISCO-88 a los códigos de Clasificación Ocupacional Estándar (SOC) 2000. Este capítulo luego fusionó este mapeo con Dorn (2009<sup>[19]</sup>) para proporcionar códigos de censo armonizados desde la década de 1990 hasta la actualidad. El esquema de clasificación de Estados Unidos comparte muchas características con clasificaciones que agrupan ocupaciones basadas en tareas o educación. (Acemoglu y Autor, 2011<sup>[20]</sup>)

En su forma más simple, este capítulo se refiere a cómo el logro educativo se relaciona con las clasificaciones salariales de los resultados ocupacionales, y cómo ha cambiado esta relación. Al referirse a las medidas de educación se emplearán los siguientes términos:

- Educación superior. Esto se refiere a una persona que tiene al menos un título terciario correspondiente al nivel 5 y superior de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE).
- Educación media. Para personas con un título de secundaria superior o un título no terciario postsecundario correspondiente a los niveles 3-4 de la CINE.
- Educación baja. Esto se refiere a todas las personas sin un título de secundaria superior: CINE nivel 2 y por debajo.



## 4.2. ¿Qué impulsa la caída de la proporción de empleos de mediana cualificación?

Para responder a dónde van los trabajadores de mediana cualificación, es importante entender cómo disminuyó la proporción de empleos de mediana cualificación. La proporción de empleo de mediana cualificación puede disminuir por varias razones, que pueden evolucionar con el tiempo. Una cuestión central abordada en este capítulo es si la proporción del empleo en materia de mediana cualificación se ha ajustado debido al ajuste gradual mediante la deserción y/o a un ajuste más abrupto a través de las transiciones.

Los dos caminos diferentes conducen a una disminución de las cuotas en el empleo de mediana cualificación, pero apuntan a diferentes respuestas políticas. Con la deserción, los trabajadores entran en diferentes grupos de ocupación al principio de sus carreras. Esto es impulsado principalmente por nuevas cohortes de trabajadores que ingresan a la fuerza de trabajo al comenzar en ocupaciones de baja y alta cualificación a tasas más altas que las cohortes anteriores. En el caso del ajuste a través de las transiciones, los trabajadores se reasignan a otros grupos de habilidades (posiblemente con períodos de inactividad) debido al aumento de las separaciones en el empleo de mediana cualificación.

### **4.2.1. Con la excepción de la crisis financiera mundial, las tasas de separación de la mediana cualificación se mantuvieron estables**

El nivel de empleo de mediana cualificación se mantuvo estable en la mayoría de los países de la OCDE hasta la crisis financiera de 2008-2009, sin embargo, el crecimiento del empleo fue más sólido en el empleo de baja y alta cualificación. Tabla 4. 1 se muestran las tasas medias de contrataciones y separaciones entre los países europeos de la OCDE durante cuatro períodos.<sup>3</sup> Los períodos de tiempo se alinean aproximadamente con la década de 1990, la década de 2000 antes de la crisis, la crisis y las secuelas inmediatas, y después de la crisis. Antes de la crisis financiera, en promedio en todos los países, las tasas de contratación y separación de las medianas cualificaciones eran aproximadamente iguales, mientras que las tasas de contratación excedían claramente las tasas de separación para ocupaciones de baja y alta cualificación. Esto implica que el empleo en números absolutos estaba creciendo en ocupaciones de baja y alta cualificación antes de la crisis, mientras se mantenía más o menos constante para el empleo de mediana cualificación. La mayor tasa de crecimiento del empleo en el empleo de baja cualificación y, en particular, las de alta cualificación, dio lugar a una disminución de la proporción del empleo de mediana cualificación.

Durante la crisis financiera, el nivel de empleo de mediana cualificación disminuyó, mientras que las ocupaciones de alta y baja cualificación continuaron agregando puestos de trabajo. Para todos los grupos de ocupación de todos los países, las tasas de contratación han disminuido gradualmente en los últimos veinte años.<sup>4</sup> En el seno de ocupaciones de baja y alta cualificación, las tasas de separación se mantuvieron notablemente constantes y por debajo de las tasas de contratación. Sin embargo, en el caso de los empleos de mediana cualificación, la crisis dio lugar a un fuerte aumento de las tasas de separación. Durante la recuperación de la crisis, las tasas de separación de todos los grupos regresaron a sus niveles (más bajos) antes de la crisis. Para la dinámica del ajuste del empleo entre los grupos de ocupación, la crisis aceleró la disminución de la proporción de empleo de mediana cualificación al destruir realmente los puestos de trabajo, en lugar de que el empleo simplemente creciera más lentamente que otros grupos de ocupación como ocurrió los 15 años anteriores a la crisis.



**Tabla 4.1. El empleo de mediana cualificación se mantuvo estable hasta la crisis financiera mundial**

Tasas de contratación y separación por agrupación de competencias en cuatro períodos de tiempo

	Baja cualificación		Mediana cualificación		Alta cualificación	
	Contrataciones (%)	Separaciones (%)	Contrataciones (%)	Separaciones (%)	Contrataciones (%)	Separaciones (%)
1995-2000	23.6	21.5	16.4	15.9	13.8	10.8
2001-2007	22.8	20.7	15.8	15.8	12.4	10.6
2008-2012	21.5	20.4	14.4	18.2	11.4	10.4
2016-2018	22.3	21.0	16.4	15.2	13.6	11.0

Notas: Países incluidos y períodos de tiempo: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal, la República Checa, Suecia, Suiza y el Reino Unido se incluyen en todos los períodos de tiempo promediando los años disponibles. Letonia, Polonia y la República Eslovaca se incluyen a partir de 2001.

Fuente: Encuesta Europea de la Fuerza Laboral (EU-LFS).

StatLink 2 <https://stat.link/fvkiwa>

Si se examina más detenidamente a los países individuales, se revela la gran variación en las tasas de separación entre los países y dentro de ellos. Los países que experimentaron grandes disminuciones en el empleo de mediana cualificación vieron grandes aumentos en las tasas de separación de las medianas competencias durante la crisis, lo que impulsó el aumento general de las separaciones (Figura 4.2). Entre estos países se encontraban España, Grecia y Luxemburgo. Sin embargo, casi todos los países de la muestra han regresado o experimentado tasas de separación más bajas que sus tasas anteriores a la crisis.

El ajuste del empleo entre las agrupaciones de cualificaciones es una historia de dos períodos de tiempo. Antes de 2007, los mercados de trabajo experimentaban una disminución de la proporción de empleos de mediana cualificación causada por mayores tasas de crecimiento en ocupaciones de baja y alta cualificación. La cantidad de empleo de mediana cualificación se mantuvo en su mayoría constante. Durante la crisis, el empleo de alta y baja cualificación siguió creciendo, pero a tasas más lentas que antes de la crisis. La cantidad y la proporción del empleo en las medianas cualificaciones disminuyó considerablemente debido al alza en las tasas de separación. Durante la recuperación, las tasas de separación y contratación regresaron en gran medida a sus promedios previos a la crisis. En resumen, con la excepción de la crisis financiera mundial, las separaciones han disminuido gradualmente, y el empleo de mediana cualificación se ha mantenido estable o ha disminuido ligeramente en los últimos veinte años.

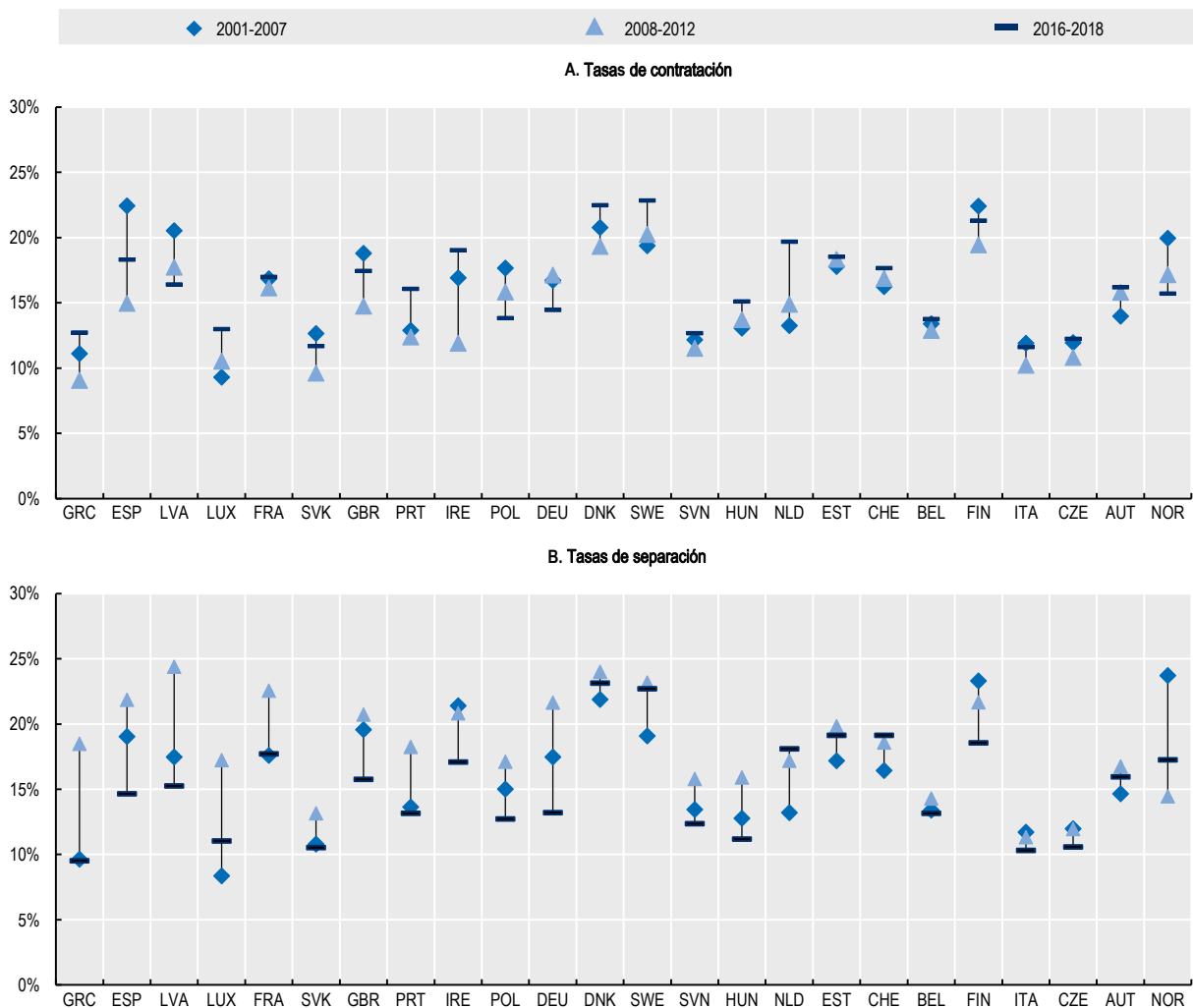
*Con la excepción de la crisis financiera, los destinos del mercado de trabajo para los trabajadores que se separaban de los empleos de mediana cualificación también se mantuvieron estables*

Aunque las separaciones de los trabajadores de mediana cualificación se han mantenido en su mayoría estables (excepto durante el período de crisis financiera), una pregunta que surge naturalmente es si los destinos para los trabajadores que se separan de los empleos de mediana cualificación cambiaron de alguna manera significativa. Esto tiene dos implicaciones importantes. En primer lugar, una composición cambiante de los destinos (grupos de ocupación para nuevos puestos de trabajo o sin empleo) de los trabajadores que se separan de los empleos de mediana cualificación es una señal de que el cambio en las cuotas del empleo de mediana cualificación se está produciendo a través de transiciones (en lugar de la desertión) de los trabajadores de mediana cualificación. Por el contrario, una distribución mayoritariamente estable de los resultados del mercado de trabajo para los trabajadores que se separan de los puestos de trabajo de mediana cualificación, combinada con tasas

de separación mayoritariamente estables (como se indicó anteriormente) apunta a un papel disminuido del canal de transición.

### Figura 4.2. Los cambios en las tasas de separación fueron grandes durante la crisis financiera mundial, pero en su mayoría han regresado a los niveles anteriores a la crisis

Tasas de contratación y separación para ocupaciones de mediana cualificación, 2001-2018



Notas: Los países están ordenados por su cambio en el crecimiento del empleo para las ocupaciones de mediana cualificación de 2001-2007 a 2008-2012.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania.

StatLink 2 <https://stat.link/7f51rq>

En segundo lugar, los destinos de los trabajadores que anteriormente se encontraban en empleos de mediana cualificación proporcionan pruebas de las implicaciones normativas de la disminución del empleo de mediana cualificación. Si estos trabajadores se están moviendo cada vez más hacia empleos con altas cualificaciones, los responsables políticos pueden preocuparse menos por las implicaciones de la reducción del empleo en las competencias medias. Por el contrario, el aumento de las transiciones hacia el empleo con poca cualificación o el no empleo puede indicar a los responsables políticos una mayor angustia entre los trabajadores que anteriormente ocupaban un empleo de mediana cualificación.

En todos los países europeos de la OCDE, los destinos para los trabajadores que se separan de los empleos de mediana cualificación se han mantenido estables en promedio. Figura 4. 3 muestra los cuatro destinos mutuamente excluyentes y colectivamente exhaustivos para los trabajadores que se separaron de los empleos de mediana cualificación un año antes: empleo bajo, medio, alto cualificado y no empleo. Las propensiones se calculan un año después de la separación, lo que permite duraciones cortas no laborales. El análisis compara el promedio de los años 2005-2007, 2008-2012 y 2015-2017. Aunque las separaciones crecieron durante la crisis financiera, este capítulo está más preocupado por la disminución a largo plazo de la proporción de empleo de mediana cualificación, y omitir el período de crisis atenúa los movimientos debido a la variación cíclica.

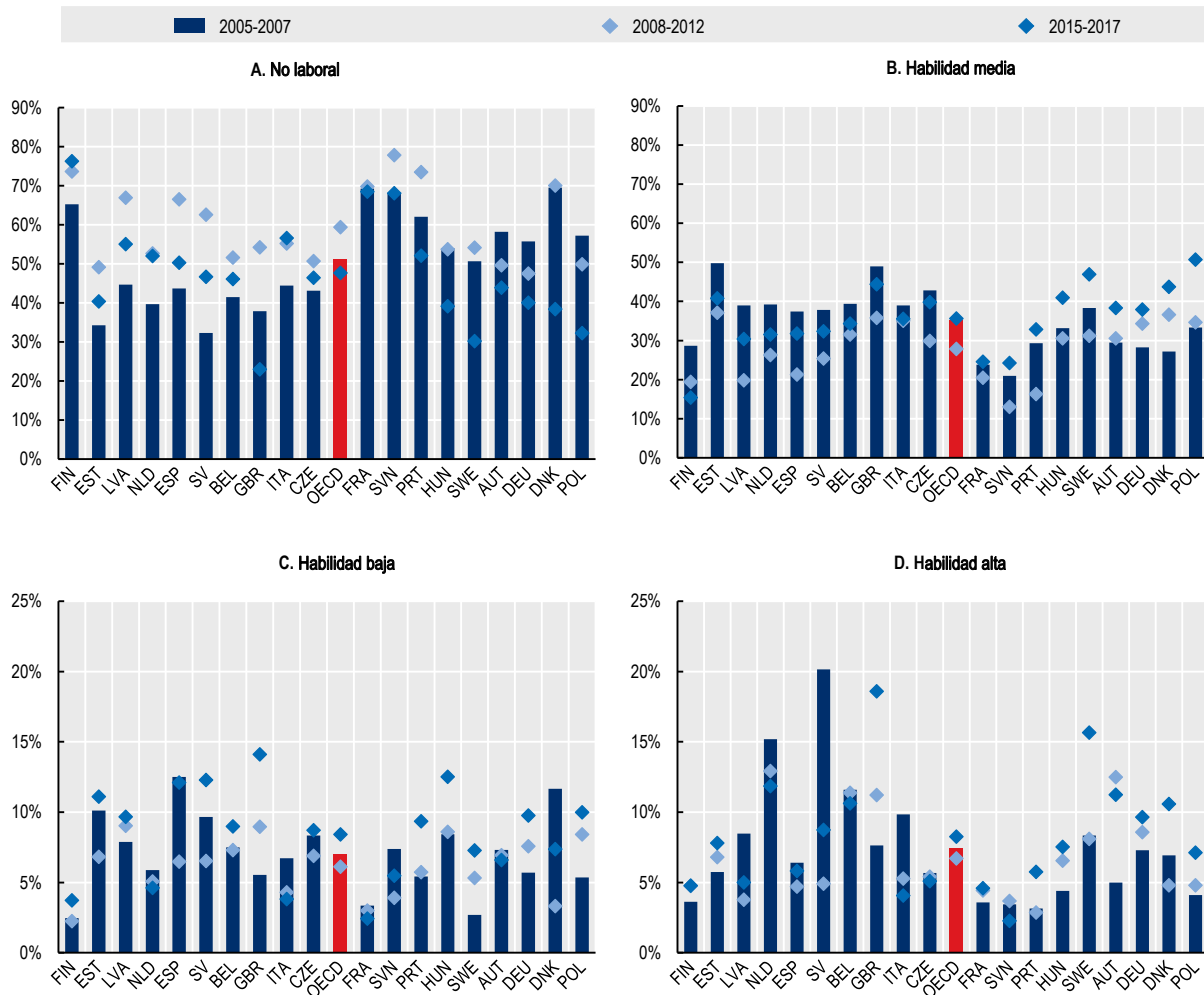
La falta de empleo y las transiciones a otros empleos de mediana cualificación son los destinos más probables, y se han mantenido así después de la crisis. Los países se ordenan por el cambio de punto porcentual en la proporción de empleo en empleos de mediana cualificación un año después, antes y después de la crisis, es decir, la diferencia entre los rombos de color azul oscuro y las barras en el Panel B. El no empleo fue el destino más probable antes de la crisis, con 51.4% de los trabajadores que se separan de los puestos de trabajo de mediana cualificación a los no empleos un año después seguido de un trabajo de mediana cualificación diferente con 35.1%. Después de la crisis, la probabilidad de terminar sin empleo cayó 47.6%, mientras que la probabilidad de trabajar en otro trabajo de mediana cualificación aumentó ligeramente hasta 35.6%.

Una vez más, los mayores cambios en los patrones de los trabajadores que se separan de los empleos de mediana cualificación ocurrieron durante la crisis. La proporción de trabajadores que se separan de los puestos de trabajo de mediana cualificación en no empleo creció 59.4% durante 2008-2012. Las acciones que se separan en los otros grupos de ocupación declinados. En particular, la proporción que se separa en otro trabajo de capacitación media un año después disminuyó en más de 7 puntos porcentuales hasta 27.8%.

La propensión a encontrar empleos de baja o alta cualificación dentro de un año después de la separación aumentó uniformemente, pero de manera modesta durante los períodos de antes y después de la crisis. En promedio, la propensión a las bajas cualificaciones aumentó de 7.1% a 8.4% y la propensión al empleo de alta cualificación aumentó de 7.4% a 8.2%. Todos los países, excepto seis, experimentaron un aumento de la propensión a las bajas cualificaciones con Suecia, Polonia y el Reino Unido experimentando el mayor porcentaje de aumentos. Las transiciones hacia el empleo de alta cualificación fueron igualmente de base amplia. Austria, Suecia y el Reino Unido registraron algunos de los mayores aumentos de puntos porcentuales. Por supuesto, la composición de la fuerza de trabajo probablemente cambió durante este período de tiempo, dimensión que se explorará más a fondo en la Sección 4.4.

### Figura 4. 3. Los resultados para los trabajadores que se separan de los empleos de mediana cualificación se mantienen estables

Grupo de habilidades de empleo y resultados no laborales para los trabajadores que se separaron de un trabajo de mediana cualificación un año antes



Notas: Cada punto de datos representa la frecuencia de cada grupo de habilidades o no empleo para los trabajadores de mediana cualificación que tenían un trabajo de mediana cualificación y se separan de su empleador o empresa un año antes. Los países se ordenan por el cambio de punto porcentual en la proporción de empleo en los empleos de mediana cualificación un año después entre 2005-2007 y 2015-2017, es decir, la diferencia entre los rombos oscuros y las barras en el Panel B. Los datos son promedios anuales durante los años indicados. La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: EU-Estadísticas de ingresos y condiciones de vida (EU-SILC) y el Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania.

StatLink 2 <https://stat.link/disrl2>

*Los trabajadores más jóvenes se vieron afectados desproporcionadamente por la crisis financiera y el aumento simultáneo de las tasas de separación de los puestos de trabajo de mediana cualificación*

Además de cómo se está ajustando el empleo entre las agrupaciones de competencias, la cuestión de quién participa en el ajuste es igual de importante. El ajuste del trabajo de mediana cualificación nació en su mayoría por los jóvenes. La Tabla 4.2 presenta las mismas tasas de contratación y separación que la Tabla 4.1 pero limitado a los trabajadores en ocupaciones de mediana cualificación y divididos en

trabajadores menores de 30 años y trabajadores de 30 años o más. La tasa de contrataciones y separaciones es mucho mayor para los trabajadores menores de 30 años que los que son mayores. Esto se espera a medida que los trabajadores más jóvenes tienen historiales de empleo más volátiles debido al aumento del salto laboral, las tasas más altas de contratos temporales y, en general, la búsqueda de su camino en el mercado laboral.

#### Tabla 4.2. Ajuste del empleo de mediana cualificación liderado por trabajadores más jóvenes

Tasas de contratación y separación para ocupaciones de mediana cualificación por edad en cuatro períodos de tiempo

	Trabajadores más jóvenes		Trabajadores mayores	
	Contrataciones (%)	Separaciones (%)	Contrataciones (%)	Separaciones (%)
1995-2000	31.5	32.3	10.2	9.7
2001-2007	31.5	32.2	10.4	10.5
2008-2012	29.1	36.2	9.8	12.6
2016-2018	34.4	33.7	11.3	10.2

Notas: Los trabajadores más jóvenes son los de 16-29 años, los trabajadores mayores tienen 30-64 años. Países incluidos y períodos de tiempo: Alemania, Austria, Bélgica, España, Estonia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, el Reino Unido y la República Checa se incluyen en todos los períodos de tiempo promediando los años disponibles. Letonia, Polonia y la República Eslovaca se incluyen a partir de 2001.

Fuente: Encuesta Europea de la Fuerza Laboral (EU-LFS).

StatLink 2 <https://stat.link/7f51rq>

La crisis condujo a una disminución del empleo de mediana cualificación en todos los grupos de edad, incluidos los trabajadores jóvenes y de edad avanzada. El impacto fue mucho más fuerte para los trabajadores más jóvenes. Durante la crisis, las contrataciones disminuyeron y aumentaron las separaciones tanto para los trabajadores mayores como para los más jóvenes en ocupaciones de mediana cualificación. Las magnitudes diferían mucho con los trabajadores más jóvenes experimentando una pérdida neta de empleo de 7 puntos porcentuales anuales en comparación con 3 puntos porcentuales para los trabajadores de más edad. En resumen, tanto los trabajadores de grupos de edad mayores como los más jóvenes experimentaron graves disminuciones del empleo en ocupaciones de mediana cualificación durante la crisis, pero los trabajadores más jóvenes sufrieron una carga desproporcionada.

Los resultados de esta sección se comparan bien con la literatura anterior, que encuentra que la polarización es el resultado de tasas de contratación diferenciales, así como despidos. Investigaciones anteriores de Estados Unidos encontraron que la disminución del empleo de mediana cualificación se concentró durante las dos últimas recesiones (Jaimovich y Siu, 2014<sup>[21]</sup>). El trabajo de este capítulo sugiere que la crisis financiera mundial actuó como un acelerador para la polarización del empleo de mediana cualificación en todos los países europeos de la OCDE. En estos países, el ajuste se llevó a cabo gradualmente hasta la crisis. Las tasas de separación aumentaron para los trabajadores en empleos de mediana cualificación durante la crisis antes de regresar en su mayoría a los niveles previos a la crisis. Los resultados constatan una vez más la generalización, anteriormente encontrada en Estados Unidos, de que la polarización del empleo es el resultado de mayores flujos hacia ocupaciones de baja y alta cualificación, y flujos más bajos hacia ocupaciones de mediana cualificación, con el patrón más pronunciado entre los jóvenes (Smith, 2013<sup>[22]</sup>).

#### **4.2.2. La entrada diferencial en el mercado laboral de los trabajadores más jóvenes explica la mayor parte del cambio en las cuotas de empleo de mediana cualificación**

El resto de esta sección examinará a los trabajadores por cohorte de nacimiento para ver cómo cambian sus cuotas de empleo en diferentes grupos de ocupación a lo largo de sus edades de trabajo. Al examinar a los trabajadores por cohorte de nacimiento, el análisis descompone las cuotas de empleo en diferentes grupos ocupacionales por la entrada en el mercado de trabajo y la historia del mercado laboral. La Figura 4. 4 muestra las participaciones de empleo en ocupaciones de baja, mediana y alta cualificación, así como no empleo por cohortes de nacimiento.<sup>5</sup>

El análisis utiliza ocho cohortes de nacimiento europeas diferentes de seis años contiguos con el número y el tamaño de las cohortes determinados por los 24 años de datos disponibles.<sup>6</sup> Cada panel de la figura muestra la parte de un grupo de habilidades determinado y el no empleo. Para facilitar la interpretación, la cifra promedia las acciones de las cohortes de nacimiento en cohortes nacidas antes y después de 1970.<sup>7</sup> Cada línea representa una de las dos cohortes de nacimiento promedio. Las cifras presentan las acciones de manera que permiten la comparación de cohortes a la misma edad.

Las cuotas de entrada para las dos cohortes promedio muestran la mayor divergencia. Los trabajadores de 25-29 años trabajaban en ocupaciones de mediana cualificación a una tasa de 32.8% antes de 1970. Para las cohortes nacidas después de 1970, la proporción disminuyó a 26.5%. Sin embargo, las trayectorias de empleo de las cohortes a medida que envejecieron divergieron solo ligeramente. Las cohortes de nacimiento antes de 1970 vieron una ligera disminución de la propensión a trabajar en el empleo de mitad de habilidad durante el ciclo de vida. Para las cohortes de nacimiento posteriores a 1970, la trayectoria era en su mayoría plana.

Las acciones en el empleo de alta cualificación mostraron el patrón inverso. Los trabajadores de 25-29 años antes de 1970 entraron en un empleo de alta cualificación a una tasa de 22.9%. Para las cohortes de nacimiento después de 1970, la tasa fue de 30.7%. Ambas cohortes de nacimiento promedio vieron una ligera trayectoria ascendente para las acciones empleadas en trabajos de alta cualificación a lo largo del ciclo de vida, pero las cohortes de nacimiento nacidas después de 1970 fueron y se emplean en trabajos de alta cualificación a una tasa más alta en todos los grupos de edad.

Las participaciones en el empleo en empleos con poca cualificación y no empleo no discreparon sensiblemente entre las cohortes de nacimiento promedio. Los trabajadores de la cohorte anterior a 1970 entraron en empleos con bajas cualificaciones a una tasa de 16.3% como 25-29 años, mientras que los trabajadores nacidos después de 1970 entraron en empleos de baja cualificación a una tasa de 18.1%. Las cuotas de entrada por no desempleo también discreparon solo ligeramente. Las cohortes de nacimiento previas a 1970 eran un poco más propensas a no ser empleados a la edad de 25-29 años. Para las cohortes de nacimiento anterior a 1970, la tasa fue de 28%, mientras que para las cohortes de nacimiento posteriores a 1970 promedió 24.8%. Después de la participación de los jóvenes, las trayectorias y propensiones para las cohortes de nacimiento promedio antes y después de 1970 fueron notablemente similares. Sin embargo, las cohortes de nacimiento posteriores a 1970 siempre eran más propensas a ser empleadas, y trabajando en empleos de baja cualificación, aunque solo ligeramente.

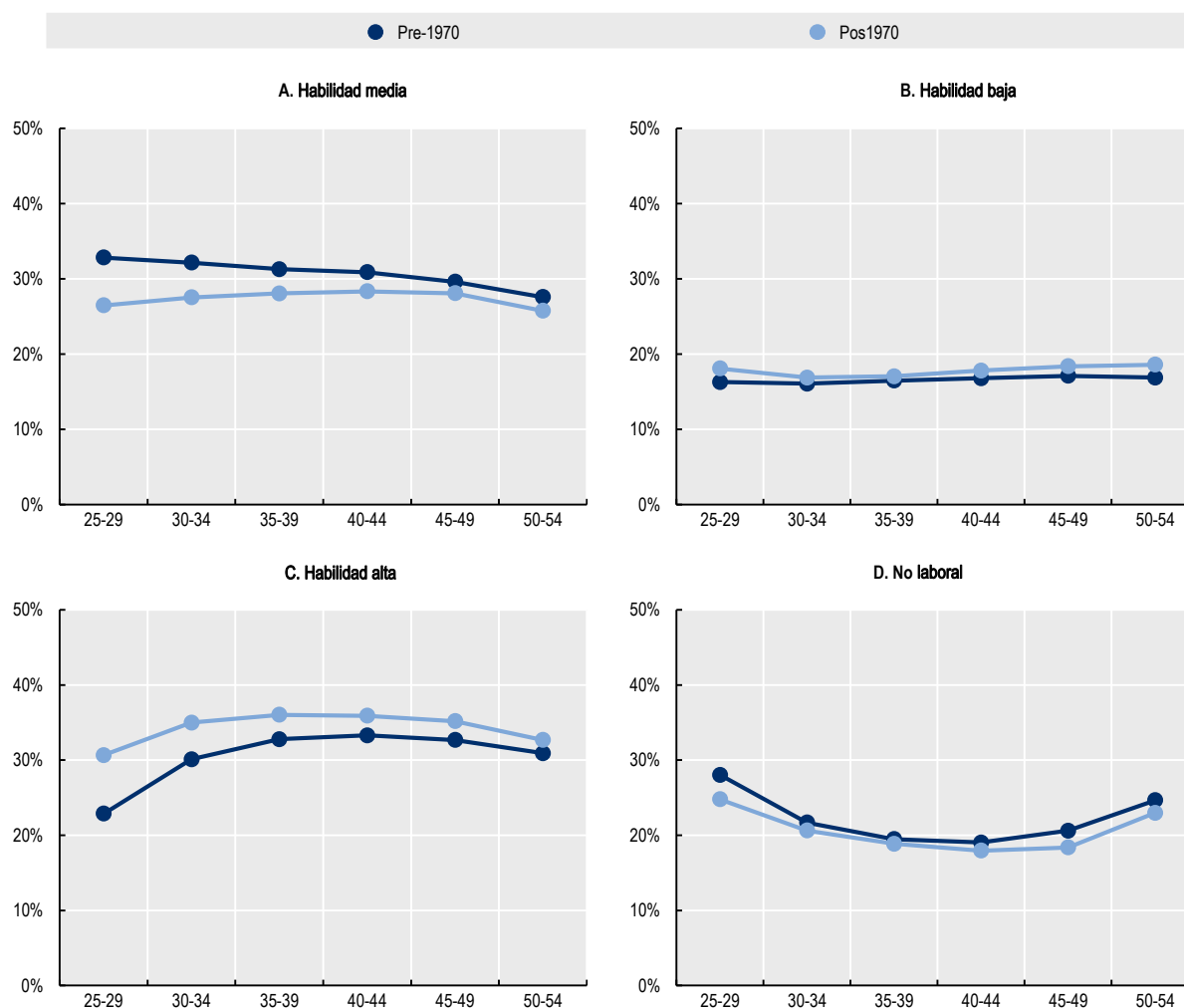
Aunque cada cohorte sucesiva entró en grupos de habilidades a diferentes velocidades, sus trayectorias profesionales siguieron caminos marcadamente similares. Dicho de otra manera, al examinar la Figura 4. 4, las líneas que muestran diferentes cuotas de empleo a diferentes edades para cada cohorte son, en gran medida, paralelas. Después de entrar en el mercado laboral en su juventud, cada cohorte ha progresado en el mercado laboral de manera similar.

La excepción son los patrones de ciclo de vida para las cuotas de empleo en ocupaciones de mediana cualificación y alta cualificación. Las cuotas de empleo no parecen estar disminuyendo para las cohortes posteriores a 1970 como lo hicieron con las cohortes antes de 1970. Ambos patrones se han vuelto más planos sugiriendo tal vez que los trabajadores jóvenes que ingresan a ocupaciones de mediana

calificación tienen menos probabilidades ahora de mejorar hacia ocupaciones de alta cualificación. Esto parece coherente con los hallazgos (Capítulo 5) sobre los graduados vocacionales, que parecen tener un patrón de carrera más plano ahora con respecto al pasado. También es coherente con las recientes constataciones sobre la disminución de los mercados laborales internos (Maurin y Signorelli, 2019<sup>[23]</sup>).

#### Figura 4.4. Las propensiones a trabajar en diferentes grupos de habilidades han sido impulsadas por la entrada diferencial de cohortes más jóvenes

Participaciones de diferentes grupos de ocupación a diferentes edades por cohorte de nacimiento



Nota: Los datos agrupados representan promedios de país no ponderados. Las acciones se calculan como la relación entre el número de trabajadores de un determinado grupo de aptitudes (o no empleo) y la población del grupo de edad pertinente. Los datos abarcan los años 1994-2018. Pre1970 abarca los años de nacimiento 1946-1970. Pos1970 consiste en los años de nacimiento 1970-1993. Países incluidos: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, la República Checa, la República Eslovaca, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

Fuente: Encuesta Europea de la Fuerza Laboral (EU-LFS).

StatLink 2 <https://stat.link/juclpr>

El análisis de esta sección muestra que, con la excepción de los años posteriores a la crisis financiera global, la tasa de separaciones y los destinos de los trabajadores que se separan de los empleos de mediana cualificación se han mantenido constantes. Los trabajadores más jóvenes son más propensos a entrar en empleos de baja y alta cualificación y son menos propensos a tomar empleos de mediana

calificación destacando la mayor importancia de la deserción por la disminución de la proporción de empleo de mediana cualificación. Oestablece una descomposición formal de las fuerzas de deserción, transición y tamaño de la cohorte sobre el cambio en las cuotas de empleo de aptitudes medias, lo que confirma que la deserción es el canal dominante que representa la disminución de las ocupaciones de mediana cualificación.

### 4.3. ¿Quiénes eran los trabajadores de mediana cualificación?

Si se examinan únicamente las transiciones de los trabajadores que se encuentran actualmente en puestos de trabajo de mediana cualificación, se echan de menos las decisiones del mercado laboral de las nuevas cohortes que se introducen en el mercado laboral. Como se mostró en la sección anterior, este es probablemente el mecanismo más destacado para las cuotas cambiantes de los grupos de cualificaciones. A medida que disminuye la proporción de ocupaciones de mediana cualificación, la probabilidad de que un trabajador encuentre un trabajo de este nivel de cualificación también disminuye, y la probabilidad de que encuentre un trabajo en ocupaciones de alta o baja cualificación aumenta. Por lo tanto, para dar cuenta de la imagen completa de "hacia dónde van los trabajadores de mediana cualificación", también se debe considerar lo que están haciendo hoy esos trabajadores que en el pasado *habrían sido* trabajadores de mediana cualificación. En resumen, hay que tener en cuenta los posibles cambios demográficos<sup>8</sup> de los trabajadores de mediana cualificación.

Para construir una imagen más clara de un "trabajador de mediana cualificación", es esencial definir su perfil "típico". Utilizando las variables que mejor identifican a un trabajador de mediana cualificación en el período en que comenzó la polarización del trabajo, este capítulo esboza el perfil de un trabajador de capacitación media durante veinte años antes. La sección 4.4 examinará a los trabajadores con este perfil para comparar sus resultados del mercado laboral con los trabajadores con el mismo perfil veinte años antes. Este enfoque ayuda a remediar el problema de la no utilidad de los resultados hipotéticos para las cohortes que entran en el mercado laboral en tiempos de más o menos puestos de trabajo de mediana cualificación y que, por lo tanto, pueden parecer muy diferentes a alguien que ocupa ese trabajo en el pasado.

El resto de esta sección se ocupa de identificar las características que mejor describen a un trabajador de mediana cualificación de tiempos pasados. El siguiente análisis pinta un cuadro de un trabajador típico de mediana cualificación que permanece relativamente constante en el tiempo y no cambia con los cambios en el mercado laboral.

#### 4.3.1. Los trabajadores de la mediana cualificación son predominantemente trabajadores sin un título terciario

Para determinar hacia dónde van los trabajadores de la mediana cualificación, es necesario encontrar un conjunto de características que mejor predigan el trabajo en las ocupaciones de las medianas cualificaciones. Lo ideal sería que estas características fueran independientes de las condiciones y los resultados del mercado de trabajo.<sup>9</sup>

*La educación fue el indicador más fuerte del trabajo de ocupaciones de mediana cualificación*

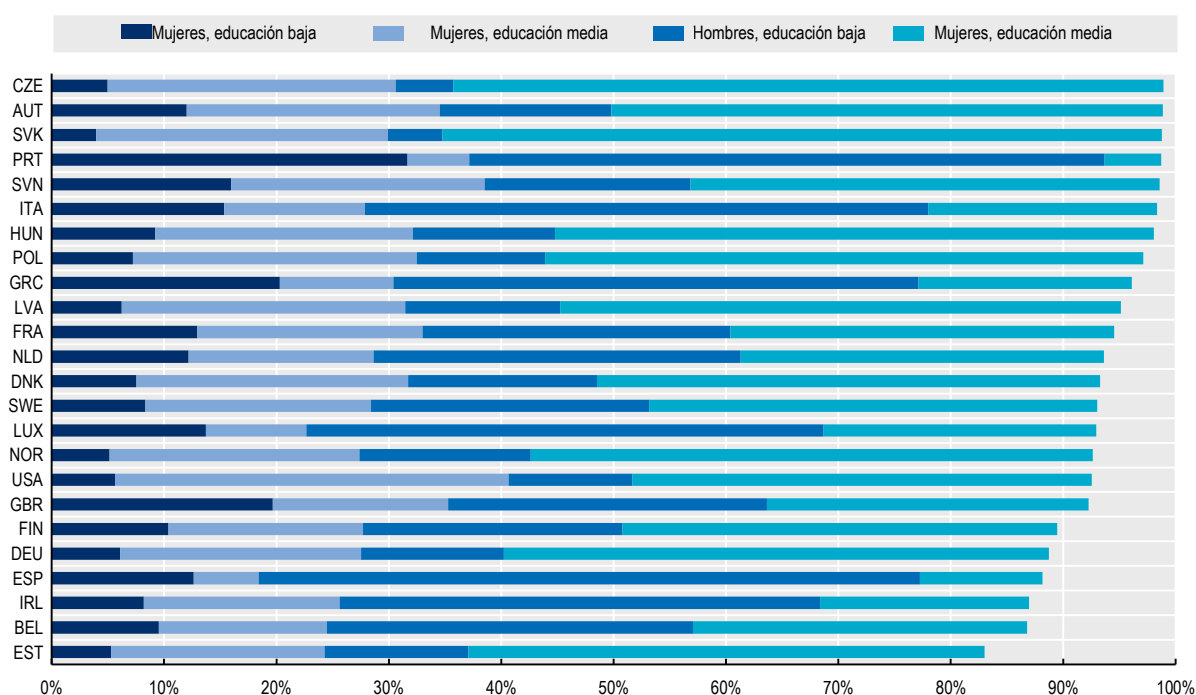
La educación era el mejor indicador de ser un trabajador de mediana cualificación veinte años antes. Figura 4.5 muestra la proporción de trabajadores de mediana cualificación divididos en cuatro categorías: hombres y mujeres por separado que tenían al menos un grado secundario superior pero ningún título terciario, y hombres y mujeres con menos de un grado de secundaria superior. Las acciones son promedio para cada país de los años 1994-1996 (los años varían dependiendo de la disponibilidad, véanse las notas de la figura). En todos los países de la OCDE para los que se dispone de datos, algo



más de 90% de los trabajadores de mediana cualificación carecían de un título terciario, y la proporción a lo que aumentaba era a más de 95% en diez de los países. La República Checa y Austria tuvieron la mayor proporción, mientras que Estonia y Bélgica tuvieron la proporción más baja con 83% y 86.8%, respectivamente.

#### Figura 4.5. Los trabajadores de mediana cualificación eran trabajadores sin un título terciario

Porcentaje de trabajadores de mediana cualificación por género y educación, 1994-1996 (promedio)



Notas: Mediados de la década de 2000 se refiere a 2004, 2005 y 2006. Para los recuentos sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia).

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/28oxqj>

Entre los que no tenían un título terciario, la mayoría de los trabajadores de mediana cualificación tenían al menos un grado secundario superior. En promedio, en la OCDE, 56.8% de los trabajadores de mediana cualificación poseían una educación secundaria superior. Las acciones más altas se encontraban en la República Eslovaca, Polonia y la República Checa, mientras que la proporción más baja de trabajadores de mediana cualificación con al menos un diploma de secundaria se encontró en España, Portugal y Grecia.<sup>10</sup> Más de un tercio de los trabajadores de mediana cualificación poseían menos de un diploma de secundaria, lo que implicaba que los empleos de mediana cualificación eran accesibles incluso para aquellos con poca educación.<sup>11</sup>

*Los trabajadores de mediana cualificación eran comúnmente hombres.*

El empleo de mediana cualificación también estaba dominado por hombres. Entre los trabajadores de mediana cualificación sin título terciario, un poco menos de dos tercios eran hombres en promedio en toda la OCDE. Entre los países para los que se dispone de datos, se encontraron las cuotas más altas en España y Luxemburgo, que contaban con participaciones masculinas de trabajadores de mediana

calificación sin un grado terciario superior a 70%. Las acciones más bajas se encontraron en Estados Unidos y Eslovenia. A pesar de tener la proporción más baja de hombres, estos todavía superaron 50% de los trabajadores de mediana cualificación en cada uno de estos países.

Aplicando aún más las disparidades de género en el trabajo de mediana cualificación, la proporción de hombres en el trabajo de capacitación media sin un grado secundario superior superó la proporción de mujeres con uno. Los hombres sin un grado secundario superior representan 26% de los trabajadores de mediana cualificación en promedio. Las mujeres que tenían al menos un grado de secundaria superior, pero menos que un título terciario, comprendían solo 18.6% de los trabajadores de mediana cualificación.

#### ***4.3.2. Tanto los trabajadores masculinos y femeninos de mediana cualificación eran más proclives a trabajar en la manufactura***

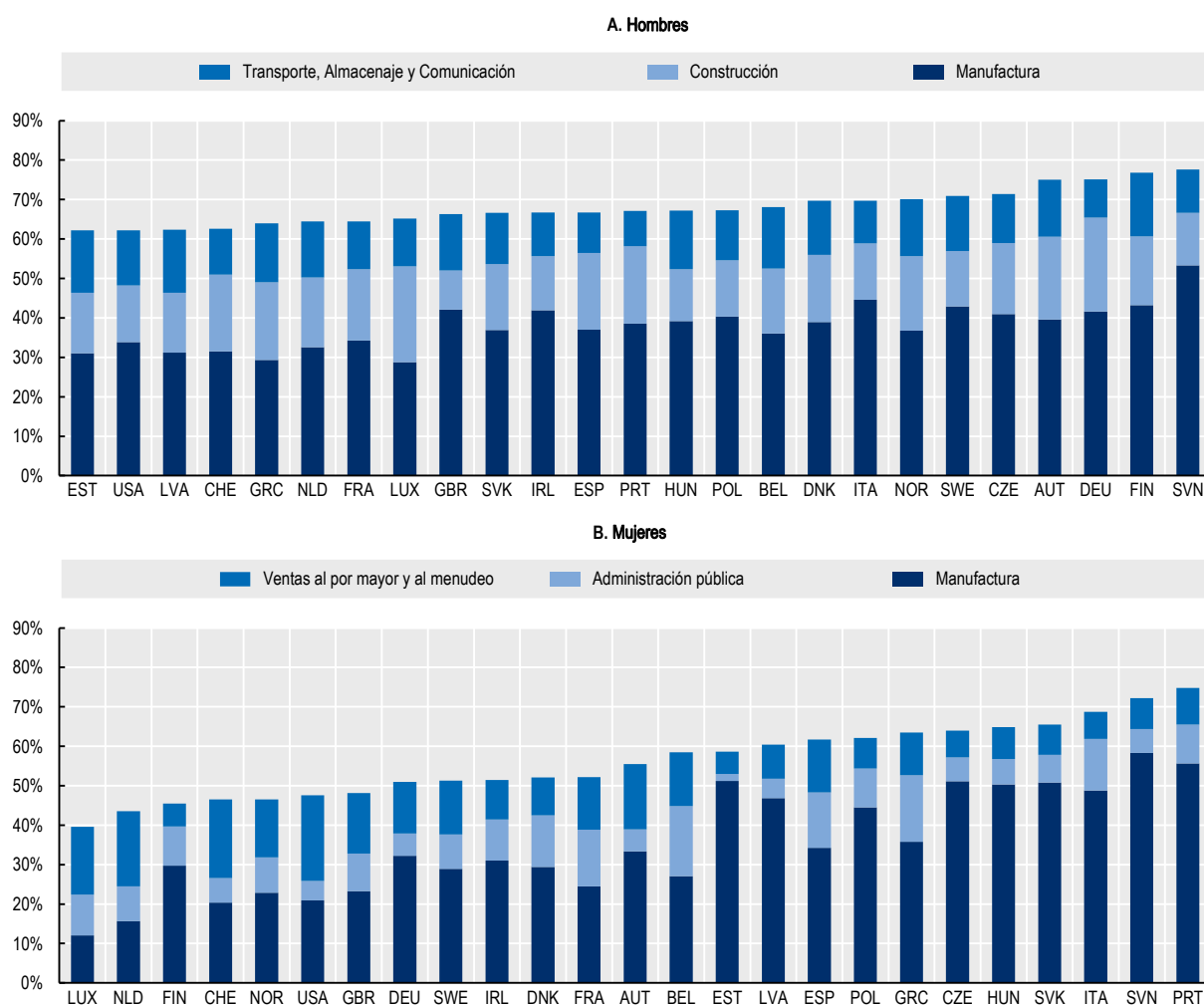
Aunque existían diferencias sustanciales de género entre los trabajadores de mediana cualificación, tanto hombres como mujeres eran más proclives a trabajar en la manufactura. Figura 4. 6 muestra la proporción de trabajadores de mediana cualificación para hombres y mujeres, respectivamente, en las tres industrias en las que eran más atraídos a trabajar. Tanto para hombres como para mujeres en el trabajo de mediana cualificación, la manufactura representó la industria de moda, empleando 37.7% de los hombres y 35.3% de las mujeres. Eslovenia e Italia emplearon la mayor proporción de trabajadores de mediana cualificación masculinos en la industria manufacturera. En el caso de las mujeres, Eslovenia y Portugal emplearon la mayor proporción de mujeres de mediana cualificación en la industria manufacturera, con 58.3% y 55.7%, respectivamente.

Las diferencias de género para los trabajadores de mediana cualificación son más evidentes en industrias distintas de la manufactura. En el caso de las mujeres, la siguiente industria más probable fue el comercio al por mayor y al por menor, que promedió 11.7% de las mujeres en el empleo de mediana cualificación, seguido de la administración pública, con 9.4%. Estados Unidos y los Países Bajos emplearon la mayor parte de las mujeres de mediana cualificación en el comercio al por mayor y al por menor, con 21.6% y 19.1%, respectivamente. En el caso de la administración pública, Bélgica con 17.8% y Grecia, con 16.9%, emplearon las cuotas más altas.

Los hombres de mediana cualificación eran más propensos a ser empleados en la construcción, así como en el transporte y almacenamiento. Después de la fabricación, la construcción empleó la mayor proporción de trabajadores varones de mediana cualificación en toda la OCDE, seguidos de transporte y almacenamiento con 16.8% y 13.3%, respectivamente. La mayor proporción de trabajadores en la construcción se encontró en Luxemburgo y Austria, con 24.3% y 21%, respectivamente. En el caso del transporte y el almacenamiento, la mayor proporción de trabajadores varones de mediana cualificación se encontraron en Finlandia y Letonia, con un poco más de 16% en ambos países.

## Figura 4. 6. Los trabajadores masculinos y femeninas de mediana cualificación se concentraron en la manufactura

Porcentaje de trabajadores de mediana cualificación por industria para hombres (Panel A) y para mujeres (Panel B), 1994-1996 (promedio)



Notas: Participación en la industria de los trabajadores de mediana cualificación a mediados de la década de 1990, 1994-1996. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia).

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta actual de población (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/0nym5b>

### *Las ocupaciones diferían mucho para los trabajadores de mediana cualificación por género*

Para los hombres, la distribución de la industria de los trabajadores de mediana cualificación se reflejó en sus ocupaciones más comunes. La Tabla 4.3 muestra las tres ocupaciones más probablemente detalladas en todos los países de la OCDE para los trabajadores de mediana cualificación de dos décadas anteriores por género.<sup>12</sup> Las ocupaciones más probables fueron los conductores, trabajadores de acabados en la construcción y los mecánicos y reparadores de maquinaria. Las tres ocupaciones más probables son indicativas de las tres industrias más probables: transporte y almacenamiento, construcción y fabricación.

**Tabla 4.3. Las ocupaciones de mediana cualificación variaron mucho según el género**

Las ocupaciones más comunes de la mediana cualificación por género, 1994-1996 (promedio)

Mujeres	Hombres
Secretarías	Camiones, conductores de entrega
Cajeras	Operadores de máquinas
Contables, oficinistas y secretarías	Acabados de construcción (pisos, cubiertas, aislamiento)

Notas: La primera fila es la ocupación más frecuente para cada género, la última fila es la tercera más frecuente. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

Las ocupaciones que más probabilidades tienen las mujeres de mediana cualificación no se derivaban claramente de las industrias más proclives a emplear a mujeres de mediana cualificación. Las mujeres de habilidad media tendían más a ser empleadas como secretarías, cajeras y contables o secretarías de auditoría. Estos dos últimos reflejan dos de las industrias modales con más probabilidades de emplear a trabajadoras de mediana cualificación: el comercio al por mayor y al por menor y la administración pública. La ocupación más probable, los secretarios/as, son empleados en todas las industrias y por lo tanto conforman la ocupación modal sin ningún vínculo explícito con la industria modal, la manufactura.<sup>13</sup>

#### 4.4. ¿A dónde van los trabajadores de mediana cualificación?

Esta sección une los resultados de las dos secciones anteriores. En primer lugar, muestra que los cambios en la composición de la población empleada no son la causa principal de la disminución de la proporción de acciones de empleo de mediana cualificación, cuestión que complica los resultados de la Sección 4.2. También establece que los grupos que probablemente hayan sido trabajadores de mediana cualificación en el pasado (Sección 4.3) experimentaron una menor tendencia a trabajar en empleos de mediana cualificación. El resto de la sección muestra que los grupos que previamente simpatizan para trabajar en empleos de mediana cualificación, especialmente los trabajadores con un grado de secundaria superior pero sin grado terciario, son ahora más propensos a trabajar en empleos de baja cualificación.

##### 4.4.1. La disminución del empleo de mediana cualificación no se debe principalmente a los cambios demográficos

La población en edad de trabajar está más educada hoy que veinte años antes. Este cambio por sí solo puede explicar la disminución del empleo de mediana cualificación. Esto complicaría los resultados en la Sección 4.2 porque los tipos de trabajadores que ocupan empleos de mediana cualificación hoy en día tienen un perfil demográfico diferente en comparación con los trabajadores de mediana cualificación dos décadas atrás. Para responder a la pregunta de si los cambios en la composición demográfica de la población trabajadora están haciendo que las cuotas de empleo de habilidades medias se reduzcan, el análisis pasa a un análisis de las cuotas de cambio.<sup>14</sup> El análisis de la participación en turnos descompone el cambio en la proporción del empleo de mediana cualificación en los cambios inducidos por los cambios en la composición de la fuerza de trabajo y los cambios en la tendencia a ser empleados en el empleo de mediana cualificación dentro de los grupos. En otras palabras, muestra cuál habría sido la proporción del empleo de mediana cualificación si la composición de la fuerza de trabajo no hubiera cambiado en cada país a lo largo de 20 años (efecto composición), así como si la propensión a trabajar en empleos de mediana cualificación entre individuos de cada grupo no hubiera cambiado en el mismo período de tiempo (propensión).<sup>15</sup>

El análisis en esta sección es más similar a Cortés, Jaimovich y Siu (2017<sup>[24]</sup>) que realizan un análisis similar para Estados Unidos. Los investigadores han realizado análisis similares para Alemania (Bachmann, Cim and Green, 2018<sup>[25]</sup>), Finlandia (Maczulskij y Kauhanen, 2017<sup>[26]</sup>) y el Reino Unido (Salvators, 2015<sup>[27]</sup>).

Un ejemplo sencillo ayuda a explicar el cambio compartido y a argumentar su importancia. De la Sección 4.3 se desprende que los trabajadores con un título terciario tienen menos probabilidades de trabajar en empleos de mediana cualificación en comparación con los trabajadores con menos educación. Si la proporción de la fuerza de trabajo con un grado terciario aumenta con el tiempo, es probable que la proporción de empleo en el trabajo de mediana cualificación disminuya. En este caso, los trabajadores de mediana cualificación no se están "moviendo". Los trabajadores de toda la distribución de la educación están posiblemente empleados en diferentes grupos de habilidades a las mismas tasas que antes, pero el cambio de composición hace que parezca que el empleo de mediana cualificación ha disminuido.

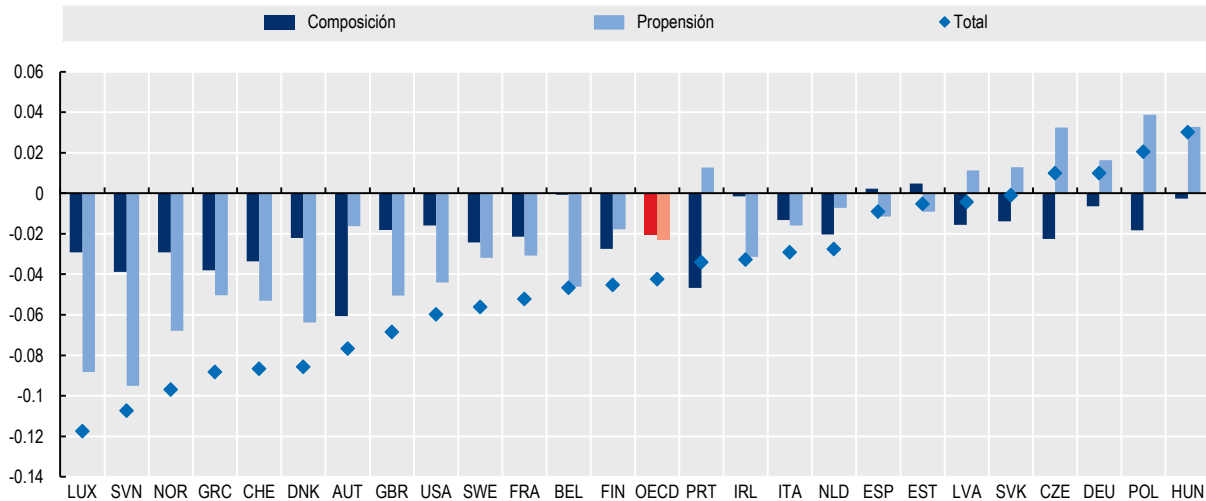
Una parte clave de la participación en turnos es la división de los trabajadores en grupos distintos. El análisis divide a los trabajadores en grupos mutuamente excluyentes y colectivamente exhaustivos basados en la educación y el género. El análisis de la sección anterior encontró que son los mejores predictores del empleo de habilidad media. La asociación entre estos predictores y el empleo de mediana cualificación es el factor decisivo para su inclusión. Son similares a las características demográficas utilizadas en Cortés, Jaimovich y Siu (2017<sup>[24]</sup>) que siguen la misma metodología para Estados Unidos.<sup>16</sup>

Los resultados de la participación en los turnos muestran que tanto los cambios en la composición como los cambios en la propensión al trabajo en empleos de mediana cualificación contribuyeron a la disminución de la proporción de empleo de mediana cualificación. En todos los países de la OCDE en la muestra, la proporción de empleo de mediana cualificación disminuyó en 4.2 puntos porcentuales.<sup>17</sup> Esa disminución se puede descomponer en la parte debido a cambios en la composición, 2.1 puntos porcentuales, y disminución de la propensión a trabajar en trabajos de mediana cualificación dentro de grupos, 2.3 puntos porcentuales. La disminución del empleo de cualificación media por cambio debido a los cambios en la composición no es sorprendente dado el aumento de la proporción de la población con un grado terciario.<sup>18</sup>

Las disminuciones en la propensión al trabajo en el empleo de mediana cualificación superan los efectos de composición en la mayoría de los países de la muestra (Figura 4.7). Luxemburgo, Eslovenia y Noruega registraron las mayores disminuciones del empleo de mediana cualificación debido a la disminución de la propensión en números absolutos. Los países con mayor disminución de la propensión como proporción de la disminución total de las cuotas de competencia media fueron Bélgica, Estonia, España e Irlanda.

### Figura 4.7. Reducción de la proporción de empleo de mediana cualificación debido (ligeramente más) a una disminución de la propensión a trabajar más que a cambiar la composición

Cambio de puntos porcentuales en la proporción del empleo de mediana cualificación debido a la composición y la propensión, de entre 1990 y mediados de 2010



Notas: Medios de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "medios de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Medios de 2010 se refieren a 2016-2018. La proporción de empleo de mediana cualificación en la población en edad de trabajar e incluye el no empleo como posible categoría. La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS) y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/hp16qt>

#### 4.4.2. Los trabajadores sin título terciario son más propensos a ser empleados en ocupaciones de baja cualificación

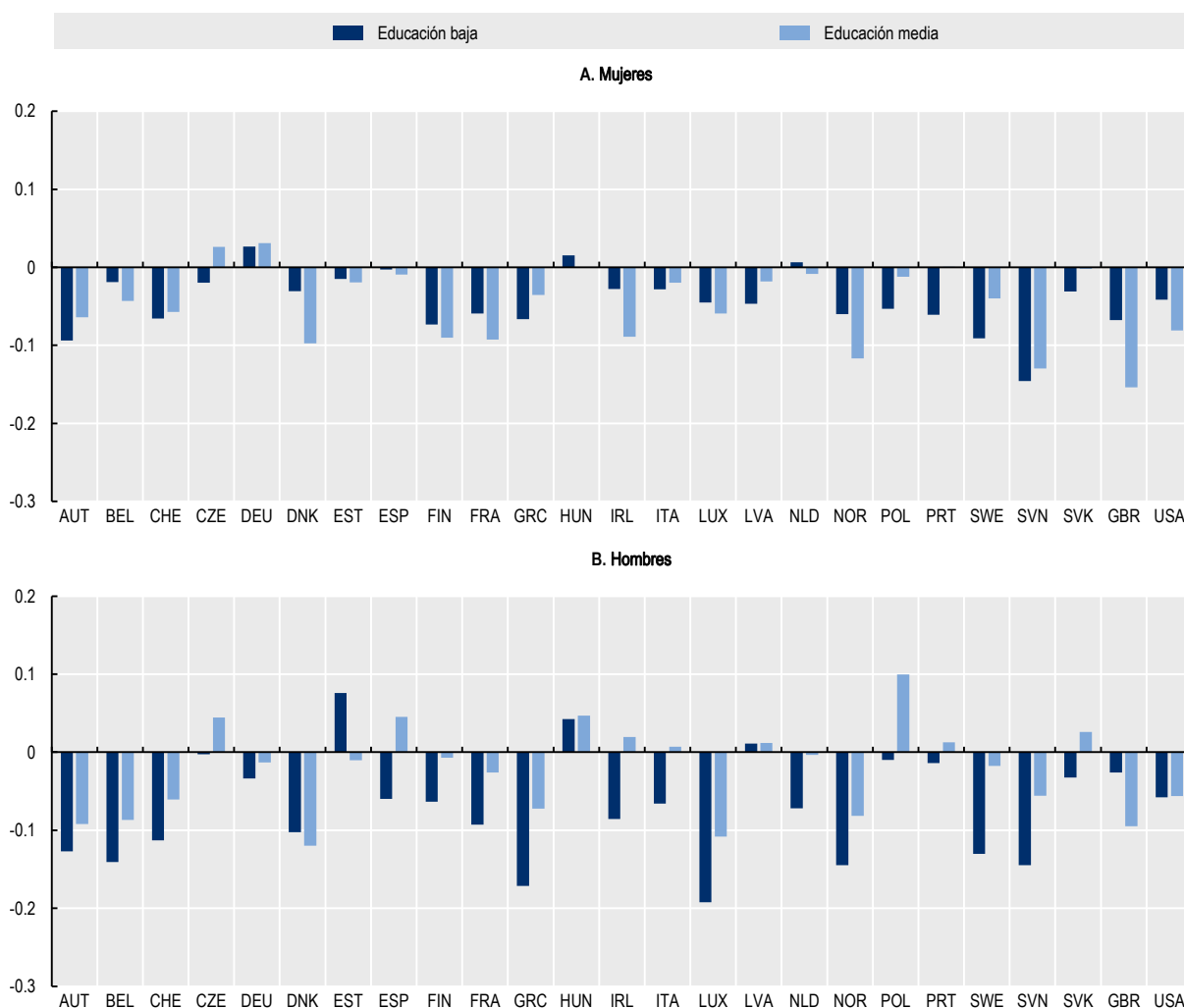
El análisis anterior de la participación en el turno confirmó que la propensión a trabajar en empleos de habilidades medias contribuyó a la disminución de la proporción de empleo de mediana cualificación. Los cambios en la composición de la fuerza de trabajo –mayores logros educativos y una mayor participación de las mujeres– son un factor que contribuye. El análisis no mostró dónde es cada vez más probable que los trabajadores laboren. Para ver dónde están trabajando, este análisis profundiza en las tendencias cambiantes de donde se emplean los trabajadores que probablemente sean de mediana cualificación.

*Los hombres de educación media solo han visto una modesta caída en la participación de empleo de mediana cualificación*

En todos los países de la OCDE para los que se dispone de datos, los trabajadores sin título terciario tienen menos probabilidades de trabajar en ocupaciones de mediana cualificación. Esto no es del todo sorprendente dada la disminución en general del empleo de mediana cualificación. Sin embargo, no se dio a todos los grupos que experimentarían una caída en su propensión a trabajar en ocupaciones de mediana cualificación. Los hombres de educación media han sido los menos afectados, ya que la proporción de la población trabajadora en ocupaciones de mediana cualificación ha bajado un poco más de 2 puntos porcentuales (Figura 4.8). Los hombres de baja educación vieron su participación disminuir en 7 puntos porcentuales. Las mujeres con educación baja y media experimentaron una disminución de poco más de 4 puntos porcentuales cada una.

### Figura 4. 8. La propensión a trabajar en ocupaciones de mediana cualificación cayó para todos los trabajadores sin un título de educación terciaria

Cambio de puntos porcentuales en la participación en empleos de mediana cualificación por grupos de género y educación, de mediados de 1990 a mediados de 2010



Notas: Para cada grupo, las barras informan del cambio en la proporción del número de trabajadores de ese grupo que tienen trabajos de mediana cualificación en la población en edad laboral de ese grupo. Medios de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los recuentos sin datos en 1994 "medios de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Medios de 2010 se refiere a 2016-2018.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS) y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

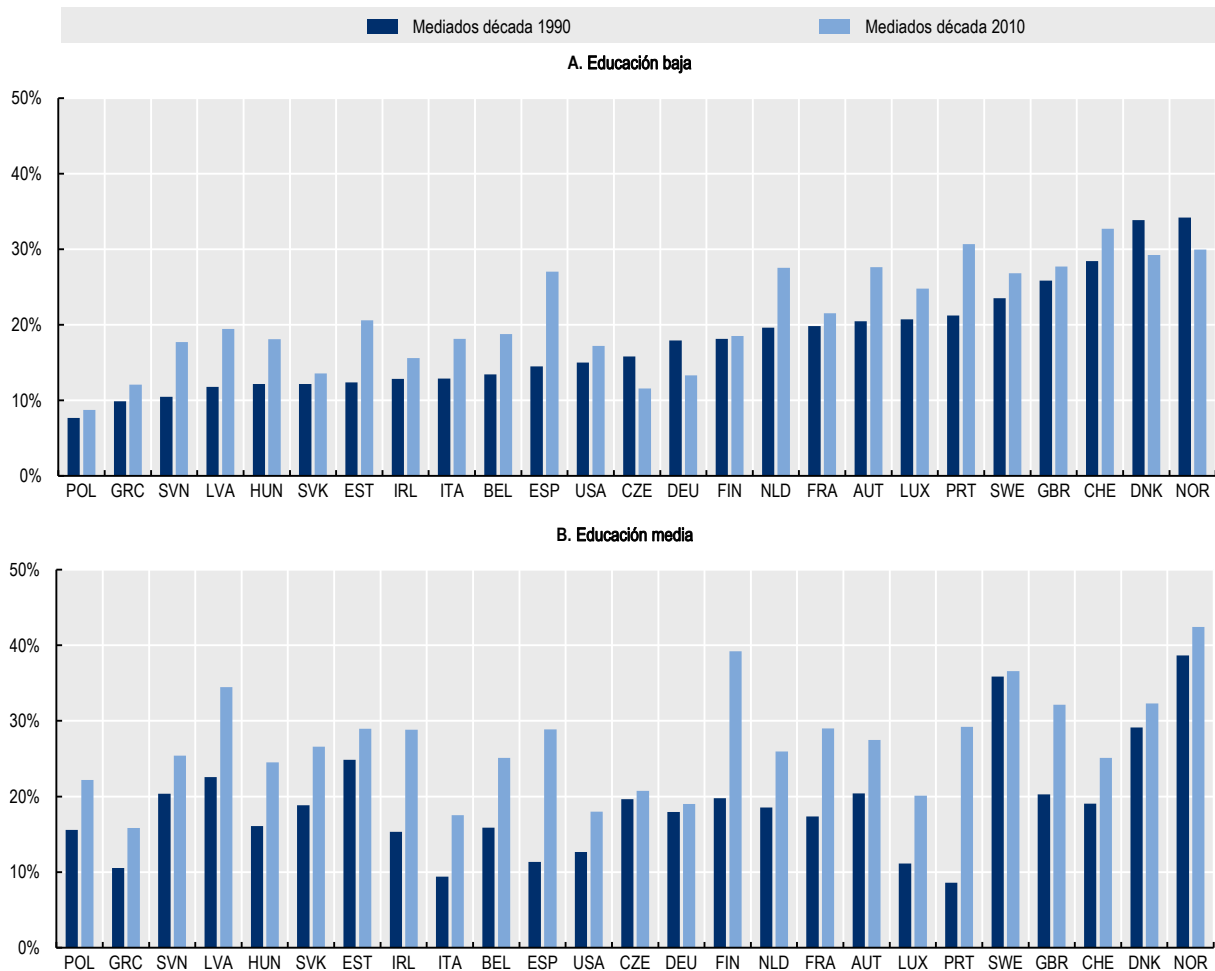
StatLink 2 <https://stat.link/lnpk16>

A medida que la proporción del empleo de ocupación media ha disminuido, los trabajadores sin título terciario son cada vez más propensos a trabajar en ocupaciones de baja cualificación. La Figura 4.9 muestra el aumento de puntos porcentuales en la propensión a trabajar en ocupaciones de baja cualificación para mujeres sin un título terciario. La cifra divide además a las mujeres empleadas en aquellas que no tienen un grado de secundaria superior, y aquellas con al menos un grado de secundaria superior, pero sin educación terciaria. El cambio es más pronunciado para las mujeres con educación media. La propensión de las mujeres con educación media empleadas

en ocupaciones de baja cualificación aumentó de 18.8% a 27% veinte años después. En el caso de las mujeres con baja educación, el aumento fue más moderado. Las mujeres de baja educación vieron que su propensión a trabajar en ocupaciones de baja cualificación creció de 17.8% a mediados de la década de 1990 a 21.2% a mediados de la década de 2010.<sup>19</sup>

### Figura 4.9. Las mujeres sin un grado terciario, más propensas a trabajar en ocupaciones de baja cualificación

Participación de las mujeres en ocupaciones de baja cualificación por educación, mediados de las décadas de 1990 y de 2010



Notas: Para cada grupo, las barras informan la proporción del número de mujeres de ese grupo que ocupan empleos de baja cualificación a la población en edad laboral de ese grupo. Mediados de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de 2010 se refiere a 2016-2018.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/br0if4>

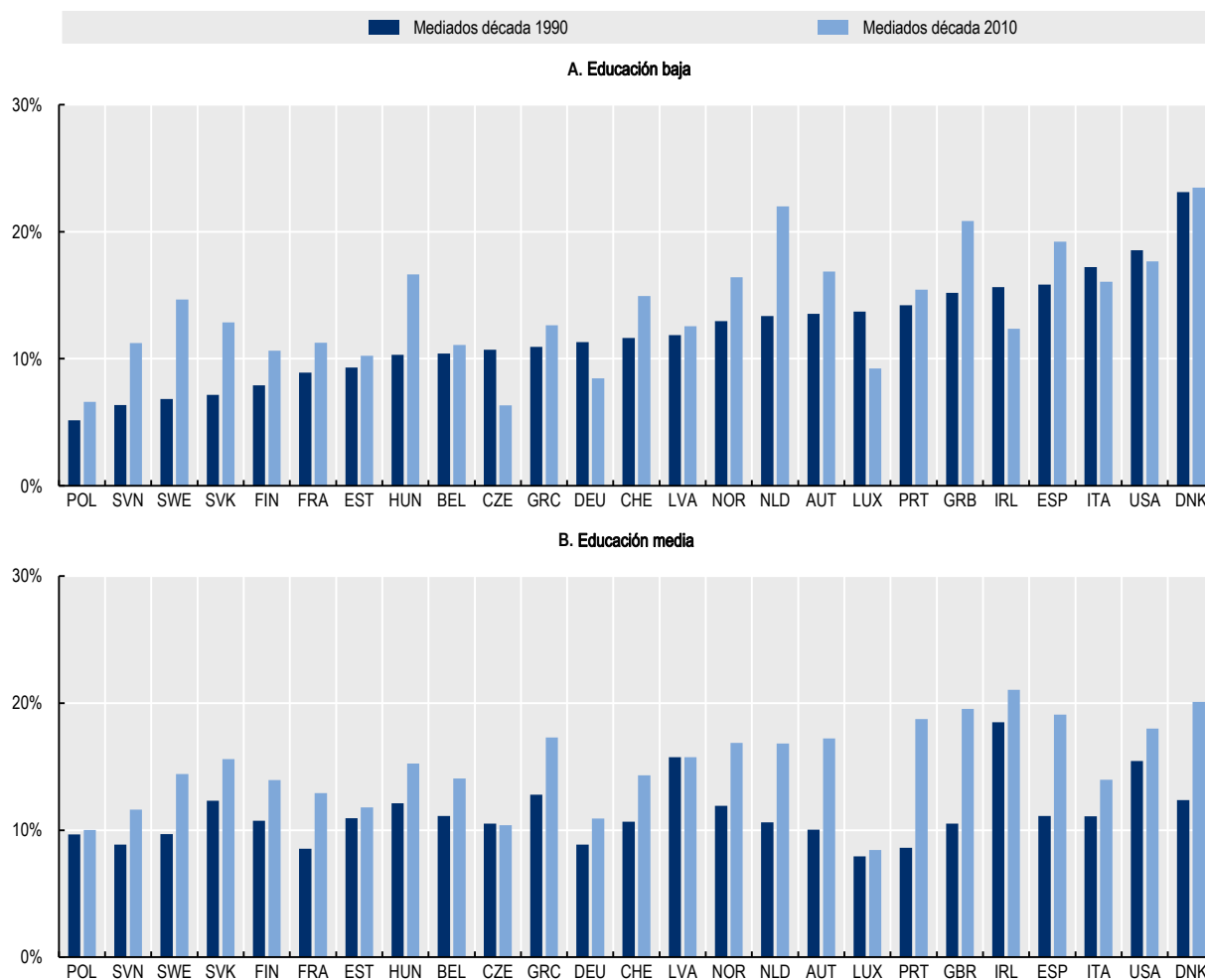
Las mujeres con educación media en España, Finlandia y Portugal experimentaron el mayor aumento en la propensión a trabajar en ocupaciones de baja cualificación. El aumento del punto porcentual en los tres



países superó 17%. Las mujeres con baja educación experimentaron el mayor aumento en la participación que trabaja en ocupaciones de baja cualificación en España, Estonia y Portugal.

#### Figura 4. 10. Los hombres sin título terciario también se sitúan cada vez más en ocupaciones de baja cualificación

Participación masculina en ocupaciones de baja cualificación por educación, a mediados de las décadas de 1990 y de 2010



Notas: Para cada grupo, las barras informan la relación entre el número de hombres de ese grupo que tienen trabajos de baja cualificación y la población en edad laboral de ese grupo. Mediados de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de la década de 2010 se refiere a 2016-2018.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

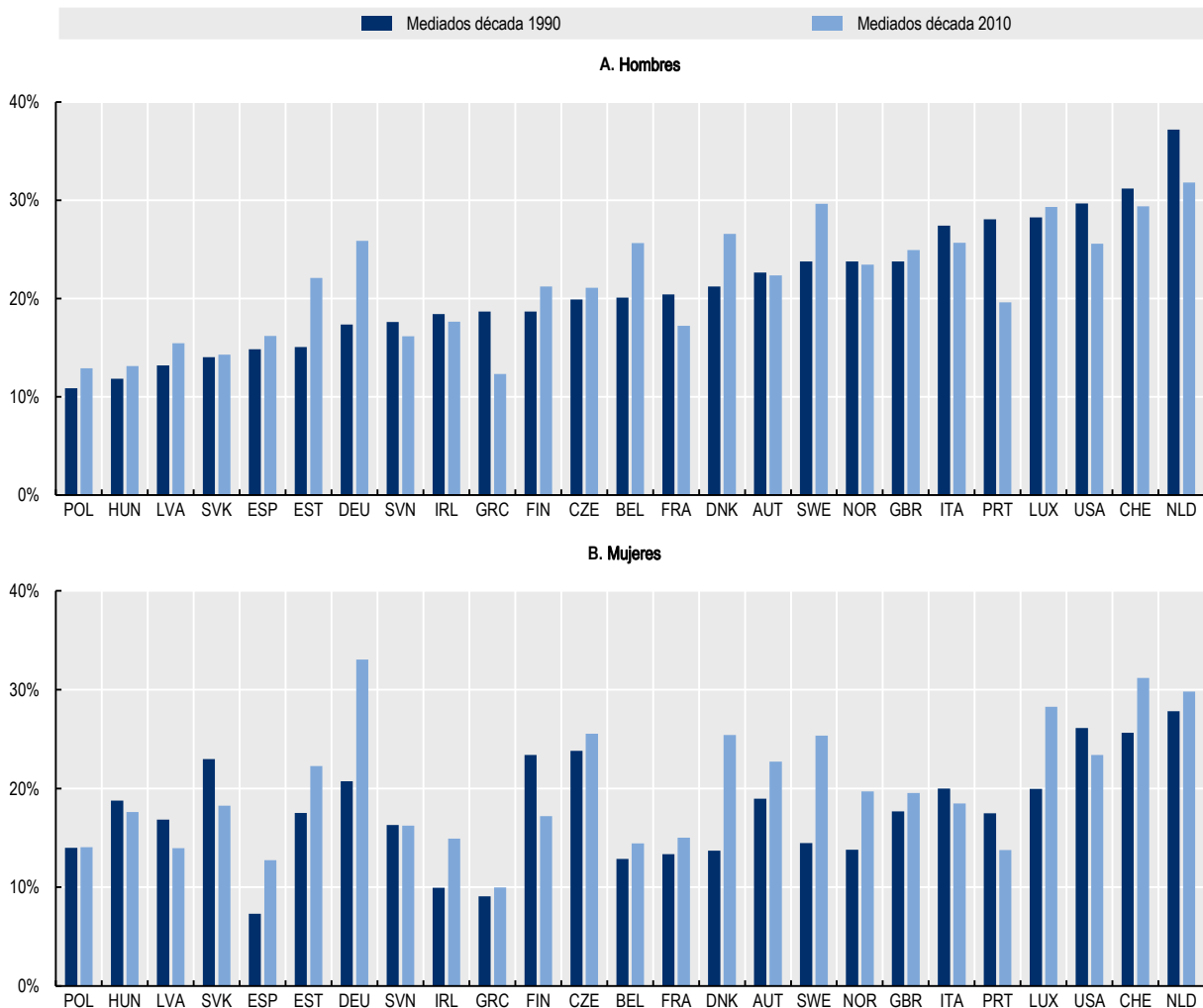
StatLink 2 <https://stat.link/9p1fwn>

La propensión a los hombres empleados sin título terciario a trabajar en ocupaciones de baja cualificación también se incrementó en todos los países de la OCDE. La Figura 4.10 muestra el cambio en la participación en las ocupaciones de baja cualificación para los trabajadores masculinos, con media y baja educación. Aunque es considerable, los hombres vieron un cambio más moderado hacia las ocupaciones de baja cualificación en comparación con las mujeres. La propensión de los hombres con baja educación

a trabajar en ocupaciones de baja cualificación aumentó de 12.1% a 14% en los veinte años anteriores de los países de la OCDE. En el caso de los hombres con educación media, el aumento fue mayor, pasando de 11.2% a 15.1%.

### Figura 4.11. Los hombres y mujeres con educación media son solo un poco más propensos a trabajar en ocupaciones de alta cualificación

Porcentaje de trabajadores con educación media en ocupaciones de alta cualificación por género, mediados de las décadas de 1990 y de 2010



Notas: Para cada grupo, las barras informan la relación entre el número de trabajadores de ese grupo que tienen trabajos de alta cualificación y la población en edad laboral de ese grupo. Mediados de los noventa se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para países sin datos en 1994, "mediados de 1990" son los tres primeros años con datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de 2010 se refiere a 2016-2018.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/zgo1n4>

Al examinar países individuales, es evidente que los hombres con educación media experimentaron un aumento mayor en la proporción de empleo de baja cualificación en comparación con los hombres de baja educación. Los hombres de baja educación en los Países Bajos, Suecia y Hungría experimentaron el

mayor aumento en la propensión a trabajar en ocupaciones de baja cualificación. Las tendencias aumentaron en 8.6, 7.8 y 6.3 puntos porcentuales, respectivamente. En el caso de los hombres con educación media, el mayor aumento se produjo en España, Portugal y el Reino Unido, donde los aumentos subieron a 8 puntos porcentuales en cada país.

*Los trabajadores con educación media de ambos géneros son menos propensos a trabajar en ocupaciones de alta cualificación, con algunas excepciones notables*

No hay un aumento correspondiente en la propensión a trabajar en ocupaciones de alta cualificación. En todos los países de la OCDE, la propensión a trabajar en ocupaciones de alta cualificación disminuyó en 0.5 puntos porcentuales para los hombres con educación media, y 0.4 puntos porcentuales para mujeres con educación media (Figura 4.11). En el caso de los hombres con baja educación, el cambio fue una disminución de 0.7%. Las mujeres con baja educación en los países de la OCDE no vieron ningún cambio en la propensión a trabajar en empleos de alta cualificación.<sup>20</sup>

Aunque la propensión a trabajar en ocupaciones de alta cualificación disminuyó, hubo algunos países que vieron un aumento sustancial en la proporción de trabajadores en ocupaciones de alta cualificación. En Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia, la proporción de mujeres de educación media en ocupaciones de alta cualificación aumentó en más de 5 puntos porcentuales. Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia (junto con Estonia) también tuvieron los mayores aumentos en la proporción de hombres de educación media que se movieron a ocupaciones de alta cualificación durante los veinte años anteriores. Curiosamente, muchos de estos países tienen un sistema de educación y formación profesional (VET) en el nivel de educación intermedia que parece funcionar particularmente bien (véase el Capítulo 5).

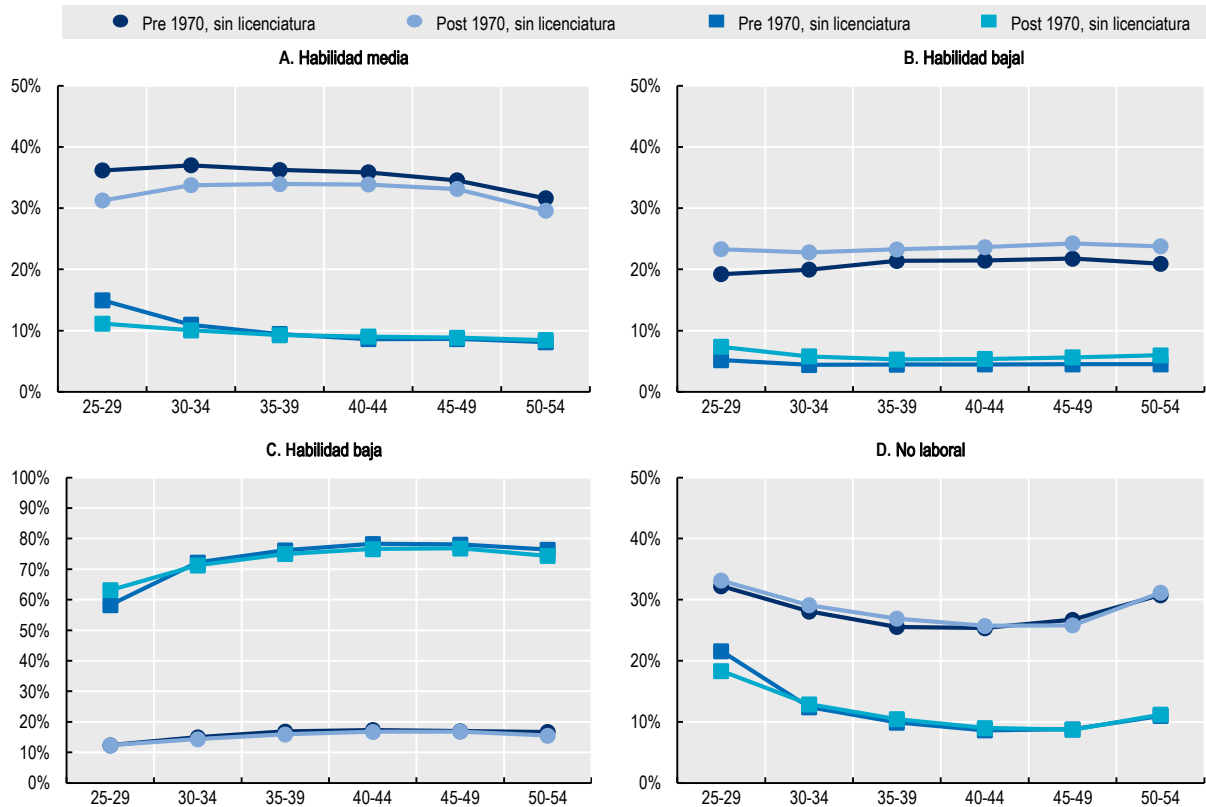
*El cambio de las propensiones de entrada para el empleo de mediana y baja cualificación se debe casi en su totalidad a los trabajadores sin educación terciaria*

Para cerrar el análisis, el capítulo vuelve al análisis de cohortes introducido al final de la Sección 4.2. La Figura 4.12 muestra de nuevo el ciclo de vida de las cuotas de empleo en el mercado de trabajo para las cohortes de nacimiento antes y después de 1970, pero esta vez se desglosan aún más por el logro educativo. Desglosar el ciclo de vida de las cuotas de empleo por parte de la educación se dirige a los trabajadores con más probabilidades de haber sido de mediana cualificación en el pasado (Sección 4.3)

El cambio de las propensiones de entrada para el empleo de mediana y baja cualificación se debe casi en su totalidad a los trabajadores sin una educación terciaria. Este hallazgo refuerza los principales resultados desde el comienzo de esta sección. Hay pocos cambios en las propensiones de entrada o en las trayectorias del ciclo de vida para el empleo de alta cualificación y el no empleo por parte del logro educativo. Del mismo modo, los trabajadores con una educación terciaria no muestran diferencias perceptibles antes y después de 1970 con respecto al empleo de mediana y baja cualificación. El cambio más importante es que los trabajadores sin título terciario tienen menos probabilidades de trabajar en el empleo de mediana cualificación y más propensos a trabajar en los de baja cualificación. Las trayectorias a la vista son bastante similares con patrones de entrada que muestran la mayor diferencia entre las cohortes de nacimiento antes y después de 1970 sin una educación terciaria.

### Figura 4. 12. Propensión para trabajar en diferentes grupos de habilidades impulsados principalmente por la entrada diferencial de cohortes más jóvenes sin un grado terciario

Participación en diferentes grupos de ocupación de habilidades a diferentes edades por cohorte de nacimiento y educación



Notas: Los datos agrupados representan promedios de país no ponderados. La participación se calcula como la relación entre el número de trabajadores de un determinado grupo de aptitudes (o no empleo) y la población del grupo de educación por edad correspondiente. Los datos abarcan los años 1994-2018. Previa a 1970 abarca los años de nacimiento 1946-1970. Posterior a 1970 consiste en los años de nacimiento 1970-1993.

Fuente: Encuesta europea sobre la fuerza de trabajo (EU-LFS).

StatLink 2 <https://stat.link/6gw358>

## 4.5. Observaciones finales

La proporción de empleos de mediana cualificación en los mercados laborales de la OCDE ha disminuido en las últimas tres décadas. Los puestos de mediana cualificación representaron una gran parte del empleo en general, pero la automatización y la deslocalización han reducido la proporción de empleo de mediana cualificación en relación con las ocupaciones de baja cualificación y alta cualificación, una tendencia que se ha visto en la polarización del empleo. Lo que está sucediendo a los trabajadores que anteriormente podrían haber esperado ser empleados en ocupaciones de mediana cualificación es una cuestión duradera y una pregunta para los gobiernos de los países de la OCDE.

En el pasado, el empleo en ocupaciones de habilidades medias proporcionaba a muchos trabajadores un buen nivel de vida. La disminución de las oportunidades de empleo en estas ocupaciones ha significado que los trabajadores que anteriormente hubieran ocupado estos puestos de trabajo estén cada vez más empleados en ocupaciones de baja cualificación.

El cambio en la proporción de empleos de mediana cualificación hacia el empleo de baja y alta cualificación se ha producido principalmente por la deserción, al menos en los países europeos. Es decir, a través de cohortes de trabajadores más jóvenes que tienen menos probabilidades de entrar en la fuerza de trabajo en empleos de mediana cualificación, y más probabilidades de comenzar en empleos poco cualificados y, en menor medida, en trabajos altamente cualificados. Sus trayectorias laborales posteriores a lo largo del ciclo de vida son un factor contribuyente pero secundario. Los trabajadores sin un título de educación terciaria están descendiendo en la escala laboral. En comparación con hace veinte años, los trabajadores sin título terciario tienen menos probabilidades de trabajar en ocupaciones de mediana cualificación. Dicha disminución de probabilidades ha sido igualada casi exactamente por un aumento en el empleo de baja cualificación para este grupo. El análisis de este capítulo, sin embargo, se basa en datos transversales y de encuestas de paneles de toda Europa y Estados Unidos. Se necesitaría un análisis más completo para generalizar plenamente estas conclusiones a toda la OCDE.

Aunque la respuesta a la pregunta de qué está sucediendo a los trabajadores de mediana cualificación parece más sombría de lo esperado, algunos países están teniendo un buen desempeño en mitigar los efectos adversos de la polarización del empleo. En las últimas dos décadas en Alemania, Dinamarca, Noruega y Suecia, el aumento de las cuotas de empleo de los trabajadores con educación media en ocupaciones de alta cualificación fue casi tan considerable como el aumento de su empleo en ocupaciones de baja cualificación. El éxito relativo de estos países muestra que los buenos empleos para los trabajadores de mediana cualificación no se deben necesariamente a fuerzas estructurales insuperables. La automatización y la globalización han reducido el número de oportunidades de empleo de mediana cualificación para los trabajadores sin título terciario. Sin embargo, los países que han mejorado las oportunidades de empleo para los trabajadores de mediana cualificación comparten un conjunto de políticas comunes. Cuentan con instituciones y prácticas sólidas en torno al diálogo social, así como un énfasis en la educación y la formación vocacionales (Capítulo 5). La aplicación explícita de estas políticas a la dinámica estudiada en este capítulo se dejará para futuras investigaciones.

## Referencias

- Acemoglu, D. y D. Autor (2011), "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings", en Ashenfelter, O. y D. Card (eds.), *Manual de Economía Laboral*, [http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218\(11\)02410-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0169-7218(11)02410-5). [20]
- Acemoglu, D. y P. Restrepo (2018), "Artificial Intelligence, Automation and Work", *NBER Working Paper Series*, No. 24196, NBER, Cambridge, MA. [13]
- Autor, D. (2015), *Polanyi's Paradox and the Shape of Employment Growth*. [11]
- Autor, D. (2015), "Why are there still so many jobs? The history and future of Workplace automation", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 29/3, pp. 3-30. [12]
- Autor, D. (2010), *The Polarization of Job Opportunities in the U.S. Labor Market Implications for Employment and Earnings*, The Hamilton Project, Washington, D.C., [https://www.hamiltonproject.org/papers/the\\_polarization\\_of\\_job\\_opportunities\\_in\\_the\\_u.s.\\_labor\\_market\\_implica](https://www.hamiltonproject.org/papers/the_polarization_of_job_opportunities_in_the_u.s._labor_market_implica) (consultado el 13 de enero de 2020). [8]
- Autor, D. y D. Dorn (2013), "The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market", *American Economic Review*, Vol. 103/5, pp. 1553 a 1597. [7]
- Autor, D. y D. Dorn (2009), "This Job is 'Getting Old': Measuring Changes in Job Opportunities using Occupational Age Structure", *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol. 99/2, pp. 45-51. [30]
- Autor, D., F. Levy y R. Murnane (2003), "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118/4, pp. 1279-1334, <https://economics.mit.edu/files/11574> (consultado el 8 de diciembre de 2017). [3]
- Bachmann, R., M. Cim y C. Green (2018), "Long-run Patterns of Labour Market Polarisation: Evidence from German Micro Data", *Ruhr Economic Papers*, No748, RWI. [25]
- Cazes, S. y M. Tonin (2010), "Employment protection legislation and job stability: A European cross-country analysis", *International Labour Review*, Vol. 149/3, pp. 261-285, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1564-913X.2010.00087.x>. [32]
- Cortés, G. (2016), "Where Have the Middle-Wage Workers Gone? A Study of Polarization Using Panel Data", *Journal of Labor Economics*, Vol. 34/1, pp. 63-105, <http://dx.doi.org/10.1086/682289> [9]
- Cortés, M., N. Jaimovich y H. Siu (2017), "Disappearing Routine Jobs: Who, How, and Why?", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 91, pp. 69-87. [24]
- Dorn, D. (2009), "Data Appendix", en *Essays on Inequality, Spatial Interaction, and the Demand for Skills*, Dissertation University of St. Gallen no 3613, september., [https://www.ddorn.net/data/Dorn\\_Thesis\\_Appendix.pdf](https://www.ddorn.net/data/Dorn_Thesis_Appendix.pdf) (consultado el 17 de abril de 2019). [19]
- Goos, M. y A. Manning (2007), "Lousy and Lovely Jobs: The Rising Polarization of Work in Britain", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 89/1, pp. 118-133, <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/rest.89.1.118> (consultado el 4 de agosto de 2017). [4]

- Goos, M., A. Manning and A. Salomons (2014), "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring", *American Economic Review*, Vol. 104/8, pp. 2509-2526, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.8.2509>. [18]
- Goos, M., A. Manning and A. Salomons (2009), "Job Polarization in Europe", *American Economic Review*, Vol. 99/2, pp. 58-63, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.99.2.58>. [5]
- Helper, S., T. Krueger y H. Wial (2012), *Why Does Manufacturing Matter? Which Manufacturing Matters? A Policy Framework*, Metropolitan Policy Program at the Brookings Institution. [1]
- Hofer, H., G. Titelbach y S. Vogtenhuber (2017), "Polarization in the Austrian Labour Market?", *Economy and Society*, Vol. 43/3, pp. 379-404. [15]
- Hyatt, H. y J. Spletzer (2013), "The recent decline in employment dynamics", *IZA Journal of Labor Economics*, Vol. 2/1, p. 5, <http://dx.doi.org/10.1186/2193-8997-2-5>. [29]
- Jaimovich, N. y H. Siu (2014), "The Trend is the Cycle: Job Polarization and Jobless Recoveries", *NBER Working Paper Series*, No. 18334, NBER, <http://www.nber.org/papers/w18334>. [21]
- Maczulskij, T. y M. Kauhanen (2017), "Where do workers from declining routine jobs go and does migration matter?", *Työpapereita Working Papers*, No. 314, Labour Institute for Economic Research. [26]
- Maurin, E. y S. Signorelli (2019), *The Decline in Internal Labor Markets and Technological Change*, Working Paper. [23]
- OCDE (2019), *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/689afed1-en>. [2]
- OCDE (2018), *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2018*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2018-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en). [14]
- OCDE (2017), "How technology and globalisation are transforming the labour market", in *Annexes of Chapter 3 of the OECD Employment Outlook 2017*, OECD Publishing, París, <https://www.oecd.org/els/emp/Employment-Outlook-2017-Annexes-Chapter-3.pdf>. [6]
- OCDE (2017), *Perspectivas de Empleo de la OCDE 2017*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2017-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2017-en). [10]
- OCDE (2009), *Perspectivas de empleo de la OCDE 2009: Abordar la crisis del empleo*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2009-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-en). [31]
- Oesch, D. y G. Piccitto (2019), "The Polarization Myth: Occupational Upgrading in Germany, Spain, Sweden, and the UK, 1992-2015", *Work and Occupations*, Vol. 46/4, pp. 441-469, <http://dx.doi.org/10.1177/0730888419860880>. [17]
- Salvatori, A. (2015), "The anatomy of job polarisation in the UK", *IZA Discussion Paper*, No. 9193, IZA, <https://www.iza.org/publications/dp/9193>. [27]
- Schmitt, J., H. Shierholz y L. Mishel (2013), "Don't Blame the Robots", *EPI-CEPR Working Paper*, Economic Policy Institute, Washington, DC, <https://www.epi.org/publication/technology-inequality-don-t-blame-the-robots/>. [28]

- Smith, C. (2013), "The Dynamics of Labor Market Polarization", *Finance and Economics Discussion Series*, No. 2013-57, Federal Reserve Board, [22]  
<https://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2013/201357/201357abs.html>.
- Tohlin, M. (2019), "Polariseringsmyten. Försvinner verkligen de medelkvalificerade jobben?". [16]



## Anexo 4.A Fuentes de datos

A menos que se indique lo contrario, todas las muestras utilizan la población en edad de trabajar definida como individuos de 16-64 años. Algunas muestras restringen aún más el rango de edad a los trabajadores más jóvenes (16-24 años), a la edad adulta (25-54) y a los trabajadores mayores (55-64).

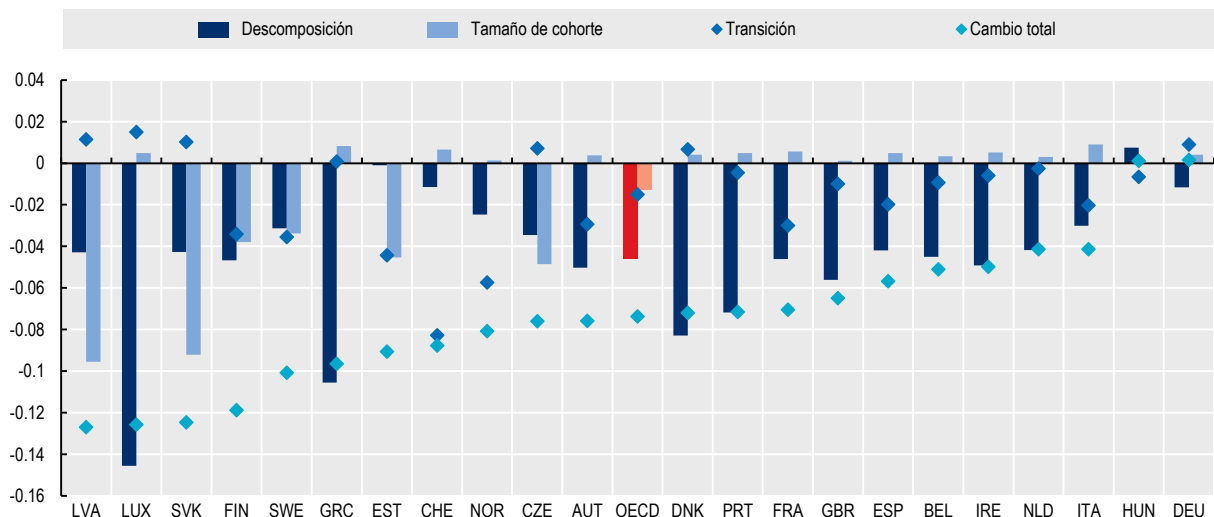
- **Encuesta Europea de la Fuerza Laboral (EU-LFS).** La EU-LFS es la mayor encuesta de muestras de hogares europeos que abarca la participación de la fuerza de trabajo de personas de 15 años o más, así como de personas ajenas a la fuerza de trabajo. Los institutos nacionales de estadística diseñan y ejecutan sus respectivas encuestas de mano de obra. Eurostat armoniza y distribuye los microdatos en consulta con los respectivos institutos nacionales de estadística. Todos los miembros de la OCDE que sean miembros de la Unión Europea o sean países de la AELC se incluyen en este estudio, con la excepción de Islandia.
- **Panel Socioeconómico Alemán (GSOEP).** El GSOEP es una encuesta longitudinal de hogares privados en Alemania de 1984 a 2016. La base de datos es producida por el Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). La encuesta abarca temas de la fuerza de trabajo, así como la composición, la salud y la satisfacción de los hogares.
- **Encuesta de población actual (CPS) incluyendo suplementos.** El CPS es una encuesta mensual de hogares realizada por la Oficina del Censo de Estados Unidos en nombre de la Oficina de Estadísticas Laborales. La encuesta proporciona información sobre la fuerza de trabajo sobre los miembros del hogar mayores de 15 años. Además del cuestionario principal, cada mes un cuarto de los encuestados rotan fuera de la encuesta y proporcionan información sobre los ingresos.
- **Estadísticas de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida (EU-SILC).** La EU-SILC es una encuesta europea de muestras de hogares que cubre los ingresos, la pobreza, la exclusión social, las condiciones de vida y los resultados del mercado laboral. La EU-SILC comenzó en 2004 y ahora abarca a todos los países de la UE, Islandia, Noruega y Suiza. La encuesta contiene tanto una encuesta transversal como un elemento longitudinal que observa a los individuos a lo largo del tiempo. La parte longitudinal se emplea en este capítulo para realizar un seguimiento de las transiciones del mercado de trabajo.

## Anexo 4.B. Descomposición de la transición de la deserción

El análisis gráfico que se encuentra en la Figura 4. 4 de la diferencia entre las transiciones y la deserción por las causas de la disminución del empleo de mediana cualificación es útil, pero incompleta. El Anexo Figura 0. 1 muestra los resultados de una descomposición analítica más rigurosa de la contribución de la deserción, las transiciones y el tamaño de las cohortes a la disminución de las participaciones de empleo de mediana cualificación. La deserción se entiende como la contribución de cohortes más jóvenes que muestran diferentes propensiones a entrar en diferentes grupos de ocupación y no empleo cuando son jóvenes (25-29 o 30-34, por ejemplo) mientras que las cohortes de mayor edad salen del mercado laboral. Las transiciones están destinadas a capturar cómo cambian las propensiones a medida que envejecen las cohortes, y si estas trayectorias han cambiado significativamente para las cohortes de nacimiento posteriores. Por último, el tamaño de la cohorte captura el hecho de que el análisis examina el cambio en el empleo de habilidad media a lo largo del tiempo, y las cohortes de nacimiento aparecen a diferentes edades en diferentes momentos en el tiempo. Por lo tanto, la proporción de empleo de mediana cualificación puede cambiar –manteniendo constantes la deserción y las transiciones– si el tamaño de la cohorte de nacimiento varía.

### Anexo Figura 4.B.1. La deserción representa la mayor parte de la disminución de la proporción de empleo de mediana cualificación

Descomposición del cambio en la proporción de empleo de mediana cualificación por deserción, transiciones y tamaño de la cohorte, 1995-2018.



Notas: Las unidades son cambios de punto porcentual. El período de tiempo para el cambio en la proporción del empleo de mediana cualificación es el promedio de 1995-2001 y 2013-2018. La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: Encuesta Europea de la Fuerza Laboral (EU-LFS).

StatLink 2 <https://stat.link/pu9f27>

El análisis más formal muestra que la deserción es el principal mecanismo para la disminución de las cuotas de empleo de mediana cualificación. La figura muestra la proporción del cambio en las cuotas de empleo de mediana cualificación debido a la deserción, las transiciones y el tamaño de la cohorte. Los cambios totales notificados difieren de los que se muestran en Figura 4.1 debido a diferentes períodos de tiempo. La primera conclusión principal es que el componente de deserción es fuertemente negativo para casi todos los países, y en todos los países excepto cinco (Estonia, Hungría, Noruega, Suecia y Suiza) la contribución de deserción es mayor que la de las transiciones. Esto indica que la menor propensión a entrar en el empleo de mediana cualificación para los trabajadores más jóvenes está impulsando el cambio. En segundo lugar, el componente de transición es heterogéneo entre los países. Pocos países muestran una fuerte contribución negativa de las transiciones (Estonia, Noruega y Suiza), mientras que otros muestran incluso una contribución positiva. En los países donde el componente de transición es positivo, implica que si las tasas de entrada fueran iguales entre las cohortes de edad, la proporción del empleo en materia de mediana cualificación, en realidad aumentaría con el tiempo. En promedio, la deserción representa un poco menos de dos tercios del cambio en el empleo de mediana cualificación con el resto dividido casi uniformemente entre las transiciones y el tamaño de la cohorte.

## Derivación de deserción y descomposición de la transición

Lo que sigue es la derivación de la descomposición en los dos componentes (deserción y transición), así como los pesos poblacionales de la cohorte de edad. La derivación cubre el caso general de cuando el período de tiempo de la descomposición se alinea perfectamente con el mínimo y máximo de los grupos de edad. Sin embargo, la descomposición generaliza a los intervalos de tiempo arbitrarios y a los casos en que las cohortes no son perfectamente observables. El análisis se centra en la descomposición de cohortes para trabajos de mediana cualificación (pero el mismo razonamiento/cálculo se mantiene para otros tipos de puestos de trabajo y no empleo).

Hay tres dimensiones: grupo de edad  $j$ , cohorte  $c$  y tiempo  $t$ . Tenga en cuenta que hay una correspondencia inequívoca entre cualquier par de estos índices y el tercero. Por ejemplo, el grupo  $j$  en el momento  $t$  identifica completamente la cohorte  $c$ . Pero al mismo tiempo la cohorte  $c$  y el grupo  $j$  identifican perfectamente el tiempo  $t$ , etc. Para aclarar las ideas, una unidad de tiempo en la derivación es mismo intervalo que el intervalo del grupo de edad. En la Figura 4.4 los grupos de edad cubren 5 años.

La derivación primero procede con definiciones. Siendo  $M_{i,t}^j$  el número de personas del grupo  $j$  en trabajos de mediana cualificación a la hora  $t$  (para la cohorte  $i$ ) y el número de personas  $P_{i,t}^j$  del grupo  $j$  en el momento  $t$ . Tenemos, suponiendo que la cohorte  $c$  está en el grupo de edad 1 en el momento  $t$

$$S_t = \frac{\sum_{j=1}^k M_{c-j+1,t}^j}{\sum_{j=1}^k P_{c-j+1,t}^j} = \frac{\sum_{j=1}^k \left( \frac{M_{c-j+1,t}^j}{P_{c-j+1,t}^j} \right) P_{c-j+1,t}^j}{\sum_{j=1}^k P_{c-j+1,t}^j} = \sum_{j=1}^k (M_{c-j+1,t}^j / P_{c-j+1,t}^j) w_t^j = \sum_{j=1}^k s_{c-j+1,t}^j w_t^j$$

Donde  $S_t$  representa las participaciones en el tiempo,  $ts_{i,t}^j = \frac{M_{i,t}^j}{P_{i,t}^j}$  son la participación específica del grupo de edad,  $w$  son pesos de población (la proporción de población del grupo de edad  $j$  en la población total dentro del rango definido por el conjunto seleccionado de los grupos de edad, por ejemplo 25-54) y  $k$  es el número de grupos de edad.

La descomposición comienza con un análisis de la proporción de desplazamiento entre  $t$  y  $t+k-1$  (con grupos de edad como única variable de agrupación). Esto produce:

$$S_{t+k-1} - S_t = \underbrace{\sum_{j=1}^k w_t^j (s_{c+k-j,t+k-1}^j - s_{c-j+1,t}^j)}_{Shift[t;t+k-1]} + \sum_{j=1}^k s_{c+k-j,t+k-1}^j (w_{t+k-1}^j - w_t^j) \quad \underbrace{\hspace{10em}}_{Share[t;t+k-1]}$$

El componente de participación (*Share*) simplemente proporciona la parte del cambio debido al tamaño de la cohorte. El componente de cambio (*Shift*) producirá los componentes de deserción y transición. La idea es comparar cada participación edad-tiempo específica con la correspondiente edad-tiempo específica en la cohorte de referencia.

Tenemos:

$$\begin{aligned} Shift[t;t+k-1] &= \sum_{j=1}^k w_t^j s_{c+k-j,t+k-1}^j - \sum_{j=1}^k w_t^j s_{c-j+1,t}^j \\ &= \sum_{j=1}^k w_t^j s_{c+k-j,t+k-1}^j - \sum_{j=1}^k w_t^j s_{c,t+j-1}^j + \sum_{j=1}^k w_t^j s_{c,t+j-1}^j - \sum_{j=1}^k w_t^j s_{c-j+1,t}^j \\ &= \sum_{j=1}^k w_t^j (s_{c+k-j,t+k-1}^j - s_{c,t+j-1}^j) - \sum_{j=1}^k w_t^j (s_{c,t+j-1}^j - s_{c-j+1,t}^j) \end{aligned}$$

Antes de continuar, se define  $\prod_{s=1}^j p^s$  como la vía de transición para la cohorte de referencia, que proporciona la trayectoria de la cohorte de referencia a partir de su cuota de entrada inicial. Esto implica que  $s_{c,t+j-1}^j = s_{c,t}^1 (\prod_{s=1}^j p^s)$ . Del mismo modo, definir  $\prod_{s=j}^k q^s$  como la ruta de transición inversa de la cohorte de referencia, que asigna la cohorte de referencia desde su cuota terminal en el grupo de edad  $k$ , lo que implica  $s_{c,t+k-1}^k (\prod_{s=j}^k q^s) = s_{c,t+j-1}^j$ . Para mayor claridad, en este ejemplo la cohorte de referencia es la cohorte  $c$ , y entra en el mercado de trabajo ( $j=1$ ) en el momento  $t$ .

La derivación en los componentes de transición y deserción continúa con los dos pasos siguientes. En primer lugar, sustituya las dos identidades definidas en el párrafo anterior en el segundo y tercer término de la ecuación más reciente y, a continuación, agregue y reste  $\sum_{j=1}^k s_{c+k-j,t+k-1}^j (\prod_{s=1}^j p^s) w_t^j$ , respectivamente. Esto produce

$$Shift[t;t+k-1] = TWTr[t;t+k-1] + TWA t[t;t+k-1]$$

Donde *TWTr* representa el componente de transición (ponderado) entre fechas y *TWA t* representa el componente de deserción (ponderado) entre fechas. Operativamente tenemos:

$$\begin{aligned} TWTr[t;t+k-1] &= \\ &= \sum_{j=1}^k \left( s_{c+k-j,t+k-1}^j - s_{c+k-j,t+k-1}^1 \left( \prod_{s=1}^j p^s \right) \right) + \sum_{j=1}^k w_t^j \left( s_{c-j+1,t+k-j}^k \left( \prod_{s=j}^k q^s \right) - s_{c-j+1,t}^j \right) \end{aligned}$$

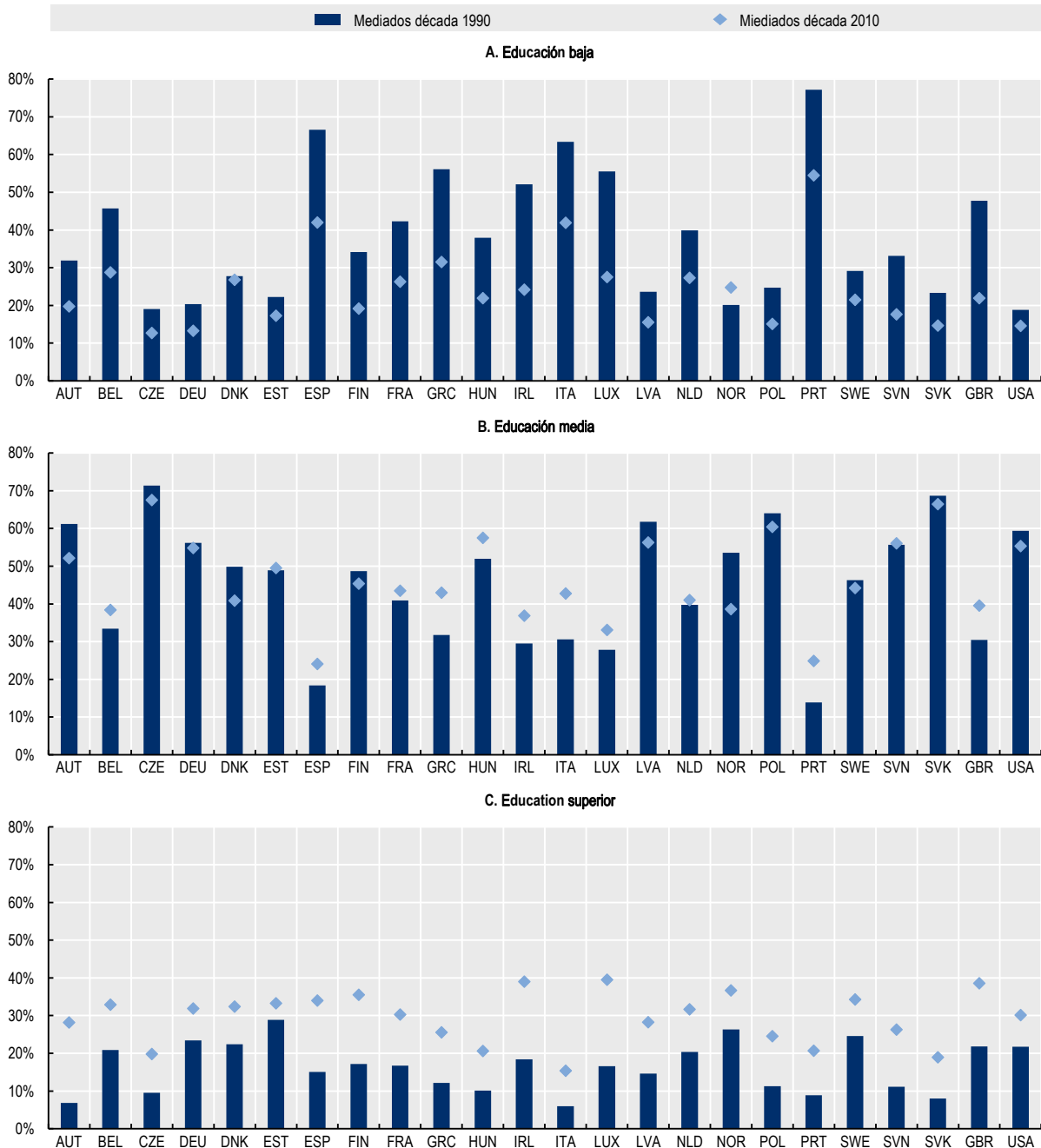
El primer término fija la trayectoria de referencia a cada cohorte posterior de referencia y compara su cuota hipotética (utilizando la trayectoria de referencia) con su participación real en el período de tiempo  $t+1$ . El segundo término hace lo mismo con las cohortes previas al punto de referencia utilizando la ruta de transición inversa y comparando la participación hipotética y real en el período  $t$ . El resultado es la contribución de las transiciones. Para la deserción tenemos:

$$\begin{aligned}
 & TWAt[t; t + k - 1] = \\
 & = \sum_{j=1}^k w_t^j \left( \prod_{s=1}^j p^s \right) (s_{c+k-j, t+k-j}^1 - s_{c,t}^1) + \sum_{j=1}^k w_t^j \left( \prod_{s=j}^k q^s \right) (s_{c, t+k-1}^k - s_{c-j+1, t+k-j}^k)
 \end{aligned}$$

La intuición es similar. El primer término mantiene constante el componente de transición permitiendo la comparación de la cuota de entrada entre la cohorte de referencia y cada cohorte posterior. El segundo término hace lo mismo, excepto permitir la comparación de la cohorte de referencia en su grupo de edad terminal ( $j=k$ ) con la participación en el grupo de edad terminal para todas las cohortes anteriores. El resultado es el componente de deserción.

## Anexo 4.C. Cifras adicionales

Anexo Figura 4.C.1. Participación en la educación de la población en edad laboral

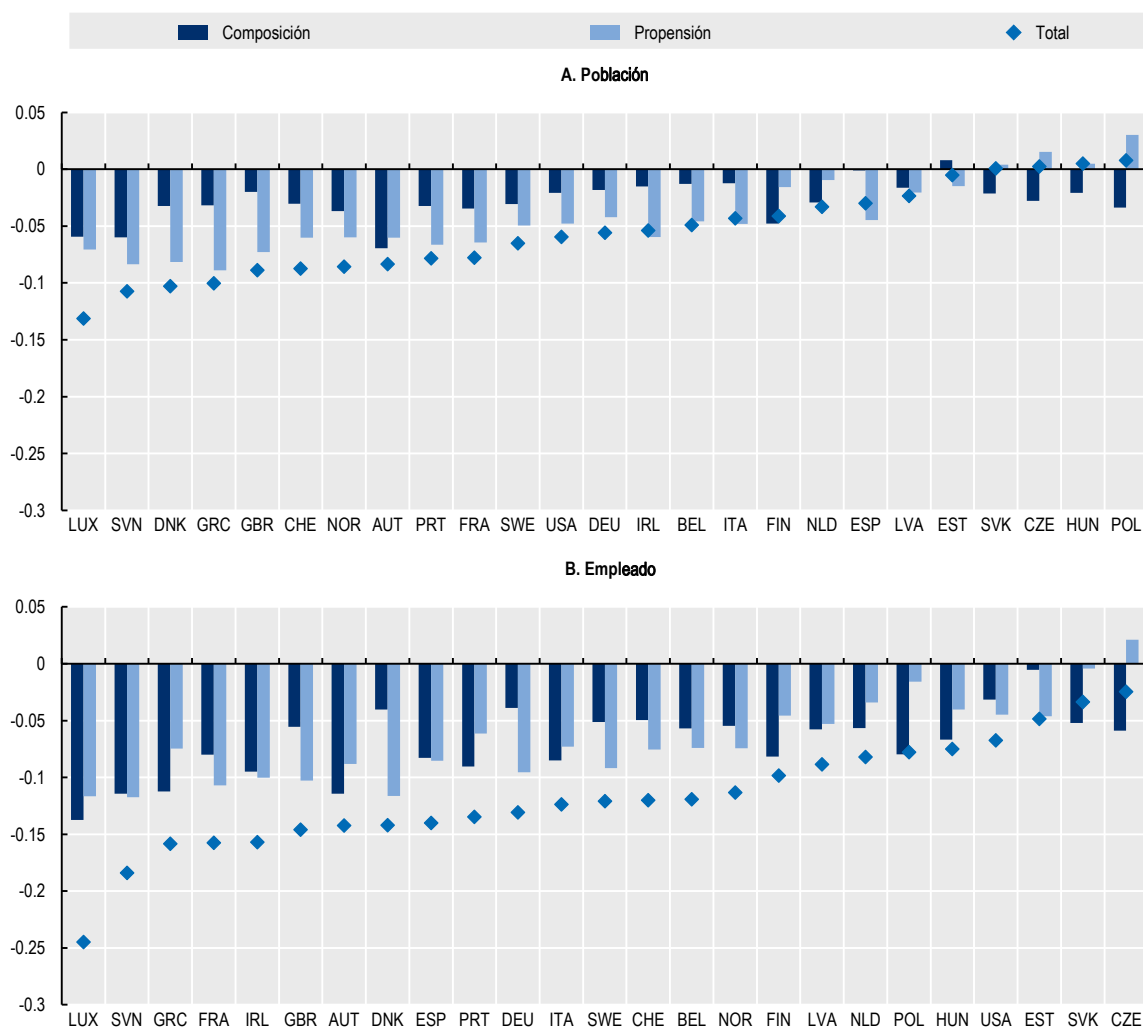


Notas: La proporción de educación es de la población de 15-64 años. Medios de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "medios de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa y la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Medios de la década de 2010 se refiere a 2014-2016.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/iv3e8b>

## Anexo Figura 4.C.2. Análisis alternativo de los cambios en la participación

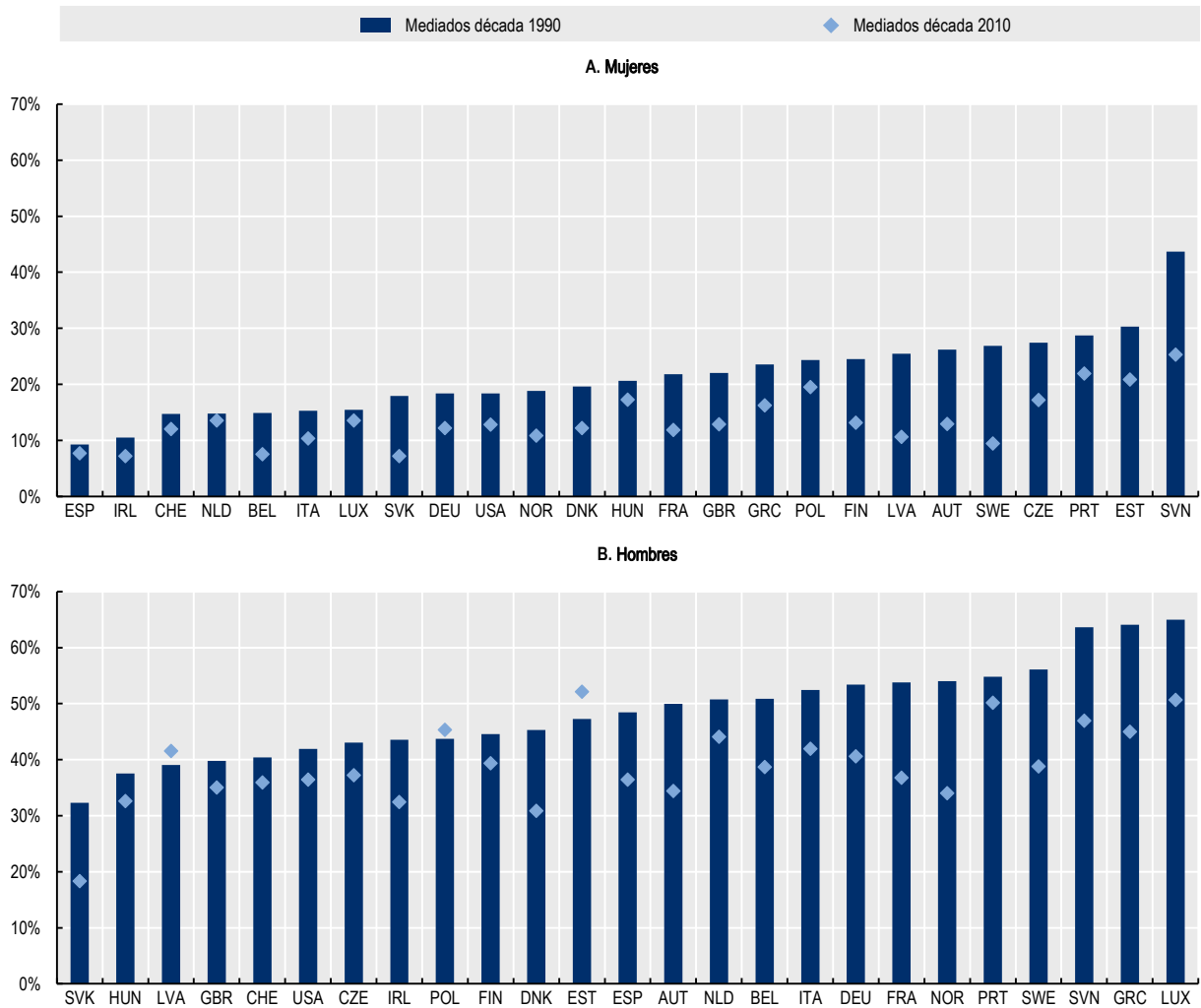


Notas: Las unidades son cambios de punto porcentual. Ambos análisis de cambio en la participación incluyen la edad (jóvenes, adultos, viejos) además del sexo y la educación. Panel A descompone los cambios en la proporción de trabajadores de mediana cualificación para la población en edad de trabajar. Panel B hace lo mismo solo para la edad de trabajo empleada. Los cambios de participación son de mediados de la década de 1990 a mediados de la década de 2010. Medios de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "medios de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Medios de 2010 son 2014-2016.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/x5ua7r>

**Anexo Figura 4.C.3. Porcentaje de trabajadores de baja educación y de edad adulta en empleos de mediana cualificación**



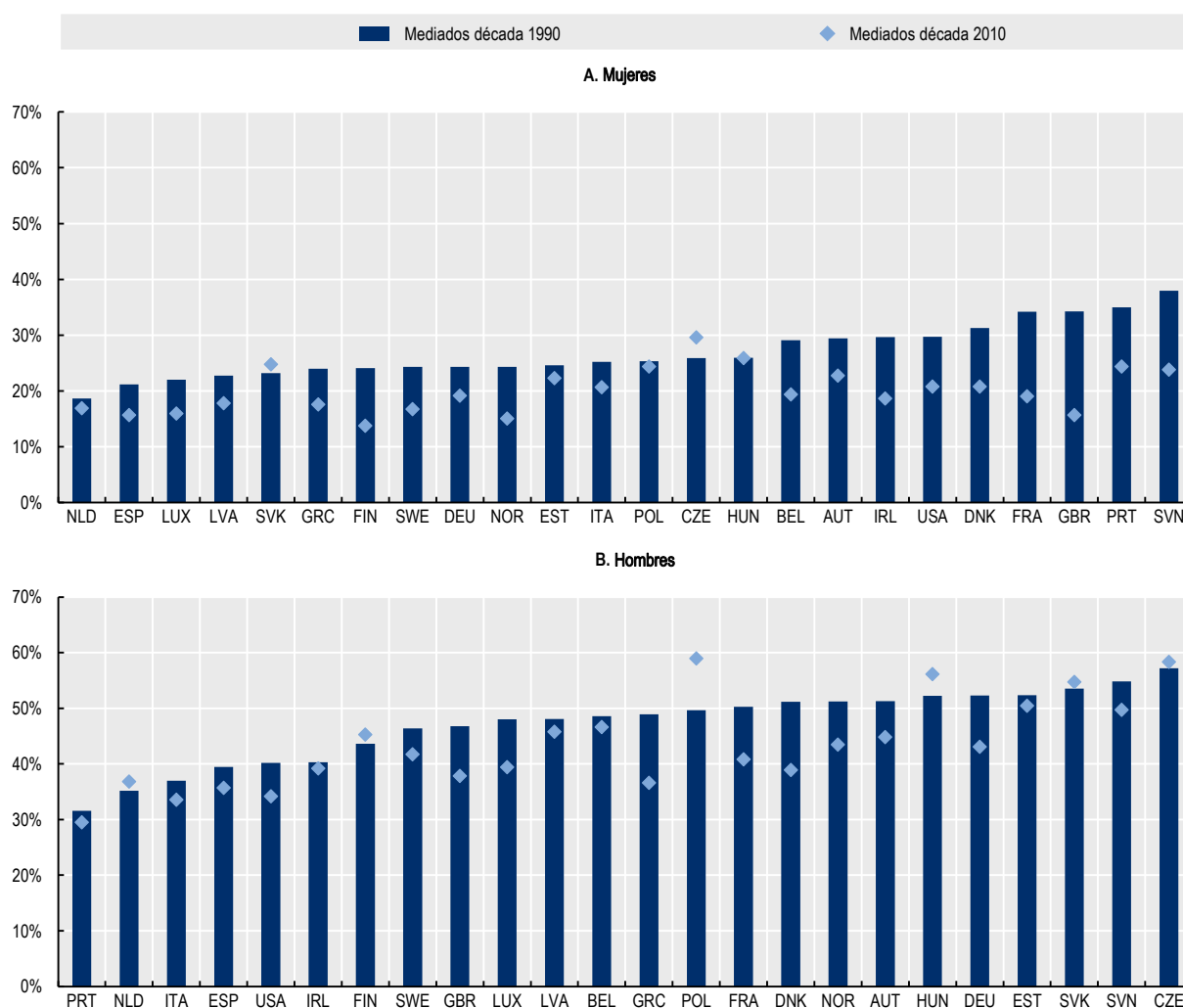
Notas: Mediados de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de la década de 2010 son 2014-2016.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Grupo Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y el CPS para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/3yvgta>



**Anexo Figura 4.C.4. Porcentaje de trabajadores de mediana edad y educación media en empleos de mediana cualificación**

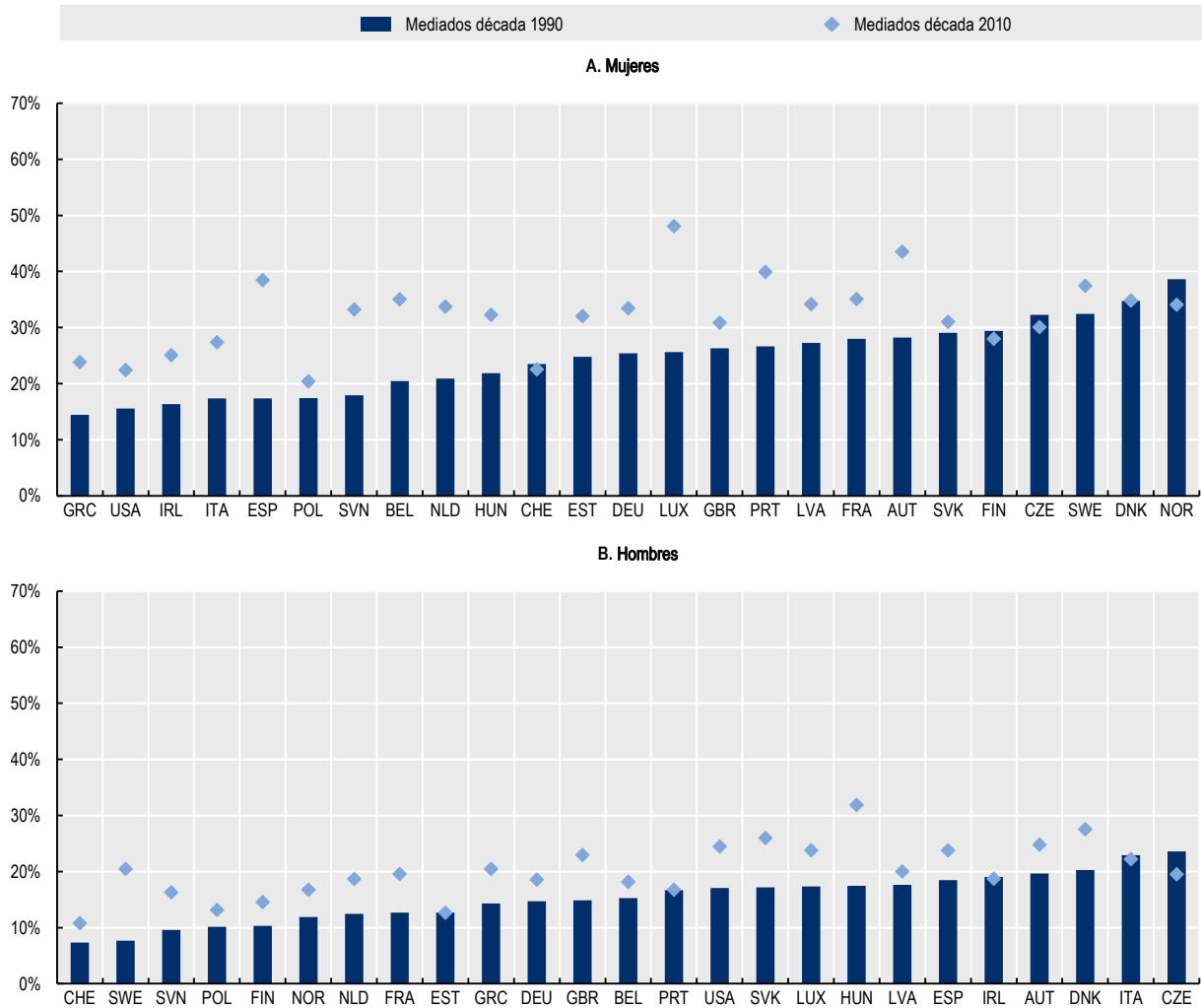


Notas: Mediados de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de la década de 2010 son 2014-2016.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Grupo Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y el CPS para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/w9qt7n>

**Anexo Figura 4.C.5. Porcentaje de trabajadores de baja educación y en edad media en empleos de baja cualificación**

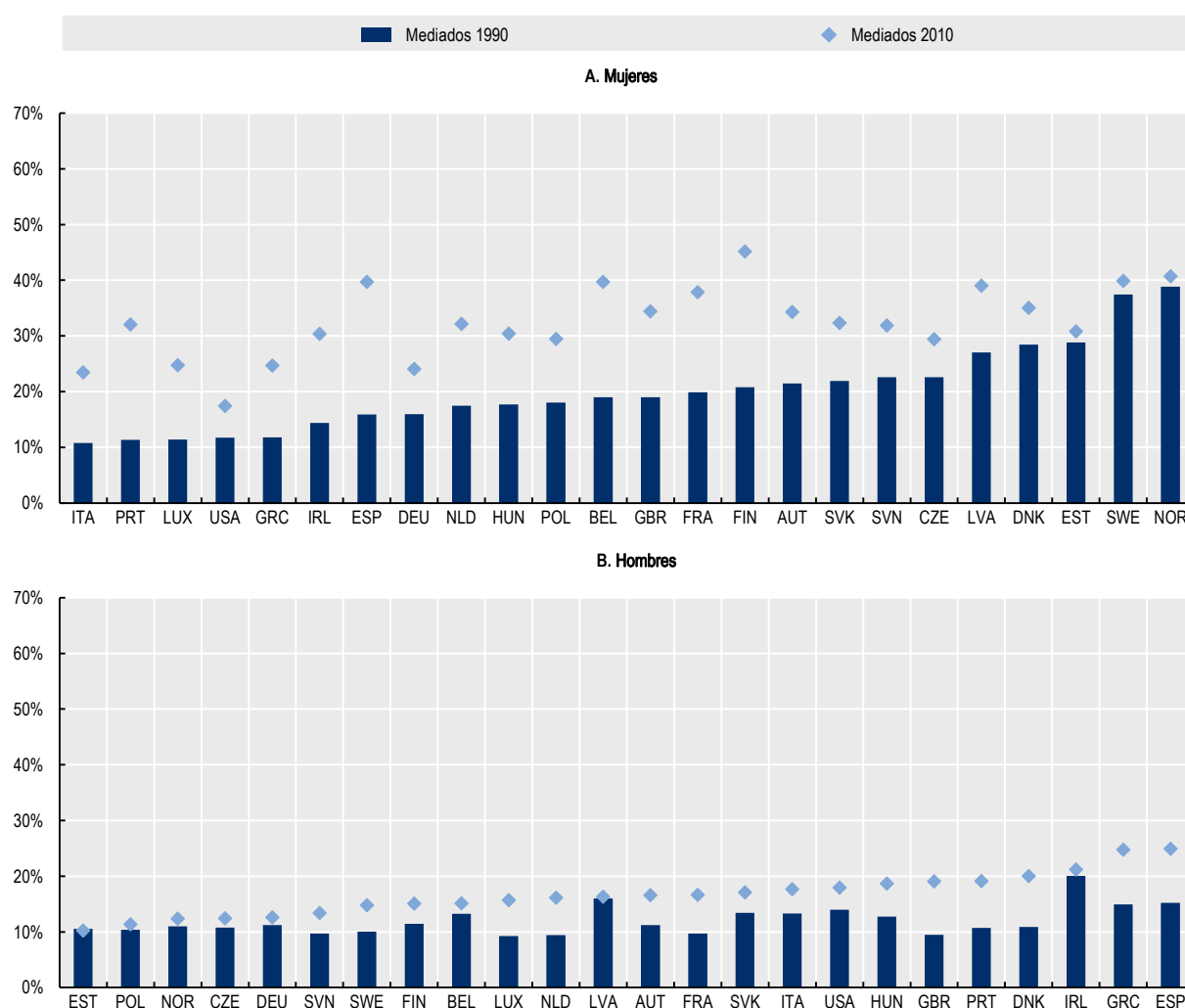


Notas: Mediados de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de la década de 2010 son 2014-2016.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/z57o3n>

**Anexo Figura 4.C.6. Porcentaje de trabajadores con educación media, mediana edad y empleo de baja cualificación**

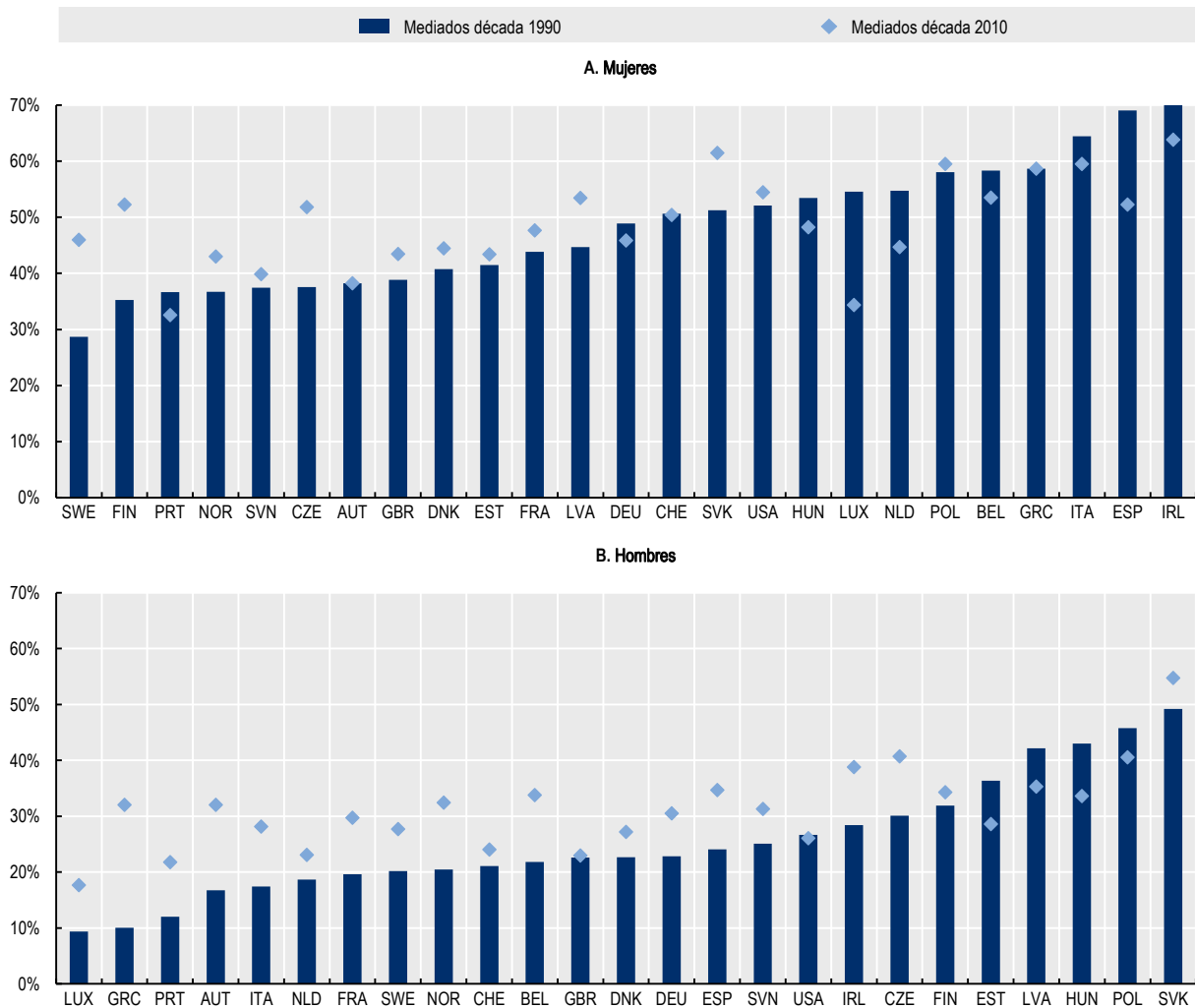


Notas: Mediados de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de la década de 2010 son 2014-2016.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población actual para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/cxbr2h>

**Anexo Figura 4.C.7. Porcentaje de trabajadores con baja educación, edad media y que no tienen empleo**

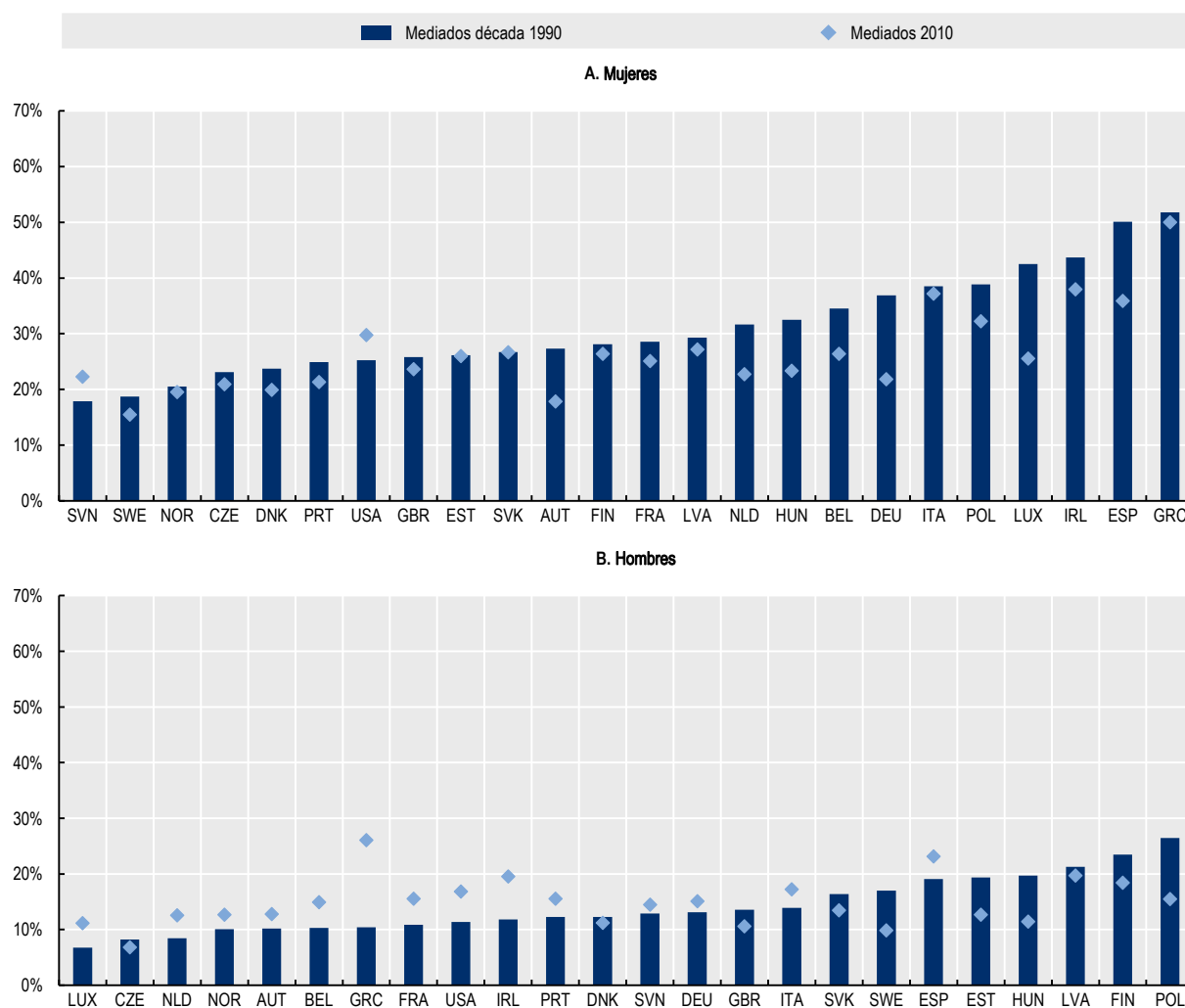


Notas: Mediados de la década de 1990 se refiere a 1994, 1995 y 1996. Para los recuentos sin datos en 1994, "a mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de la década de 2010 son 2014-2016.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/h6sfw5>

### Anexo Figura 4.C.8. Porcentaje de trabajadores con educación media y edad media sin empleo



Notas: Mediados de la década de 1990 se refieren a 1994, 1995 y 1996. Para los países sin datos en 1994, "mediados de la década de 1990" son los tres primeros años de datos. Los primeros años son: 1995 (Austria), 1996 (Eslovenia, Noruega, Países Bajos, Suiza), 1997 (Estonia, Finlandia, Hungría, Suecia), 1998 (Letonia, la República Checa, la República Eslovaca), 2002 (Polonia). Mediados de la década de 2010 son 2014-2016.

Fuente: Encuesta europea de la fuerza de trabajo (EU-LFS), El Panel Socioeconómico Alemán (SOEP) para Alemania y la Encuesta de Población Actual (CPS) para Estados Unidos.

StatLink 2 <https://stat.link/zwk1xn>

## Notas

<sup>1</sup> Las causas de la polarización del empleo no se acuerdan de manera uniforme. Los investigadores señalaron que la polarización del trabajo del modelo en forma de U no se mantiene a través de períodos de tiempo. Además, los cambios en las cuotas de ocupación no explican los patrones de habilidades como la teoría (Schmitt, Shierholz y Mishel, 2013<sup>[28]</sup>). Este capítulo señala la investigación existente y no hace afirmaciones originales sobre por qué las acciones de ocupaciones de mediana cualificación están disminuyendo. Más bien, se centra en la dinámica de cómo ha disminuido la proporción y en dónde y cómo se encuentran actualmente los trabajadores que habrían ocupado esos puestos de trabajo en el pasado.

<sup>2</sup> Los datos de empleo europeos más allá de 2010 se asignaron de ISCO-08 a ISCO-88 utilizando una técnica de mapeo de varios a varios (*many-to-many mapping technique*). Esta técnica de mapeo se describe en el Anexo 3.A4 (OCDE, 2017<sup>[6]</sup>). Para Estados Unidos, los códigos uniformes del Censo provienen de Dorn (2009<sup>[19]</sup>).

<sup>3</sup> Los flujos de empleo para cada Grupo  $i$ , se derivan después de la OCDE (2009<sup>[31]</sup>):  $\Delta Emp_i = Hires_i - Sep_i$ , donde  $\Delta Emp_i$  es el cambio neto de empleo en el grupo  $i$  entre años  $t$  y  $t - 1$ .  $Hires_i$  es la contratación bruta para el grupo  $i$  en el  $t$ , que se determina por el número de trabajadores con permanencia inferior a un año.  $Sep_i$  es el número de separaciones brutas y está anclado por la identidad. En la práctica, las contrataciones y separaciones brutas se presentan como una tasa al dividir el empleo promedio en años  $t$  y  $t - 1$ .

<sup>4</sup> Esta es una tendencia a más largo plazo, que está bien documentada en Estados Unidos (Hyatt y Spletzer, 2013<sup>[29]</sup>), con tendencias variables en otros países de la OCDE (Cazes y Tonin, 2010<sup>[32]</sup>).

<sup>5</sup> A diferencia de la sección anterior, este análisis utiliza encuestas de la fuerza de trabajo y no sigue al mismo trabajador a lo largo del tiempo.

<sup>6</sup> El tamaño de cada cohorte de nacimiento está limitado por el tamaño de la muestra en los datos de la encuesta. Idealmente se utilizaría cada año como el tamaño de una cohorte de nacimiento, pero eso dejaría una muestra demasiado pequeña con encuestas de la fuerza de trabajo. El número de rangos de edad está igualmente limitado por el tamaño de la muestra, pero también el intervalo máximo de las encuestas a 20 años de datos.

<sup>7</sup> Esto permite aproximadamente años iguales antes y después de 1970 con años de nacimiento entre 1946 y 1993. También se alinea más o menos con las generaciones de "baby boom" y "post baby boom".

<sup>8</sup> Esto incluye la educación.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la edad y, en su mayor parte, el género son fijos y predeterminados al nacer, y no cambian con las condiciones del mercado de trabajo. La educación y la región de residencia son más problemáticas y reflejan en parte las condiciones del mercado laboral local. Ambos también implican altos costos de conmutación, y pueden reflejar factores exógenos como los lazos familiares históricos (lugar de

residencia) y las condiciones del mercado de trabajo muchos años antes de la observación (educación). Dada su importancia en la predicción de los trabajadores de mediana cualificación, ambos se incluyen en el conjunto de posibles predictores. Las variables condicionadas al empleo, como la industria y la ocupación, no se incluyen como indicadores. Los grupos de habilidades están determinados por la ocupación, y su inclusión hará cualquier inferencia sobre la ocupación tautológica. Debido a la fuerte correlación entre las ocupaciones y la industria, la industria no se incluye por razones similares a la ocupación. La industria y la ocupación serán exploradas para completar la imagen del típico trabajador de mediana cualificación a partir de los 20 años anteriores, pero serán excluidos de definir a un trabajador de mediana cualificación.

<sup>10</sup> Esta variación entre países refleja parcialmente la abundancia relativa de niveles educativos bajos y medios en la población.

<sup>11</sup> Como se ha señalado, la educación se incluye como uno de los principales predictores, pero su inclusión es potencialmente problemático. La educación es una opción endógena para los trabajadores jóvenes o los jóvenes que deciden si entrar en la fuerza de trabajo o continuar en la escuela. Si un joven determinado se enfrenta, por ejemplo, a oportunidades laborales satisfactorias una vez que obtiene un título de secundaria superior, puede decidir renunciar a la educación superior. Esa misma persona que entra en un mercado laboral en un momento diferente, hipotético, puede, en cambio, seguir estudiando ante un mercado laboral deficiente. Esta elección, para las personas con el margen de seguir su preparación, complica la interpretación de los resultados de las cohortes educativas en diferentes momentos. Solucionar este problema no es trivial y todos los resultados deben ser interpretados con esto en mente.

<sup>12</sup> Estas son ocupaciones ISCO-88 de 3 dígitos y los códigos uniformes del Censo de Dorn (2009<sub>[19]</sub>).

<sup>13</sup> Si bien la disminución de la manufactura cambió la distribución de empleos de mediana cualificación de la industria, tal vez sorprendentemente, las ocupaciones modales se mantuvieron relativamente consistentes en comparación con los 20 años anteriores.

<sup>14</sup> Véase 0 representación de las cambiantes cuotas educativas de la población en edad de trabajar.

<sup>15</sup> La cuota de turnos descompone el cambio en la proporción de la mediana cualificación empleada de acuerdo con:

$$\bar{\pi}_1^j - \bar{\pi}_0^j = \sum_g \Delta w_{g1} \pi_{g0}^j + \sum_g w_{g0} \Delta \pi_{g1}^j$$
 El término  $\bar{\pi}_t^j$  es la proporción de la población en el grupo de habilidades  $j$  en el tiempo  $t$ . El término  $w_{gt}$  es la proporción de la población en el grupo demográfico  $g$  en el tiempo  $t$ , y  $\pi_{gt}^j$  es la parte del grupo  $g$  en el grupo de habilidades  $j$  en el tiempo  $t$ . El lado izquierdo de la ecuación es el cambio en la proporción de la población en el grupo de habilidades  $j$ . Los dos términos en el lado derecho de la ecuación son (de izquierda a derecha) los efectos de composición y propensión, respectivamente.

<sup>16</sup> Otros análisis incluyen la edad como un factor importante en el empleo de (Autor y Dorn, 2009<sub>[30]</sub>). El análisis también llevó a cabo el cambio de participación utilizando la edad como un factor. Todos los resultados son cualitativamente similares. Sin embargo, el cambio en las propensiones es más fuerte para los trabajadores más jóvenes. Los resultados del cambio de participación, incluida la edad, y las propensiones para la educación en edad media por grupo de sexo que se emplearán en diferentes grupos de habilidades está disponible en el 0.

<sup>17</sup> Esto es significativamente más modesto que la disminución de puntos porcentuales presentada al comienzo de la Sección 4.1. En la primera sección, las participaciones se definen como las proporciones de los empleados tal como fueron construidas originalmente en la literatura (Autor, Levy y Murnane, 2003<sup>[3]</sup>). La formulación aquí construye las participaciones como una proporción de la población en edad de trabajar, lo que permite que el cambio en la participación tenga en cuenta los desplazamientos fuera del empleo.

<sup>18</sup> Desde cierto punto de vista, en los países de la OCDE en este capítulo, la proporción de la población de 16 a 64 años sin un grado secundario superior disminuyó de 38.5% a 24.5%, mientras que la población con al menos un grado de educación terciaria aumentó de 15.9% a 28.9%. La participación con al menos un grado secundario más alto, pero sin un grado de educación terciaria aumentó de 44.7% a 45.8%.

<sup>19</sup> El aumento en la propensión de las mujeres, con educación media a trabajar en empleo de baja cualificación, fue en parte el resultado del aumento de las tasas de empleo. Las mujeres con baja educación no vieron un aumento significativo en su relación entre el empleo y la población.

<sup>20</sup> No en el gráfico.



# 5

## Transiciones suaves pero en un mercado cambiante: Las perspectivas de los graduados de educación y formación profesional de nivel medio superior

---

En este capítulo se examinan los resultados actuales del mercado laboral de los jóvenes graduados de la Educación y la Formación Profesional de nivel medio superior o vocacional (VET, por sus siglas en inglés), así también cómo han cambiado en los últimos 10 a 15 años y qué se puede esperar a mediano plazo. Analiza los indicadores de calidad y cantidad del empleo, y se enfoca en los tipos de ocupaciones que emplean a los graduados de VET. Los resultados de los graduados en VET se comparan con los de los graduados de educación general (en el mismo nivel de cualificación), los graduados de educación terciaria y los graduados sin un título de educación de grado superior. Asimismo, se discuten las diferencias en los resultados en función de las características del sistema de VET de cada país. Por último, sobre la base de estos hallazgos, el capítulo analiza las orientaciones políticas clave para mejorar el acceso de los graduados de VET a empleos seguros de alta calidad.

---

---

Este capítulo se elaboró con la ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el presente documento no pueden ser tomadas en modo alguno para reflejar la opinión oficial de la Unión Europea.

# En resumen

## Principales hallazgos

La Educación y Formación Profesional de nivel medio superior (VET) abarca la educación, la formación y el desarrollo de competencias en una amplia gama de ámbitos ocupacionales. Los programas de VET pueden incluir componentes basados en el trabajo o basarse completamente en la escuela, pero generalmente conducen a cualificaciones que son relevantes en el mercado laboral. Por lo tanto, mejoran la participación de los estudiantes en la educación, reducen la deserción escolar, y facilitan la transición de la escuela al trabajo. Sin embargo, los cambios estructurales en el mercado de trabajo, como se documenta en el capítulo 4, han suscitado preocupaciones en torno a los resultados del mercado laboral de los graduados de VET. Muchos programas de VET se organizan en niveles medios de educación y, por lo tanto, preparan a los estudiantes para empleos de mediana cualificación, los cuales están disminuyendo. Esta es una preocupación particular en los países con sistemas de VET más débiles. En este capítulo se examinan los resultados actuales del mercado laboral de los jóvenes graduados de VET de nivel medio, cómo han cambiado en los últimos 10 a 15 años y qué se puede esperar a mediano plazo. Compara las experiencias de los jóvenes graduados de VET de educación media y las personas que abandonan la educación general con el mismo nivel de cualificaciones. Los graduados de VET de educación media son aquellos que han obtenido como máximo una cualificación de educación secundaria superior (es decir, el nivel 3 de ISCED) o una cualificación de educación no terciaria postsecundaria (es decir, el nivel 4 de ISCED). Se comparan con las personas que completan la educación general con cualificaciones no vocacionales al mismo nivel. Estos dos grupos se conocen como "graduados de VET" y "graduados de educación general" por simplicidad. Para mayor exhaustividad, los resultados de estos dos grupos también se comparan con los de individuos con niveles de educación superior y más bajos. Los principales hallazgos son los siguientes:

- La VET desempeña un papel destacado en los sistemas educativos de los países de la OCDE. En promedio, casi un tercio de los 15 a 34 años de edad tienen una cualificación de VET de nivel medio como su cualificación más alta. Sin embargo, la forma en que se organiza y entrega la VET tiene un impacto en su calidad, lo que a su vez influye en el atractivo de la VET y en los resultados del mercado laboral de los graduados. Existen grandes diferencias entre los países en la importancia de la VET en el sistema educativo, con una VET de nivel medio desempeñando un papel muy destacado en países como Alemania, Austria, la República Checa y la República Eslovaca, y solo un papel limitado en Canadá, Israel, Japón y México. Los países también difieren en la forma en que organizan la VET, y algunos países, por ejemplo, tienen un importante componente de aprendizaje en el lugar de trabajo en sus planes de estudios de VET (por ejemplo, Alemania, Austria, Noruega y Suiza) y otros adoptan un enfoque predominantemente escolar (por ejemplo, Bélgica, Eslovenia y Finlandia).
- Los jóvenes graduados de VET en los países de la OCDE tienen en promedio tasas de empleo más altas y tasas de desempleo más bajas que los graduados de educación general, y estas diferencias se han mantenido estables en los últimos 15 años. Este es particularmente el caso en Alemania, Austria, Estados Unidos y Noruega, donde el desempeño del mercado laboral de los graduados de VET es sustancialmente mejor que el de los graduados en educación general. Al mismo tiempo, en promedio entre países, la diferencia desaparece para los grupos de edad más antiguos, lo que sugiere que la VET lo hace particularmente bien en facilitar transiciones

rápidas y exitosas de la escuela al trabajo, pero potencialmente pierde su ventaja comparativa sobre la vida laboral.

- Al comienzo de sus carreras, los graduados de VET disfrutaban de una mejor calidad laboral que los graduados de educación general. Los salarios medios de los jóvenes graduados de VET son ligeramente más altos que los de los graduados en educación general, pero esta diferencia no se puede observar en promedio para los grupos de edad más antiguos en todos los países. Por otro lado, los graduados de VET ganan menos que los graduados de educación terciaria en todas las edades, incluso cuando trabajan en trabajos similares. Los graduados de VET también son más propensos a tener un contrato permanente y a tener responsabilidades de supervisión en su trabajo que los graduados de educación general al comienzo de sus carreras.
- Poco más de una cuarta parte de los jóvenes graduados de VET se desempeñan como trabajadores de servicios y ventas, y 22% adicional como trabajadores de artesanía y oficios relacionados, en comparación con 30% y 9%, respectivamente, de los graduados en educación general. Además, 20% de los graduados de VET trabajan en ocupaciones de alta cualificación (es decir, gerentes, profesionales y profesionales asociados y técnicos), en comparación con 26% de los graduados en educación general. Sin embargo, este promedio oculta diferencias significativas entre los sistemas de VET. En Alemania, Estados Unidos y Suiza, más de un tercio de los jóvenes graduados de VET trabajan en ocupaciones de alta cualificación.
- La composición ocupacional del empleo de los graduados de VET ha cambiado en las últimas décadas, con ocupaciones de servicios y ventas y ocupaciones elementales que representan una proporción creciente del empleo de los graduados de VET. Las ocupaciones de alta cualificación y las ocupaciones clericales se han vuelto relativamente menos frecuentes para los graduados de VET. Curiosamente, la proporción de jóvenes graduados de VET empleados en ocupaciones artesanales y de oficios conexos se ha mantenido estable en los últimos 15 años, a pesar de una disminución general de la importancia de esas ocupaciones en el mercado laboral. Por lo tanto, la ventaja comparativa de los graduados de VET en estas ocupaciones parece haberles dado cierta protección contra los cambios estructurales en el mercado laboral.
- Las perspectivas a corto plazo del mercado laboral para los graduados de VET son en promedio mejores que para los graduados de educación general, aunque son menos brillantes que para los graduados de educación terciaria. Las ocupaciones que tienen una mayor proporción de graduados de VET entre sus trabajadores jóvenes son más propensas a tener un excedente de mano de obra (es decir, la oferta de mano de obra con las habilidades pertinentes supera la demanda) que las que no emplean a muchos graduados de VET. No obstante, hay algunas excepciones, y la ocupación que tiene la mayor proporción de graduados de VET entre sus trabajadores, es decir, los rubros eléctricos y electrónicos, se enfrenta a una gran escasez en promedio en todos los países. Los excedentes laborales son aún más comunes en las ocupaciones que emplean a muchos graduados en educación general. Lo contrario es cierto para los jóvenes graduados en educación terciaria, ya que las ocupaciones que emplean a una gran parte de estos graduados son más propensas a enfrentar la escasez de mano de obra.
- En promedio, 21% de los puestos de trabajo ocupados por jóvenes graduados de VET son altamente automatizables, lo que es aproximadamente lo mismo que para los graduados de educación general (22%), pero mucho más alto que para los trabajos ocupados por graduados de educación terciaria (9%). Los graduados sin cualificación de grado superior enfrentan el mayor riesgo de automatización del empleo, con 28% de ellos trabajando en puestos de trabajo con alto riesgo. Una simulación del impacto de un aumento en la adopción de la tecnología para automatizar las tareas en la estructura ocupacional del empleo sugiere que los graduados de VET y de educación terciaria verían principalmente ganancias relativas de empleo en empleos de alta cualificación, mientras que los beneficios relativos para los graduados de educación

general y los que no tienen un título de educación secundaria superior estarían principalmente en empleos bajos. Además, si bien la automatización y otros factores estructurales implican que en los próximos años podrían crearse pocos puestos de trabajo nuevos en algunas ocupaciones que son importantes para los graduados de VET, como los oficios y las ocupaciones relacionadas, todavía se puede esperar que un número significativo de vacantes de empleo reemplace a los trabajadores que abandonan estas ocupaciones (por ejemplo, debido a la jubilación).

- En un mundo de trabajo cambiante, es posible que sea necesario rediseñar ciertos aspectos de los sistemas de VET en determinados países para reforzar aún más el impacto positivo que la VET puede tener en la educación y los resultados del mercado laboral. Los graduados de VET no se enfrentan a los mismos desafíos en todos los países, y la necesidad de intervención depende de la calidad específica de cada sistema de VET y de su capacidad de adaptación a los cambios. Centrarse en los países en los que los graduados de VET tienen buenos resultados proporciona algunas perspectivas sobre las características específicas de los sistemas de VET que podrían fomentar resultados positivos en el mercado laboral. Por ejemplo, en Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza, donde los resultados del mercado laboral de los graduados de VET son buenos, los lazos entre las instituciones de VET y los interlocutores sociales son muy fuertes. Esto sugiere que la cooperación entre los sistemas de VET y el mundo del trabajo es esencial para garantizar que los graduados entren en el mercado laboral con competencias que correspondan con las necesidades del mercado laboral. Dicha coordinación implicará la apertura del sistema de VET a campos de estudio no tradicionales vinculados a las crecientes ocupaciones y sectores, para ayudar a los graduados de VET a acceder a las oportunidades laborales disponibles.
- Como los graduados necesitan ser capaces de adaptarse al cambio, es crucial que tengan sólidas habilidades de base. Sin embargo, las habilidades de alfabetización, aritmética y resolución digital de problemas de los jóvenes graduados de VET son generalmente más bajas que las de los graduados de la educación general. Las excepciones son Canadá, Estados Unidos, Irlanda y Nueva Zelanda, donde la VET se organiza predominantemente a nivel postsecundario no terciario y, por lo tanto, los graduados de VET están expuestos a más años de educación general, como en Japón. Además, para que los graduados de VET sigan siendo resilientes a la luz de las cambiantes necesidades de habilidades, necesitan acceso a una actualización y oportunidades de reciclaje. Solo 43% de los jóvenes graduados de VET participan en la formación formal o no formal. Esto es ligeramente más alto que entre los graduados de educación general, pero mucho más bajo que entre los graduados de educación terciaria.

## Introducción

Como resultado de las megatendencias mundiales, como el progreso tecnológico y la globalización, la demanda de competencias ha experimentado cambios sustanciales en las últimas décadas. Al mismo tiempo, el logro educativo ha aumentado drásticamente en los países de la OCDE, alterando significativamente el suministro de competencias. Como se documenta en el Capítulo 4, los mercados laborales se han polarizado, y los empleos de mediana cualificación se han vuelto cada vez menos importantes en relación con los empleos de alta y baja cualificación. Estos cambios han hecho que los trabajadores de educación media terminen cada vez más en empleos de baja cualificación. Esto plantea la cuestión de hasta qué punto estos cambios afectan a los graduados de la educación y la formación profesionales en el nivel medio superior (VET), cuya formación generalmente los prepara para trabajos de cualificación media. ¿Los graduados de VET se ven más afectados porque muchos de los trabajos

típicos de VET son los más expuestos a la automatización? ¿O son mejores para soportar las consecuencias negativas de los cambios estructurales porque los sistemas de VET son capaces de adaptar y preparar a los estudiantes para los puestos de trabajo que están en demanda en el mercado laboral?

La VET es un término completo que se utiliza comúnmente para referirse a la educación, la formación y el desarrollo de habilidades para una amplia gama de campos ocupacionales. Muchos programas de VET tienen componentes basados en el trabajo (por ejemplo, aprendizajes, prácticas, programas de educación de doble sistema), pero los programas de VET también pueden basarse exclusivamente en la escuela. La finalización satisfactoria de los programas de VET da lugar a cualificaciones profesionales relevantes para el mercado reconocidas como orientadas al trabajo por las autoridades nacionales pertinentes y en el mercado laboral (OCDE, 2018<sup>[1]</sup>).

En este capítulo se comparan los resultados del mercado laboral de los jóvenes graduados de VET de educación media y los graduados en educación general con el mismo nivel de cualificaciones. Los graduados de VET de educación media comprenden a los que han obtenido una cualificación de educación de grado superior orientada a la formación profesional (ISCED 3) o una cualificación de educación postsecundaria no terciaria (ISCED 4) como máximo (véase el Anexo 5.B para una visión general de los programas de educación en estos niveles). Estos se comparan con los graduados de educación general con cualificaciones no gubernamentales al mismo nivel (ISCED 3 o 4). A partir de ahora, estos dos grupos se conocen como "graduados de VET" y "graduados de educación general". A modo de comparación, el análisis también incluye a los graduados de educación terciaria (es decir, todos los graduados con cualificaciones superiores a ISCED 4, ya sean vocacionales o generales)<sup>1</sup> y los graduados que dejaron la educación sin una educación de secundaria superior. Las personas que todavía están en la educación están excluidas de la muestra.<sup>2</sup> Es importante señalar que las diferencias en los resultados del mercado de trabajo entre los grupos educativos no solo reflejan las diferencias en la calidad, pertinencia y duración de la educación, sino también otros factores como los efectos de selección. Los estudiantes que entran en la pista vocacional en la educación secundaria podrían tener características muy diferentes a las que optan por la vía general. Por ejemplo, los datos de PISA muestran que los estudiantes de 15 años de edad en trayectorias preprofesionales o vocacionales tienen, en promedio, niveles de habilidad más bajos que los estudiantes en las vías generales, incluso cuando se comparan estudiantes con características socioeconómicas similares (OCDE, 2016<sup>[2]</sup>; 2016<sup>[3]</sup>).<sup>3,4</sup>

El capítulo se centra en las personas de 15 a 34 años de edad que ya no están en la educación (denominados "graduados"), ya que todas estas personas abandonaron el sistema educativo hace relativamente poco tiempo, asegurando así que se hagan comparaciones entre las personas que se inscribieron en programas de educación y formación similares. No obstante, algunos de los análisis presentados a continuación comparan los resultados de los jóvenes graduados con los de los grupos de mayor edad. Al interpretar estas comparaciones, debe tenerse en cuenta que, en estos casos, los diferentes grupos de edad no necesariamente pasaron por programas de educación y formación similares.

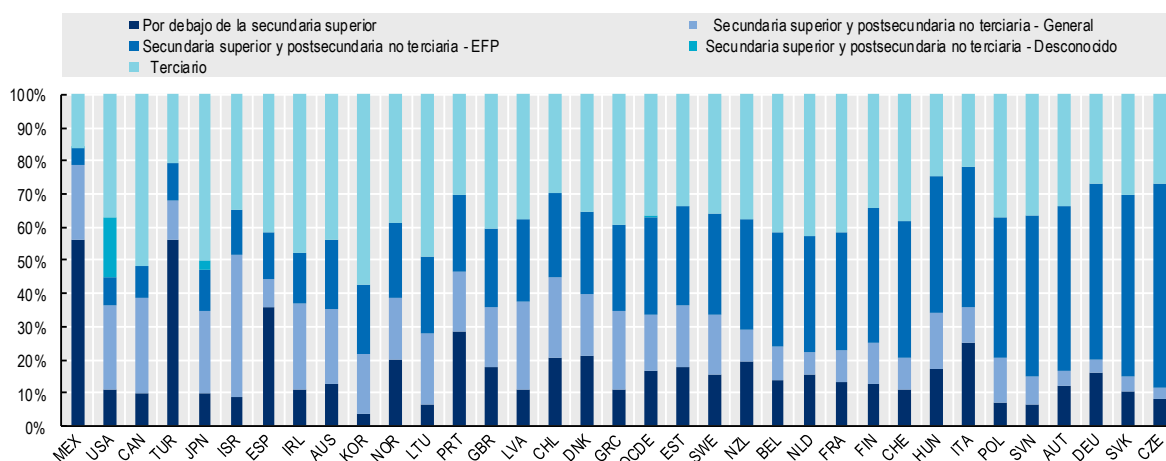
En la primera sección de este capítulo se examina la importancia de la VET de nivel medio superior en el sistema educativo general de los países de la OCDE, destacando las grandes diferencias entre los países. En la Sección 5.2 la calidad del empleo y los resultados de cantidad de los graduados de VET se comparan con los de otros tipos de graduados, incluido un análisis de la composición ocupacional del empleo. En la sección 5.3 se examinan las perspectivas del mercado laboral a corto y mediano plazo para los graduados de VET. Esto incluye un debate sobre las perspectivas de empleo a corto plazo relacionadas con los desequilibrios actuales del mercado de trabajo y un análisis de las perspectivas a medio plazo relacionadas con la automatización de las tareas. En la sección 5.4 se analizan las posibles vías para hacer que los sistemas de VET sean más resilientes en un mundo de trabajo cambiante.

## 5.1. La importancia de la VET de nivel medio en el sistema educativo

Al examinar los tipos de cualificaciones que tienen las personas de 15 a 34 años, es evidente que la VET desempeña un papel destacado en muchos países de la OCDE (véase Figura 5.1). En promedio, la cualificación más alta obtenida por casi uno de cada tres individuos de 15 a 34 años es la VET de nivel medio, es decir, el grado de parte superior (ISCED 3) o el nivel no terciario postsecundario (ISCED 4) con orientación profesional. Vistos desde un ángulo diferente, los graduados de VET representan 64% de las personas cuya cualificación más alta está en el nivel 3 o 4 de ISCED. La razón de una proporción relativamente baja de graduados de educación general entre aquellos con cualificaciones de nivel medio en la mayoría de los países, es que la mayoría de los graduados de educación general continúan en la educación superior. En este capítulo, los graduados en educación general solo incluyen a aquellas personas que dejaron la educación después de obtener un título no terciario de secundaria o –postsecundaria superior– (con orientación general) o que continuaron con la educación superior pero no la terminaron (excluyendo a aquellos que todavía están inscritos).

**Figura 5.1. La VET es una parte importante de muchos sistemas educativos**

Logro educativo de adultos jóvenes (porcentaje de adultos de 15 a 34 años que no están en educación formal)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La tabla incluye individuos de 15/16 a 34 años que no están inscritos en la educación formal. Los datos se refieren a 2018 para todos los países excepto Australia, Canadá (2019), Corea, Japón (2011/12), Chile, Nueva Zelanda, Israel, Turquía (2014/15) y Estados Unidos (2011/12-2014-17). La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados. Los países se encuentran por orden ascendente de VET secundaria superior y postsecundaria no terciaria.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea (2018), Encuesta de la Fuerza Laboral Turca (2015), Encuesta australiana sobre educación y trabajo (2019), Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral (2019), Encuesta de la OCDE sobre Habilidades para Adultos (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/y9j2v8>

En países como Alemania, Austria, la República Checa o la República Eslovaca, casi todas las personas cuya cualificación más alta se encuentra en el nivel 3 o 4 de ISCED tienen un título orientado profesionalmente (más de 90% entre las personas de 15 a 34 años de edad). En otros países, como Corea, España, Noruega o el Reino Unido, los graduados de VET no son muy comunes en general (menos de 25% de las personas de 15 a 34 años), pero todavía constituyen al menos la mitad de los que completaron como máximo un grado de nivel medio. Sin embargo, también hay países donde la VET es relativamente rara, tanto en la población de 15 a 34 años, como entre aquellos con más grados de nivel medio (por ejemplo, Canadá, Estados Unidos, Israel, Japón, México y Turquía, donde menos de 15% de todas las personas de 15 a 34 años de edad y menos de la mitad de los que tienen como



máximo una cualificación de nivel medio tienen un título orientado a lo profesional). Los países de la OCDE no solo difieren en la importancia de la VET en el sistema educativo, sino también en la forma en que se organiza y se entrega la VET y es probable que los dos estén relacionados. Recuadro 5. 1 se describen algunas diferencias clave con respecto al aprendizaje en el lugar de trabajo, la participación de los empleadores y el nivel educativo en el que se organiza la VET.

### Recuadro 5. 1. Comprender las diferencias internacionales en los sistemas de VET

Existe una amplia variación entre los países en la forma en que se organizan y entregan los programas de VET, así como en las etapas de educación en las que las personas persiguen la VET. Una de las principales distinciones entre los sistemas de VET se refiere al uso del aprendizaje en el lugar de trabajo. En general, los programas de VET se clasifican como basados en la escuela, en el trabajo o en la escuela y en el trabajo combinados, y a menudo los países ofrecen diferentes tipos de programas en paralelo.

- En los programas escolares, al menos 75% del plan de estudios se presenta en el entorno escolar (esto puede incluir la educación a distancia). Esto incluye centros especiales de formación dirigidos por autoridades públicas o privadas, o centros de formación especiales basados en empresas que cualifican como instituciones educativas. En países como Bélgica, Eslovenia, Finlandia y Japón, los programas de VET de secundaria superior o postsecundaria no terciaria están predominantemente basados en escuelas.
- En los programas combinados basados en la escuela y el trabajo, al menos 10% pero menos de 75% del plan de estudios se presenta en el entorno escolar o a través de la educación a distancia, y el resto se organiza como aprendizaje basado en el trabajo. Estos programas pueden organizarse conjuntamente con las autoridades o instituciones educativas. Incluyen programas de aprendizaje que tienen formación simultánea basada en la escuela y en el trabajo (por ejemplo, en Dinamarca y Noruega) y programas que implican períodos alternos de asistencia a instituciones educativas y participación en la formación basada en el trabajo (como en el sistema dual en Alemania y Suiza).
- En los programas basados en el trabajo, el componente escolar representa menos de 10% del tiempo. Estos programas suelen ser programas de educación no formal que conducen a una cualificación reconocida por las autoridades educativas nacionales (o equivalentes).

La calidad de las colocaciones de trabajo en sistemas mixtos y basados en el trabajo es crucial. La forma en que se regulan y organizan las prácticas laborales determina si los estudiantes participarán sistemáticamente en colocaciones con garantía de calidad, que les permitan desarrollar habilidades útiles y conectarse con los empleadores o si las colocaciones laborales siguen siendo un complemento opcional y de valor limitado. La falta de datos comparativos sobre las características del diseño del aprendizaje en el lugar de trabajo limita la comparabilidad internacional de los programas de VET y dificulta la clasificación de diferentes sistemas.

Otro aspecto importante de la VET es la participación de los empleadores más allá de su función en la prestación de oportunidades de aprendizaje en el lugar de trabajo. Los empleadores pueden participar en el diseño de planes de estudio, normas de cualificación y pautas de evaluación de estudiantes. Además, los empleadores pueden compartir información sobre los resultados de los estudiantes y las necesidades de habilidades para alimentar el nuevo diseño de los planes de estudio, y pueden participar en la determinación del momento óptimo para el nuevo diseño del plan de estudios. En países como Alemania, Austria, Dinamarca y Suiza, la participación de los empleadores en estos aspectos es fuerte (KOF Instituto Económico Suizo, 2016<sup>[4]</sup>).

Es importante señalar que no todos los países de la OCDE ofrecen programas de VET tanto en el nivel secundario superior como en el postsecundario no terciario. En Estados Unidos, por ejemplo, no existe un camino vocacional distintivo en el nivel medio superior, pero se ofrecen cursos vocacionales (opcionalmente) dentro de la vía general. La VET se proporciona principalmente en el nivel postsecundario, siendo los colegios comunitarios el principal proveedor. Del mismo modo, en Nueva Zelanda los estudiantes de educación secundaria superior pueden integrar los cursos vocacionales en los programas generales, pero en su mayoría existen programas vocacionales de pleno derecho a nivel postsecundario. En Australia, Canadá e Irlanda, los programas de VET se entregan normalmente a nivel postsecundario (siendo Quebec la excepción en Canadá). También dentro del grupo de países, que tienen una oferta sustancial de VET en el nivel de educación secundaria, hay diferencias en cuanto a la edad a la que los estudiantes son rastreados en las diferentes vías (es decir, VET contra educación general).

Por último, los países también difieren en cuanto a las vías disponibles para que los graduados de VET entren en la educación superior. Muchos países de la OCDE permiten el acceso directo de los graduados de VET a la educación superior o el acceso a través de un programa puente. En los países de la UE, dos tercios de los estudiantes de VET de nivel medio superior están inscritos en programas que dan acceso directo a la educación terciaria (datos de 2017 –Cedefop (2020<sup>[5]</sup>)). Sin embargo, los datos comparables internacionalmente sobre la progresión de VET de nivel medio a la educación superior son limitados, y por lo tanto se sabe poco sobre el uso de las diferentes vías.

Fuente: Kís (próximamente<sup>[6]</sup>), *Mejora de las pruebas sobre la VET: Datos e Indicadores*; Cedefop (2017<sup>[7]</sup>), *Educación y resultados del mercado laboral para los graduados en educación y formación en el nivel medio superior en diferentes tipos de sistemas de VET en Europa*.

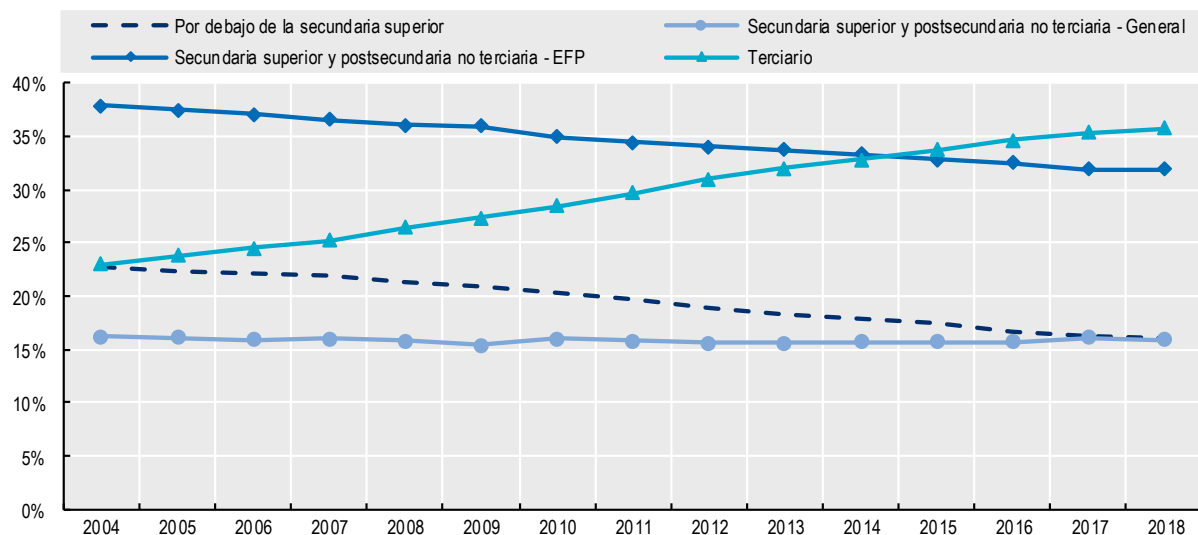
En la mayoría de los países, los campos de estudio más comunes para los jóvenes graduados de VET son "ingeniería, fabricación y construcción", "ciencias sociales, negocios y derecho" y "servicios". En algunos países, como Estados Unidos y los Países Bajos, la "salud y bienestar" es también un campo de estudio común para los graduados de VET. En la mayoría de los países, las mujeres son significativamente menos propensas a tener un título de VET, y las diferencias de género en la elección del campo de estudio son grandes, con muy pocas mujeres graduadas de VET especializadas en "ingeniería, fabricación y construcción", pero más en "ciencias sociales, negocios y derecho", "salud y bienestar" y "servicios". Estas diferencias de género en la especialización de la VET podrían dar lugar a diferencias de género en los resultados del mercado laboral.

La proporción de jóvenes graduados que, como máximo, tienen una cualificación educativa de nivel medio con orientación profesional disminuyó en todos los países de la OCDE con datos disponibles en el período 2004-2018, de 38% a 32% (Figura 5. 2). La proporción de jóvenes graduados con cualificaciones al mismo nivel pero con una orientación general se mantuvo estable en 16%. La proporción de jóvenes graduados de la educación terciaria aumentó considerablemente (de 23% en 2004 a 36% en 2018), mientras que la proporción de jóvenes graduados de los niveles educativos más bajos (es decir, por debajo de la parte superior) disminuyó de 23% en 2004 a 16% en 2018. Las tendencias promedio enmascaran diferencias sustanciales entre los países. En Australia, España, Finlandia, Italia y Turquía, la proporción de jóvenes graduados con un grado de VET de nivel medio aumentó ligeramente durante el período 2004-2017, mientras que esta proporción disminuyó sustancialmente en países como Dinamarca, Hungría, Polonia, la República Eslovaca y Suiza. La disminución podría ser el resultado de un menor atractivo de la VET, pero también podría significar que más graduados de VET continúan (y completan) la educación terciaria.



## Figura 5. 2. La educación terciaria va en aumento

Tendencia en el logro educativo de los adultos jóvenes (porcentaje de adultos de 15 a 34 años que no están en educación formal)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La tabla incluye individuos de 15 a 34 años que no están en educación o capacitación. Promedio no ponderado basado en un panel equilibrado de países que incluyen a Alemania, Australia, Canadá, Chile, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, la República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Encuesta del Hogar, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia, Encuesta de la Fuerza Laboral Turca, Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral.

StatLink 2 <https://stat.link/42i1sw>

A medida que la composición educativa de la población está cambiando, esto podría implicar que las características de los graduados de VET en relación con otros graduados también han cambiado. Como se muestra en el Anexo 4.A, la proporción de mujeres disminuyó entre los jóvenes graduados de VET en relación con los graduados de la educación general o terciaria. La medida en que el nivel educativo de los padres influye en la elección entre los programas vocacionales y generales también ha cambiado significativamente con el tiempo: los adultos jóvenes con padres con educación terciaria tienen menos probabilidades de obtener un título de VET que un título general o terciario, y esta diferencia ha aumentado con el tiempo. Los cambios en la composición educativa de los graduados también podrían haber alterado los niveles de habilidad relativa de los graduados, y el Recuadro 5.2 examina más detenidamente esto utilizando los datos de la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (PIAAC). Los hallazgos del Recuadro 5.2 sugieren que las habilidades de alfabetización y aritmética de los graduados de VET que abandonan el sistema educativo en los últimos 15 años se han mantenido aproximadamente estables en relación con los graduados en educación general y terciaria, mientras que las habilidades de los graduados que dejaron la educación sin un grado de educación secundaria empeoraron en comparación con las habilidades de los graduados de VET.<sup>5</sup>

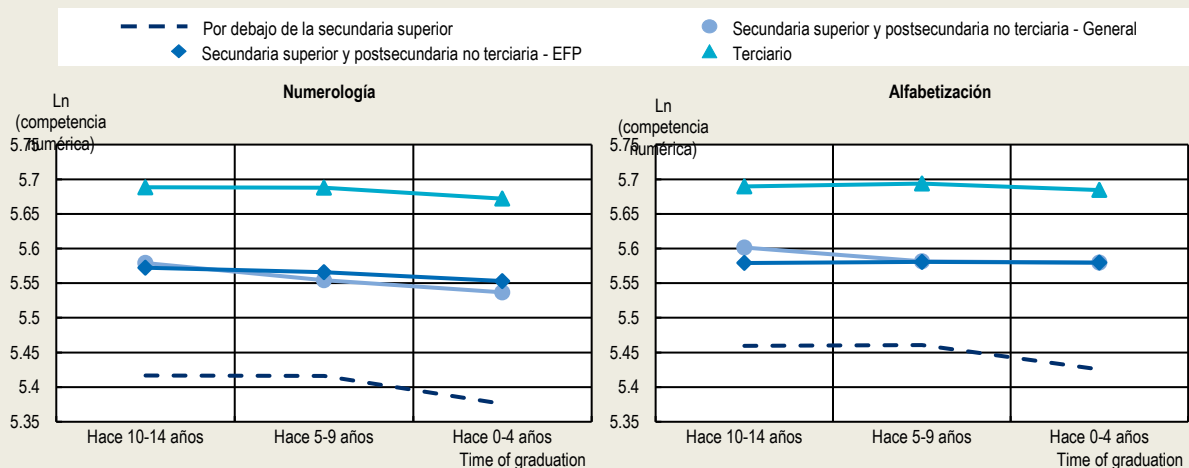
## Recuadro 5. 2. Cambio de los niveles de habilidad de los jóvenes graduados

A medida que aumentan las tasas de logro educativo, uno podría esperar que cambie la composición de los graduados de diferentes grupos educativos, incluidos sus niveles de habilidad. La medición de estos cambios no es sencilla, ya que la información comparable sobre los niveles de habilidad de los graduados a lo largo del tiempo no está disponible fácilmente. Utilizando la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (PIAAC), se pueden comparar los graduados que obtuvieron su título en diferentes períodos de tiempo. La desventaja de tal análisis es que los graduados que abandonaron el sistema educativo varios años antes de la evaluación de habilidades llevada a cabo en la encuesta podrían haber experimentado una depreciación de las habilidades o, por el contrario, sus habilidades podrían haberse desarrollado aún más debido a las actividades que han participado después de dejar la educación.

La siguiente figura compara el nivel de habilidad de los diferentes graduados en diferentes momentos desde la graduación. Esto permite comparar los niveles de habilidad de aquellos que se graduaron recientemente (es decir, hace menos de 5 años) con aquellos que obtuvieron su título hace 5 a 9 años y aquellos que se graduaron hace 10 a 15 años. Para eliminar en la medida de lo posible las diferencias relacionadas con la depreciación de habilidades y/o el desarrollo de habilidades después de la educación, los niveles de habilidades reportados en la figura se corrigen para una serie de aspectos. Estos incluyen: experiencia laboral acumulada, situación laboral actual, ocupación actual, industria actual, voluntad de aprender autoinformada, participación en capacitación formal o no formal en los últimos 12 meses, género, situación migratoria y número de niños. Los adultos que se graduaron hace más de 15 años no están incluidos para evitar comparar adultos que pasaron por sistemas educativos sustancialmente diferentes.

## Figura 5. 3. La composición de habilidades de los graduados de los últimos 15 años se ha mantenido estable

Niveles de habilidad de diferentes cohortes



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. Sobre la base de una regresión de las habilidades del OLS (en aritmética y alfabetización, respectivamente) en el grupo educativo, años desde la graduación (+ una interacción de esos dos), la condición del mercado laboral, la ocupación (1 dígito), la industria (1 dígito), los años de experiencia laboral, la disposición a aprender, la participación en la formación formal o no formal, el género, el estatus migratorio, el número de niños, el país (todos incluidos como variables ficticias). La muestra incluye a todas las personas que no están inscritas en la educación formal y obtuvieron su título de educación más alta como máximo 15 años antes de la entrevista en todos los países de la OCDE, excepto Colombia, Islandia, Letonia, Luxemburgo y Portugal.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/4pdz2k>

Los resultados muestran que el dominio de la aritmética y la alfabetización de los recién graduados es ligeramente inferior al de los adultos que se graduaron entre 5 y 15 años (con la excepción de las habilidades de alfabetización de los graduados de VET). El declive es más pronunciado para los graduados que dejaron la educación sin un título de educación media superior. Los recién graduados de ese grupo tienen habilidades de alfabetización y aritmética más bajas que aquellos que dejaron la educación hace al menos cinco años. El declive también es ligeramente mayor para los graduados de educación general que para los graduados de VET, aunque las diferencias son pequeñas. Estos resultados sugieren que todos los graduados de un nivel/orientación educativa específico que abandonaron el sistema educativo hace como máximo 15 años entraron en el mercado laboral con un conjunto de habilidades ampliamente similar, al menos en lo que respecta a las habilidades generales, con la excepción de aquellos sin un título de educación media superior que ahora ingresan al mercado laboral con habilidades más bajas que hace 5 a 15 años. Por lo tanto, estos resultados sugieren con cautela que las habilidades relativas de los graduados que abandonan el sistema educativo en los últimos 15 años se han mantenido aproximadamente estables a lo largo del tiempo para los graduados en educación general y terciaria, y relativa mejorada para aquellos que no tienen un título de educación media superior.

## 5.2. Calidad y cantidad del trabajo

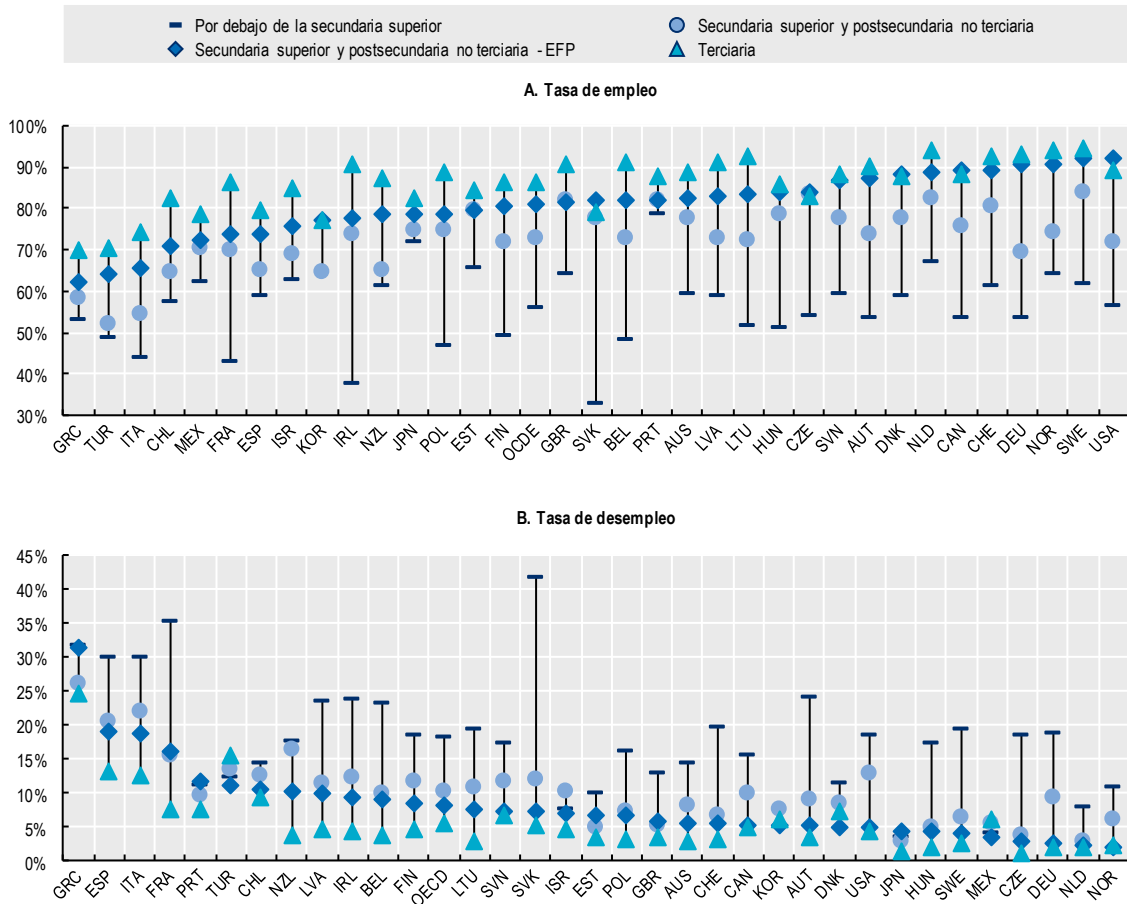
### 5.2.1. La VET facilita la entrada de graduados en el mercado laboral

Uno de los beneficios más citados de la VET es que ayuda a los graduados con su transición de la escuela al trabajo. Brunello y Rocco (2017<sup>[8]</sup>), por ejemplo, encuentran que los graduados de educación media y media superior de un campo vocacional tienen salarios ligeramente más bajos, pero mejores resultados de empleo que los graduados de los campos generales, tanto a través de mayores probabilidades de empleo como de mayor participación en la vida laboral durante el empleo remunerado.

La Figura 5.4 (Panel A) muestra que las tasas de empleo son ciertamente más altas entre los jóvenes graduados de VET que entre los graduados de programas generales en niveles similares (excepto en Estonia y el Reino Unido, donde la tasa de empleo de los graduados de VET es marginalmente inferior a la de los graduados en educación general) y para aquellos sin un título de grado de educación superior. En varios países, las tasas de empleo de los graduados de VET son casi las mismas que las de los graduados de educación terciaria. Del mismo modo, los jóvenes graduados de VET tienen menos probabilidades de estar desempleados que los graduados de la educación general (excepto en Estonia, Francia, Grecia, Japón, Portugal y el Reino Unido; Panel B). Sin embargo, esta diferencia es pequeña en muchos países. Las tasas de desempleo de los graduados de VET son más altas que entre los graduados de programas terciarios (excepto en Corea, Dinamarca, México y Turquía), y significativamente más bajas que para los graduados sin un grado de educación media. Estos hallazgos sugieren que podría ser más fácil para los jóvenes graduados de VET encontrar trabajo después de dejar la educación que para los graduados de educación general. También apoyan la opinión de que los programas de VET proporcionan una valiosa vía educativa para retener a los jóvenes en riesgo de abandonar la escuela sin una cualificación, es decir, sin un título de grado de media superior, a través de un aprendizaje más aplicado, a menudo basado en el trabajo. En el Recuadro 5.3 se examinan las transiciones de la escuela al trabajo de los diferentes tipos de graduados, y confirma que los graduados de VET tienen una ventaja en comparación con los graduados de educación general al comienzo de su carrera.

**Figura 5.4. Los jóvenes graduados de VET tienen resultados de empleo relativamente fuertes**

Tasas de empleo (Panel A) y desempleo (Panel B) de graduados (de 15 a 34 años no en educación formal)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. El Panel A incluye a todas las personas de 15/16 a 34 años que no están inscritas en la educación formal. El Panel B incluye a las personas empleadas y desempleadas de 15/16 a 34 años que no están en educación o formación. Los datos se refieren a 2018 para todos los países excepto Australia, Canadá (2019), Corea, Japón (2011/12), Nueva Zelanda, Israel, Turquía (2014/15) y Estados Unidos (2011-12/2014-17). La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados. Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea (2018), Encuesta de la Fuerza Laboral Turca (2015), Encuesta Australiana de Educación y Trabajo (2019), Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral (2019), Encuesta de la OCDE sobre Habilidades para Adultos (2011/12, 2014/15, 2017/18), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2017).

StatLink 2 <https://stat.link/irtg5k>

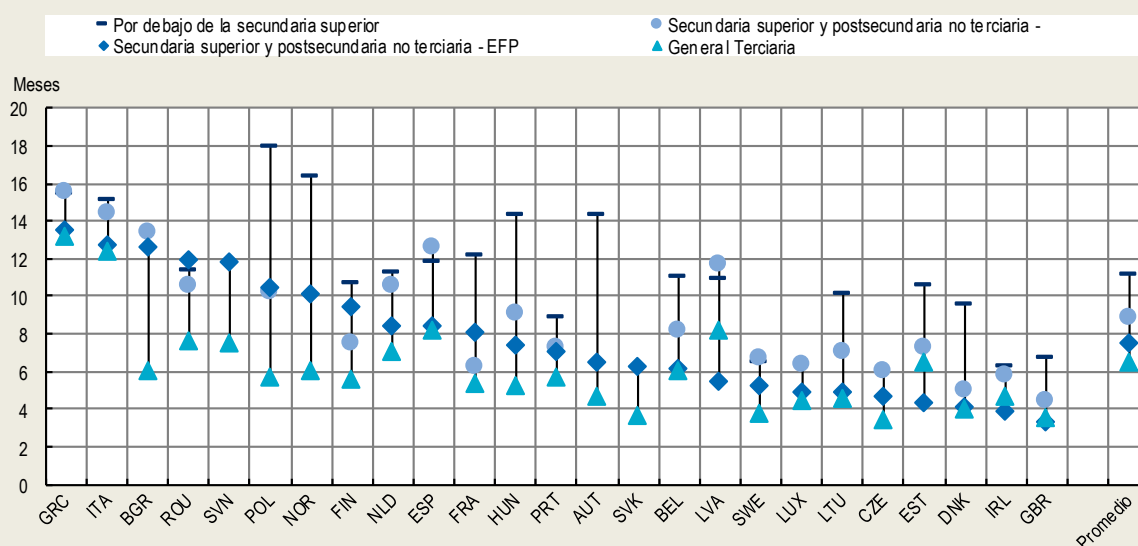
### Recuadro 5.3. Transición de la escuela al trabajo en Europa

Como una manera de representar la fluidez en la transición de la escuela al trabajo, la Figura 5.5 muestra el tiempo promedio entre la obtención del título de educación más alto y el inicio de la primera experiencia laboral significativa. Estos datos solo están disponibles para países europeos. En promedio, entre los países, los graduados de VET tienen una diferencia de 7.5 meses entre terminar sus estudios y comenzar su primer trabajo significativo. Esto es más corto que para los graduados de educación general (8.9 meses). Sin embargo, en algunos países, como Finlandia, Francia y Rumania, los graduados de VET tienen una transición más lenta que los graduados en educación general.

En promedio, la transición de la escuela al trabajo de los graduados de VET y educación general es más lenta que para los graduados de educación terciaria, que pasan 6.3 meses entre terminar sus estudios y comenzar su primer trabajo. Sin embargo, en algunos países la brecha es de duración similar para los graduados de VET y educación terciaria (por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, España, Lituania y el Reino Unido). En algunos países, esta brecha es aún más corta para la VET que la de los graduados en educación terciaria (Estonia, Irlanda y Letonia). En todos los países con datos disponibles, excepto en Rumania, los graduados de VET tienen períodos más cortos entre graduarse y su primer trabajo significativo que aquellos que dejaron la educación sin un título de educación media superior, y en muchos países las diferencias son sustanciales. Este no es el caso de los graduados generales, cuyo desempeño es cercano (o incluso peor que) al de aquellos que no tienen un título de educación de grado superior en varios países.

### Figura 5.5. Los graduados de VET pasan menos tiempo que los graduados de educación general entre el final de sus estudios y su primer trabajo

Número de meses entre el final de la educación y el inicio del primer empleo significativo



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. Los datos se recopilaron en 2009 y se refieren a las personas que obtuvieron su cualificación en el período 2004-2009 (de entre 15 y 34 años en el momento de la recopilación de datos). La experiencia laboral significativa se identifica como un trabajo de salario o beneficios (como empleado, trabajador por cuenta propia o trabajador familiar) con una duración mínima de 3 meses. Quedan excluidos los aprendizajes o las prácticas no remuneradas, el servicio militar o comunitario obligatorio y los trabajos de verano. Alemania y Suiza fueron excluidas debido a la recopilación de datos diferentes con respecto a la fecha

de inicio del primer empleo significativo. La media se calcula como la media no ponderada de los países de la UE con los datos disponibles para los cuatro grupos educativos.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea 2009 módulo ad hoc.

StatLink 2 <https://stat.link/c64vmf>

Si bien la transición de la escuela al trabajo podría ser más fluida para la VET que para los graduados de educación general, la evidencia sugiere que estos efectos positivos del empleo desaparecen para los grupos de edad mayores. Brunello y Rocco (2017<sup>[8]</sup>), Forster, Bol y van de Werfhorst (2016<sup>[9]</sup>), Hanushek et al. (2017<sup>[10]</sup>) y Rozer y Bol (2019<sup>[11]</sup>) de hecho muestran que las personas con una cualificación de VET tienen tasas de empleo más altas que aquellas con una cualificación general al comienzo de su carrera, pero este patrón desaparece más adelante en la vida. Este perfil de empleo por edad es más pronunciado en los países que tienen en sus programas de VET un mayor componente de aprendizaje basado en el trabajo, ya que los beneficios iniciales son relativamente grandes (Hanushek et al., 2017<sup>[10]</sup>). Rozer y Bol (2019<sup>[11]</sup>) encuentran que este patrón de ciclo de vida no cambió con el tiempo en los Países Bajos (en el período 1996-2012). En todos los países no se encuentra una disminución de la ventaja del mercado laboral para los graduados de VET. Silliman y Virtanen (2019<sup>[12]</sup>), por ejemplo, muestran que la admisión en la vía vocacional en Finlandia aumenta significativamente los ingresos anuales en comparación con la vía de la educación general, y que estos beneficios no disminuyen con el tiempo. Sin embargo, su análisis solo sigue a los individuos durante 15 años después de la entrada en la VET.

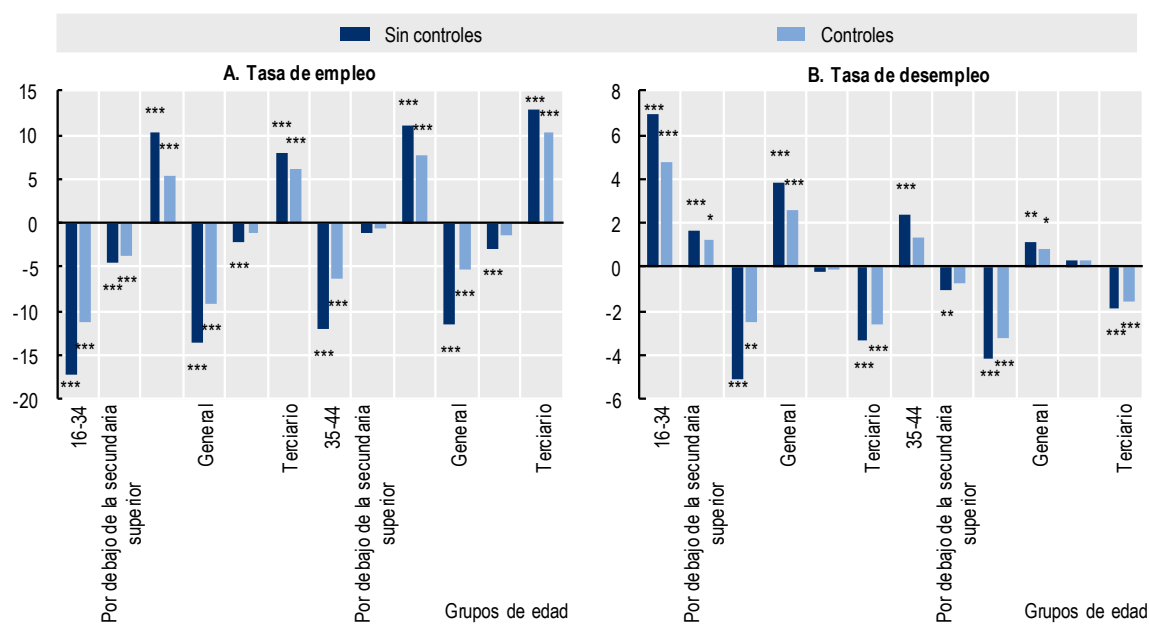
Como lo han comentado Rozer y Bol (2019<sup>[11]</sup>), los retornos a la VET menos pronunciados a largo plazo podrían ser causados por varios mecanismos: i) la VET que prepara a los estudiantes para el empleo en oficios manuales y artesanales que tienen oportunidades de crecimiento potencial limitadas; ii) los graduados de VET que en su mayoría tienen habilidades específicas para el trabajo en lugar de habilidades transferibles; y iii) los graduados de VET que participan menos en la formación en el trabajo, haciéndolos menos flexibles a la luz de los cambios estructurales o tecnológicos. Hanushek et al. (2017<sup>[10]</sup>) de hecho encontraron que los graduados de VET participan menos en la formación relacionada con el trabajo, y argumentan que esto podría conducir a la obsolescencia de habilidades que podría ser una de las razones de los resultados laborales más pobres más adelante en la vida. Además, vinculan la disminución de la ventaja de empleo para los graduados de VET con las habilidades básicas más limitadas y, por lo tanto, una menor adaptabilidad. Brunello y Rocco (2017<sup>[8]</sup>) confirman que los graduados de VET tienen habilidades básicas más bajas que los graduados de campos generales en el mismo nivel educativo. Además, Verhaest et al. (2018<sup>[13]</sup>) mostraron que los graduados de VET al comienzo de su carrera son menos propensos a no tener suficiente coincidencia por la cualificación y tienen un menor grado de exceso de cualificación en comparación con los graduados de educación general. Los programas de VET que combinan un enfoque específico con el aprendizaje en el lugar de trabajo se consideran más eficaces para evitar la mayoría de los tipos de desajustes educativos y de competencias durante la primera parte de la carrera de los trabajadores de mediana cualificación. Sin embargo, los autores también encuentran que esta ventaja de los graduados de VET disminuye con el tiempo transcurrido desde la graduación y, por lo tanto, concluyen que los graduados de VET son más empleables cuando concluyen la educación inicial debido al enfoque del mercado laboral de su cualificación, pero que sus habilidades se vuelven obsoletas gradualmente debido a los cambios estructurales y organizativos en el mercado laboral.

La Figura 5.6 confirma que la ventaja de empleo (y desempleo) para los graduados de VET con respecto a los graduados de educación general es menor para los grupos de mayor edad.<sup>6</sup> La brecha en las tasas de desempleo de las personas con VET y las cualificaciones de educación general disminuye gradualmente y desaparece a los 35 años, mientras que la brecha en las tasas de empleo desaparece a los 45 años. La disminución de las brechas de empleo con la edad también se confirma cuando se comparan personas con niveles de habilidad similares y otras características personales.<sup>7</sup> Las personas con títulos de VET mantienen su ventaja en relación con aquellos que no tienen educación media superior

en todos los grupos de edad. Las personas con títulos de educación terciaria tienen tasas de empleo más altas que todos los demás grupos educativos a todas las edades, y tasas de desempleo más bajas.<sup>8</sup>

### Figura 5. 6. La ventaja de la cantidad de trabajo para la VET frente a la educación general es menor para los grupos de mayor edad

Diferencia porcentual en las tasas de empleo entre personas con cualificaciones inferiores a la educación media, general y terciaria superior en relación con las personas con cualificaciones de VET



Nota: Efectos marginales después de regresiones probit. Todas las regresiones incluyen efectos fijos de país. Los controles incluyen el género, la condición de migrante, el número de niños (no, uno, dos o más), la edad (categorías de 5 años), el dominio de la aritmética y la competencia en alfabetización. La muestra solo incluye a personas que no están matriculadas en educación formal en todos los países de la OCDE, excepto- Colombia, Islandia, Letonia, Luxemburgo y Portugal. La educación VET y general se refiere a los niveles 3 y 4 del ISCED. \*\*\*Significativo en el nivel de 1%, \*\*nivel 5%, \*nivel 10%.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/57oxia>

Repetir este ejercicio por género, muestra que la ventaja en términos de tasas de empleo más altas para los jóvenes graduados de VET en relación con los graduados de educación general es la misma para hombres y mujeres en promedio en todos los países (control de los niveles de habilidad y otras características personales como en la Figura 5.6). Para la tasa de desempleo, la brecha entre los jóvenes graduados de educación VET y general solo se encuentra para los hombres. Tanto para hombres como para mujeres, la ventaja desaparece para los grupos de mayor edad. En el caso de los hombres, la brecha en las tasas de empleo desaparece a los 45 años, mientras que para las mujeres ya desaparece a los 35 años. La brecha en las tasas de desempleo de los hombres desaparece a los 35 años.

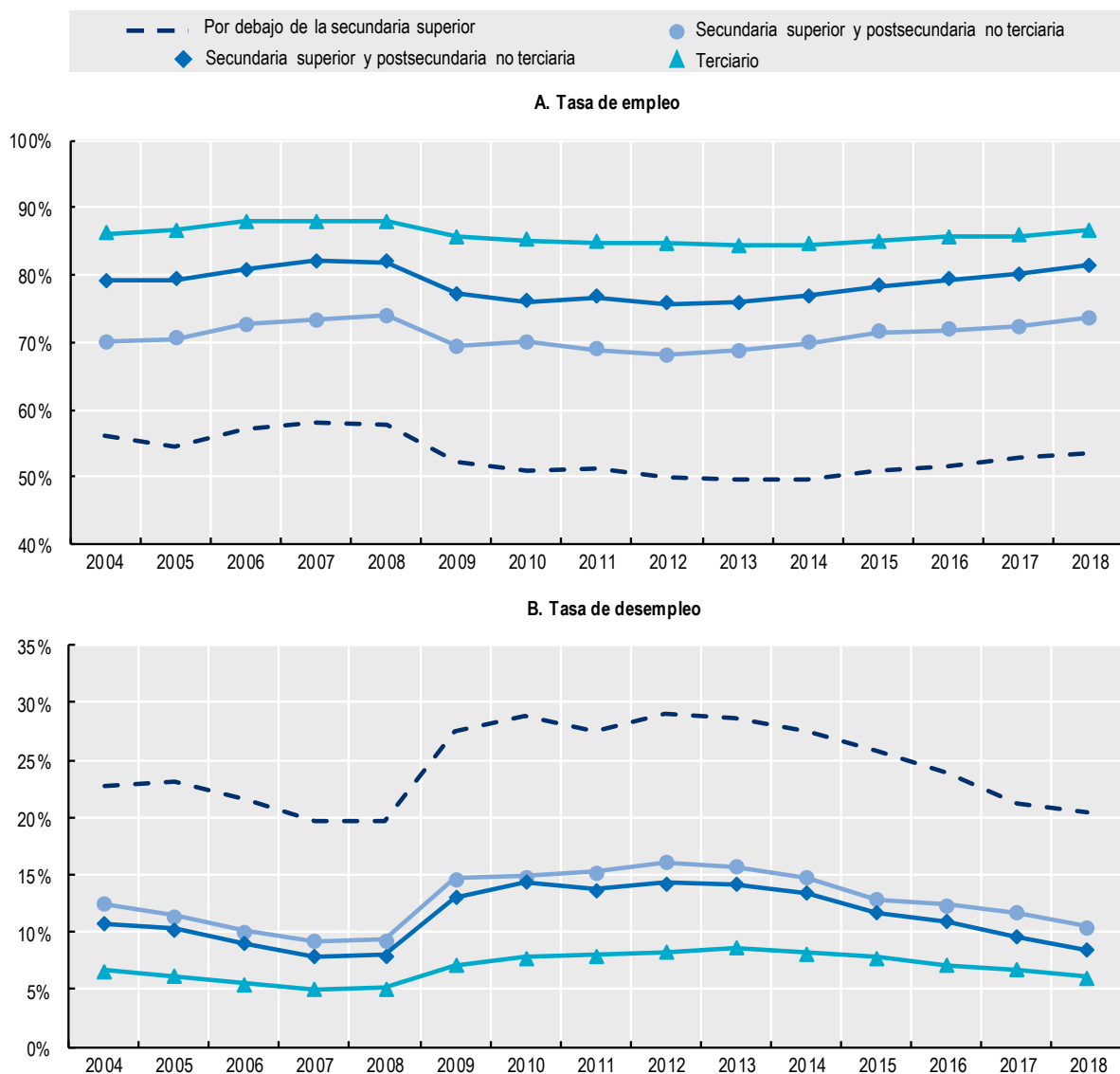
La evolución de las tasas de empleo en el período 2004-2018 es comparable entre los jóvenes graduados de VET y aquellos con un título general en un nivel similar (véase la Figura 5.7), pero el primero experimentó una disminución algo mayor durante la crisis financiera mundial (2008-2010). La crisis también tuvo un mayor impacto en las tasas de empleo de los graduados de VET que en las de graduados de educación terciaria. La disminución en el período 2008-2010 fue la más fuerte para aquellos sin un título de educación media superior. Del mismo modo, la tendencia en las tasas de desempleo es muy similar para los jóvenes graduados de educación VET y general, pero la brecha en las tasas de desempleo se cerró temporalmente en 2010. El aumento de las tasas de desempleo en 2008-2010 también fue menos pronunciado para los graduados de VET que para aquellos sin un título



de educación media superior, pero más fuerte que para los jóvenes graduados con una cualificación de educación terciaria. En general, estos resultados sugieren que la ventaja de la cantidad de empleo de los jóvenes graduados de VET en relación con los graduados en educación general se ha mantenido estable en los últimos años, aunque los graduados de VET han estado algo más expuestos a la crisis financiera mundial.

### Figura 5.7. La ventaja de la cantidad de empleo de los jóvenes graduados de VET en relación con los graduados de educación general se ha mantenido estable en los últimos años

Tasas de empleo y desempleo de jóvenes graduados (de 15 a 34 años no inscritos en educación formal)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye individuos de 15 a 34 años que no están inscritos en la educación formal. Promedio no ponderado basado en un panel equilibrado de países, que incluyen a Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, España, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, la República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Encuesta del Hogar, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia, Encuesta de la Fuerza Laboral Turca, Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral.

StatLink 2 <https://stat.link/yhk7qf>



### 5.2.2. Jóvenes graduados de VET trabajan principalmente en oficios, ventas y servicios

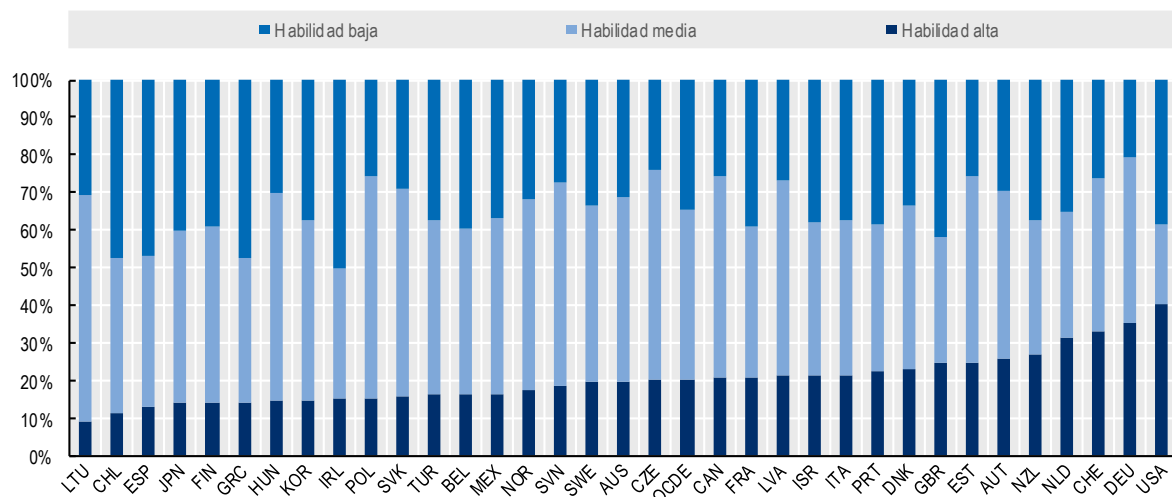
La composición ocupacional del empleo de los graduados (véase Figura 5.8 muestra que la mayoría de los jóvenes graduados de VET trabajan en ocupaciones de cualificación media (principalmente oficios y empleos relacionados: 22% de los graduados de VET empleados) y ocupaciones de baja cualificación (normalmente servicios y empleos de ventas: 26%). Solo 20% de los jóvenes graduados de VET trabajan en ocupaciones de alta cualificación. Sin embargo, existen diferencias sustanciales por países en la composición ocupacional del empleo de VET. Por ejemplo, la proporción de jóvenes graduados de VET en ocupaciones de alta cualificación asciende a más de un tercio en Alemania, Estados Unidos y Suiza, donde los graduados de VET a menudo trabajan como técnicos y profesionales asociados. Las diferencias de género en la composición ocupacional del empleo de los graduados de VET son sustanciales. Si bien los oficios y las ocupaciones relacionadas emplean en promedio a alrededor de un tercio de los graduados de VET masculina, estas ocupaciones solo representan 4% del empleo de mujeres graduadas de VET. Las ventas y los puestos de servicio son las ocupaciones más importantes para las mujeres graduadas de VET, representando 44% del empleo, en comparación con solo 15% del empleo de los graduados de VET masculina. El empleo en ocupaciones de alta cualificación es ligeramente más común para las mujeres que para los graduados de VET masculinos (22% frente a 19%).

La estructura ocupacional del empleo de posgrado difiere fuertemente entre los grupos educativos, véase la Figura 5.9. Los jóvenes graduados de educación general son empleados en su mayoría como trabajadores de servicio y ventas, al igual que los graduados de VET. Sin embargo, a diferencia de los graduados de VET, solo una pequeña parte de los graduados de educación general trabajan en oficios y actividades relacionadas. Los graduados en educación general son más propensos a trabajar en empleos de alta cualificación que los graduados de VET (6 puntos porcentuales en 2018). Los jóvenes graduados en educación terciaria son empleados predominantemente como profesionales o técnicos, mientras que aquellos sin un título de grado medio superior trabajan principalmente en ocupaciones elementales, en puestos de servicio y ventas y en oficios y ocupaciones comerciales relacionadas (véase la Figura Anexo 5.A.2).

La Figura 5.9 también muestra las tendencias en la composición ocupacional de los graduados de educación VET y general.<sup>9</sup> Muestra que los jóvenes graduados en educación general y vocacional están cada vez más empleados como trabajadores de servicios y ventas (ISCO 5), mientras que una proporción decreciente de estos graduados termina en empleos administrativos (ISCO 4). Las ocupaciones primarias son cada vez más importantes para ambos grupos educativos, aunque a un ritmo más rápido para los graduados en educación general. Curiosamente, si bien la participación de los graduados en educación general empleados en oficios y ocupaciones relacionadas (ISCO 7) ha ido disminuyendo, en consonancia con la tendencia general del mercado laboral, la proporción de jóvenes graduados de VET empleados en este grupo de ocupación se mantuvo relativamente estable. Como se muestra en el Anexo Figura 5.A.2, los adultos jóvenes sin un título de educación media superior vieron principalmente un aumento de las cuotas de empleo en las ocupaciones elementales y las ocupaciones de servicios y ventas, y una disminución de las ocupaciones agrícolas, oficios y actividades relacionadas. Para los jóvenes graduados de educación terciaria, las ocupaciones profesionales y técnicas crecieron en importancia relativa, mientras que el empleo relativo a la gestión, los oficios y las ocupaciones relacionadas estaba en declive.

### Figura 5.8. Una pequeña parte de los graduados de VET trabajan en ocupaciones de alta cualificación

Porcentaje de graduados de VET empleados (de 15 a 34 años)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye a personas empleadas de 15/16 a 34 años que no están inscritas en la educación formal. Los países se clasifican por la proporción de graduados de VET que trabajan en ocupaciones de alta cualificación (ISCO08 1-3). Las ocupaciones de mediana cualificación se definen como ISCO-08 4 más ISCO-08 6-8; ocupaciones de baja cualificación como ISCO-08 5 más ISCO-08 9. Véase el capítulo 4 para obtener más información sobre los grupos de habilidades. Los datos australianos se asignan de ANZSCO a ISCO, datos canadienses de NOC a ISCO. Los datos se refieren a 2018 para todos los países, excepto Australia, Canadá (2019), Corea, Japón (2011/12), Nueva Zelanda, Israel, Turquía (2015), Estados Unidos (2011/12-2014-17). La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

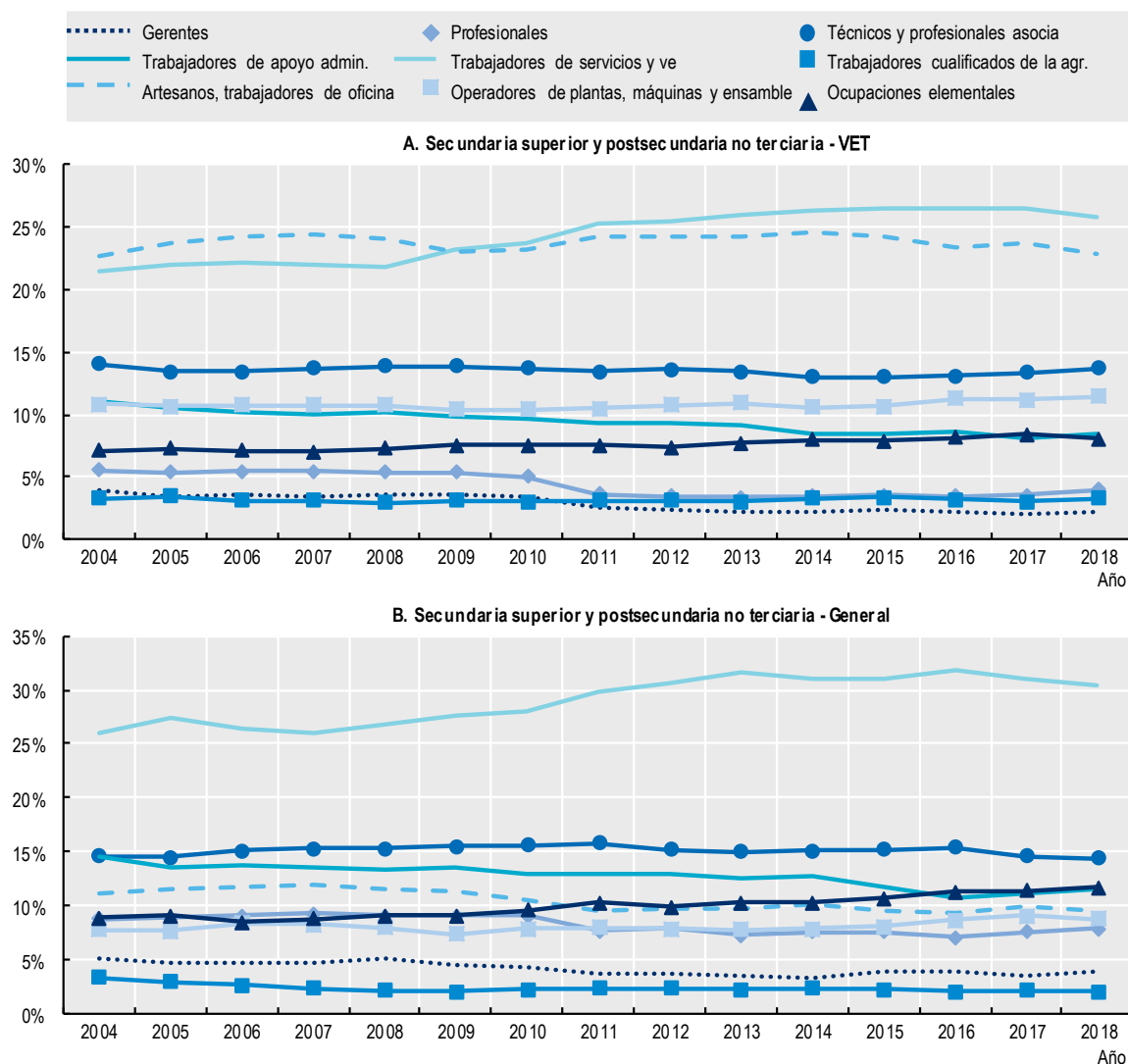
Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea (2018), Encuesta de la Fuerza Laboral Turca (2015), Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral (2019), Encuesta Australiana de Educación y Trabajo (2019), Encuesta de la OCDE sobre Habilidades para Adultos (2011/12, 2014/15, 2017/18), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2017).

StatLink 2 <https://stat.link/bq7kcx>

Los cambios en la composición ocupacional del empleo de los jóvenes graduados son el resultado de cambios en la composición ocupacional general del mercado de trabajo, así como de los cambios en la composición educativa de los jóvenes graduados en todo el mercado laboral y dentro de las ocupaciones. Para desenredar estos componentes, Figura 5.10 descompone el cambio en la proporción de jóvenes graduados de VET y educación general por ocupación (como se muestra en la Figura 5.9) en la contribución de: i) el cambio en el empleo general de graduados por ocupación, es decir, el tamaño relativo de esa ocupación en el mercado laboral para los de 15 a 34 años, ii) el cambio en la proporción de jóvenes graduados de VET y educación general entre los trabajadores de 15 a 34 años *dentro de* cada ocupación, en relación con el cambio en la proporción de VET y los graduados de educación general en el mercado laboral total para los de 15 a 34 años de edad.<sup>10</sup>

## Figura 5.9. La composición ocupacional del empleo de jóvenes graduados está cambiando

Porcentaje de graduados contratados (de 15 a 34 años), 2004-2018



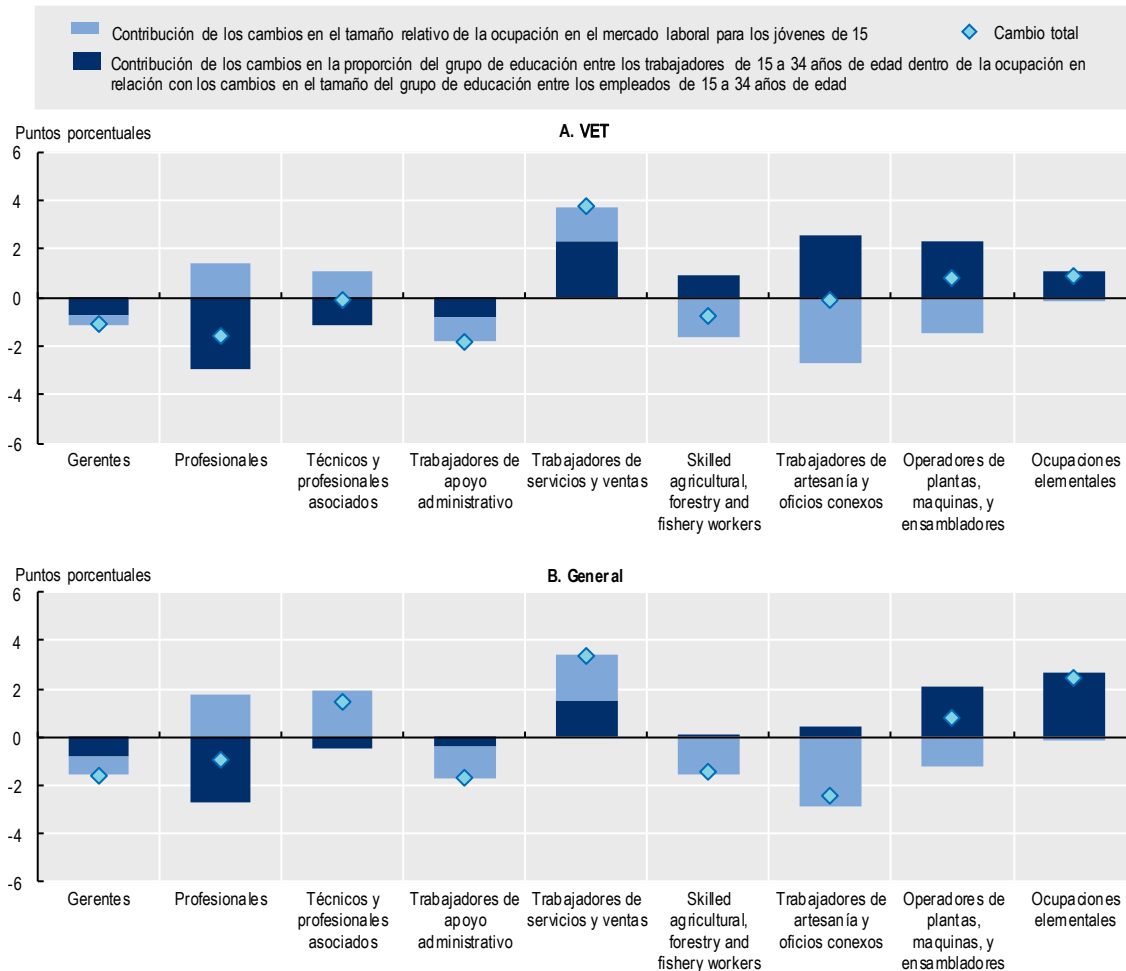
Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye graduados empleados de 15 a 34 años que no están inscritos en la educación formal. Promedio no ponderado basado en un panel equilibrado de países como Alemania, Australia, Austria, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía. Los datos se refieren a ocupaciones de 1 dígito ISCO-08 (excepto en Australia, donde se utilizan ocupaciones ISCO-88). Para los países europeos y Turquía, la clasificación ocupacional utilizada en los cambios de datos en 2011 o 2012 (de ISCO-88 a ISCO-08) y los datos previos a 2011/12 se recodifican para minimizar la interrupción de la serie. En los datos chilenos y australianos, las ocupaciones están codificadas en ISCO-88 en todos los años. En los datos chilenos, las ocupaciones ISCO-88 se recodifican en ISCO-08 utilizando una correlación uno a uno, mientras que en Australia las ocupaciones no se recodifican y se utiliza la clasificación ISCO-88 (debido a la limitación de datos). Los datos canadienses se asignan de NOC a ISCO-08.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Encuesta del Hogar, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia, Encuesta de la Fuerza Laboral Turca, Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral.

StatLink 2 <https://stat.link/3yqg0k>

### Figura 5.10. Los oficios siguen siendo importantes para los jóvenes graduados de VET a pesar de la decreciente importancia general de esos empleos en el mercado laboral para los jóvenes graduados

Cambio porcentual en las cuotas de empleo de los graduados VET/general (de 15 a 34 años) entre 2004 y 2018



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye a personas empleadas de 15 a 34 años que no están inscritas en la educación formal. Promedio de los cambios en Australia, Austria, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estonia, Francia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Descomposición basada en ocupaciones ISCO-08 de 1 dígito (excepto en Australia, donde se utilizan ocupaciones ISCO-88). Para los países europeos y Turquía, la clasificación ocupacional utilizada en los cambios de datos en 2011 o 2012 (de ISCO-88 a ISCO-08), y los datos previos 2011/12 se recodifican para minimizar la interrupción de la serie. En los datos chilenos y australianos, las ocupaciones están codificadas en ISCO-88 en todos los años. En los datos chilenos, las ocupaciones ISCO-88 se recodifican en ISCO-08 utilizando una correlación uno a uno, mientras que en Australia las ocupaciones no se recodifican y se utiliza la clasificación ISCO-88 (debido a la limitación de datos). Los datos canadienses se asignan de NOC a ISCO-08. Las barras representan la contribución relativa de los tres componentes diferentes al cambio global, pero no pueden interpretarse como el tamaño (en puntos porcentuales) de estos componentes.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Encuesta del Hogar, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia, Encuesta de la Fuerza Laboral Turca, Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral.

StatLink 2 <https://stat.link/m27q08>

El gráfico muestra que la importancia de los oficios y ocupaciones relacionadas se mantuvo estable para los jóvenes graduados de VET (es decir, "Cambio total", representado por la forma del diamante) debido a dos efectos compensatorios: i) una disminución general de la importancia de esta ocupación

en el empleo total de 15 a 34 años (azul oscuro), y ii) un aumento en la proporción de graduados de VET entre los 15 a 34 años que trabajan en esta ocupación que es mayor que la disminución general de los graduados de VET en el empleo total de los jóvenes graduados (azul claro). Otra forma de interpretar los resultados de estas ocupaciones es que, aunque el empleo total de graduados en estas ocupaciones está disminuyendo (azul oscuro), la proporción de jóvenes graduados de VET que encuentran empleo en este tipo de ocupación es estable en el tiempo (diamante); por lo tanto, la proporción de graduados de VET *dentro de* estas ocupaciones ha aumentado a pesar de una disminución general de la VET en el empleo total. Por otro lado, los trabajos de servicios y ventas ganaron importancia para los jóvenes graduados de VET, tanto porque se trata de una ocupación que está creciendo en general para los de 15 a 34 años (barra azul oscuro) como porque la disminución de la proporción de graduados de VET dentro de la ocupación es sustancialmente menor que la disminución general de la importancia de la VET en el mercado laboral (azul claro). Los profesionales también están aumentando las ocupaciones de los jóvenes graduados, pero debido a que la proporción de graduados de VET *dentro de* estas ocupaciones está en declive (y esta disminución es más fuerte que la disminución general de la VET en el mercado laboral), estas ocupaciones se han vuelto menos importantes para los jóvenes graduados de VET en el período 2004-2018.

Las cosas se parecen a los graduados de educación general en la mayoría de las ocupaciones. A diferencia de los graduados de VET, la importancia de los oficios y ocupaciones relacionadas disminuyó para los graduados de educación general, ya que la disminución general en el tamaño de este grupo de ocupación no se componía de un aumento suficientemente grande en la proporción de graduados de educación general empleados dentro de este grupo de ocupación. La importancia de las ocupaciones profesionales solo disminuyó modestamente para los graduados de educación general en comparación con los graduados de VET, porque la disminución en la proporción de graduados de educación general dentro de la ocupación era relativamente pequeña.

En general, estos cambios en la estructura ocupacional muestran que tanto los jóvenes graduados de VET como los graduados en educación general se han visto afectados por cambios estructurales en el mercado laboral que reducen la importancia relativa de los empleos de formación media (es decir: trabajadores de apoyo clerical; oficios y ocupaciones relacionadas; y operadores de plantas y máquinas –véase el capítulo 4 para una discusión de la partición de ocupaciones en empleos de alta, media y baja cualificación). Sin embargo, el impacto de estos cambios estructurales ha sido menor para la VET que para los graduados de educación general, en parte porque los jóvenes graduados de VET lograron asegurar el resto de oficios y ocupaciones relacionadas. Para ambos grupos de graduados, el crecimiento del empleo fue más fuerte en ocupaciones de baja cualificación (ventas, servicio y empleos elementales). La importancia de las ocupaciones de alta cualificación (gerentes, profesionales y técnicos y profesionales asociados) siguió siendo casi la misma para los jóvenes graduados de educación general, pero estos trabajos se volvieron menos importantes para los graduados de VET. Mirando la movilidad de la ocupación entre los jóvenes graduados, el Recuadro 5.4 muestra que los graduados de VET que cambian de ocupación son menos propensos que los graduados de educación general a mudarse a puestos de trabajo con un nivel de habilidad más alto o con una menor probabilidad de automatización.

#### **Recuadro 5.4. Moverse entre ocupaciones**

En promedio, en todos los países europeos incluidos en el conjunto de datos UE-SILC, 17.5% de los jóvenes graduados de VET cambian de un año a otro.<sup>11</sup> Esto es ligeramente inferior al de los graduados de educación general (19.6%) y graduados sin un título de educación media superior (19.3%), y aproximadamente lo mismo que para los graduados de educación terciaria o superior (17.8%). En la gran mayoría de los países, las diferencias entre los grupos educativos son pequeñas. Excepciones notables son Finlandia, Noruega y los Países Bajos, donde los graduados de educación general tienen probabilidades considerablemente mayores de cambiar de ocupación. Solo en Portugal

los graduados de VET son sustancialmente más propensos a cambiar de ocupación que otros jóvenes graduados.

Sin embargo, hay diferencias sustanciales en los tipos de cambios que son realizados por los diferentes graduados. La Tabla 5.1 compara a los jóvenes graduados de diferentes grupos educativos que cambiaron de ocupación de un año a otro, para ver si tienen diferentes probabilidades de pasar a trabajos con niveles de habilidad más altos (medidos como dominio de la aritmética media de los trabajadores en la ocupación), salarios más altos (medidos como salario medio en la ocupación) o menor riesgo de automatización (ver más abajo para una discusión sobre el riesgo de automatización).<sup>12</sup> Los resultados muestran que los jóvenes graduados en educación general son significativamente más propensos que los graduados de VET empleados en ocupaciones similares a pasar a ocupaciones que tienen un nivel medio más alto de habilidades de aritmética y/o menor riesgo de automatización. También en comparación con los graduados de educación terciaria empleados en ocupaciones similares, los graduados de VET tienen una menor probabilidad de hacer estos movimientos positivos (incluyendo el traslado a ocupaciones con niveles salariales medios más altos), y las diferencias son mucho mayores que entre los graduados de VET y educación general. Los graduados que no tienen un título de educación media superior son incluso menos propensos que los graduados de VET para hacer estos movimientos positivos.

**Tabla 5. 1. Entre los que cambian de ocupación, los graduados de VET tienen menos probabilidades que los graduados de educación general de hacer cambios positivos en la ocupación**

Probit (efectos marginales) y estimaciones de regresión OLS

	Nivel de habilidad		Nivel salarial medio		Riesgo de automatización	
	Probabilidad de pasar a una ocupación con mayor habilidad promedio	% de diferencia en el nivel de habilidad promedio	Probabilidad de pasar a una ocupación con mayor salario medio	% de diferencia en el nivel salarial medio	Probabilidad de pasar a una ocupación con menor riesgo de automatización	% de diferencia en el riesgo promedio de automatización
General (contra VET)	0.050** (0.020)	1.046*** (0.373)	0.027 (0.018)	3.617*** (1.251)	0.037* (0.019)	-2.914*** (0.937)
Terciario (contra VET)	0.258*** (0.016)	5.079*** (0.301)	0.187*** (0.015)	16.519*** (0.952)	0.206*** (0.016)	-12.648*** (0.727)
Por debajo de la parte superior- secundaria (contra VET)	-0.054*** (0.018)	-1.731*** (0.335)	-0.069*** (0.017)	-4.584*** (0.890)	-0.056*** (0.018)	2.051*** (0.726)
Número de obs.	21 514	21 514	21 107	21 107	21 419	21 419

Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye graduados de 15 a 34 años que no están inscritos en la educación formal (en el año t y t-1) y que cambiaron de ocupación de un año al siguiente. Se excluyen las personas que tienen un nivel de educación diferente en el año t en comparación con el año t-1. Las especificaciones estimadas incluyen controles para la edad (15-24, 25-29, 30-34), el sexo, el estado de empleo anterior y actual (empleados a tiempo completo, empleado a tiempo parcial, autónomo a tiempo completo, autónomo a tiempo parcial, desempleado, inactivo), ocupación previa (en el año t-1) y país. Para las regresiones probit, la variable independiente es igual a 0 cuando el movimiento es negativo y 1 cuando el movimiento es positivo, y el coeficiente estimado debe multiplicarse por 100 para obtener la diferencia de punto porcentual en probabilidades entre los grupos educativos. La muestra incluye todos los países de la UE excepto Alemania. Fuertes errores estándar entre paréntesis. \*\*\*Significativo en el nivel de 1%, \*\*nivel 5%, \*nivel 10%.

Fuente: Estadísticas de la Unión Europea sobre ingresos y condiciones de vida (2014-2017).

### **5.2.3. Los jóvenes graduados de VET y de educación general tienen una calidad laboral similar**

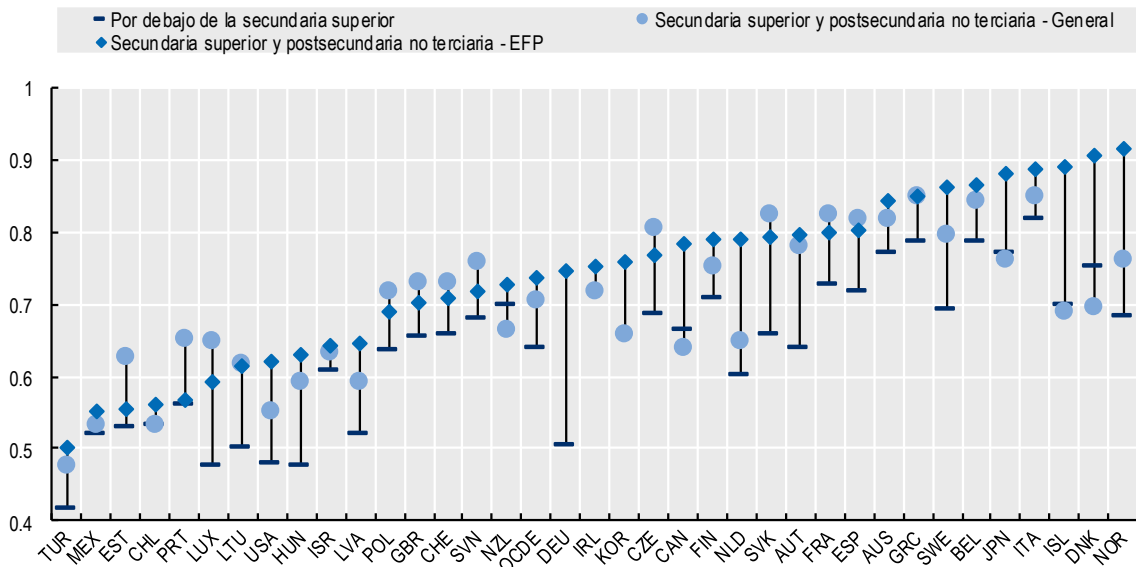
#### *Calidad de las ganancias*

Los retornos individuales a la educación y las habilidades, medidos como los ingresos crecientes asociados con años adicionales de escolaridad y/o habilidades superiores, son un tema bien investigado (Willis, 1986<sup>[14]</sup>; Heckman, Lochner y Todd, 2006<sup>[15]</sup>; Peracchi, 2006<sup>[16]</sup>; Pritchett, 2006<sup>[17]</sup>; Deere y Vesovic, 2006<sup>[18]</sup>). Los salarios son un componente importante de la calidad del empleo y, por lo tanto, son un incentivo clave para que las personas inviertan en educación (Becker, 1993<sup>[19]</sup>). La Figura 5.11 muestra los salarios medios por hora de cada grupo educativo en relación con los graduados en educación terciaria. En todos los países, los graduados de VET y educación general tienen salarios por hora más bajos que los graduados de educación terciaria. Los salarios de los graduados de VET son en promedio más altos que los de los graduados en educación general, pero hay una considerable heterogeneidad en todos los países. En particular, en Canadá<sup>11</sup>, Dinamarca, Islandia, Noruega y los Países Bajos, los graduados de VET tienen salarios considerablemente más altos que los graduados de educación general, mientras que en Estonia, Luxemburgo y Portugal es lo contrario. En todos los países para los que se dispone de datos, los graduados de VET ganan más que aquellos que carecen de un título de educación media superior, mientras que este no es sistemáticamente el caso de los graduados en educación general.

La diferencia salarial entre los grupos educativos persiste al controlar las características personales adicionales, incluidos los niveles de habilidad, y las características del lugar de trabajo (Figura 5.12).<sup>13, 14</sup> Este ejercicio se repite para los grupos de mayor edad, para ver si las diferencias salariales siguen siendo las mismas con el tiempo o se vuelven menos (o más) pronunciadas. Al igual que con otros análisis de grupos de edad, hay que señalar que las diferencias entre estos grupos no solo reflejan cómo evolucionan las diferencias entre los graduados a lo largo del tiempo, sino también cómo han cambiado los sistemas de VET, la composición sociodemográfica de los graduados y los niveles de logro educativo. La (pequeña) ventaja salarial de los graduados de VET sobre los graduados de educación general entre los jóvenes (de 16 a 34 años) desaparece por completo cuando se miran los grupos de edad avanzada. Entre los trabajadores de mediana edad (de 35 a 44 años), los graduados en educación general en realidad ganan más que los graduados de VET, pero esta diferencia desaparece cuando se tiene en cuenta la ocupación y la industria. Esto implica que la diferencia salarial entre la VET de mediana edad y los graduados en educación general puede explicarse en gran medida por el hecho de que los graduados de educación general tienden a trabajar en ocupaciones e industrias con salarios relativamente más altos.

### Figura 5.11. Los jóvenes graduados de VET tienen salarios ligeramente más altos que los graduados de educación general

Índice: 1= salario medio por hora de los graduados terciarios



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye a personas empleadas de 15/16 a 34 años que no están inscritos en educación o formación. Los salarios por hora se derivan de los ingresos anuales, mensuales o semanales, al contabilizar los meses pasados en el empleo en el año de referencia de ingresos y la información sobre las horas medias trabajadas. Los datos se refieren a 2014-18 para todos los países, excepto Corea, Japón, Canadá, Alemania, Irlanda (2011/12), Nueva Zelanda, Israel, Turquía (2014/15), Australia, Chile (2017), Estados Unidos (2011/12-2014/17). La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: Estadísticas de la Unión Europea sobre Ingresos y Condiciones de Vida (2014-18), Encuesta de la Fuerza Laboral Turca (2015), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2017), Encuesta de Hogares, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia (2017), Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

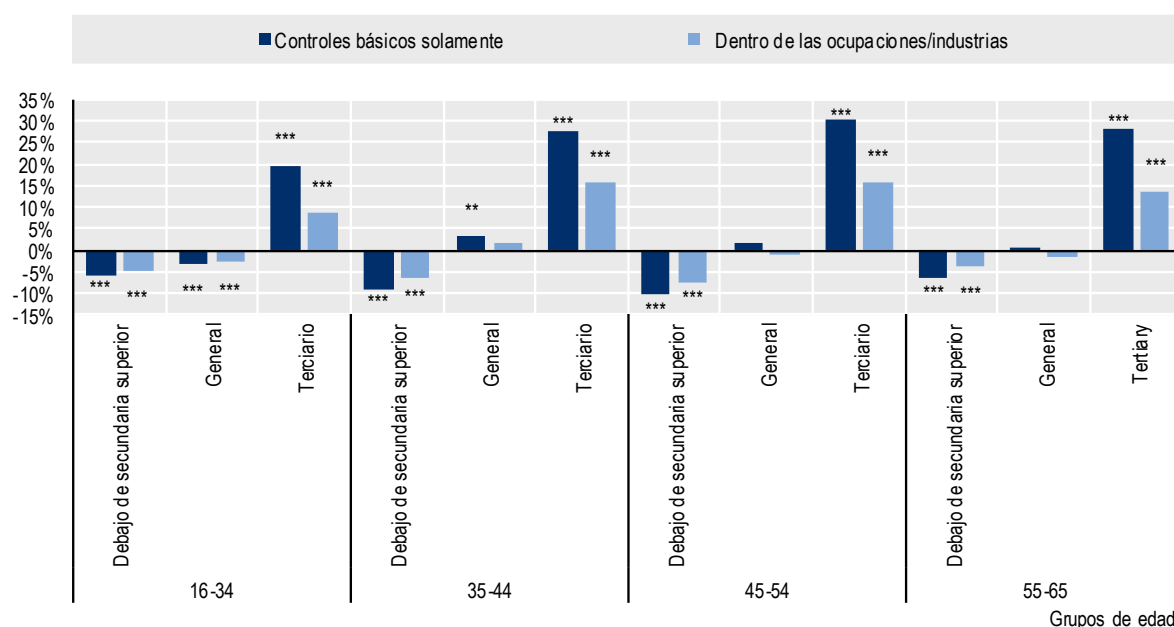
StatLink 2 <https://stat.link/yd2usz>

Repetir este análisis por género muestra que la ventaja salarial para los jóvenes graduados de VET en relación con los graduados de educación general es la misma para hombres y mujeres. Esta ventaja desaparece a los 35 años tanto para hombres como para mujeres. Al comparar a las personas empleadas en ocupaciones e industrias similares, solo las mujeres jóvenes con un título de VET tienen salarios significativamente más altos que sus contrapartes de educación general. Estos resultados muestran que tanto hombres como mujeres con un título de VET tienen una ventaja al comienzo de su carrera en términos de niveles salariales en relación con los graduados de la educación general. Si bien este efecto para los hombres jóvenes se debe enteramente a los graduados de VET que trabajan en industrias y ocupaciones con mejores salarios que los graduados de educación general, para las mujeres se debe a una combinación de selección en industrias y ocupaciones con salarios más altos que los graduados de la educación general dentro de las mismas industrias y ocupaciones.



### Figura 5.12. La ventaja salarial para la VET frente a la educación general desaparece para los grupos de mayor edad

Porcentaje de diferencia en los salarios por hora entre individuos con cualificaciones inferiores a la educación media superior, general y terciaria en relación con las personas con cualificaciones de VET



Nota: Los controles básicos son género, dominio de la alfabetización (5 categorías), edad (categorías de 5 años), número de niños, condición migratoria, permanencia en el trabajo con el empleador actual (4 categorías), tamaño de la empresa (5 categorías), horas de trabajo a tiempo parcial, tipo de contrato y país. Los controles de ocupación son ISCO de 1 dígito, los controles de la industria son ISIC de 1 dígito. La regresión dentro de la ocupación/industria también incluye los controles básicos. Los salarios por hora incluyen bonificaciones y se ajustan 1% en la parte inferior y superior por país. La muestra solo incluye a personas que no están inscritas en la educación formal. Incluye a todos los países de la OCDE, excepto Colombia, Islandia, Letonia, Luxemburgo y Portugal. \*\*\* Estadísticamente significativos a nivel de 1%, \*\* nivel 5%, \* 10% nivel. Fuente: Encuesta de datos de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

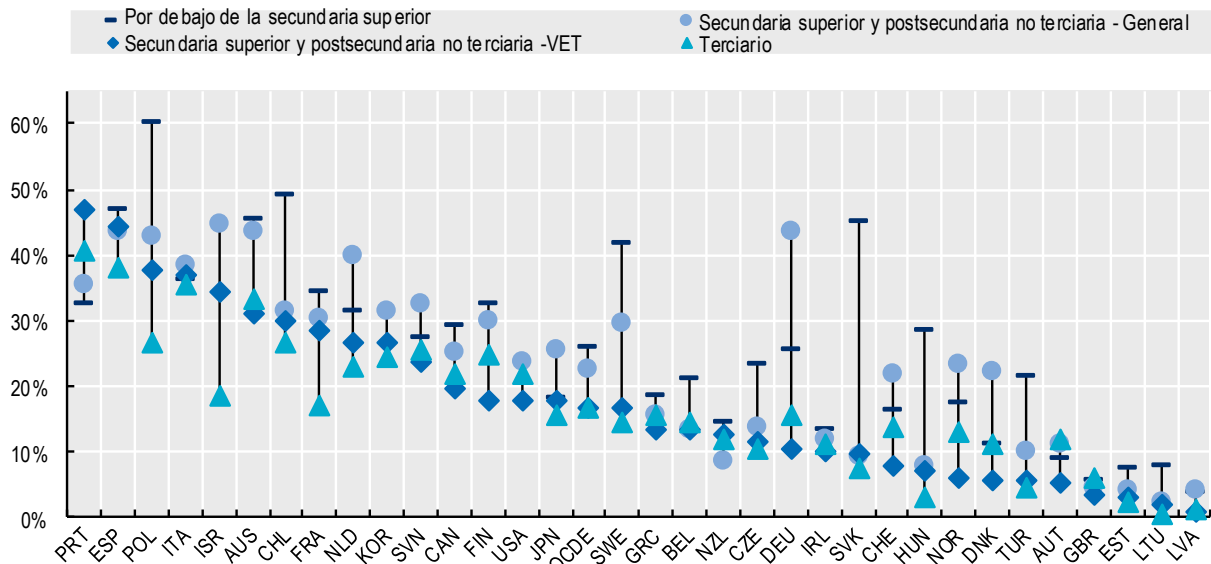
StatLink 2 <https://stat.link/6mcy42>

### Seguridad laboral

Como se mencionó anteriormente, los jóvenes graduados de VET tienen tasas de desempleo relativamente bajas, lo que contribuye a una alta seguridad laboral. Además, cuando están empleados, los jóvenes graduados de VET tienen menos probabilidades de tener un contrato temporal que los graduados de educación general o aquellos sin un título de grado de nivel medio superior (17% frente a 22% y 26%, respectivamente, véase la Figura 5.13) pero igualmente probable que los graduados terciarios. Esto contribuye aún más a su seguridad laboral, ya que los trabajadores con contratos temporales gozan de una menor protección laboral (véase el Capítulo 3) y se ven obligados a cambiar de trabajo con mayor frecuencia cuando su contrato no se renueva (OCDE, 2014<sub>[20]</sub>). La única excepción es Portugal, donde los graduados de VET son el grupo más probable de tener un contrato temporal. Por el contrario, en varios países la prevalencia de contratos temporales es menor entre los graduados de VET que entre los graduados de todos los demás niveles/tipos educativos. Estas diferencias entre países podrían explicarse por las diferencias en la forma en que se organizan los sistemas de VET, así como por las diferencias en las instituciones del mercado laboral (que podrían afectar de manera diferente a los graduados de distintos grupos educativos, en función de su composición laboral profesional o sectorial).

### Figura 5.13. Los jóvenes graduados de VET tienen menos probabilidades de ser empleados en un contrato temporal que los graduados de educación general

Porcentaje de graduados contratados con un contrato temporal (de 15 a 34 años)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye personas empleadas de 15/16 a 34 años que no están matriculadas en educación formal. Los datos se refieren a 2018 para todos los países, excepto Australia (2017), Canadá (2019), Corea, Japón (2011/12), Nueva Zelanda, Israel, Turquía (2014/15) y Estados Unidos (2011/12-2014-17). El empleo temporal en Australia incluye a los trabajadores ocasionales. La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea (2018), Encuesta de la Fuerza Laboral Turca (2015), Encuesta Canadiense de la Fuerza de Trabajo (2019), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2017), Encuesta de Hogar, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia (2017), Encuesta de Habilidades para Adultos (2011/12, 2014/15, 2017/18).

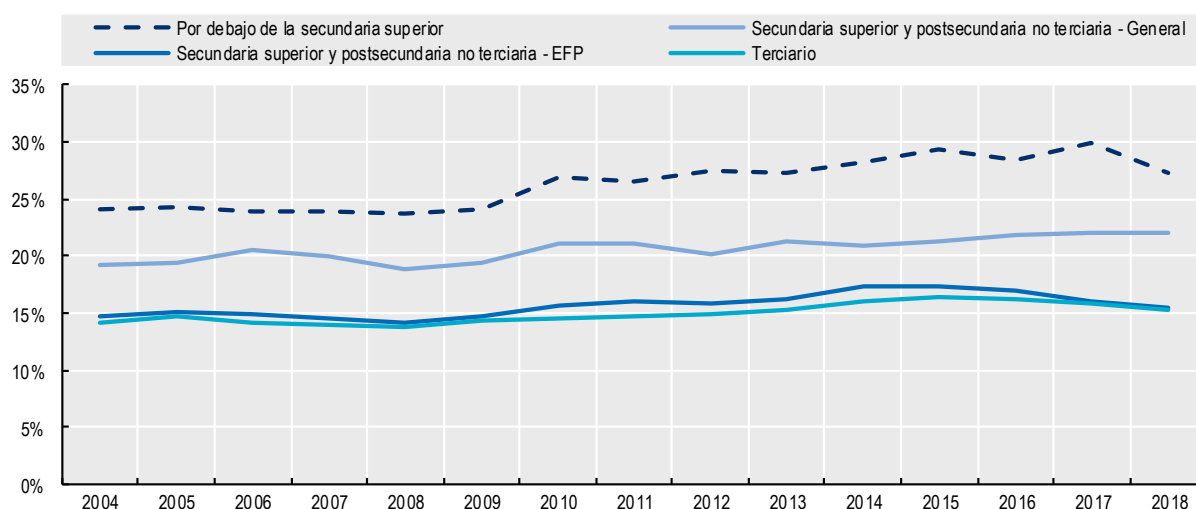
StatLink 2 <https://stat.link/9swz0f>

En general, la razón más común para tener un contrato temporal es que la persona no pudo encontrar un trabajo permanente (es decir, trabajo temporal involuntario). Aunque los graduados de VET tienen menos probabilidades de tener un contrato temporal, en los países con datos disponibles<sup>15</sup>, los graduados de VET que tienen un contrato temporal son más propensos a ser trabajadores temporales involuntarios que los graduados de la educación general y terciaria (63%, en comparación con 52% y 60%, respectivamente). Solo en Italia, Portugal y Turquía son graduados de VET que trabajan con un contrato temporal con menos probabilidades que los graduados de educación general de ser un trabajador temporal involuntario.

Los contratos temporales se han vuelto cada vez más comunes entre los jóvenes graduados de todos los grupos educativos en el período 2004-2018, véase la Figura 5.14. El aumento fue relativamente pequeño para los graduados de VET y graduados de la educación terciaria (+1.5 puntos porcentuales), pero fue más extendido para los graduados de educación general (+2.9 puntos porcentuales) y especialmente para aquellos que dejaron la educación sin un título de educación media superior (+5.7 puntos porcentuales). Como tal, la ventaja de la VET en relación con los graduados de educación general en el acceso al empleo permanente ha aumentado con el tiempo.

### Figura 5.14. La incidencia del empleo temporal está aumentando para todos los grupos educativos

Porcentaje de graduados contratados con un contrato temporal (de 15 a 34 años)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye personas empleadas de 15 a 34 años no inscritas en la educación formal. Promedio no ponderado basado en un panel equilibrado, que incluye Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, España, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, la República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. El empleo temporal en Australia incluye a los trabajadores ocasionales.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Encuesta de Hogar, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia, Encuesta de la Fuerza Laboral Turca, Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral.

StatLink 2 <https://stat.link/i5lp0h>

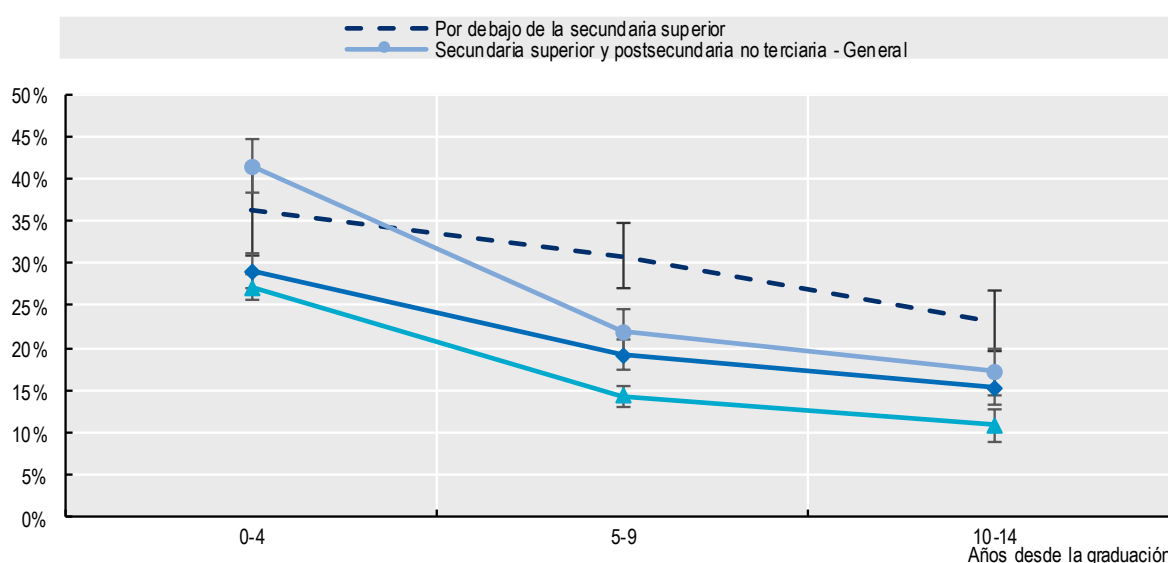
Uno puede esperar que la probabilidad de tener un contrato permanente aumente a medida que los graduados acumulan más experiencia laboral y las empresas han completado su examen de las contrataciones recientes –véase por ejemplo Booth, Francesconi y Frank (2002<sup>[21]</sup>) y Faccini (2013<sup>[22]</sup>). Para todos los tipos de graduados, y el control de las características personales (incluyendo las habilidades de alfabetización y aritmética), las características del lugar de trabajo y la ocupación y la industria, la probabilidad de tener un contrato temporal es de hecho menor entre los que se graduaron hace más tiempo (véase la Figura 5.15).<sup>16</sup> Este perfil de probabilidad de edad decreciente es particularmente pronunciado para los graduados de educación general. Si bien los graduados de VET tienen una probabilidad significativamente menor de ser empleados en un contrato temporal al comienzo de su vida laboral en comparación con los graduados de educación general, esta brecha desaparece entre aquellos con al menos cinco años de experiencia laboral. Además, mientras que los graduados de VET y educación terciaria son igualmente propensos a tener un contrato temporal al comienzo de su carrera, los graduados de educación terciaria son menos propensos a tener este tipo de contrato más tarde en su carrera. Las personas sin un título de educación media superior son más propensas a tener un contrato temporal que los graduados de VET, independientemente del número de años desde que dejaron la educación.

Mirar esto por separado para hombres y mujeres muestra algunas diferencias interesantes. Los graduados de VET masculinos solo tienen una probabilidad significativamente menor de ser empleados en un contrato temporal en relación con los graduados de educación general en los primeros cinco años después de la graduación. En años posteriores, estas probabilidades son las mismas para los graduados masculinos de VET y educación general. Independientemente del número de años transcurridos desde la graduación, es más probable que los graduados de VET masculinos trabajen en un contrato temporal que los graduados masculinos de educación terciaria. Por el contrario, las mujeres graduadas de VET tienen menos probabilidades que los graduados de educación general de tener un contrato temporal en los

primeros diez años después de la graduación. Además, las mujeres graduadas de VET también tienen menos probabilidades que los graduados de educación terciaria de tener un contrato temporal en los primeros cinco años después de la graduación (pero esta diferencia es mucho menor que entre la VET y la educación general). Para las mujeres graduadas de VET que se graduaron entre hace 10 y 15 años, no hay diferencia estadísticamente significativa en la probabilidad de empleo temporal en relación con los graduados de educación general, sino también en relación con los graduados de educación terciaria.

### Figura 5.15. Los jóvenes graduados de VET tienen menos probabilidades de tener un contrato temporal que los graduados de educación general solo al comienzo de su carrera

Con capacidad para graduados empleados (de 16 a 34 años) de tener un contrato temporal



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye a personas empleadas de 16 a 34 años que no están inscritas en la educación formal. La figura muestra efectos marginales con intervalos de confianza de 95% después de un análisis de regresión probit, con un supuesto temporal/permanente como variable dependiente. Las variables independientes son el tipo de educación, los años transcurridos desde la graduación (y una interacción de esos dos), el dominio de la alfabetización y la aritmética, el género, el estado de los migrantes, el número de niños, el tamaño de la empresa, los efectos fijos del país, los efectos fijos de la ocupación1- (1 dígito ISCO) y el efecto fijo de la industria1- (1 dígito ISIC). La muestra incluye a todos los países de la OCDE, excepto Colombia, Islandia, Letonia, Luxemburgo y Portugal.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18)

StatLink 2 <https://stat.link/tkpm6y>

### Calidad del entorno laboral

La naturaleza y el contenido del trabajo realizado, los arreglos de tiempo de trabajo y las relaciones laborales son dimensiones igualmente importantes de la calidad del trabajo. Trabajar más de 50 horas a la semana es un indicador importante de la tensión laboral (OCDE, 2014<sup>[23]</sup>). En promedio, alrededor de 8% de las personas de 15 a 34 años indican que su semana laboral habitual supera las 50 horas. Este porcentaje es similar en todos los grupos educativos. En los últimos 15 años, la proporción de jóvenes graduados cuya semana laboral habitual supera las 50 horas ha disminuido, y la disminución ocurrió a un ritmo similar en todos los grupos educativos. Otro aspecto de la tensión laboral es la carga física del

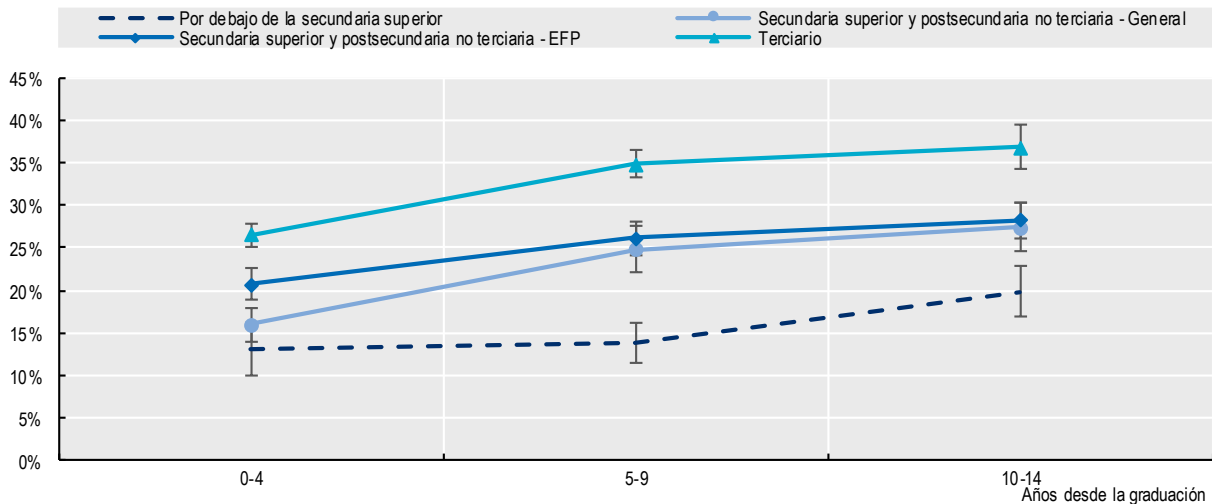
trabajo, y como el Recuadro 5.5 describe, esto es mayor entre los graduados de VET que entre los graduados de educación general.

Tener oportunidades de desarrollo profesional en su trabajo, como la opción de ser promovido a un trabajo con más responsabilidades de supervisión, es un factor clave de motivación laboral y, por lo tanto, de calidad laboral. En la mayoría de los países, los jóvenes graduados de VET son igualmente propensos que los graduados de la educación general a tener responsabilidades de supervisión en su trabajo. Solo en Australia, Noruega y Nueva Zelanda los graduados de VET tienen una probabilidad sustancialmente más probable de tener responsabilidades de supervisión, mientras que en Corea es lo contrario. En promedio, 19% de la VET y 18% de los graduados en educación general tienen responsabilidades de supervisión, en comparación con 27% de los graduados terciarios y 12% de los que no tienen un título de grado de secundaria superior. La proporción de graduados de VET con responsabilidades de supervisión se ha mantenido relativamente estable en el tiempo (2004-2017), en línea con la tendencia observada entre los graduados de educación general.

Se podría esperar que la probabilidad de tener responsabilidades de supervisión aumente con la edad y la experiencia (es decir, años desde la graduación) a medida que las personas progresan en su carrera. La Figura 5.16 muestra que para todos los tipos de graduados, y el control de las características personales (incluyendo las habilidades de alfabetización y aritmética), las características del lugar de trabajo y la ocupación y la industria, la probabilidad de tener responsabilidades de supervisión es de hecho mayor entre aquellos que se graduaron hace más tiempo.<sup>17</sup> Sin embargo, para los graduados de VET la probabilidad de supervisar a otros aumenta a un ritmo mucho más lento que para los graduados de la educación general. Los graduados recientes de VET (menos de cinco años desde la graduación) tienen una mayor probabilidad de tener responsabilidades de supervisión en su trabajo que los recién graduados de educación general, pero esta ventaja desaparece rápidamente con el tiempo: los graduados de VET que obtuvieron su título hace al menos cinco años, tienen la misma probabilidad de llevar a cabo tareas de supervisión que los graduados de educación general. Este patrón sugiere que los graduados de VET ingresan al mercado laboral con una ventaja sobre los graduados generales (potencialmente porque tienen habilidades más sólidas específicas para el trabajo y/o experiencia laboral adquirida durante la educación), pero tienen menos oportunidades de movilidad ascendente con el tiempo. La diferencia en la probabilidad de tener responsabilidades de supervisión entre los graduados de VET y los graduados de educación terciaria y los que no tienen un título de educación media superior sigue siendo sustancial y estadísticamente significativa con el tiempo. Repetir este análisis por género muestra que la ventaja en términos de responsabilidades de supervisión para los graduados de VET en relación con los graduados de educación general al comienzo de su carrera solo existe para los hombres.

**Figura 5. 16. Los jóvenes graduados de VET son más propensos que los graduados de educación general a tener responsabilidades de supervisión al comienzo de su carrera, pero esta ventaja desaparece más adelante**

La probabilidad de graduados empleados (de 16 a 34 años) de tener responsabilidades de supervisión en el trabajo



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye a personas empleadas de 16 a 34 años que no están inscritas en la educación formal. La figura muestra efectos marginales con intervalos de confianza de 95% después de una regresión probit ponderada, con una variable de indicador con el valor 1 si el encuestado supervisa a otros en su trabajo actual como la variable dependiente. Las variables independientes incluyen el tipo de educación, los años transcurridos desde la graduación (y una interacción de esos dos), el dominio de la alfabetización y la aritmética, el género, el estado de los migrantes, el número de niños, el tamaño de la empresa, los efectos fijos del país, los efectos fijos de la ocupación (1 dígito ISCO) y el efecto fijo de la industria (1 dígito ISIC). La muestra incluye a todos los países de la OCDE, excepto Colombia, Islandia, Letonia, Luxemburgo y Portugal.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/acg3sf>

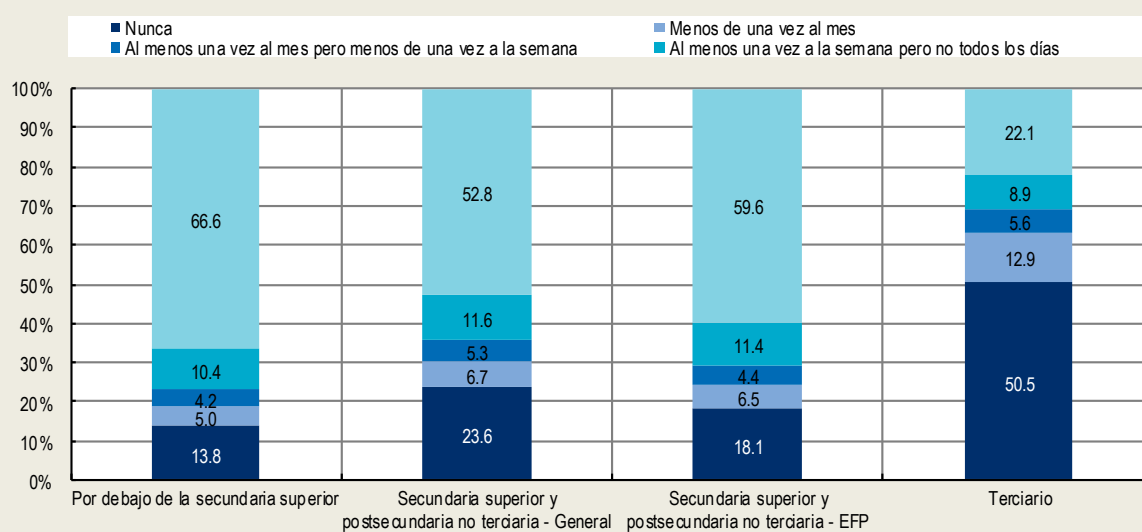
### Recuadro 5.5. Trabajos físicamente exigentes

Un aspecto de la tensión laboral es la medida en que los trabajadores están expuestos a factores de riesgo de salud física, como las posiciones agotadoras o dolorosas y el transporte o el movimiento de cargas pesadas (OCDE, 2014<sup>[23]</sup>). 59.6% de los jóvenes graduados de VET informan que trabajan físicamente durante largos períodos todos los días, lo que es mayor que para los graduados generales (52.8%) y especialmente los graduados terciarios (22.1%) –véase la Figura 5.17. Sin embargo, es sustancialmente menor que entre los graduados sin un grado de educación media superior (66.6%). Más de 70% de los graduados de VET trabajan físicamente durante largos períodos en Lituania, Polonia, la República Eslovaca y Turquía, mientras que solo alrededor de 45% de los graduados de VET lo hacen en Corea, Italia, Japón y México.

Al controlar los niveles de habilidad y las características personales (género, edad, condición migratoria, número de hijos), así como para el tamaño de la empresa, la industria y la ocupación<sup>18</sup>, las diferencias en la probabilidad de trabajar físicamente durante largos períodos todos los días entre grupos de educación siguen siendo estadísticamente significativas. La diferencia entre los graduados de VET y de educación general sigue siendo aproximadamente la misma cuando controlan estas características, mientras que la diferencia entre los graduados de VET y educación terciaria, así como los que no tienen un título de educación media superior, aumenta ligeramente.

### Figura 5.17. Los jóvenes graduados de VET trabajan físicamente durante largos períodos más a menudo que los graduados de educación general

Porcentaje de graduados contratados (de 16 a 34 años)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. Promedio no ponderado de los países de la OCDE (excepto Colombia, Islandia, Luxemburgo, Letonia y Portugal). La muestra incluye a personas empleadas de 16 a 34 años que no están inscritas en la educación formal.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/wzjkd>

La exposición a prácticas de trabajo de alto rendimiento (*high performance work practices*, HPWP), que incluyen ambos aspectos de la organización del trabajo –trabajo en equipo, autonomía, discreción de tareas, tutoría, rotación de puestos de trabajo, aplicación de nuevos aprendizajes– y prácticas de gestión –participación de los empleados, salario de incentivos, prácticas de formación y flexibilidad en las horas

de trabajo– es otro aspecto de la calidad del trabajo. Una mayor exposición a HPWP se ha relacionado con salarios más altos, mayor satisfacción laboral, menor estrés relacionado con el trabajo y mayor productividad laboral (OCDE, 2016<sub>[24]</sub>). En promedio, los jóvenes graduados de VET son un poco más propensos que los graduados de educación general a ser empleados en trabajos con alto HPWP.<sup>19</sup> Sin embargo, su exposición a HPWP es menor que entre los graduados de educación terciaria (con la excepción de los graduados en Australia y Dinamarca), y mayor que entre los graduados sin un título de educación media superior (excepto en Bélgica, Grecia, Irlanda, Polonia y la República Checa). Los graduados en educación terciaria son especialmente más propensos a organizar su propio tiempo, planificar sus propias actividades, enseñar a otras personas, participar en la formación y tener horarios de trabajo flexibles. Por el contrario, los graduados de VET y de educación general cooperan con más frecuencia con otros en su trabajo que los graduados de educación terciaria. Las diferencias entre los graduados de educación general y de la vocacional son relativamente pequeñas para todos los aspectos de la HPWP, con la excepción del pago por desempeño, que es más común entre los graduados ~de VET.

Al comparar a los graduados empleados en ocupaciones e industrias similares y con características personales y laborales similares, las diferencias en la exposición a HPWP entre los grupos educativos persisten aunque se vuelven más pequeñas (especialmente la brecha entre la educación terciaria y los graduados de VET).<sup>20</sup> Sin embargo, repetir este análisis durante años desde la graduación muestra que la exposición ligeramente mayor a HPWP entre los graduados de VET que entre los graduados de educación general está impulsada principalmente por las diferencias al comienzo de su carrera, ya que no se encuentran diferencias para aquellos que se graduaron entre hace cinco y 15 años. Además, la brecha entre la VET y los graduados en educación terciaria aumenta con años desde la graduación. Las HPWP se han relacionado con un mejor uso de habilidades, y el Recuadro 5.6 describe las diferencias en el uso de habilidades entre los graduados. De acuerdo con los hallazgos sobre la exposición a HPWP, el uso de habilidades es similar para los graduados generales y de VET, pero es sustancialmente menor que entre los graduados de educación terciaria (incluso cuando tienen niveles de habilidades similares y empleados en trabajos similares).

#### **Recuadro 5.6. El uso de la alfabetización, la aritmética y las habilidades para resolver problemas en el trabajo**

Los graduados pueden no solo diferir en el nivel de sus habilidades, sino también en la intensidad en la que utilizan esas habilidades. La OCDE (2016<sub>[24]</sub>) muestra que los países se clasifican de manera diferente en términos de competencia y uso de las habilidades, lo que sugiere que se trata de dos conceptos diferentes, aunque relacionados. Se ha encontrado que un mayor uso de las habilidades contribuye a mayores ganancias individuales y satisfacción laboral, así como, a nivel agregado, el crecimiento de la productividad (OCDE, 2016<sub>[24]</sub>). El uso de las prácticas de trabajo de alto rendimiento (HPWP, por sus siglas en inglés) es importante para fomentar un mejor uso de las habilidades.

Los jóvenes graduados de VET utilizan sus habilidades de alfabetización, aritmética y resolución digital de problemas en el trabajo en la misma medida que los graduados de educación general con la aritmética, la alfabetización y la competencia de resolución de problemas equivalentes y características personales similares (Figura 5.18).<sup>21</sup> Solo el uso de habilidades de aritmética es ligeramente mayor entre los jóvenes graduados de educación general que entre los graduados de VET. El uso de habilidades también es similar para los jóvenes graduados de VET y educación general empleados en las mismas ocupaciones e industrias (excepto para el uso de la alfabetización, que es ligeramente inferior para los graduados de educación general). En comparación con los graduados de educación terciaria con niveles de habilidad similares, los jóvenes graduados de VET utilizan sus habilidades significativamente menos, incluso cuando se emplean en la misma ocupación e industria. Por el

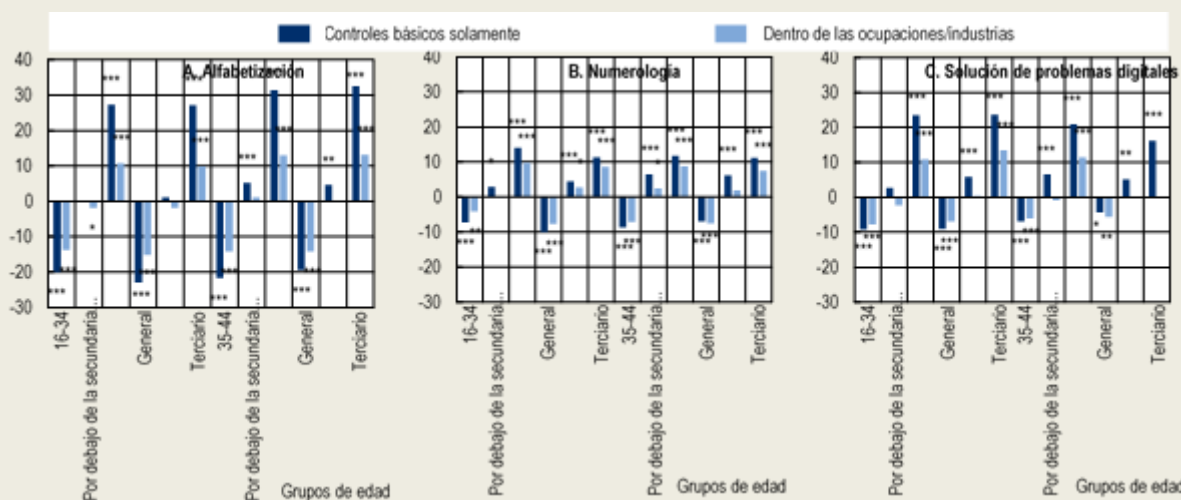


contrario, los graduados de VET utilizan sus habilidades más intensamente que los graduados sin un título de educación media superior que tienen niveles de habilidad similares (también cuando trabajan en ocupaciones e industrias similares).

Los resultados son similares para los grupos de mayor edad, con individuos con VET y títulos de educación general que trabajan en ocupaciones e industrias similares que tienen el mismo uso de habilidades. La única excepción es el uso de aritmética entre 35 a 54 años, que es mayor para las personas con educación general que para aquellos con cualificaciones de VET. No obstante, los graduados en educación general de 35 años o más trabajan con mayor frecuencia en industrias y ocupaciones donde la alfabetización, la aritmética y las habilidades digitales de resolución de problemas se utilizan de manera más intensa (lo que explica por qué las diferencias son significativas cuando no se controla para la industria y la ocupación). Las diferencias en el uso de habilidades entre las personas con VET y los graduados de educación terciaria empleados en ocupaciones e industrias similares siguen siendo sustanciales en todos los grupos de edad, al igual que las diferencias entre las personas con títulos de VET y las que no tienen una cualificación de educación media superior.

### Figura 5. 18. Los jóvenes graduados de VET utilizan sus habilidades de alfabetización, aritmética y resolución de problemas menos intensamente en el trabajo que los graduados de educación terciaria con niveles de habilidad similares

Porcentaje de diferencia en la intensidad del uso de habilidades entre individuos con cualificaciones inferiores a la educación secundaria, general y terciaria en relación con las personas con cualificaciones de VET



Nota: La muestra incluye a todas las personas empleadas que no están en la educación formal. Todas las regresiones incluyen los efectos fijos del país y los controles de competencia (literatura, aritmética y resolución de problemas, respectivamente), edad, género, condición migratoria, número de niños y tamaño de la empresa. Las ocupaciones se incluyen en el nivel de 2 dígitos y las industrias en el nivel de 1 dígito (además de los controles básicos). Las variables de uso de habilidades son una combinación de tareas más detalladas (que se miden en una escala de 1 a 5), véase OCDE (2016<sub>[24]</sub>). La muestra incluye a todos los países de la OCDE, excepto Colombia, Islandia, Luxemburgo, Letonia y Portugal.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18) y OCDE, (2016<sub>[24]</sub>) *Perspectivas de empleo de la OCDE 2016*, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2016-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en).

StatLink 2 <https://stat.link/ovk7m1>

### 5.3. Las perspectivas del mercado laboral para los graduados de VET

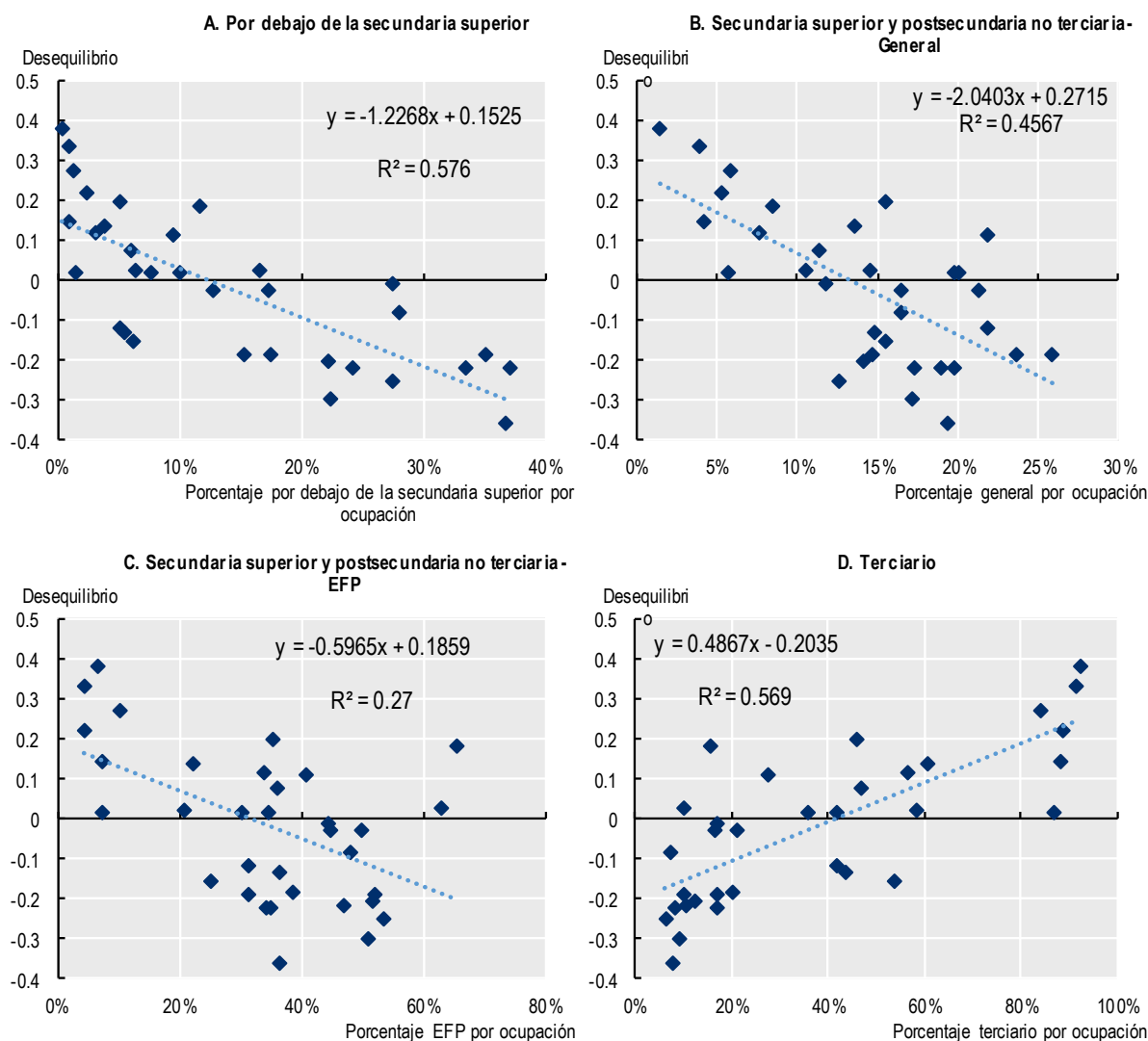
#### 5.3.1. *Es probable que los empleos de VET y de educación general se enfrenten a un exceso de oferta*

La facilidad de encontrar un trabajo que coincida con las habilidades de uno depende de la demanda y la oferta de esas habilidades. Cuando la demanda de una determinada habilidad es mayor que su oferta (es decir, una situación de escasez de habilidades), las empresas tienen dificultades para encontrar a los trabajadores adecuados para sus vacantes. A las personas con esas habilidades les resultará fácil conseguir un trabajo que coincida con sus habilidades. En el caso opuesto, cuando la demanda de una habilidad es menor que la oferta (es decir, el excedente de habilidades), hay una abundancia de trabajadores con estas habilidades, lo que hace que sea más difícil para las personas con estas habilidades encontrar trabajos que coincidan con su perfil de habilidades. Por lo tanto, el tipo de habilidades en escasez o superávit, así como la intensidad de estos desequilibrios, será un factor importante para comprender las perspectivas de empleo a corto plazo para los adultos con diferentes perfiles de habilidades.

Utilizando la información de la base de datos de Habilidades para el Empleo de la OCDE<sup>22</sup>, la Figura 5.19 compara la escasez o la intensidad sobrante de una ocupación con la proporción de trabajadores (de 15 a 34 años) en esa ocupación con un cierto nivel educativo. La escasez actual y los excedentes en las ocupaciones reflejan cambios relativos en el empleo, las horas trabajadas, los salarios por hora y la subcualificación, así como las tasas de desempleo relativas. La relación negativa de los Grupos Especiales A, B y C sugiere que las ocupaciones que emplean en su mayoría baja educación (Panel A) y/o educación media (Paneles B y C) los trabajadores son más propensos a experimentar excedentes (relativamente grandes). Esta relación negativa es más fuerte para los jóvenes graduados de la educación general que para los graduados de VET. Además, las dos ocupaciones que tienen más de 60% de los trabajadores graduados de VET entre sus trabajadores de entre 15 a 34 años (es decir, trabajadores del metal y la maquinaria y trabajadores del giro eléctrico y de electrónica), no se alinean con el patrón general, ya que no experimentan desequilibrio o una escasez sustancial, respectivamente, en promedio en todos los países de la OCDE. El panorama se ve muy diferente para aquellos con títulos de educación terciaria (Panel D), ya que las ocupaciones que emplean principalmente a este tipo de graduados están experimentando una escasez sustancial. Por lo tanto, mientras que las ocupaciones que emplean predominantemente a los graduados de educación terciaria se enfrentan a una demanda excesiva, las ocupaciones que emplean en su mayoría a graduados de menor educación se enfrentan a un exceso de oferta, aunque en menor medida para los graduados de VET.

### Figura 5.19. Las ocupaciones más propensas a enfrentar el exceso de oferta son las que emplean principalmente personal no graduado de educación superior, general o VET son

Intensidad de escasez(+)/excedente(-) y graduado (15 a 34 años de edad) empleo por ocupación



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. Promedio no ponderado de los países de la OCDE con datos disponibles (Colombia, Islandia, Israel, Japón y Luxemburgo no están cubiertos). Cada punto representa una ocupación ISCO-08 de 2 dígitos. El índice de escasez ocupacional (en el eje Y) agrega información sobre el crecimiento del empleo, el crecimiento de los salarios, el crecimiento de las horas trabajadas, el cambio en las tasas de subcualificación y desempleo, y oscila entre -2.5 y 2.5 (con valores negativos que hacen referencia a los excedentes y los valores positivos a la escasez). Los valores se refieren al último año disponible. Para cada grupo de ocupación y educación, la cuota de empleo es la relación entre el empleo en esa ocupación, desde ese grupo educativo hasta el empleo total de esa ocupación. Las acciones de empleo se refieren a personas empleadas de 15/16 a 34 años que no están inscritas en la educación formal.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea (2017), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2017), Encuesta de la Fuerza Laboral Turca (2015) y datos de la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18) y la base de datos de Habilidades para el Empleo de la OCDE.

StatLink 2 <https://stat.link/ewwhrl>

Los ejercicios de proyección a mediano plazo, como el europeo descrito en el Recuadro 5.7, pero también las proyecciones ocupacionales de Canadá y Estados Unidos<sup>23</sup>, sugieren que el crecimiento del empleo en algunas de las ocupaciones comunes de los graduados de VET será modesto o incluso negativo en la próxima década. Este es especialmente el caso de los oficios y ocupaciones

relacionadas, que ya han visto la disminución del empleo en relación con otras ocupaciones en los últimos años. Si bien los graduados de VET parecen haber logrado asegurar los trabajos de las ocupaciones restantes (como se mencionó anteriormente), estas proyecciones sugieren que cada vez habrá más puestos de trabajo disponibles en esas ocupaciones. No obstante, el crecimiento negativo o modesto del empleo no significa que no habrá oportunidades de empleo disponibles en esas ocupaciones. Se seguirán creando ofertas de empleo, principalmente debido a una demanda de reemplazo sustancial que supera el número de puestos de trabajo nuevos o perdidos. Por lo tanto, si bien muchos graduados especializados en esas ocupaciones en declive todavía podrán encontrar un trabajo adecuado, existe el riesgo de exceso de oferta si los sistemas de la VET no se adaptan. Se proyecta que los niveles de empleo seguirán creciendo en ocupaciones de alta cualificación (profesionales y técnicos), pero también en las ocupaciones de ventas y servicios. Si los sistemas de la VET se adaptan para preparar a los estudiantes para trabajos de alta cualificación, como técnicos y profesionales asociados, los graduados de VET pueden beneficiarse de las crecientes oportunidades de empleo en esos tipos de puestos de trabajo. La VET superior y vías accesibles para los graduados de VET a la educación terciaria son cruciales a este respecto (véase la Sección 5.4).

### **Recuadro 5.7. Proyecciones de empleo a mediano plazo en Europa**

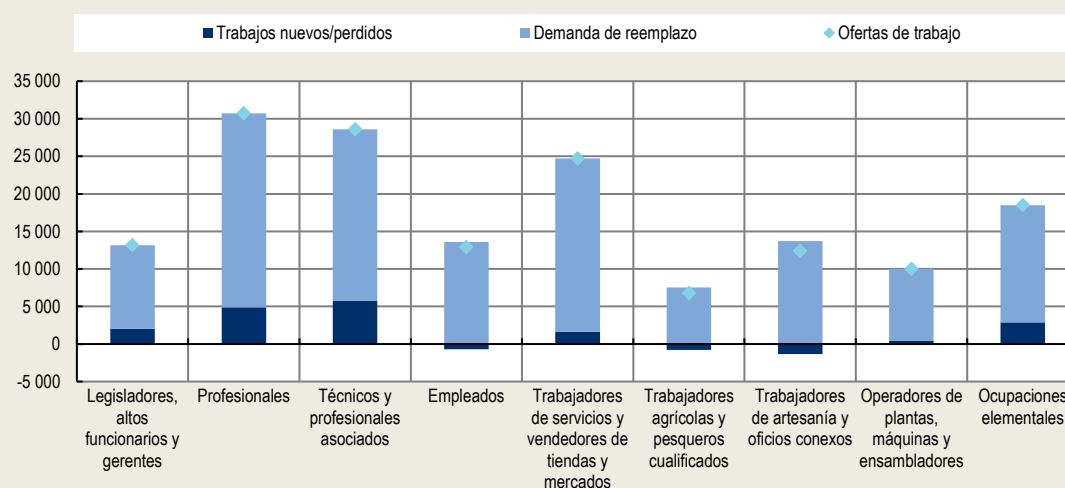
Según las proyecciones de Cedefop y Eurofound (2018<sup>[25]</sup>), es probable que la tendencia de polarización del empleo observada en las últimas décadas en los países de la UE continúe en las próximas décadas (2016-2030). Estas previsiones muestran que, en todos los países de la UE, el empleo total crecerá para la mayoría de los profesionales, así como para los técnicos y profesionales asociados (nuevos/perdidos puestos de trabajo en el gráfico siguiente). Los sectores que se prevé que tengan un mayor crecimiento del empleo son I+D, servicios de consultoría, programación informática y fabricación avanzada. Los gerentes, los trabajadores de servicios y ventas, y las ocupaciones elementales también experimentarán crecimiento, pero a un ritmo más lento. Los niveles de empleo bajarán para los trabajadores de oficios y ocupaciones relacionadas, los dependientes y los trabajadores agrícolas cualificados.

Sin embargo, la demanda de graduados no solo proviene de la creación de nuevos puestos de trabajo, sino también de la demanda de reemplazo, es decir, las vacantes derivadas de que un trabajador abandone, de manera temporal o permanentemente, un empleo (Cedefop y Eurofound, 2018<sup>[25]</sup>). Una gran parte de la demanda de habilidades en Europa es la demanda de sustitución. La reducción del empleo no significa que desaparezca por completo una ocupación, y se seguirán creando vacantes para reemplazar a los trabajadores que abandonen esas ocupaciones. La demanda de reemplazo refleja en gran medida el tamaño de la ocupación, y a medida que las ocupaciones reducen su demanda de reemplazo disminuye.

Los patrones tienen el mismo aspecto en gran medida entre los países (para los grupos de ocupación amplios), aunque hay algunas excepciones notables. En Irlanda, por ejemplo, se proyecta un número considerable de nuevos puestos de trabajo en las actividades de oficios y ocupaciones relacionadas.

**Figura 5.20. Se prevé que la creación de empleo en ocupaciones de cualificación media sea negativa en la UE en el período 2016-2030**

Número proyectado de ofertas de empleo, por ocupación y tipo (miles)



Fuente Cedefop y Eurofound (2018<sup>[25]</sup>), "Previsión de competencias: tendencias y retos para 2030", *Serie de referencia Cedefop*, No 108, Cedefop, <http://dx.doi.org/10.2801/4492>.

StatLink 2 <https://stat.link/ca0bfd>

### 5.3.2. Muchos trabajos de VET podrían verse afectados por la automatización

Uno de los principales impulsores de los cambios en la estructura ocupacional del mercado de trabajo es el progreso tecnológico. La tecnología ha dado lugar a la automatización de determinadas tareas en el lugar de trabajo, y se espera que este proceso siga contribuyendo a nuevos cambios en la composición ocupacional del mercado de trabajo, pero también en la composición de las tareas dentro de las ocupaciones, véase, por ejemplo, la OCDE (2019<sup>[26]</sup>). Como se explica en el capítulo 4, la composición ocupacional del empleo ha cambiado en las últimas décadas. Además, el Recuadro 5.8 muestra que el contenido de las tareas de los puestos de trabajo también ha cambiado en los últimos años, y que las competencias relacionadas con la comunicación y las TIC han adquirido importancia en el período 2012-2017 (en Estados Unidos). Según estimaciones de Nedelkoska y Quintini (2018<sup>[27]</sup>), algunas de las ocupaciones que emplean a muchos graduados de VET, como los oficios y ocupaciones relacionadas, tienen una probabilidad relativamente alta de cambios significativos debido a la automatización. Por otro lado, algunas otras ocupaciones típicas de VET, como ciertas ventas y trabajos de cuidado personal y servicio, tienen un riesgo mucho menor de cambio debido a la automatización.

En todos los países de la OCDE, 21.3% de los puestos de trabajo ocupados por jóvenes graduados de VET son altamente automatizables, lo que significa que una parte muy amplia de las tareas en esos puestos de trabajo podrían automatizarse. Esto es ligeramente inferior al de los graduados de educación general (22.4%), pero mucho más alto que en los puestos de trabajo ocupados por graduados de educación terciaria (9%) –véase la Figura 5.22. Los trabajadores sin un título de educación media superior se enfrentan al mayor riesgo de automatización, con 28% de ellos trabajando en empleos de alto riesgo. En la mayoría de los países, este riesgo de automatización es similar para los graduados en educación general y de VET. En Dinamarca, Irlanda y Nueva Zelanda, los graduados de VET tienen un riesgo sustancialmente menor que los graduados de educación general, mientras que en Francia, Israel,

Lituania, la República Eslovaca y Suecia sucede lo contrario. En todos los países, la proporción de trabajadores con alto riesgo de automatización es mayor entre los graduados de VET que entre los graduados en educación terciaria. Las diferencias entre la VET y los graduados en educación terciaria son las más pequeñas en Corea, Estados Unidos, Dinamarca y México, y las más grandes en Bélgica (Flandes), Lituania y la República Eslovaca. En todos los países, excepto en Japón y Lituania, es menos probable que los graduados de VET estén en alto riesgo que los graduados sin un título de educación media superior, aunque en algunos países la diferencia es muy pequeña (por ejemplo, Bélgica, Canadá y Turquía). Las diferencias de género en el riesgo de automatización son pequeñas para todos los grupos educativos.

Las diferencias en el riesgo de automatización entre la VET y otros graduados pueden explicarse por el hecho de que estos graduados trabajan en diferentes ocupaciones (que tienen un riesgo diferente de automatización), pero también por el hecho de que realizan tareas más o menos automatizables en las mismas ocupaciones. Utilizando una descomposición estándar de cambio compartido, se puede desenredar la importancia de estos dos componentes para explicar la diferencia en el riesgo promedio de automatización entre la VET y otros graduados.<sup>24</sup> En promedio, en todos los países de la OCDE, el riesgo de automatización de los graduados de educación general es solo marginalmente diferente del de los graduados de VET, y puede explicarse plenamente por las diferencias de composición ocupacional. Los jóvenes graduados de VET tienen un riesgo promedio más alto de automatización que aquellos con un título de educación terciaria, y 68% de esta diferencia se puede explicar por el hecho de que los graduados de VET trabajan en ocupaciones más automatizables (es decir, el componente "entre ocupación"). 32% restante se debe a que los graduados de VET realizan tareas más automatizables incluso cuando trabajan en la misma ocupación que los graduados de educación terciaria (es decir, el componente "dentro de la ocupación"). La importancia del componente interior es mayor para la diferencia entre los graduados de VET y los que no tienen un título de educación media superior: 46% del menor riesgo promedio de automatización de los graduados de VET en relación con los que no tienen un título de educación media superior se debe a que realizan tareas menos automatizables en las mismas ocupaciones.

### **Recuadro 5.8. El contenido cambiante de las tareas de los puestos de trabajo en Estados Unidos**

El enfoque de las tareas de los mercados de trabajo sostiene que los cambios en la asignación de "tareas" en el lugar de trabajo entre el capital y el trabajo, y entre los trabajadores nacionales y extranjeros, han alterado la estructura de la demanda de mano de obra, contribuyendo a la polarización del mercado de trabajo (Autor, 2013<sup>[28]</sup>) (véase el Capítulo 4). Además, la investigación sobre el riesgo de automatización toma las tareas como punto de partida para estimar las probabilidades de automatización, basándose en las opiniones de los expertos sobre su probabilidad de automatización (Nedelkoska y Quintini, 2018<sup>[27]</sup>).

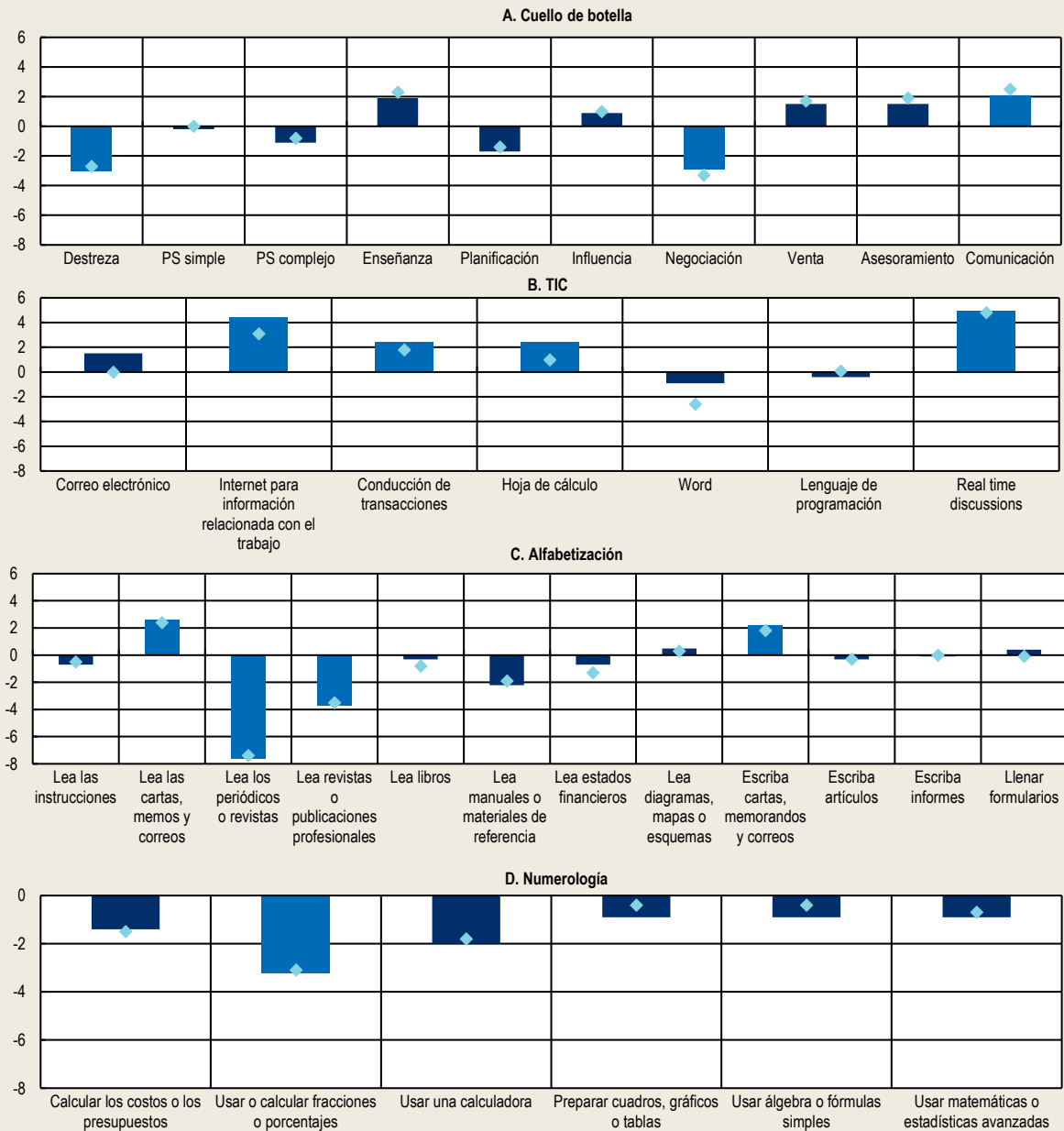
Utilizando los datos de Estados Unidos de la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (PIAAC), es posible analizar cómo cambió el contenido de las tareas de los puestos de trabajo en el período 2012-2017. PIAAC recopila información sobre la frecuencia de llevar a cabo una serie de tareas en el trabajo, incluidas la alfabetización, la aritmética y las tareas relacionadas con las TIC, pero también varias tareas más específicas, como la venta, la resolución de problemas y la comunicación. El nuevo ciclo de datos del PIAAC, que se recopilará en 2021-2022, permitirá repetir este análisis para otros países de la OCDE y durante un período de tiempo más largo.

La siguiente figura muestra los resultados de la regresión de la probabilidad de realizar ciertas tareas al menos una vez a la semana en una simulación de tiempo (0 si 2012/2014, 1 si 2017) (con y sin controles de ocupación).<sup>25</sup> Los coeficientes resultantes muestran el cambio en la probabilidad de llevar a cabo con frecuencia las tareas respectivas en 2017 en relación con 2012/2014. Los resultados muestran que para

algunas tareas esta probabilidad cambió significativamente. Este es particularmente el caso de las tareas relacionadas con las TIC, que aumentaron considerablemente (con la excepción del uso del correo electrónico, el procesamiento de textos y la programación). Otras tareas que se llevan a cabo con más frecuencia son la comunicación y –relacionadas con esto– escribir y leer cartas, notas y correos electrónicos. Por otro lado, los trabajadores llevan a cabo tareas como leer artículos en periódicos y revistas profesionales, y calcular fracciones con menos frecuencia. Además, los trabajadores participan con menos frecuencia en tareas que requieren el uso de manos o dedos, así como en tareas relacionadas con la negociación, que se consideran tareas difíciles de automatización (es decir, cuellos de botella para la automatización). A pesar de estos cambios en la frecuencia de realización de determinadas tareas difíciles de automatizar, el riesgo medio de automatización no cambió significativamente en el período analizado.

### Figura 5.21. El uso de ciertas tareas de TIC aumentó significativamente en el período 2012-2017 en Estados Unidos

Cambios en los puntos porcentuales en la probabilidad de llevar a cabo con frecuencia una determinada tarea en el trabajo (efectos marginales)



Nota: Efectos marginales después de una regresión probit de un indicador variable de frecuencia de llevar a cabo una determinada tarea (1 si se lleva a cabo al menos una vez a la semana) en una simulación de tiempo (1 si el año es 2017) y simulaciones de ocupación (ISCO-08 de 2 dígitos). Las barras azul claro indican significancia estadística al (mínimo) el nivel de 10% (otros no estadísticamente significativos). Las regresiones incluyen alrededor de 7 100 observaciones. La muestra 2012/2014 es una combinación de la muestra inicial analizada en 2012 y la muestra de recarga añadida en 2014.

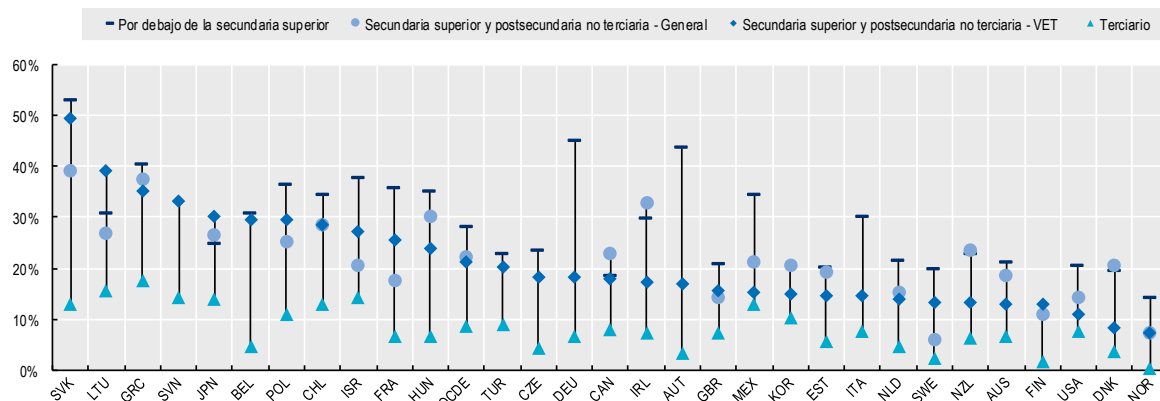
Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/759b0u>



## Figura 5.22. Los jóvenes graduados con títulos de educación terciaria tienen menor riesgo de automatización de sus empleos

Porcentaje de graduados contratados (de 16 a 34 años) con puestos de trabajo con alto riesgo de automatización



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. El alto riesgo de automatización se define como tener una probabilidad de automatización de al menos 0.7. Bélgica se refiere únicamente a Flandes, el Reino Unido a Inglaterra e Irlanda del Norte. La muestra incluye a personas empleadas de 16 a 34 años que no están inscritas en la educación formal. La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/jsl406>

Mediante un enfoque de modelado de simulación, este capítulo explora aún más cómo se modifican los tipos de trabajos disponibles cuando se superan los cuellos de botella en la automatización. Para analizar el efecto potencial de la "ráfaga" de automatización, el modelo utiliza como referencia las previsiones sectoriales de empleo del Cedefop (2018<sub>[29]</sub>) (véase el Recuadro 5.7<sup>26</sup>, e incorpora la información de Nedelkoska y Quintini (2018<sub>[27]</sub>) de que la automatización afecta a los puestos de trabajo a través de su impacto en las tareas individuales. Utilizando estimaciones de automatización de tareas proporcionadas por Brandes y Wettenhofer (2016<sub>[30]</sub>), el modelo automatiza probabilísticamente ciertas tareas durante una ráfaga de automatización. Los datos ocupacionales de O\*NET (Centro Nacional para el Desarrollo O\*NET, 2020<sub>[31]</sub>) se utilizan para proporcionar desgloses detallados de la importancia y frecuencia de las tareas dentro de las ocupaciones, así como el requisito de conocimiento para que los trabajadores cumplan esas tareas. Después de una ráfaga de automatización, las empresas ya no necesitan trabajadores para las tareas automatizadas dentro de una ocupación, y por lo tanto la frecuencia de las tareas restantes (es decir, las que no están automatizadas) aumenta. En el Anexo 5.C se describe detalladamente el modelo de simulación.

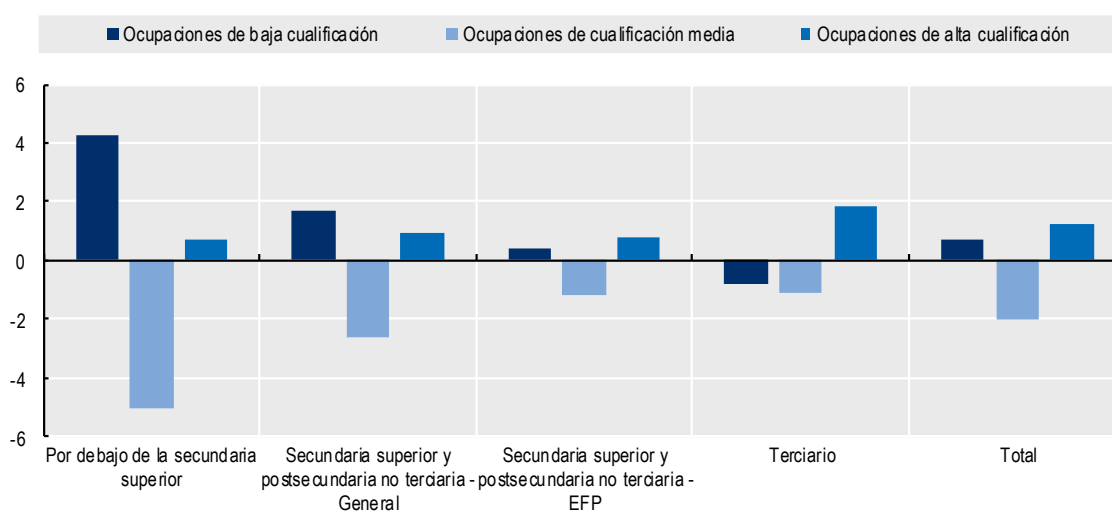
De acuerdo con los resultados de la simulación<sup>27</sup>, el contenido de la tarea de los trabajos cambia como resultado de la automatización, y por lo tanto el conjunto de habilidades que los empleadores están buscando cuando contratan a los trabajadores también cambia. Esto significa que los empleadores podrían contratar trabajadores con una educación y experiencia laboral diferentes a las que contrataron en el pasado. La Figura 5.23 muestra que se espera que un episodio de automatización cambie la composición ocupacional del empleo de los graduados de VET, con empleos de mediana cualificación cada vez menos importantes para ellos, y empleos de baja y alta cualificación ganando importancia. Para todos los grupos educativos, los empleos de mediana cualificación se vuelven menos importantes, ya que estos son los puestos más expuestos a la automatización (véase el Anexo Figura 5.A.2) y el efecto es menor para los graduados de VET y de educación terciaria. Además, para los graduados de VET y de educación terciaria, la estructura del empleo se desplaza principalmente hacia empleos de alta cualificación, mientras que los graduados en educación general y los que no tienen un título de educación media superior ven principalmente aumentos relativos del empleo en ocupaciones de baja cualificación. A pesar de que la estructura de empleo de los graduados de educación general cambia más fuertemente a ocupaciones de baja cualificación que a ocupaciones de alta cualificación, su cambio de cuota de empleo de alta cualificación sigue siendo mayor que el cambio en la cuota de empleo de alta cualificación para los graduados de VET. Para los graduados de VET, la mayor participación en el

empleo en ocupaciones de alta cualificación está totalmente impulsada por ocupaciones que exigen un conjunto de habilidades de tipo de gestión, con graduados de VET que se emplean más a menudo como gerentes especializados (por ejemplo, gerentes de construcción, gerentes de comercios mayoristas y minoristas) después de un episodio de automatización.<sup>28,29</sup> Para los graduados en educación general, el cambio de empleo hacia ocupaciones de alta cualificación se debe principalmente al aumento del empleo relativo en las ocupaciones profesionales y, en menor medida, a las de gestión.

Estos resultados sugieren que la automatización puede reducir potencialmente aún más la importancia de las ocupaciones de competencia media en los mercados laborales de los países de la OCDE. Si bien esto podría afectar a todos los grupos educativos, cabe esperar que el efecto en la estructura de empleo de los graduados de VET sea menos fuerte que para los graduados de educación general y para aquellos que no tienen un título de educación media superior. Los graduados de VET tienen una ventaja comparativa en trabajos de mediana cualificación en relación con otros graduados, ya que su educación los preparó específicamente para esos trabajos. Por lo tanto, los empleadores podrían preferir a los graduados de VET a los graduados de educación general (y graduados sin un título de educación media superior) para los trabajos restantes de habilidades medias. Al mismo tiempo, las habilidades exigidas en ocupaciones de alta cualificación (es decir, profesionales, técnicos) es poco probable que sean automatizadas y estas profesiones siguen siendo demandadas (véase el Anexo Figura 5.A.2). La capacidad de los graduados de VET para tener acceso a estos puestos de trabajo depende crucialmente de las habilidades que adquirieron en la educación, así como de la disposición de los empleadores a contratar trabajadores que no se ajusten plenamente al perfil que están buscando y llenar las carencias de habilidades a través de la capacitación.

### Figura 5. 23. El efecto de una ráfaga de automatización en la composición de habilidades del empleo de los graduados de VET es relativamente limitado

Cambio de puntos porcentuales en la proporción de empleo de cada grupo de ocupación (por nivel educativo) que es atribuible a una ráfaga de automatización



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La figura presenta el cambio simulado en el empleo dentro de cada grupo educativo que es directamente atribuible a la automatización. El cambio es presentado como una parte del empleo total dentro de cada grupo educativo durante el período. El total de los puntos de datos de cada grupo educativo suma cero. Las ocupaciones de alta cualificación se definen como ISCO 1-3; ocupaciones de habilidad media como ISCO 4 más ISCO 68; ocupaciones de baja cualificación como ISCO 5 más ISCO 9. Consulte el capítulo 4 para obtener más información sobre los grupos de habilidades.

Fuente: Simulaciones de la OCDE, véase Anexo 5.C para más detalles.

StatLink 2 <https://stat.link/ke7yz8>

## 5.4. Mejorar la preparación para el futuro de los sistemas de VET

Los sistemas de VET de todo el mundo tienen un papel crucial que desempeñar en el sistema educativo. Como se documentó anteriormente, facilitan las transiciones de la escuela al trabajo, lo que resulta en mejores resultados en el mercado laboral para los graduados de VET en comparación con los graduados

de educación general al comienzo de su carrera. Investigaciones anteriores también han demostrado que la VET ayuda a reducir la deserción escolar, especialmente para los estudiantes de alto riesgo (Kulik, 1998<sup>[32]</sup>; Henriques et al., 2018<sup>[33]</sup>). A este respecto, la VET es crucial para involucrar a los estudiantes en la educación y, por lo tanto, mejorar sus perspectivas del mercado de trabajo. No obstante, en un mundo de trabajo cambiante, es posible que sea necesario rediseñar ciertos aspectos de los sistemas de VET para reforzar aún más el impacto positivo que la VET puede tener en la educación y en los resultados del mercado laboral. Dado que las características de los sistemas de VET y los resultados del mercado laboral de los graduados de VET difieren ampliamente entre los países de la OCDE, también varía la medida en que es importante una reingeniería del sistema.

#### **5.4.1. Crear sistemas de VET que respondan**

Dado que muchos de los puestos de trabajo comúnmente dirigidos por la VET experimentan cambios sustanciales, los programas de VET deben ser receptivos, de modo que sigan siendo relevantes para los estudiantes y los empleadores. En los sistemas de VET sensibles, los programas existentes se actualizan oportunamente para reflejar las necesidades cambiantes del mercado de trabajo, y se crean nuevos programas cuando hay una demanda sostenida de ellos. Una fuerte coordinación entre el sistema de VET y el mundo del trabajo permite una mejor comprensión de cómo están cambiando los puestos de trabajo y las necesidades de cualificación y cómo deben reaccionar los sistemas de VET ante estos cambios. Los fuertes lazos entre los proveedores de VET y los interlocutores sociales también facilitan la aplicación del aprendizaje basado en el trabajo. Los interlocutores sociales pueden participar en diferentes aspectos del sistema de VET. Según el Instituto Económico Suizo (KOF Instituto Económico Suizo, 2016<sup>[4]</sup>), la participación de los empleadores puede tener lugar en la fase de diseño, aplicación y retroalimentación del plan de estudios. En la fase de diseño del plan de estudios, los empleadores pueden participar en el establecimiento de estándares de cualificación, así como en el desarrollo de pautas de evaluación de estudiantes. La participación de los empleadores en la fase de aplicación se produce principalmente mediante el suministro de aprendizaje basado en el trabajo, pero los empleadores también pueden participar en otras áreas, como el aseguramiento de la calidad del aprendizaje basado en el trabajo, los acuerdos de participación en los costos, el suministro de equipos y profesores, y la inclusión de un componente del lugar de trabajo en las evaluaciones de los estudiantes. Por último, en la fase de retroalimentación, los empleadores pueden compartir información sobre los resultados de los estudiantes y las necesidades de habilidad para alimentar el rediseño de los planes de estudio, y pueden participar en la determinación del momento óptimo para el rediseño del plan de estudios. Entre una serie de países que se considera que tienen sistemas de VET de buen rendimiento, se encuentra que Austria, Suiza, Dinamarca y Alemania obtienen la puntuación más alta en la participación de los empleadores en las diferentes dimensiones (KOF Instituto Económico Suizo, 2016<sup>[4]</sup>). En Alemania, por ejemplo, los empleadores tienen un papel importante en la provisión de los lugares de aprendizaje, pero también son actores clave para determinar el contenido y la organización de los programas de VET. Los interlocutores sociales pueden hacer caso para actualizar las regulaciones de formación existentes o desarrollar otras nuevas, y designar expertos que participen en el desarrollo de estas reglamentaciones (OCDE, 2019<sup>[34]</sup>).

Como se ha explicado en la sección anterior, se espera que el empleo en ocupaciones de alta cualificación siga aumentando a un ritmo más rápido que en las ocupaciones de mediana cualificación. Estos cambios implican una mayor necesidad de cualificaciones de nivel superior orientadas profesionalmente (en los niveles 5 o superiores del ISCED) y de facilitar las vías entre la VET de nivel medio y estas cualificaciones de nivel superior. Muchos países han abierto la educación superior a personas con cualificaciones profesionales y/o con experiencia laboral, pero el uso real de estas rutas de acceso no tradicionales sigue siendo relativamente bajo (Cedefop, 2019<sup>[35]</sup>). Además de ayudar a satisfacer la demanda de habilidades de alto nivel, las vías de aprendizaje eficaces pueden ayudar a aumentar el atractivo de la VET, apoyar el aprendizaje permanente, reducir las desigualdades y promover la inclusión social y la movilidad (Field and Guez, 2018<sup>[36]</sup>). En la práctica, muchas barreras obstaculizan las vías fluidas entre la VET de nivel

medio y la educación superior, incluidos los sistemas educativos fragmentados con transparencia limitada, el desarrollo limitado de las competencias generales en la VET de nivel medio para tener éxito en la educación superior y la falta de flexibilidad en los programas de educación superior. En Austria, los graduados del sistema dual y de las escuelas de VET de 3 años, pueden entrar en las universidades y *Fachhochschulen*, completando exámenes especiales (*Berufsreifeprüfung*). Los estudiantes pueden participar en cursos preparatorios impartidos por varias instituciones (OCDE, 2014<sub>[37]</sub>). Desde 2008, los aprendices tienen la opción de cursar un doble grado (*Lehre mit Matura*), combinando la cualificación ocupacional y el título especial de ingreso a la educación superior. En 2018, solo alrededor de 6% de los aprendices optaron por este grado combinado (Dornmayr y Nowak, 2018<sub>[38]</sub>). En Noruega, los graduados de la vía vocacional en el nivel de educación media superior tienen la opción de continuar a la educación superior después de un curso puente de un año (Dirección Noruega de Educación y Formación, 2013<sub>[39]</sub>). Este curso puente cubre seis materias académicas clave: noruego, inglés, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales e historia. Para determinados programas de educación superior, principalmente en el ámbito de la ingeniería, se permite la entrada para los titulares de cualificaciones profesionales sin pasar por el programa puente.

La provisión de VET, y especialmente los aprendizajes, a menudo se centran en un conjunto relativamente limitado de ocupaciones y sectores. La imagen popular de un aprendiz es a menudo de trabajar en un comercio u oficio especializado, como la construcción o la fabricación. Esto refleja con precisión el panorama del aprendizaje en muchos países, donde los aprendizajes son más comunes en la fabricación, construcción e ingeniería (OCDE, 2018<sub>[40]</sub>). Limitar los aprendizajes a "sectores tradicionales" significa perderse los beneficios potenciales de los aprendizajes en sectores donde se encontrarán la mayoría de los empleos del futuro. Además, el comercio calificado y las ocupaciones de oficios a menudo se perciben como de "hombres" con una participación femenina limitada. Como resultado, las mujeres que buscan una cualificación profesional persiguen principalmente programas escolares y no se benefician de las ventajas de los programas de aprendizaje. En las últimas décadas, muchos países han tratado de diversificar la cobertura sectorial de los aprendizajes en reconocimiento del potencial de los aprendizajes como vía para lograr una gama más amplia de puestos de trabajo calificados (OCDE, 2018<sub>[40]</sub>). Australia introdujo aprendices no comerciales en la década de 1980, y ahora superan en número a los aprendizajes comerciales. En Suiza, las tres ocupaciones de aprendizaje más populares son negocios y administración, ventas al mayoreo y menudeo y construcción e ingeniería civil. En Alemania, las ocupaciones de aprendizaje más populares se encuentran en los sectores de gestión y comercio minorista. En Irlanda, en 2018 se introdujeron nuevos programas de aprendizaje en los campos del desarrollo de software, la ingeniería de redes y la ciberseguridad.

#### **5.4.2. Hacer fluidas las transiciones**

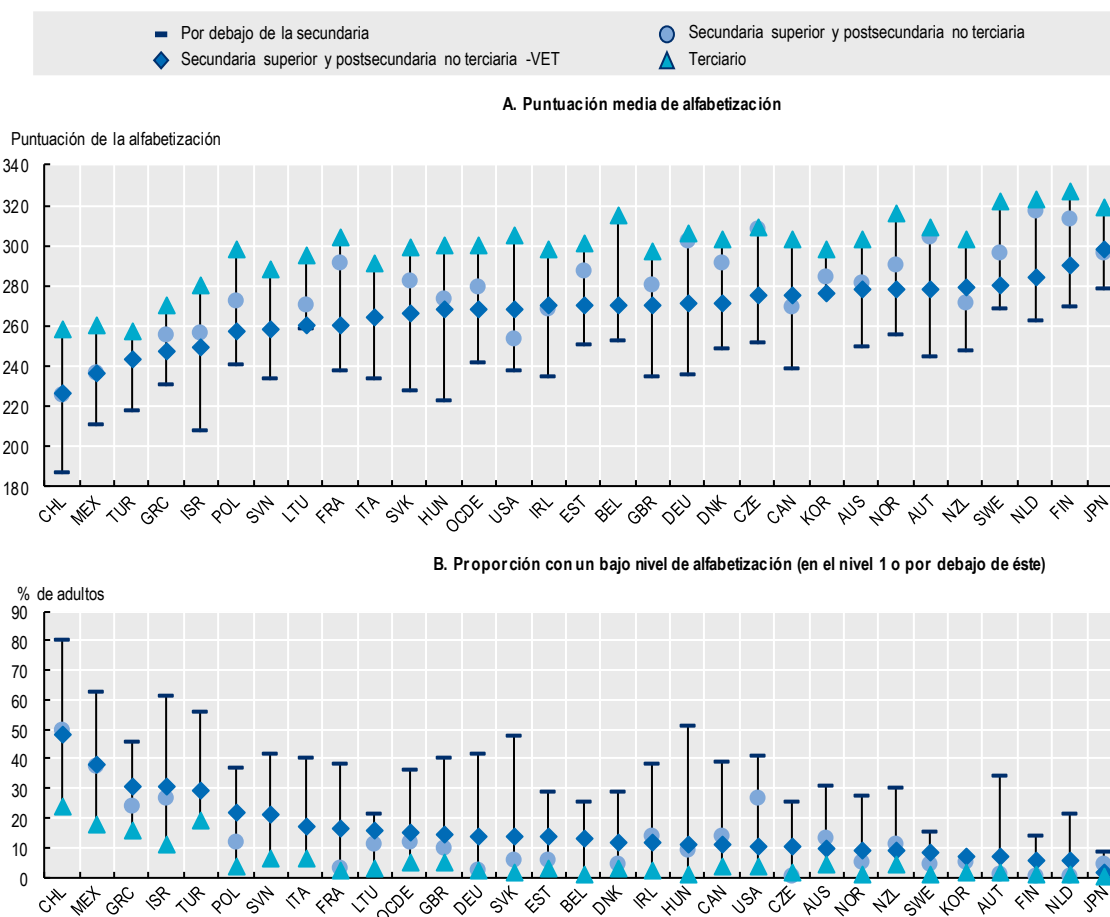
Las asignaturas generales, definidas como que conducen a conocimientos y habilidades genéricos que no son directamente relevantes para una ocupación específica y aplicable en la mayoría de los contextos de trabajo y vida, son una parte importante de la educación y la formación profesionales. Por ejemplo, un electricista bien calificado debe estar familiarizado con las matemáticas básicas, pero potencialmente también con conocimientos fundamentales más especializados, como las leyes físicas. Las sólidas habilidades fundamentales también son clave para ayudar a los estudiantes a acceder a una mayor educación y capacitación. Sin embargo, los datos de la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE muestran que en la gran mayoría de los países, las habilidades de alfabetización y aritmética, así como las habilidades digitales de resolución de problemas de los jóvenes graduados de VET son inferiores a las de los graduados de la educación general y terciaria, aunque superiores a las de los graduados sin un grado de educación media superior (Vandeweyer y Verhagen, próximamente<sub>[41]</sub>).<sup>30</sup> En promedio, los jóvenes graduados de VET de la OCDE tienen habilidades de alfabetización más bajas que los graduados de educación general, y solo en Canadá, Nueva Zelanda y los graduados de VET de Estados Unidos son un poco más competentes en alfabetización que sus contrapartes de educación general (Figura 5. 24). En estos países, en el nivel post-secundaria existen programas de VET en su mayoría de

investigación veterinaria, lo que implica que estos graduados han pasado por más años de educación y, por lo tanto, han tenido más exposición a asignaturas generales que los graduados de VET en la mayoría de los demás países. Además, en promedio en todos los países, los jóvenes graduados de VET tienen marginalmente más probabilidades de tener habilidades de alfabetización bajas que las de la educación general. Se encuentran lagunas similares para la aritmética y las habilidades digitales para resolver problemas. Curiosamente, incluso en países que se consideran sistemas de VET particularmente fuertes, como Alemania, Austria y Dinamarca, las brechas de habilidades entre los graduados de VET y de educación general son sustanciales.

Aunque hay una falta de información comparable a nivel internacional sobre la división entre temas ocupacionales y generales en los programas de VET –véase Kís (próximamente<sup>[6]</sup>) para un debate, se sabe que los países difieren ampliamente en la medida en que incorporan temas generales en sus planes de estudios de VET. Encontrar el equilibrio adecuado entre las asignaturas generales y vocacionales no es una tarea fácil. Por ejemplo, al reforzar el componente general de los planes de estudios de VET se debe asegurar que esto no tenga un impacto perjudicial en la motivación de los estudiantes y su probabilidad de obtener su título. Algunos estudiantes podrían haber elegido la vía vocacional debido a experiencias negativas dentro de un entorno escolar estándar, y por lo tanto podrían ser desalentados por los planes de estudio que tienen un componente académico sustancial basado en la escuela. Una forma de superar potencialmente esta cuestión es integrar las competencias básicas con la formación profesional. No solo las habilidades básicas generales, sino también las habilidades no cognitivas son importantes para garantizar que los graduados de VET sean resilientes en un mundo de trabajo cambiante. Estas habilidades pueden incorporarse a los planes de estudios de los programas de VET y, además, desarrollarse a través del aprendizaje en el lugar de trabajo. Los graduados de VET que han tenido una amplia exposición en el lugar de trabajo durante sus estudios podrían tener una ventaja en comparación con los graduados de educación general con respecto a las habilidades transversales no cognitivas que son importantes para los empleadores.

## Figura 5.24. Los graduados de VET tienen una habilidad de alfabetización ligeramente menor que los graduados de educación general

Competencia de alfabetización de los graduados (de 16 a 34 años no inscritos en educación formal)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. Bélgica se refiere solo a Flandes, el Reino Unido a Inglaterra e Irlanda del Norte. La muestra incluye graduados de 16 a 34 años que no están inscritos en la educación formal. La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/fkwc9l>

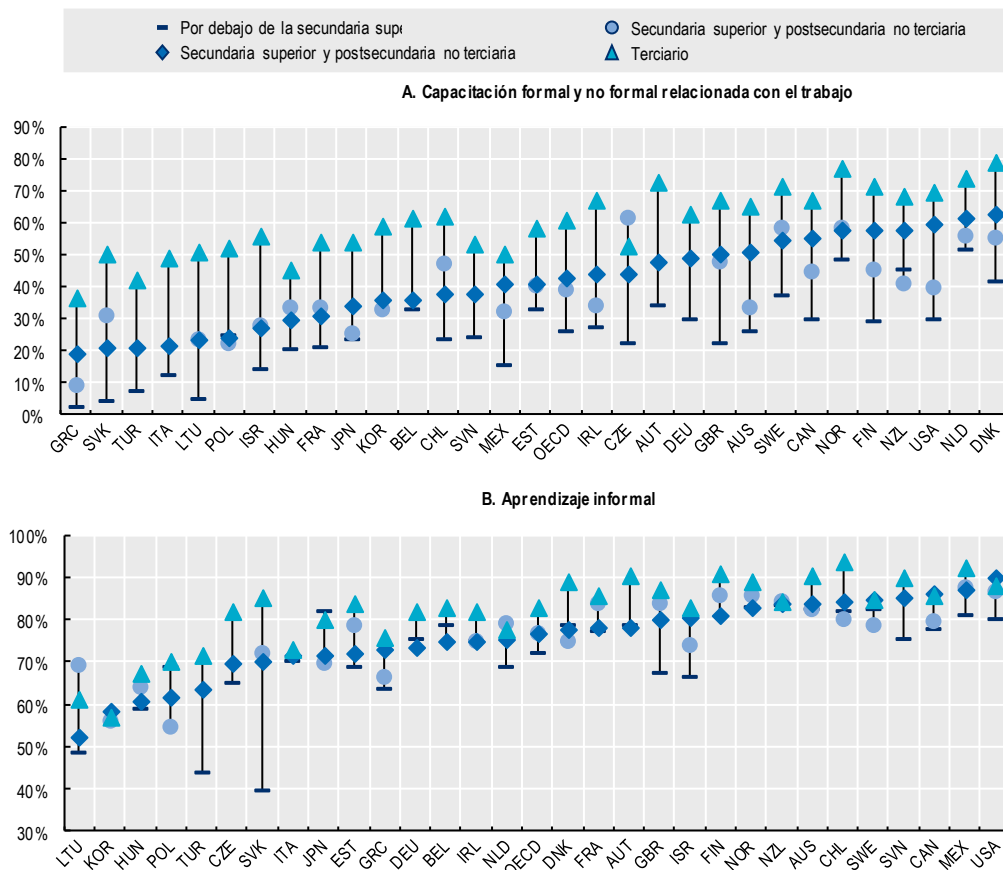
No solo es importante actualizar el sistema de VET para garantizar que los nuevos graduados tengan competencias que se correspondan con las necesidades del mercado de trabajo y fuertes habilidades fundacionales para ser adaptables, sino también que tengan oportunidades continuas de capacidad de mejora y renovar sus habilidades después de entrar al mercado laboral. Por lo tanto, es cada vez más importante garantizar que los adultos tengan acceso a oportunidades de formación de alta calidad que estén alineadas con las necesidades del mercado de trabajo. Este es sin duda el caso de los graduados de VET, ya que probablemente muchos de los puestos de trabajo que tienen cambien debido a la automatización. Al mismo tiempo, los sistemas de VET a menudo preparan a los estudiantes para un conjunto bastante estrecho de trabajos, lo que hace que sea potencialmente más difícil para los graduados de VET la transición entre puestos de trabajo.

Los graduados de VET tienen un poco más de probabilidades de participar en la formación formal y no formal en comparación con los graduados en educación general (véase la Figura 5.25). En todos los

países incluidos en la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE, 43% de los jóvenes graduados de VET participan en la formación formal o no formal relacionada con el empleo en un año determinado, en comparación con 39% de los graduados de educación general. Esto es bajo en comparación con la tasa de participación de los graduados de educación terciaria, que alcanza 61% en promedio. La participación en el aprendizaje informal en el trabajo, definida como aprender haciendo, aprender de los demás y mantenerse al día con los nuevos productos y servicios, es mucho mayor que la formación formal y no formal para los grupos educativos. Los graduados de VET y los graduados de educación general tienen la misma probabilidad de participar al menos una vez por semana en el aprendizaje informal en el trabajo (77%), y esto es solo ligeramente menor que para los graduados de educación terciaria (83%). Los graduados sin un título de educación media superior participan menos en ambas formas de aprendizaje que los graduados de VET, aunque la diferencia es pequeña en el caso del aprendizaje informal en el trabajo.

### Figura 5.25. Los jóvenes graduados de educación terciaria son más propensos a participar en la capacitación que los graduados de niveles educativos más bajos

Porcentaje de graduados de 16 a 34 años (empleados solo en el caso del aprendizaje informal)



Nota: VET: Educación y Formación Profesional de nivel medio superior. La muestra incluye graduados de 16 a 34 años que no están inscritos en la educación formal. La participación en el aprendizaje informal se define como aprender haciendo, aprendiendo de los demás o manteniéndose al día con nuevos productos o servicios al menos una vez a la semana. El aprendizaje informal se refiere únicamente a los adultos empleados, mientras que el aprendizaje formal y no formal se refiere a todos los adultos. Bélgica se refiere solo a Flandes, el Reino Unido a Inglaterra e Irlanda del Norte. La OCDE es un promedio no ponderado de los países mostrados.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

StatLink 2 <https://stat.link/g025c4>



También se confirma la participación ligeramente inferior en la formación formal y no formal de los graduados de educación general en comparación con los graduados de VET al controlar las características personales (véase Anexo 5.A).<sup>31</sup> La diferencia no es estadísticamente significativa cuando se centra únicamente en los graduados empleados, también cuando se comparan los graduados empleados en ocupaciones e industrias similares (es decir, una ocupación y controles de la industria). Del mismo modo, las diferencias en el aprendizaje informal no son estadísticamente significativas. La diferencia en la participación en la formación (formal y no formal, así como informal) entre los graduados de VET y educación terciaria se hace más pequeña al comparar a los graduados empleados en ocupaciones similares, pero sigue siendo significativa. Del mismo modo, la brecha entre los graduados de VET y los que no poseen un título de educación media superior es menor cuando se comparan a las personas empleadas en ocupaciones e industrias similares e incluso desaparecen para el aprendizaje informal.

Los adultos se enfrentan a muchas barreras cuando se trata de la participación en oportunidades de capacitación, a menudo relacionadas con la falta de tiempo o limitaciones financieras. Además, muchos adultos reportan poco interés en participar en la capacitación. Por ejemplo, 84.2% de los graduados de VET que no participaron en la formación formal o no formal informaron que no había actividades de aprendizaje en las que hubieran querido participar. Esto es mayor que entre los graduados de educación general y, especialmente, en la terciaria (79.4% y 75%, respectivamente), pero también más alto que entre aquellos sin un título de educación media superior (81.9%). Para aquellos graduados de VET que querían participar en (más) capacitación<sup>32</sup>, la razón principal para no hacerlo es porque están demasiado ocupados en el trabajo (24.6%), encuentran la formación demasiado cara (22.9%) o tienen limitaciones de tiempo debido a las responsabilidades de cuidado infantil (16.7%). Las oportunidades e incentivos de aprendizaje de los adultos deben diseñarse teniendo en cuenta estas barreras, al hacer flexible la formación y proporcionando incentivos financieros a quienes los necesitan (OCDE, 2019<sub>[42]</sub>). Además, la divulgación activa a grupos subrepresentados es crucial para involucrar a los adultos en el aprendizaje y hacer que los sistemas de aprendizaje de adultos sean incluyentes (OCDE, 2019<sub>[42]</sub>). Como ha señalado la OCDE (2019<sub>[43]</sub>), los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel importante en el aumento del acceso a las oportunidades de aprendizaje de los adultos. Con respecto al aprendizaje informal, es importante crear una cultura de aprendizaje en el lugar de trabajo y esto se puede fomentar mediante la adopción de prácticas de trabajo de alto rendimiento (Fialho, Quintini y Vandeweyer, 2019<sub>[44]</sub>). Si bien este tipo de aprendizaje es valioso para el desarrollo de habilidades de los trabajadores, su desventaja en comparación con los tipos de formación más formalizados es que es menos visible para los empleadores. Para aumentar la transparencia del mercado de trabajo con respecto a las aptitudes adquiridas informalmente por los trabajadores, es necesario disponer de herramientas para evaluar y certificar las competencias adquiridas a través del aprendizaje informal en el lugar de trabajo (Fialho, Quintini y Vandeweyer, 2019<sub>[44]</sub>; OCDE, 2019<sub>[42]</sub>)

### **5.4.3. Apoyar a estudiantes y adultos en la toma de decisiones informadas**

Decidir qué estudiar no es una opción fácil, especialmente no en el contexto de un mercado laboral que cambia rápidamente. Los servicios de orientación vocacional pueden ayudar a los estudiantes a navegar por las diferentes opciones y tomar decisiones informadas. La evidencia sugiere que las aspiraciones profesionales de los estudiantes a menudo no coinciden con las demandas en el mercado laboral. Muchos estudiantes solo consideran un número limitado de posibles ocupaciones, y la orientación vocacional podría ayudarles a ampliar los horizontes. Varios estudios han encontrado que los estudiantes reciben menos información sobre los programas de VET en comparación con los programas generales (Musset y Mytna Kurekova, 2018<sub>[45]</sub>). Una encuesta entre los ciudadanos de la UE mostró que 57% de los estudiantes recibieron información sobre la VET al tomar una decisión sobre su educación media superior, que va desde menos de 45% de los estudiantes en Irlanda, Portugal, Italia y el Reino Unido hasta al menos 80% en Estonia, Finlandia, Eslovenia y la República Eslovaca (Cedefop, 2017<sub>[46]</sub>). Entre aquellos cuya educación media superior era principalmente vocacional, 72% dice que se les dio información sobre la VET, mientras que esto solo es cierto para 48% de aquellos

cuya educación media superior era principalmente general. Además, entre los que tomaron la vía de educación general en el nivel medio superior, 25% dice que alguien les aconsejó no tomar la VET. Alrededor de la mitad de los encuestados en Hungría e Italia fueron advertidos contra la VET, en comparación con menos de 15% en los Países Bajos, Dinamarca y el Reino Unido. Las orientaciones limitadas sobre la elección de la VET en algunos países podrían estar vinculadas a la imagen más pobre de los programas de formación profesional en esos países. Ayudar a los estudiantes a entender el mundo del trabajo es un componente crucial de la orientación vocacional efectiva, y por lo tanto un compromiso estrecho entre las escuelas y los empleadores es vital.

La orientación vocacional no solo es importante para ayudar a los jóvenes a tomar su decisión de estudio. Ayudar a las personas en sus opciones de educación, capacitación y carrera sigue siendo importante a lo largo de su vida laboral. Este es sin duda el caso en tiempos de cambios estructurales en el mercado de trabajo. La evidencia sugiere que los adultos, en particular aquellos con habilidades bajas, no siempre son capaces de reconocer la necesidad de desarrollar aún más sus habilidades (Windisch, 2015<sup>[47]</sup>). La orientación vocacional para adultos puede ayudarlos a comprender las habilidades que ya tienen, ya que los adultos generalmente han adquirido habilidades informalmente, además de las cualificaciones formales que poseen, y qué habilidades desean o necesitan desarrollar aún más. También puede ayudarlos a identificar por las oportunidades de aprendizaje disponibles para desarrollar esas habilidades y las medidas de apoyo disponibles. Las campañas de concienciación pública pueden promover los beneficios de buscar asesoramiento vocacional o de capacitación, anunciar servicios específicos de orientación vocacional o llegar a grupos subrepresentados o vulnerables en riesgo de cambio de trabajo u obsolescencia de habilidades.

La orientación vocacional debe estar disponible y accesible para todos, pero este no suele ser el caso. Por ejemplo, los adultos empleados tienen menos probabilidades de acceder a los servicios de orientación vocacional que los adultos desempleados, y esto está potencialmente relacionado con la disponibilidad limitada de dichos servicios para los adultos empleados. Esto podría mejorarse haciendo que los servicios públicos de empleo sean accesibles a los adultos empleados, o fomentando la colaboración entre empleadores, sindicatos y proveedores de formación en la prestación de servicios de orientación de calidad. Para aquellas personas que sí saben dónde y cómo encontrar orientación vocacional, es importante dar asesoramiento holístico y personalizado. La orientación vocacional eficaz tiene en cuenta las circunstancias personales, las habilidades, capacidades y preferencias de una persona, e identifica las posibilidades de aprendizaje pertinentes disponibles, así como otros servicios para superar los obstáculos a la participación. En Francia, los trabajadores y los demandantes de empleo tienen acceso a servicios de orientación vocacional gratuitos y personalizados, en el marco del *Conseil en évolution Professionnelle*. Los servicios de orientación ayudan a los participantes a comprender su situación profesional, la evolución del empleo y el empleo en Francia (y la región específica), así como las posibles herramientas para ayudar a avanzar en el proyecto de desarrollo profesional. Los consejeros de orientación ayudan a los participantes a hacer realidad su proyecto, proponiendo, por ejemplo, vías de formación y opciones para financiar sus proyectos.

## 5.5. Observaciones finales

Los cambios estructurales en el mercado de trabajo han suscitado preocupaciones sobre las perspectivas del mercado de trabajo de los graduados de los programas de VET. Tradicionalmente, este grupo ha sido empleado principalmente en empleos de mediana cualificación y, como se explica en el capítulo 4, el empleo en ocupaciones de mediana cualificación ha disminuido en las últimas décadas en relación con otras ocupaciones. Este capítulo muestra que los jóvenes graduados de VET tienen resultados sólidos en el mercado laboral al comienzo de sus carreras en relación con los graduados de educación general, tanto en términos de cantidad de empleo como de varios aspectos de la calidad del empleo. Estas ventajas del

mercado laboral disminuyen a medida que avanzan en sus carreras, pero siguen estando al menos a la par de las de los graduados en educación general para la mayoría de los aspectos de la cantidad y la calidad del empleo. Si bien los cambios estructurales en el mercado laboral en los últimos 15 años no dieron lugar a un deterioro de las tasas de empleo o desempleo de los jóvenes graduados de VET en relación con otros tipos de graduados, se han producido cambios considerables en los tipos de puestos de trabajo que los graduados de VET llevan a cabo. Una proporción cada vez mayor de graduados de VET se emplea como trabajadores de ventas y servicios, en consonancia con el fuerte crecimiento de estas ocupaciones en el mercado laboral general. Si bien las ocupaciones de alta cualificación son cada vez más importantes en los mercados laborales de la OCDE, la proporción de graduados de VET en estos puestos de trabajo no ha aumentado. Por último, en contraste con la fuerte disminución de la importancia relativa de los puestos de oficios y ocupaciones relacionadas en el mercado laboral general, la proporción de graduados de VET en estos puestos de trabajo se ha mantenido estable, lo que sugiere que los graduados de VET están logrando asegurar los puestos de trabajo restantes en estas ocupaciones. Sin embargo, a medida que se proyecta que el empleo en estas ocupaciones disminuirá a mediano plazo en muchos países, las oportunidades para los graduados de VET capacitados para trabajar en estas ocupaciones podrían reducirse. No obstante, se seguirán creando ofertas de empleo como resultado de una demanda de reemplazo sustancial.

En un mundo de trabajo cambiante, es posible que sea necesario rediseñar los sistemas de VET para fortalecer el efecto positivo que tienen en los resultados de los estudiantes. Es importante una cooperación más estrecha entre el sistema de VET y el mundo laboral para garantizar la alineación con las necesidades del mercado de trabajo. Se puede ayudar a los graduados de VET a acceder a las oportunidades de empleo mediante el desarrollo de vías más fluidas hacia la educación superior y la expansión del sistema de VET a nuevos campos de estudio relacionados con las crecientes ocupaciones y sectores. Al mismo tiempo, los sistemas de VET necesitan invertir en el desarrollo de habilidades fundacionales sólidas, para que los graduados sean más adaptables y les resulte más fácil desarrollar aún más sus habilidades. Una fuerte orientación profesional en la educación es crucial para ayudar a los estudiantes a tomar decisiones informadas sobre la educación y el mercado laboral. Y para los graduados de VET que ya están en el mercado laboral y se enfrentan a la pérdida de puestos de trabajo o a cambios en sus actividades, es necesario disponer de oportunidades de formación suficientes.

No todos los países se enfrentan a los mismos problemas para los graduados de VET, y mucho depende de la calidad del sistema de VET y de su capacidad de adaptación a los cambios. En los países donde los resultados del mercado laboral de los graduados de VET son buenos en la mayoría de las dimensiones, es decir. En Alemania, Austria, Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza –por lo general hay fuertes vínculos entre las instituciones de VET y los empleadores, lo que puede haber ayudado a los graduados de VET en estos países a adaptarse mejor a los cambios globales en el mercado laboral. La cooperación entre el sistema de VET y el mundo del trabajo es particularmente fuerte en Austria, Dinamarca, Alemania y Suiza, en todas las etapas del diseño y la aplicación de la VET (KOF Instituto Económico Suizo, 2016<sup>[4]</sup>). En la mayoría de estos países con buen rendimiento, la mayoría de los estudiantes de VET están inscritos en programas con un fuerte componente del lugar de trabajo. Este es el caso de los sistemas duales en Austria, Alemania y Suiza, pero también en Dinamarca y Noruega. En los Países Bajos y Suecia, la mayoría de los estudiantes están en programas que son predominantemente escolares. Otra característica de la VET en los países con buen rendimiento es que la mayoría de los programas permiten el acceso a la educación superior, ya sea directamente o a través de programas puente, y que varios programas orientados a la formación profesional están disponibles a nivel terciario. Esto significa que la VET en estos países no es un callejón sin salida. Los jóvenes graduados de VET también tienen resultados sólidos en el mercado laboral en relación con los graduados de educación general en muchas de las dimensiones analizadas en Australia, Canadá y los Estados Unidos. Estos buenos resultados pueden atribuirse parcialmente al hecho de que la VET se organiza principalmente a un nivel superior al de la educación general (es decir, ISCED 4 contra ISCED 3) en esos países. Si bien esto muestra claramente el valor de la VET en niveles más altos, también es importante

tener en cuenta que en esta configuración el papel potencial de la VET en la reducción de la deserción escolar es limitado.

Cabe señalar que este capítulo se centra en los graduados de VET de educación media, y por lo tanto no se centra en los graduados de VET que continuaron con la educación superior o en los graduados de la educación superior orientada a la formación profesional. A medida que la demanda de trabajadores altamente cualificados siga aumentando, la educación de nivel superior orientada a la profesionalidad será cada vez más importante, al igual que facilitar las vías entre la VET de nivel medio y la educación superior. Se necesita una mejor recopilación de datos sobre las vías entre los diferentes niveles de educación para comprender hasta qué punto los graduados de la VET de nivel medio entran en la educación superior.

## Referencias

- Autor, D. (2013), "The "task approach" to labour markets: an overview", *Journal of Labour Market Research*, Vol. 46, pp. 185-199, <http://dx.doi.org/10.1007/s12651-013-0128-z>. [28]
- Becker, G. (1993), *Capital humano: un análisis teórico y empírico, con especial referencia a la educación*, La Universidad de Chicago Press. [19]
- Booth, A., M. Francesconi y J. Frank (2002), "Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?", *The Economic Journal*, Vol. 112/480, pp. F189-F213, <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0297.00043>. [21]
- Brandes, P. y R. Wattenhofer (2016), *Opening the Frey/Osborne Black Box: Which Tasks of a Job are Susceptible to Computerization?*, <http://jobs-study.ethz>. (consultado el 17 de enero de 2020). [30]
- Brunello, G. and L. Rocco (2017), "The effects of vocational education on adult skills, employment and wages: What can we learn from PIAAC?", *SERIEs*, Vol. 8/4, pp. 315-343, <http://dx.doi.org/10.1007/s13209-017-0163-z>. [8]
- Cedefop (2020), "Camino a 2020: datos para las políticas de educación y formación profesionales", *Documento de Investigación Cedefop*, No 76, Cedefop, <http://dx.doi.org/10.2801/62708>. [5]
- Cedefop (2019), "La naturaleza cambiante y el papel de la educación y la formación profesionales en Europa. Volumen 6: Educación y formación orientadas profesionalmente a nivel de educación superior. Expansión y diversificación en los países europeos", *Documento de investigación Cedefop*, No 70, <http://dx.doi.org/10.2801/02004>. [35]
- Cedefop (2018), "Skills forecast: trends and challenges to 2030", *Cedefop reference series*, No3077, European Centre for the Development of Vocational Training, Luxemburgo, <http://dx.doi.org/10.2801/4492>. [29]
- Cedefop (2017), *Encuesta de opinión Cedefop sobre educación y formación profesional en Europa*. [46]
- Cedefop (2017), *Educación y resultados del mercado laboral para titulados de formación profesional en diferentes tipos de sistemas de EFP en Europa*, Cedefop. [7]
- Cedefop y Eurofound (2018), "Skills forecast: trends and challenges to 2030", *Cedefop reference series*, No108, Cedefop, <http://dx.doi.org/10.2801/4492>. [25]
- Deere, D. y J. Vesovic (2006), "Chapter 6 Educational Wage Premiums and the U.S. Income Distribution: A Survey", en *Handbook of the Economics of Education, Handbook of the Economics of Education Volume 1*, Elsevier, [http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692\(06\)01006-3](http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692(06)01006-3). [18]
- Dornmayr, H. and S. Nowak (2018), "Apprenticeship at an Overview 2018", *IBW Research Report*, No193, IBW. [38]
- Eurostat (2020), *Demografía empresarial por clase de tamaño (a partir de 2004, NACE Rev. 2)*, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bd\\_9bd\\_sz\\_cl\\_r2&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bd_9bd_sz_cl_r2&lang=en). [51]

- Faccini, R. (2013), "Re-evaluating labour Market Reforms: Temporary Contracts as a Screening Device", *The Economic Journal*, Vol. 124/575, pp. 167-200, <http://dx.doi.org/10.1111/ecoj.12072>. [22]
- Fialho, P., G. Quintini y M. Vandeweyer (2019), "Vuelve a diferentes formas de formación relacionada con el trabajo: Factoring en el aprendizaje informal", *Documentos de trabajo sociales, de empleo y migración de la OCDE*, No 231, Oecd Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/b21807e9-en>. [44]
- Field, S. and A. Guez (2018), *Pathways of progression: Linking technical and vocational education and training with post-secondary education*, UNESCO, París, <http://www.unesco.org/> (consultado el 12 de noviembre de 2019). [36]
- Forster, A., T. Bol y H. van de Werfhorst (2016), "Vocational Education and Employment over the Life Cycle", *Sociological Science*, Vol. 3, pp. 473-494, <http://dx.doi.org/10.15195/v3.a21>. [9]
- Frey, C. y M. Osborne (2017), "The future of employment: How susceptible are to computerisation?", *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 114, pp. 254-280, <http://dx.doi.org/10.1016/j.techfore.2016.08.019>. [50]
- (2017), "General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Lifecycle", *Journal of Human Resources*, Vol. 52/1, pp. 48-87, <http://dx.doi.org/10.3368/jhr.52.1.0415-7074R>. [10]
- Hanushek, E., L. Woessmann y L. Zhang (2011), *Educación General, Educación Profesional y Resultados del Mercado Laboral sobre el Ciclo de Vida*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA, <http://dx.doi.org/10.3386/w17504>. [56]
- Heckman, J., L. Lochner y P. Todd (2006), "Chapter 7 Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond", en *Handbook of the Economics of Education, Handbook of the Economics of Education Volume 1*, Elsevier, [http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692\(06\)01007-5](http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692(06)01007-5). [15]
- (2018), "Vocational education: coursetaking choice and impact on desnucidas y las tasas de matriculación universitaria", *Investigaciones de Economía de la Educación*, Vol. 11. [33]
- Kís, V. (próximamente), *Mejora de las pruebas sobre la EFP: Datos e indicadores*. [6]
- KOF Swiss Economic Institute (2016), *Estudio de viabilidad para una comparación curricular en educación y formación profesional - Informe intermedio II: índice de vinculación educación-empleo*, <http://dx.doi.org/10.3929/ethz-a-010696087>. [4]
- Kulik, J. (1998), "Curricular tracks and high school vocational education", en Gamoran, A. (ed.), *The quality of vocational education: Background papers from the 1994 National Assessment of Vocational Education*, US Department of Education, Washington. [32]
- MacDonald, D. (próximamente), "A Simulation-Based Approach to Changing Skills Demand", *Documentos de trabajo sociales, de empleo y migración de la OCDE*, Oecd Publishing, París, <http://www.oecd.org/els/workingpapers>. [57]
- Musset, P. and L. Mytna Kurekova (2018), "Working it out: Career Guidance and Employer Engagement", *Documentos de trabajo sobre educación de la OCDE*, No175, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/51c9d18d-en>. [45]

- National Center for O\*NET Development (2020), *O\*NET OnLine*, <http://www.onetonline.org/> [31]  
(consultado el 17 de enero de 2010).
- Nedelkoska, L. y G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>. [27]
- Dirección Noruega de Educación y Formación (2013), *EFP en Europa: Informe de país 2013 Noruega*, <http://www.cedefop.europa.eu/EN/Informa-> (consultado el 12 de noviembre de 2019). [39]
- OCDE (2020), *Minimum relative to median wages of full-time workers*, <https://stats.oecd.org/>. [54]
- OCDE (2019), *Getting Skills Right - Making adult learning work in social partnership*, OECD, París, <http://www.oecd.org/employment/skills-and-work/adult-> (consultado el 15 de abril de 2020). [43]
- OCDE (2019), *Getting Skills Right: Creating Responsive Adult Learning Systems*, OCDE, <http://www.oecd.org/els/emp/adult-learning-systems-2019.pdf> (consultado el 17 de septiembre de 2019). [34]
- OCDE (2019), *Getting Skills Right: Future-Ready Adult Learning Systems*, Getting Skills Right, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264311756-en>. [42]
- OCDE (2019), *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019: El futuro del trabajo*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9ee00155-en>. [26]
- OCDE (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>. [1]
- OCDE (2018), *Seven Questions about Apprenticeships: Answers from International Experience*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264306486-en>. [40]
- OCDE (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators*, Getting Skills Right, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264277878-en>. [52]
- OCDE (2016), *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*, PISA, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264250246-en>. [2]
- OCDE (2016), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2016-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en). [24]
- OCDE (2016), *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, PISA, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>. [3]
- OCDE (2014), "How good is your job? Measuring and assessing job quality", in *OECD Employment Outlook 2014*, en *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2014-6-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-6-en). [23]
- OCDE (2014), *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, París, [https://dx.doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2014-en](https://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-en). [20]



- OCDE (2014), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Austria 2014*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264300255-en>. [37]
- OCDE (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>. [49]
- OCDE (próximamente), *Education at a Glance 2020*, OECD Publishing, París. [55]
- OCDE/Eurostat/UNESCO Institute for Statistics (2015), *ISCED 2011 Operational Manual: Guidelines for Classifying National Education Programmes and Related Qualifications*, OECD, Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264228368-en>. [53]
- Peracchi, F. (2006), "Chapter 5 Educational Wage Premia and the Distribution of Earnings: An International Perspective", en *Handbook of the Economics of Education, Handbook of the Economics of Education Vol. 1*, Elsevier, [http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692\(06\)01005-1](http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692(06)01005-1). [16]
- Pritchett, L. (2006), "Capítulo 11 ¿El aprendizaje para sumar suma? The Returns to Schooling in Aggregate Data", en *Handbook of the Economics of Education, Handbook of the Economics of Education Volume 1*, Elsevier, [http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692\(06\)01011-7](http://dx.doi.org/10.1016/s1574-0692(06)01011-7). [17]
- "Los efectos del mercado laboral de la educación general y vocacional durante el ciclo de vida y a lo largo del tiempo: Contabilidad de la edad, el período y los efectos de la cohorte", *European Sociological Review*, Vol. 35/5, pp. 701-717, <http://dx.doi.org/10.1093/esr/jcz031>. [11]
- Silliman, M. and H. Virtanen (2019), "Labor Market Returns to Vocational Secondary Education", *ETLA Working Papers*, No65, <https://www.etla.fi/en/publications/labor-market-returns-to-vocational-secondary-education/> (consultado el 24 de septiembre de 2019). [12]
- UNESCO-UIS (n.d.), *ISCED Mappings*, <http://uis.unesco.org/en/isced-mappings> (consultado el 11 de mayo de 2020). [48]
- Vandeweyer, M. y A. Verhagen (próximamente), "The changing labour market for graduates from medium-level vocational education and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, OECD Publishing, París, <http://www.oecd.org/els/workingpapers>. [41]
- (2018), "General education, vocational education and skill detaches: short-run versus long-run effects", *Oxford Economic Papers*, Vol. 70/4, pp. 974-993, <http://dx.doi.org/10.1093/oeq/gy026>. [13]
- Willis, R. (1986), "Chapter 10 Determinants Wage determinants: A survey and reinterpretation of human capital earnings functions", en *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, [http://dx.doi.org/10.1016/s1573-4463\(86\)01013-1](http://dx.doi.org/10.1016/s1573-4463(86)01013-1). [14]
- Windisch, H. (2015), "Adults with low literacy and aricy skills: A literature review on policy intervention", *OECD Education Working Papers*, No123, OECD Publishing, París, <https://dx.doi.org/10.1787/5jrxnjdd3r5k-en>. [47]



## Anexo 5.A. Tablas y cifras adicionales

**Anexo Tabla 5.A.1. Características personales de los graduados, 2004 y 2018 (países europeos)**

Efectos marginales después de regresiones logísticas

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	VET contraInferior a educación media superior		VET contra General		VET contra Terciaria	
	2004	2018	2004	2018	2004	2018
Género (1-mujer)	0.028*** (0.003)	0.041*** (0.005)	-0.023*** (0.002)	-0.052*** (0.004)	-0.074*** (0.004)	-0.122*** (0.012)
La cualificación más alta obtenida de los padres						
Por debajo de la secundaria superior	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Secundaria superior	0.184*** (0.011)	0.192*** (0.016)	0.003 (0.006)	-0.037*** (0.014)	-0.097*** (0.008)	-0.096*** (0.007)
Terciaria	0.197*** (0.010)	0.177*** (0.009)	-0.088*** (0.021)	-0.162*** (0.016)	-0.341*** (0.010)	-0.368*** (0.010)
Inmigrante de 1a generación en el país de residencia actual (1 - Sí)	-0.135*** (0.010)	-0.108*** (0.006)	-0.081*** (0.018)	-0.006 (0.023)	-0.105*** (0.015)	-0.037*** (0.011)
Edad						
15-19 años	-0.285*** (0.024)	-0.267*** (0.014)	-0.047** (0.019)	-0.141*** (0.013)	0.207*** (0.007)	0.244*** (0.005)
20-24 años	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
25-29 años	0.058*** (0.004)	0.038*** (0.007)	0.018 (0.011)	0.031*** (0.003)	-0.188*** (0.003)	-0.186*** (0.006)
30-34 años	0.070*** (0.019)	0.049*** (0.008)	0.018 (0.018)	0.028*** (0.003)	-0.240*** (0.013)	-0.256*** (0.003)
Niños						
No hay hijos propios	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Un niño	-0.058*** (0.005)	-0.053*** (0.004)	0.024*** (0.004)	0.036*** (0.006)	0.137*** (0.005)	0.147*** (0.006)
Dos niños o más	-0.148*** (0.007)	-0.142*** (0.012)	0.012 (0.009)	0.046*** (0.006)	0.197*** (0.007)	0.240*** (0.013)
Observaciones	170 661	218 111	117 360	193 925	157 271	263 816

Nota: Resultados de seis análisis de regresión logística. La variable dependiente es una variable indicadora con el valor 1 si la cualificación 'más alta obtenida de una persona es la VET educación secundaria superior, y 0 si la cualificación obtenida más alta está por debajo de la educación media superior (columnas 1 y 2), un programa general de media superior (columnas 3 y 4) o una cualificación terciaria (columnas 5 y 6). Las regresiones incluyen efectos fijos para la región de residencia 1 año antes de la encuesta. Los análisis se realizan sobre una muestra equilibrada de países. VET: educación y formación profesional de nivel medio superior. Ref.: categoría de referencia. Los errores estándar robustos, agrupados en el nivel 1 regional antes de la encuesta, se notifican entre paréntesis, \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

Fuente: Datos de la Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea (2004, 2018).

## Anexo Tabla 5.A.2. Probabilidad de recibir capacitación

Efectos marginales después de la regresión probit

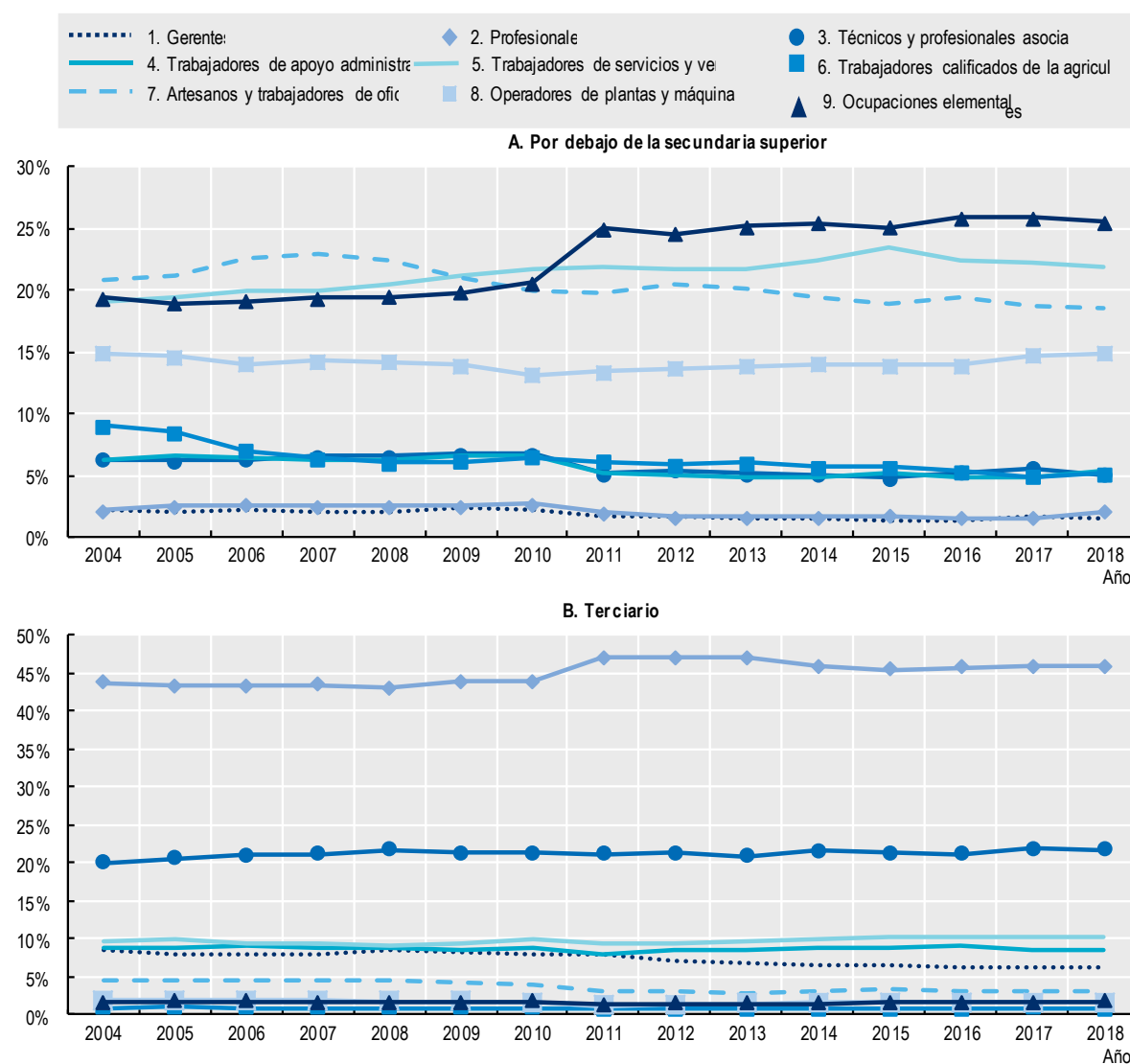
	Capacitación formal y no formal			Aprendizaje informal	
	todo	Empleado solamente		(i)	(ii)
		(i)	(ii)		
Por debajo de la media superior (contra VET)	-0.086 *** (0.009)	-0.078 *** (0.014)	-0.053 *** (0.014)	-0.037 *** (0.012)	-0.017 (0.012)
General (contra VET)	-0.017 * (0.009)	-0.011 (0.013)	-0.018 (0.013)	0.005 (0.011)	0.001 (0.011)
Terciaria (contra VET)	0.137 *** (0.007)	0.130 *** (0.010)	0.050 *** (0.012)	0.084 *** (0.009)	0.033 *** (0.010)
Número de observaciones	42 988	23 180	23 173	24 465	24 454

Nota: VET: Educación y formación profesional de nivel medio superior. Las especificaciones incluyen controles para la edad (15-19, 20-24, 25-29, 30-34), género, número de niños, condición migratoria, situación laboral (empleado, desempleado, inactivo), alfabetización y competencia de la aritmética, permanencia con el empleador (menos de 2 años, 2 a 10 años, 11 a 20 años, más de 20 años), tamaño de la empresa (1 a 10, 11 a 50, 51 a 250, 251 a 1000, más de 1 000), tipo de contrato (permanente o temporal), tiempo de trabajo (a tiempo completo o a tiempo parcial), y país. Los controles de tenencia, tipo de contrato, tiempo de trabajo y tamaño de la empresa no se incluyen en las regresiones "Todas". El aprendizaje informal solo se refiere a las personas empleadas, por lo que la categoría "Todos" no se aplica. Incluye a todos los países de la OCDE, excepto Islandia, Luxemburgo, Letonia y Portugal. En paréntesis se incluyen errores estándar robustos. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

Fuente: Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE (2011/12, 2014/15, 2017/18).

## Anexo Figura 5.A.1. Composición ocupacional del empleo de los graduados (inferior a media superior y terciaria)

Porcentaje de graduados contratados (de 15 a 34 años)



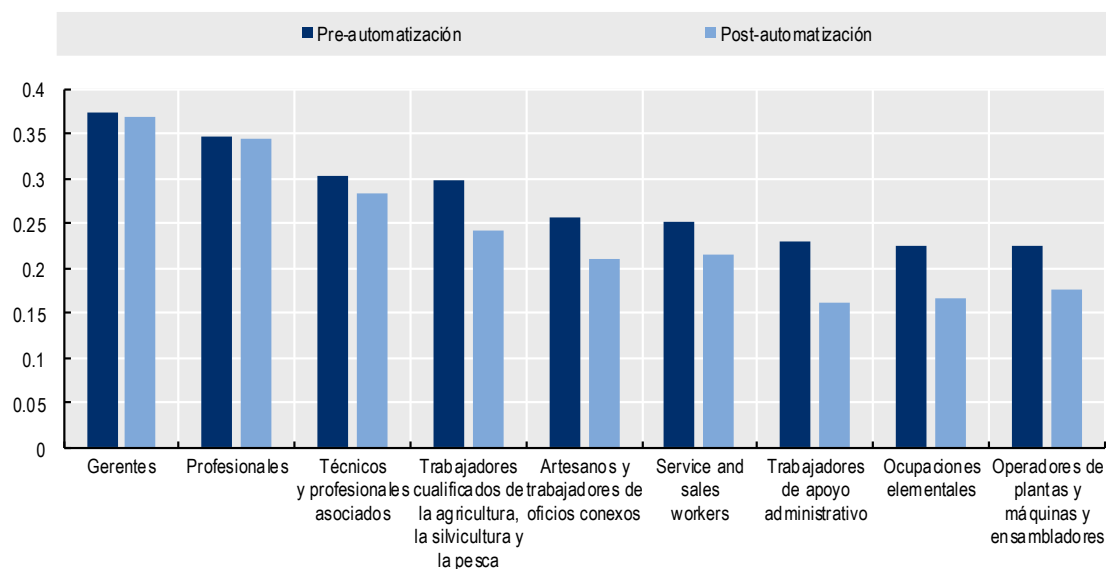
Nota: VET: Educación y formación profesional de nivel medio superior. La muestra incluye graduados contratados de 15 a 34 años que no están inscritos en la educación formal. Promedio no ponderado basado en un panel equilibrado de países como Alemania, Australia, Austria, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. Se refiere a ocupaciones ISCO-08 de 1 dígito (excepto en Australia donde se utilizan ocupaciones ISCO-88). Para los países europeos y Turquía, la clasificación ocupacional utilizada en los cambios de datos en 2011 o 2012 (de ISCO-88 a ISCO-08), y los datos previos al 2011/12 se recodifican para minimizar la interrupción de la serie. En los datos chilenos y australianos, las ocupaciones están en código en ISCO-88 en todos los años. En los datos chilenos, las ocupaciones ISCO-88 se recodifican en ISCO-08 utilizando una correlación uno a uno, mientras que en Australia las ocupaciones no se recodifican y se utiliza la clasificación ISCO-88 (debido a la limitación de datos). Los datos canadienses se asignan de NOC a ISCO-08.

Fuente: Encuesta de la Fuerza Laboral de la Unión Europea, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Encuesta del Hogar, Ingresos y Dinámica Laboral en Australia, Encuesta de la Fuerza Laboral Turca, Encuesta Canadiense de la Fuerza Laboral.

StatLink 2 <https://stat.link/cjpr7e>

## Anexo Figura 5.A.2. Cambio en la demanda de habilidades después de la automatización, por ocupación

Demanda de habilidad promedio antes y después de una ráfaga de automatización



Nota: Las demandas de habilidades promedio son un promedio no ponderado de 35 habilidades de conocimiento contenidas en la base de datos de O\*NET. Las demandas de habilidades se han normalizado a valores entre 0 y 1. Los resultados presentados son para una simulación representativa. Véase Anexo 5.C para más detalles sobre el ejercicio de simulación.

Fuente: Simulaciones de la OCDE.

StatLink 2 <https://stat.link/hfwyj0>

## Anexo 5.B. Resumen de los programas educativos

El presente anexo ofrece una visión general de los programas de educación que conducen a una cualificación en el nivel de educación media superior (ISCED 3) o post-secundaria no terciaria (ISCED 4) en todos los países de la OCDE cubiertos en este capítulo. Los programas se agrupan por su orientación, es decir, de VET o general. El resumen no pretende ser exhaustivo. Puede encontrar más detalles sobre los programas en los mapas ISCED publicados por la UNESCO (UNESCO-UIS, n.d.<sup>[48]</sup>). Los conjuntos de datos utilizados en este capítulo no clasifican necesariamente los programas educativos de la misma manera que en esta visión general.

### Anexo Tabla 5.B. 1. Programas de educación, por nivel educativo y orientación

Programas de educación en los niveles ISCED 3 (media superior) y 4 (post-secundaria no terciaria)

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
Australia	3	General	Upper Secondary or College; Enabling courses	Secundaria Superior o Universidad; Habilitación de cursos
	3	VET	Certificate III	Certificado III
	4	VET	Certificate IV	Certificado IV
Austria	3	General	Allgemeinbildende höhere Schule, Oberstufe; Allgemein bildende höhere Schule für Berufstätige; Allgemein bildende Statutsschule (inkl. internationale Schulen), 9. Schulstufe und höher; Polytechnische Schule; Realschule, 9.-10. Schulstufe	Escuela Secundaria Académica, etapa superior; Escuela secundaria académica para adultos; Escuela general de derecho estatutario propio (incluidas las escuelas internacionales), etapas 9 y superiores; Escuela prevocacional; Escuela secundaria moderna, etapas 9-10
	3	VET	Berufsbildende höhere Schule, Jahrgang 1-3; Berufsbildende mittlere Schule; Land- und forstwirtschaftliche mittlere Schule; Lehre (Duale Ausbildung); Haushaltungs-, Hauswirtschaftsschule und andere kurze Ausbildungen; Pflegehilfelehrgang; Ausbildung von Leibesezierern und Sportlehrern; Berufsbildende Statutsschule (soweit nicht anders zugeordnet); Notfallsanitärausbildung; Sanitäter: Berufsmodul; Schule für den medizinisch-technischen Fachdienst	Universidad técnica y vocacional superior, grados 1-3; Escuela técnica y vocacional intermedia; Escuela vocacional para la agricultura y la silvicultura; Aprendizaje; Escuela económica domiciliación y otros cursos cortos de un año y dos-años; Curso para la formación de enfermeras auxiliares; Capacitación de educadores físicos; Escuela privada de derecho legal propio (como no se asigna de otra manera); Formación avanzada de paramédicos; Paramédicos: módulo para profesionales; Escuela para servicios médicos
	4	VET	Schule für Gesundheits- und Krankenpflege; Sonderausbildung im gehobenen Dienst für Gesundheits- und Krankenpflege; Berufsbildende Statutsschule und Lehrgänge (soweit nicht anders zugeordnet)	Escuela de enfermería; Formación específica en el campo de la enfermería; Escuela privada de derecho legal propio, cursos (como no se asigna de otra manera)
Bélgica (flamenco)	3	General	Gewoon secundair onderwijs – 1ste en 2de leerjaar van de 3de graad ASO and KSO; Buitengewoon secundair onderwijs – opleidingsvorm 4 – 1ste en 2de leerjaar van de 3de graad ASO en KSO	Educación secundaria regular – 3a etapa – 1o y 2o año de la 3a etapa – educación secundaria general y artística–; Educación Secundaria Especial –tipo de formación 4– 1o y 2o año de la 3a etapa de educación secundaria general y artística

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
	3	VET	Gewoon secundair onderwijs – 1ste en 2de leerjaar van de 3de graad TSO en BSO (incl. modulair onderwijs); Gewoon secundair onderwijs – 3de leerjaar van de 3de graad BSO (incl. modulair onderwijs); Deeltijds beroepssecundair onderwijs; Leertijd (Syntra-Vlaanderen); Buitengewoon secundair onderwijs – opleidingsvorm 4 – 1ste en 2de leerjaar van de 3de graad BSO en TSO; Buitengewoon secundair onderwijs – opleidingsvorm 4 – 3de leerjaar van de 3de graad BSO	Educación secundaria regular –3a etapa – 1o y 2o año de la 3a etapa –educación secundaria técnica y vocacional; Educación secundaria regular –3a etapa– 3er año de la 3a etapa –educación secundaria vocacional (incluida la educación modular); Educación secundaria vocacional a tiempo parcial; Aprendizaje (organizado por 'SYNTRA' – Agencia Flamenca para la Formación Empresarial); Educación secundaria especial –tipo de formación 4– 3a etapa – 1o y 2o año de educación secundaria profesional y técnica en 3a etapa; Educación secundaria especial – formación 4 – 3a etapa –3er año de la 3a etapa– educación secundaria vocacional;
	4	General	Gewoon secundair onderwijs – 3de leerjaar van de 3de graad ASO en KSO; Buitengewoon secundair onderwijs – 3de leerjaar van de 3de graad ASO en KSO	Educación secundaria regular –3er año de la 3a etapa de educación secundaria general y artística; Educación Secundaria Especial –3er año de la 3a etapa de educación secundaria general y artística
	4	VET	Se-n-Se (KSO en TSO); 4de graad BSO; Ondernemersopleiding (Syntra – Vlaanderen)	Educación secundaria avanzada (educación secundaria artística y técnica); 4a etapa de educación secundaria profesional; Cursos de formación empresarial (organizados por 'SYNTRA'– Agencia Flamenca de Formación Emprendedora)
Bélgica (francés)	3	General	3e degré de l'enseignement secondaire ordinaire général, technique ou artistique de transition; 3e degré de l'enseignement secondaire spécialisé forme 4 général et technique de transition	educación secundaria regular -general, técnica de transición y artística de transición- 3a etapa; educación secundaria especial forma 4 –general y técnica de transición– 3a etapa
	3	VET	3e phase de l'enseignement secondaire spécialisé de forme 3; 3e degré (hors 7e année) de l'enseignement secondaire ordinaire technique ou artistique de qualification plein exercice ou alternance; 3e degré (hors 7e année) de l'enseignement secondaire spécialisé forme 4 technique ou artistique de qualification plein exercice ou alternance; 3e degré (hors 7e année) de l'enseignement secondaire ordinaire professionnel plein exercice ou alternance; 3e degré (hors 7e année) de l'enseignement secondaire spécialisé de forme 4 professionnel plein exercice ou alternance; Apprentissage (IFAPME,...)	Educación secundaria especial forma 3 3a fase; Educación secundaria regular –técnica y artística de cualificación – 3a etapa (incluida la educación a tiempo parcial y el trabajo); educación secundaria especial forma 4 – técnica o artística de cualificación – 3a etapa; educación secundaria regular –vocacional- 3a etapa (incluye la educación a tiempo parcial y el trabajo); educación secundaria especial forma 4 –vocacional -3a etapa; Cursos de formación de aprendices organizados por IFAPME,...
	4	VET	7e année de l'enseignement secondaire professionnel ne donnant pas accès à l'enseignement supérieur (7PA); 7e année de l'enseignement secondaire professionnel pouvant donner accès à l'enseignement supérieur et à un CQ7 (après ou sans un CQ6); 7e année de l'enseignement secondaire technique de qualification; 4e degré de l'enseignement secondaire professionnel	7o año de educación secundaria regular sin acceso a la educación terciaria; 7o año de educación secundaria regular con acceso a la educación terciaria y/o certificado de cualificación (después de un primer certificado de cualificación o sin); 7o año de educación secundaria regular –técnica de educación; 4a etapa –educación profesional
Canadá	3	General	High School/Secondary School/Senior Secondary	Escuela Secundaria/Escuela Secundaria/Secundaria Senior
	3	VET	Vocational/Technical High School	Escuela Secundaria Vocacional/Técnica
	4	General	Upgrading Program	Programa de actualización

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
	4	VET	Trade certificate/ Career, technical or professional training programme; Apprenticeship programme	Certificado comercial/Programa de formación profesional, técnica o profesional; Programa de aprendizaje
Chile	3	General	Enseñanza Media Humanista-Científico	Educación Secundaria General Superior
	3	VET	Enseñanza Media Técnico-Profesional; Enseñanza Media Artística	Educación Secundaria Superior Técnica; Educación Secundaria Superior Artística
República Checa	3	General	8leté gymnázium – vyšší stupeň (5.-8. ročník); 6leté gymnázium – vyšší stupeň (3.-6. ročník); 4leté gymnázium; Lyceum	"Gymnasium" – etapa superior de cursos de 8 años (5o a 8o grado); "Gymnasium" – etapa superior fo 6años cursos (3o a 6o grado); "Gymnasium" – Cursos de 4 años; Liceo--
	3	VET	Střední vzdělání; Střední vzdělání s výučním listem; Střední vzdělání s maturitní zkouškou (odborné); Střední vzdělání s výučním listem – 2leté obory; 8letý obor konzervatoře – 5.-6. ročník; 6letý obor konzervatoře – 1.-4. ročník; Nástavbové studium; Zkrácené studium s výučním listem; Zkrácené studium s maturitní zkouškou	Cursos de educación secundaria sin examen de madurez; Cursos de educación secundaria con certificado de aprendizaje; Cursos técnicos y vocacionales secundarios con examen de madurez; Cursos de educación secundaria con certificado de aprendizaje – cursos de 2-años; Conservatorio –etapa media de cursos de 8-años (5o y 6o grado); Conservatorio – etapa inferior de cursos de 6-años (1o a 4o grado); Cursos de seguimiento (para graduados de cursos de educación secundaria sin examen de madurez o cursos de educación secundaria con certificado de aprendizaje); Cursos acortados que conducen al certificado de aprendizaje (segunda cualificación para graduados de educación secundaria superior con certificado de aprendizaje o examen de madurez); Cursos acortados que conducen a la madurez del examen (segundo título para los graduados de la educación secundaria superior con examen de madurez)
	4	General	Další vzdělávání na vysoké škole: pro absolventy SŠ	Universidades: la segunda cualificación para graduados de educación secundaria superior
	4	VET	; Rekvalifikační kursy s výučním listem; Jazyková škola (pomaturitní studium); Rekvalifikační kursy; Pomaturitní studium	Escuelas de idiomas con certificado de Ministerio de Educación (cursos post-secundarias); Cursos de reentrenamiento, tipo vocacional; Cursos de readaptación, tipo vocacional, con certificado de aprendizaje; Cursos post-secundarias, tipo vocacional
Dinamarca	3	General	Den fri ungdomsuddannelse (FUU); Særlig ungdomsuddannelse; Gymnasiale uddannelser, AGYM/EGYM; Adgangseksamen, ingeniøruddannelsen	La educación secundaria gratuita; Educación secundaria superior; Exámenes de admisión para programas de ingeniería
	3	VET	EUD, hovedforløb; Øvrige erhvervsfaglige uddannelser; EUD, hovedforløb (access to higher level)	Formación educativa profesional, curso principal; Formación educativa profesional, otros; Formación educativa profesional, curso principal (acceso a nivel superior)
Estonia	3	General	Üldkeskharidus	Educación secundaria general
	3	VET	Kutseõpe põhihariduse baasil; Kutsekeskharidusõpe	Cursos vocacionales basados en la educación básica; Educación secundaria vocacional
	4	VET	Kutseõpe keskhariduse baasil	Educación vocacional basada en la educación secundaria
Finlandia	3	General	Lukiokoulutus (ylioppilastutkinto); Lukion koko oppimäärän suorittamiseen tähtäävä koulutus aikuisopiskelijoille	Programas generales de secundaria superior; Programas generales de secundaria superior para adultos (que conducen al examen de matriculación)

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
	3	VET	Ammatillinen perustutkinto; Ammatillinen perustutkinto näyttötutkintona; Ammattitutkinto	Programas profesionales de secundaria superior que conduzcan a las cualificaciones profesionales iniciales (incluidos los programas de formación de aprendices y los programas de educación especial); Programas profesionales de secundaria superior que se preparan para las cualificaciones profesionales iniciales que se adoptan como exámenes de cualificaciones/habilidades basados en competencias (incluidos los programas de formación de aprendices); Programas profesionales de secundaria superior que se preparan para nuevas cualificaciones profesionales (incluidos los programas de formación de aprendices)
	4	VET	Erikoisammattitutkinto	Programas profesionales que se preparan para cualificaciones profesionales especializadas (incluidos los programas de formación de aprendices)
Francia	3	General	Enseignement de second cycle général du second degré conduisant au baccalauréat général ou technologique ou au brevet de technicien	Educación Secundaria General (2o ciclo), preparación para El Certificado De Bac General, Tecnología y Técnico
	3	VET	Enseignement de second cycle professionnel du second degré conduisant au CAP ou équivalent, à une mention complémentaire ou équivalent, au brevet professionnel, au Baccalauréat Professionnel ou à un équivalent; Enseignement de second cycle professionnel des écoles sanitaires et sociales conduisant aux diplômes d'auxiliaires de puériculture et équivalents; Enseignement de second cycle professionnel des écoles sociales conduisant aux diplômes de moniteurs éducateurs et équivalents	Educación secundaria profesional (2o ciclo) preparación para <i>Certificat d'aptitude professionnelle (CAP)</i> , para <i>Mention Complémentaire (MC)</i> , a <i>Brevet Professionnel (BP)</i> , a <i>Bac Professionnel</i> o a un diploma equivalente; Educación secundaria profesional (2o ciclo) en instituciones de salud y servicios sociales, preparándose para las cualificaciones de los asistentes de cuidado infantil y equivalentes; Educación secundaria vocacional (2o ciclo) en instituciones de salud y atención que se preparan para las cualificaciones de <i>Moniteur éducateur</i> (y equivalente)
	4	General	Enseignement pré-universitaire	Programas puente (universidad) para permitir el acceso a los niveles 5 o 6
	4	VET	Diplômes d'université postsecondaires et certificats d'écoles; Classes de mise à niveau des STS, classes préparatoires aux écoles paramédicales et aux écoles d'arts	Educación post-secundaria vocacional que se prepara en certificados locales; Cursos preparatorios para los exámenes de ingreso competitivos
Alemania	3	General	Allgemeinbildende Programme im Sekundarbereich II; Gymnasien (Klassen 11 – 13 oder 10 – 12, gymnasiale Oberstufe); Integrierte Gesamtschulen (Klassen 11 – 13, gymnasiale Oberstufe); Freie Waldorfschulen (Klassen 11 – 13); Allgemeinbildende Programme im Sekundarbereich II an beruflichen Schulen; Fachoberschulen zweijährig (Erstausbildung); Fachgymnasien Ziel: Studienberechtigung; Berufsfachschulen Ziel: Studienberechtigung	Escuelas secundarias superiores (generales); Escuelas de gramática (grados-11-13 o 10-12); Escuelas integrales (grados 11-13); Escuelas Waldorf gratuitas (grados 11-13); Programas generales de secundaria superior en escuelas vocacionales; Escuelas secundarias profesionales especializadas, 2años; <i>Fachgymnasien</i> , objetivo: Cualificación de acceso a la universidad; Escuelas profesionales especializadas: objetivo: titulación de acceso a la universidad



País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
	3	VET	Berufsfachschulen Berufliche Kenntnisse/Sonderform für Abiturienten; Berufsschulen (Duales System) Erstausbildung; Berufsfachschulen, die einen Berufsabschluss vermitteln; Berufskollegs (Duale Berufskollegs in TZ-Form); Berufsfachschulen (Erstausbildung beruflich)	Tipo especial de programa de competencias profesionales en escuelas profesionales especializadas para estudiantes que ya han obtenido una titulación de ingreso a la universidad; Sistema Dual; Escuelas profesionales especializadas: cualificación profesional; Universidad vocacional dual; Programas de formación profesional a tiempo completo en escuelas profesionales especializadas
	4	General	Sekundarbereich II, Abendschulen; Fachoberschulen, 1 jährig;	Escuelas nocturnas de la secundaria superior; Escuelas secundarias profesionales especializadas, 1 año
	4	VET	Berufsschulen (Duales System) (Zweitausbildung, beruflich); Berufsfachschulen, die einen Berufsabschluss vermitteln (Zweitausbildung nach vorherigem Erwerb einer Studienberechtigung); Fachgymnasien Ziel: Studienberechtigung und Berufsabschluss	Sistema dual (segundo ciclo); Escuelas profesionales especializadas: cualificación profesional (segundo ciclo) para estudiantes con título de ingreso a la universidad; Programas en Fachgymnasien que ofrecen tanto una titulación de acceso a la universidad como una cualificación profesional (simultáneamente o una tras otra)
Grecia	3	General	Geniko Lykio	Liceo unificado secundaria superior (educación secundaria superior)
	3	VET	Epagelmatiko Lykeio (EPAL) (incluyendo lykeia eklesiastical); Epagelmatiki Sxoli (EPAS)	Escuelas Técnicas de Liceo Educativo Vocacional (Educación Secundaria Superior); Escuelas Técnicas de Educación Profesional (Educación Secundaria Superior)
	4	VET	Instituto Epagelmatikis Katartisis (IEK) que conduce al diploma epagematikis katartisis epipedou metadefterovathmias epagelmatikis katartisis (Diploma de formación profesional de la parte superior secundaria de la formación profesional)	Instituto de Formación Profesional (educación post-secundaria no terciaria)
Hungria	3	General	Gimnázium 9-12(13). évfolyam (nappali rendszerű képzés; felnőttoktatás); Szakközépiskola 9-12. (13) évfolyam (nappali rendszerű képzés; felnőttoktatás)	Escuela general secundaria superior (grados 9-12 (13)) (educación a tiempo completo; tiempo parcial); Escuela vocacional secundaria superior (grados 9-12 (13)) (educación a tiempo completo; tiempo parcial).
	3	VET	Párhuzamos oktatás szakközépiskolában 9-12(13). évfolyam (nappali rendszerű képzés; felnőttoktatás); Szakiskolai és speciális szakiskolai oktatás, képzés 9-12(13). évfolyam (nappali rendszerű képzés; felnőttoktatás); Előrehozott szakképzés (duális képzés); Híd II. 6 általános iskolai évfolyamot végzettek részére (tanulásra és szakmaszerzésre motivál)	Educación general y vocacional que se prepara para la cualificación profesional de las artes en la escuela de secundaria superior (vocacional) (grados 9-12 (13)) (educación a tiempo completo; a tiempo parcial); Educación profesional y profesional especial (Grados 9-12 (13)) (educación a tiempo completo, tiempo parcial); Sistema dual de la escuela vocacional; Programa puente II.
	4	VET	Szakképző évfolyamok középiskola utolsó évfolyamára vagy érettségire épülő nem felsőfokú OKJ szakmákban (nappali rendszerű képzés, felnőttoktatás)	Programas profesionales no terciarios de NQR que requieren cualificación secundaria superior o certificación de examen de madurez (educación a tiempo completo, tiempo parcial)
Irlanda	3	General	Youthreach – Progression Level; Leaving Certificate Applied; Leaving Certificate Vocational Programme; Leaving Certificate (Established)	Youthreach – Nivel de progresión; Dejar el certificado aplicado; Salir del Programa Vocacional Certificado; Certificado de salida (establecido)

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
	3	VET	Faille Ireland Bar/ Culinary/ catering/ accommodation/ hospitality/ restaurant/ front office skills; BIM Aquaculture Level 2, Engineer Officer Class II and Commercial Fishing Certificate; Faighte Ireland Bar/ accommodation/ hotel/ restaurant operations	<i>Faille Ireland Bar</i> / Culinario / banquetes / alojamiento / hospitalidad / restaurante / habilidades de recepción; BIM Acuicultura nivel 2, Oficial de ingeniería clase 2 y Certificado de Pesca Comercial; <i>Faighte Ireland Bar</i> / alojamiento / hotel / operaciones de restaurante
	4	VET	Secretarial/Technical Training Programme; Faighte Ireland Rural Business/ Tourism/ Hotel Front Office/ Hospitality/ Professional cookery/ Tour guiding/ Supervision/ Travel Agency; Teagasc Vocational Certificate in Agriculture/Horticulture/Forestry/ Equestrian Studies; Fás Apprenticeship; Vocational Preparation and Training II (PLC) Year 1 and 2; Teagasc Advanced Certificate in Agriculture; FAS Competency Development Programme	Programa de Formación Secretarial/Técnica; <i>Faighte Ireland Rural Business</i> / Turismo/ Recepción de hotel / Hospitalidad / Gastronomía profesional/ Guía turístico/ Supervisión / Agencia de viajes; Certificado Vocacional <i>Teagasc</i> en Agricultura/Horticultura/Estudios Forestales/Ecuéstres; Aprendizaje FÁS; Preparación y Formación Profesional II (PLC) Años 1 y 2; Certificado Avanzado Teagasc en Agricultura; Programa de Desarrollo de Competencias de la FÁS
Israel	3	General	Hinuh al-yesody-hativa elyona, ziburi, tlat shnati, iyuni; Hinuh al-yesody-hativa elyona, arba shnati, iyuni; Hinuh al-yesody,hativa elyona, metukzav prados (tarbuti-yihudi), tlat shnati; Hinuh al-yesody,hativa elyona, metukzav prados (tarbuti-yihudi), arba shnati	Educación general de tres años de secundaria superior, pública; Educación general secundaria superior de cuatro años, pública; Educación secundaria superior de tres años, privada dependiente del gobierno; Educación secundaria superior de cuatro años,
	3	VET	Hinuh al-yesody,hativa elyona, ziburi, tlat shnati,technology; Hinuh al-yesody,hativa elyona, ziburi, arba shnati, technology; Batey sefer taasiyatiim le hanihim, misrad ha-kalkala, tlat shnati; Batey sefer taasiyatiim le hanihim, misrad kalkala, arba shnati	Educación secundaria superior de tres años, pública; Educación secundaria superior de cuatro años, pública; Aprendizaje y escuelas industriales, Ministerio de Economía, educación de tres años; Aprendizaje y escuelas industriales, Ministerio de Economía, educación de cuatro años
	4	General	Mechina kdam akademit	Programas preparatorios preacadémicos
	4	VET	Mechina kdam handasaim	Programas preparatorios para ingenieros prácticos
Italia	3	General	Istruzione liceale – (Liceo classico, scientifico, linguistico, delle scienze umane, musicale/coreutico); Corso integrativo del Liceo artistico quadriennale (5° anno integrativo); Corsi serali generalisti presso le scuole secondarie di secondo grado per adulti – corsi 4-5 anni	Educación del liceo (liceo clásico, liceo científico, liceo artístico, liceo de ciencias humanas, liceo de música/danza); Curso integrado de cuatro-años de curso de estudio Liceo Artístico (quinto año); Cursos de educación general secundaria superior para adultos (4-5 años)
	3	VET	Istruzione professionale (triennio di qualifica); Istruzione e formazione professionale – leFP (corsi triennali); Istruzione e formazione professionale – leFP (IV anno); Istruzione artistica – Istituto d’Arte (triennale, biennale post-qualifica); Istruzione artistica – Liceo artistico (quadriennale); Istruzione artistica – Corsi sperimentali di Istituto d’Arte (quinquennale); Istruzione professionale biennio post-qualifica; Istruzione Tecnica; Istruzione professionale (corsi quinquennali)	Instituto Vocacional (curso de estudio de tres años); Educación y formación profesional (cursos de tres años); Educación y formación profesional (cuarto año); Instituto de Artes (curso de estudio de tres años, curso de estudio de dos-años); Liceo Artístico (curso de cuatro años de estudio); Curso experimental de estudio de cinco-años del Instituto de Artes; Instituto Vocacional (curso de estudio de dos-años); Instituto Técnico; Instituto Vocacional (curso de estudio de cinco-años)
	4	VET	Formazione professionale regionale post diploma; Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS)	Formación profesional regional después de la obtención de una cualificación o diploma ISCED3; Educación técnica de nivel superior y formación

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
Japón	3	General	Koto-gakko Futsu/Sogo; Chuto-kyoiku-gakko-Koki-katei Futsu/Sogo; Tokubetsu-shien-gakko Koto-bu Honka Futsu	Curso general/integrado de la escuela secundaria superior; Curso general/integrado de la división general/integrada de la escuela de educación secundaria; Escuela para la educación para necesidades especiales, departamento de secundaria superior, curso general
	3	VET	Senshu-gakko Koto-katei (Koto—senshu-gakko); Koto-gakko Senmon; Chuto-kyoiku-gakko – Koki-katei Senmon; Tokubetsu-shien-gakko Koto-bu Honka Senmon; Koto-senmon-gakko Honka	Universidad de formación especializada, curso de secundaria superior (Escuela de Formación de la Especial Superior); Curso especializado de la escuela secundaria superior; Escuela de educación secundaria – división superior, curso especializado; Escuela para la educación con necesidades especiales, departamento de secundaria superior, curso especializado; Colegio de tecnología, curso regular
	4	General	Koto-gakko Senkoka (Futsu; Sogo); Chuto-kyoiku-gakko – Koki katei, Senkoka (Futsu, Sogo); Tokubetsu-shien-gakko Koto-bu Senkoka (Futsu)	Curso avanzado de la escuela secundaria superior (general; integrado); Escuela de educación secundaria -división superior, curso avanzado (general, integrado); Escuela para la educación con necesidades especiales, departamento de secundaria superior, curso avanzado (general, especializado)
	4	VET	Koto-gakko Senkoka (Senmon); Chuto-kyoiku-gakko, Koki katei, Senkoka (Senmon); Tokubetsu-shien-gakko Koto-bu Senkoka (Senmon); Tanki-daigaku Bekka; Daigaku Gakubu Bekka	Curso avanzado de la escuela secundaria superior (especializado); Escuela de educación secundaria, división superior, curso avanzado (especializado); Escuela para la educación con necesidades especiales, departamento de secundaria superior, curso avanzado (general, especializado); Universidad Junior, curso a corto plazo; Universidad, curso a corto plazo
Corea	3	General	일반고등학교 (Ilban-kodeung-hakgyo); 자율고등학교 (Jayul-kodeung-hakgyo); 특수목적고등학교_마이스터고 제외 (Teuksumokjeok-kodeung-hakgyo_excluding Meister kodeung-hakgyo); 특수학교 (Teuksu-hakgyo); 고등학교과정 (Kodeung-hakgyo-kwajeong); 각종학교 (Kakjong-hakgyo), 고등학교과정 (kodeung-hakgyo-kwajeong)	Escuela secundaria general; Secundaria autónoma; Secundaria de propósito especial (excluyendo la escuela secundaria Meister); Curso de secundaria, Escuela especial; Curso de bachillerato, Escuela Miscelánea
	3	VET	특성화고등학교 (Teukseonghwa kodeung-hakgyo); 특수목적고등학교_마이스터고 (Teuksumokjeok kodeung-hakgyo_Meister kodeung-hakgyo); 고등기술학교 (Kodeung kisul-hakgyo)	Secundaria especializada; Secundaria de propósito especial (escuela secundaria Meister); Escuela secundaria comercial
Letonia	3	General	Vispārējā vidējā izglītība, īstenojama pēc pamatzglītības ieguves	Secundaria (secundaria superior) Educación General implementada después de concluir la educación básica
	3	VET	Arodizglītība (2.līmeņa profesionālā kvalifikācija), īstenojama pēc pamatzglītības ieguves. Mācību ilgums 3 gadi; Profesionālā vidējā izglītība (3.līmeņa profesionālā kvalifikācija), īstenojama pēc pamatzglītības ieguves. Mācību ilgums 4 gadi.	Educación vocacional (adquisición de la 2a cualificación profesional de 2o nivel), implementada después de la conclusión de la educación básica. Duración del programa 3 años; Educación vocacional superior (adquisición de la cualificación profesional de 3er nivel), implementada después de la conclusión de la educación básica. Duración del programa 4 años.

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
	4	VET	Arodizglītība (2.līmeņa profesionālā kvalifikācija), īstenojama pēc vispārējās vai profesionālās vidējās izglītības ieguves. Mācību ilgums 1 gads; Profesionālā vidējā izglītība (3. līmeņa profesionālā kvalifikācija), īstenojama pēc vispārējās vidējās izglītības ieguves. Mācību ilgums 1.5-3 gadi.	Educación vocacional (adquisición de la 2a cualificación profesional), implementada después de la conclusión de la educación secundaria general o vocacional. Duración del programa 1 año; Educación vocacional superior (adquisición de la cualificación profesional de 3er nivel) implementada después de la conclusión de la educación secundaria general. Duración del programa 1.5-3 años.
Lituania	3	General	Vidurinio ugdymo programos; Suaugusiųjų vidurinio ugdymo programa	Programas generales de educación secundaria; Programas generales de educación secundaria para adultos
	3	VET	Profesinio mokymo programos kartu su vidurinio ugdymo programomis; Profesinio mokymo programos, neįgyjant vidurinio išsilavinimo	Programas de educación profesional para personas sin educación básica destinadas a la adquisición de una cualificación profesional; Programas de educación profesional para personas sin educación básica destinadas a la adquisición de una cualificación profesional y educación secundaria
	4	VET	Profesinio mokymo programos turint vidurinį išsilavinimą	Programas de educación profesional para personas con educación secundaria
México	3	General	Bachillerato General, Bachillerato por Cooperación, Bachillerato Pedagógico, Bachillerato de Arte	Educación Secundaria Superior (Programas Generales)
	3	VET	Bachillerato Tecnológico; Profesional Medio	Secundaria Superior (Programas Generales y Técnicos combinados); Secundaria Superior (Programas Profesionales o Técnicos)
Países Bajos	3	General	Klas 4-5 HAVO; Klas 4-6 VWO; VAVO-HAVO; VAVO-VWO	Educación secundaria general superior; Educación secundaria general superior para adultos
	3	VET	WEB-basisberoepsopleiding, bol en bbl; WEB-vakopleiding, voltijd bol en bbl; WEB-middenkaderopleiding, voltijd bol en bbl	Educación profesional, formación profesional básica (Nivel 2); programas escolares y duales; Educación profesional, formación profesional (Nivel 3); programas escolarizados a tiempo completo y duales; Educación profesional, formación de gestión media (Nivel 4); programas escolarizados a tiempo completo y duales
Nueva Zelanda	3	General	Year 12 – National Certificate of Educational Achievement 2 (NCEA 2); Year 13 – National Certificate of Educational Achievement 3 (NCEA 3)	Año 12 – Certificado Nacional de Logro Educativo 2 (NCEA 2); Año 13 – Certificado Nacional de Logro Educativo 3 (NCEA 3)
	3	VET	Level 2 Certificates; Level 3 Certificates	Certificados de Nivel 2; Certificados de Nivel 3
	4	VET	Level 4 Certificates	Certificados de Nivel 4
Noruega	3	General	Videregående opplæring, studieforberevende utdanningsprogram; Påbygg/forkurs utdanningsprogram	Programas generales de secundaria superior; Cursos preparatorios
	3	VET	Videregående opplæring, yrkesfaglige utdanningsprogram; Videregående utdanning ved folkehøgskoler	Secundaria superior, programas vocacionales; Escuela secundaria folclórica
	4	VET	Halårig til halvannetårig fagskoleutdanning	Educación profesional post-secundaria corta

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
Polonia	3	General	Trzyletnie liceum ogólnokształcące (dla młodzieży; dla dorosłych); Trzyletnie liceum ogólnokształcące specjalne (dla młodzieży); Dwuletnie uzupełniające liceum ogólnokształcące (dla młodzieży, dorosłych); Dwuletnie uzupełniające liceum ogólnokształcące specjalne (dla młodzieży); Trzyletnie liceum profilowane (dla młodzieży; dla dorosłych); Trzyletnie liceum profilowane specjalne (dla młodzieży)	Secundaria general (para jóvenes; para adultos); Escuela secundaria general especial (para jóvenes); Escuela secundaria general complementaria (para jóvenes; para adultos); Escuela secundaria general complementaria especial (para jóvenes); Secundaria especializada (para jóvenes; para adultos); Escuela secundaria especializada (para jóvenes)
	3	VET	Czteroletnie technikum (dla młodzieży; dla dorosłych); Trzyletnie technikum uzupełniające (dla młodzieży; dla dorosłych); Czteroletnie technikum specjalne (dla młodzieży); Trzyletnie technikum uzupełniające specjalne (dla młodzieży); Ogólnokształcąca szkoła baletowa; Szkoła muzyczna II stopnia; Ogólnokształcąca szkoła sztuk pięknych; Zasadnicza szkoła zawodowa (dla młodzieży, dla dorosłych); Zasadnicza szkoła zawodowa specjalna (dla młodzieży); Zasadnicza szkoła zawodowa (dla młodzieży)- młodociani pracownicy	Secundaria técnica (para jóvenes; para adultos); Secundaria técnica complementaria (para jóvenes); Escuela secundaria técnica especial (para jóvenes; para adultos); Secundaria técnica especial complementaria (para jóvenes); Escuela de Artes / Ballet; Escuela de música de segundo nivel; Escuela de Bellas Artes; Escuela vocacional básica (para jóvenes, para adultos); Escuela vocacional básica especial (para jóvenes); Escuela vocacional básica (para jóvenes) – trabajadores jóvenes
	4	VET	Szkoła policealna (dla młodzieży, dla dorosłych); Szkoła policealna specjalna (dla młodzieży); Policealne studium wokalne-aktorskie; Pomaturalna szkoła animatorów kultury i bibliotekarzy	Escuela post-secundaria (para jóvenes; para adultos); Escuela especial post-secundaria (para jóvenes); Escuela de interpretación vocal y escénica post-secundaria; Escuela post-secundaria de promotores de cultura y bibliotecarios
Portugal	3	General	Ensino secundário – Regular – Cursos científico-humanísticos; Ensino secundário – Artístico especializado (orientado para jovens, regime integrado) – Música	Educación Secundaria Superior – Regular es – Cursos científico-humanistas; Educación secundaria superior – Cursos artísticos especiales (programas orientados a jóvenes) – Música
	3	VET	Ensino secundário – Regular – Cursos tecnológicos; Ensino secundário – Artístico especializado (orientado para jovens, regime integrado) – Dança; Ensino secundário – Artístico especializado (orientado para jovens, regime integrado) – Artes visuais e audiovisuais; Ensino secundário – Cursos profissionais; Ensino secundário – Cursos de aprendizagem	Educación Secundaria –Regular–Cursos tecnológicos; Educación secundaria superior – Cursos artísticos especializados (programas orientados a jóvenes) –Danza; Educación secundaria superior –Cursos artísticos especializados (programas orientados a jóvenes) –Artes audiovisuales y visuales; Educación secundaria superior –Cursos vocacionales; Educación secundaria superior–Cursos para aprendices
	4	VET	Ensino pós-secundário não superior – Curso de Especialização Tecnológica	Post-secundaria No Terciaria –Curso de especialización tecnológica
República Eslovaca	3	General	4/6/8-ročné gymnázium	Gimnasio – 4/6/8 años
	3	VET	Odborné učilište; Stredná odborná škola – štúdium bez maturity; Stredá odborná škola – štúdium s maturitou	Escuela vocacional; Escuela secundaria especializada –programa sin madurez; Escuela secundaria especializada – programa con graduación
	4	VET	Nadstavbové štúdium; Pomaturitné kvalifikačné štúdium	Cursos de seguimiento; Estudio de cualificación post-secundaria
Eslovenia	3	General	Srednje splošno izobraževanje (splošna: gimnazija in klasična gimnazija; strokovna: ekonomska, tehniška, umetniška, mednarodna gimnazija); Maturitetni tečaj in splošna matura	Educación secundaria general (general: escuela primaria y escuela primaria clásica; profesional: escuela primaria económica, técnica, artística, internacional); Curso de maduración y maduración general

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
	3	VET	Nižje poklicno izobraževanje; Srednje poklicno izobraževanje; Poklicno-tehniško izobraževanja; Srednje tehniško in drugo strokovno izobraževanje; Poklicni tečaj in poklicna matura	Educación secundaria profesional corta; Educación secundaria vocacional; secundaria superior Educación secundaria profesional-técnica; Educación técnica secundaria superior; Curso vocacional y maduración vocacional
España	3	General	Bachillerato	Educación secundaria superior general
	3	VET	Ciclos Formativos de Grado Medio; Escuelas Oficiales de Idiomas; Profesionales de Danza y de Música	Formación profesional –nivel intermedio; Estudios de idiomas en la escuela oficial de idiomas; Estudios de Danza y Música –nivel intermedio
	4	VET	Títulos propios de Universidad (menos 2 años); Certificados de Profesionalidad de nivel 3	Grados específicos de universidades (menos de 2 años); Certificado Profesional –Nivel 3
Suiza	3	General	Allgemeinbildende Schule, 2 Jahre; Fachmittelschule, 3 Jahre; Fachmaturitätsschule; Berufsmaturität, 3 und 4 Jahre; Berufsmaturität nach der Lehre, 1 Jahr; Gymnasiale Maturität	Programas generales de educación, cortos; escuelas intermedias especializadas –3 años; bachillerato especializado da acceso a universidades de ciencias aplicadas; bachillerato vocacional, sistema dual, 3 y 4 años; bachillerato vocacional después de obtener el certificado de educación profesional, 1 año; la escuela preparatoria para el certificado de ingreso a la universidad
	3	VET	Anlehre; 2-jährige berufliche Grundbildung mit Berufsattest; Nicht vom Bund reglementierte berufliche; 2-jährige berufliche Grundbildung mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis; Berufliche Grundbildung mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis 3-4 Jahre; Handelsmittelschule	educación profesional elemental, sistema dual; educación profesional, en sistema dual 2 años; educación profesional sin regulación a nivel federal; educación profesional, en la escuela o en el sistema dual, 2 años que conducen a un Diploma Federal de Educación y Formación Profesional (Diploma Federal de VET); educación profesional, en la escuela y en el sistema dual, 3 y 4 años que conduce a un Diploma Federal de Educación y Formación Profesional (Diploma Federal de Educación y Formación); Educación y Capacitación en Escuelas De Comercio (Diploma Federal de VET)
	4	General	Passerellenlehrgang; Andere Übergangsausbildungen Sek. II- Tertiärstufe	Curso preparatorio para la Universidad para personas con bachillerato vocacional; Otros programas preparatorios que dan acceso al nivel terciario
	4	VET	Zusatzausbildungen ohne Zugang zur nächsten Stufe; Andere Zusatzausbildungen	Otros programas complementarios para las personas que han obtenido una cualificación secundaria superior sin acceso al nivel terciario; Otros programas complementarios para personas que han alcanzado una cualificación de secundaria superior
	3	General	Gymnasieskolan, studieinriktade programme; Gymnasial vuxenutbildning (Komvux), allmänna kurser	Escuela secundaria superior (general); Educación para adultos –educación de adultos de secundaria superior, cursos generales
Suecia	3	VET	Gymnasieskolan, yrkesprogram; Gymnasiesårskolan – nationella och specialutformade programme; Gymnasial vuxenutbildning (Komvux), yrkeskurser	Escuela secundaria superior (vocacional); Educación secundaria superior para alumnos con discapacidades de aprendizaje – programas nacionales y especialmente diseñados; Educación para adultos – educación secundaria superior para adultos, cursos vocacionales
	4	General	Tekniskt basår inom universitet/högskola	Año de base técnica en universidades y colegios universitarios.

País	Nivel ISCED	Orientación	Nombre del programa/cualificación (idioma nacional)	Nombre del programa/cualificación (Español)
	4	VET	Kompletterande utbildningar, 1-1.5 år; Kvalificerad yrkesutbildning eller YH-utbildning, <2 år	Programas de educación complementaria, 1-1.5 años; Formación Profesional Avanzada, <2 años
Turquía	3	General	Genel Ortaöğretim; Açıköğretim Lisesi	Programas generales de educación secundaria superior; Escuela secundaria abierta
	3	VET	Mesleki ve Teknik Ortaöğretim; İmam Hatip Lisesi/ Anadolu İmam Hatip Lisesi; Müzik ve Sahne Sanatları Lisesi; Mesleki Açıköğretim Lisesi; Özel Eğitim Mesleki Eğitim Merkezi (III. Kademe)/Özel Eğitim İş Uygulama Merkezi (Okulu)	Programas de educación secundaria superior profesional y técnica; Escuela secundaria Imam y Predicador/ Escuela secundaria Imam y Predicador de Anatolia; Escuela secundaria de música y artes escénicas; Escuela secundaria vocacional abierta; Centro de formación profesional de educación especial (etapa III)/ Centro de práctica laboral de educación especial (Escuela)
Reino Unido	3	General	AS Level / Higher (Scotland); A Level / Advanced Higher (Scotland); Access to HE Diploma	Nivel AS / Superior (Escocia); Un Nivel / Superior Avanzado (Escocia); Acceso al diploma HE
	3	VET	Diploma (Higher Level); NVQ Level 1; NVQ Level 2; Intermediate Apprenticeship; NVQ Level 3; Diploma (Advanced Level); Advanced Apprenticeships	Diploma (Nivel Superior); NVQ Nivel 1; NVQ Nivel 2; Aprendizaje Intermedio; NVQ Nivel 3; Diploma (Nivel Avanzado); Aprendizajes avanzados
	4	VET	NVQ Level 4; Higher National Certificate (HNC)	NVQ Nivel 4; Certificado Nacional Superior (HNC)
Estados Unidos	3	General	GED or H.S. Equivalency Programme; Secondary education (grades 10-12)	Programa de equivalencia GED o H.S.; Educación secundaria (grados 10-12)
	4	VET	Certificate Program	Programa de Certificados

Fuente: Mapas ISCED UNESCO-UIS.



## Anexo 5.C. Modelo de simulación – Metodología

¿Cómo resulta para los graduados de VET un mundo donde los avances tecnológicos han automatizado muchas tareas? Para responder a esta pregunta, la OCDE llevó a cabo un simple ejercicio de simulación. Esta simulación imitaba a un mercado laboral representativo y modelaba el comportamiento de contratación de empresas antes y después de un período de intensa automatización.

El modelo simula 15 años de un mercado laboral simplificado. En este mercado laboral, las empresas buscan y contratan a los trabajadores que son más compatibles con sus planes de producción. En el quinto año, un auge en la automatización hace que algunas tareas sean redundantes.<sup>33</sup> A medida que algunas tareas se automatizan, las empresas buscan trabajadores con diferentes conjuntos de habilidades para satisfacer sus necesidades en tareas que han cambiado. Esto implica que, si bien las empresas todavía necesitan trabajadores para completar algunas tareas, es probable que cambien sus patrones de contratación para encontrar a los trabajadores que mejor se adapten a sus necesidades cambiantes.

El modelo toma varios conjuntos de datos como entradas. A continuación, se inicializa generando algunas empresas y trabajadores, y haciendo coincidir sus características con distribuciones observables. A continuación, el modelo simula una serie de procesos de contratación individuales, que se marcan por la ráfaga de automatización. Los resultados de la simulación se comparan con una simulación casi idéntica que no tiene una ráfaga de automatización. La comparación de estos resultados constituye un argumento hipotético sobre el impacto de la automatización en el mercado laboral.

### Datos de entrada

#### *Previsiones de empleo*

Los niveles globales de empleo en el modelo están determinados exógenamente por las previsiones sectoriales de empleo de Cedefop que abarcan los años 2015 a 2030 (Cedefop, 2018<sub>[29]</sub>). Las previsiones de empleo proyectan el nivel total de empleo para los 28 países miembros de la Unión Europea (UE28) en seis sectores industriales distintos. Las previsiones del Cedefop también proporcionan una proyección de la fuerza laboral total dentro de la UE-28, lo que implica una tasa de desempleo cada vez más baja. Sin embargo, para abstraerse de la variación en las tasas de desempleo, el modelo ajusta la previsión de la fuerza de trabajo para mantener una proporción fija del desempleo. Durante el período, la fuerza laboral evoluciona para mantener una tasa de desempleo teórico constante de 10%.<sup>34</sup>

#### *Sectores*

La simulación modela los patrones de producción de las empresas en seis sectores industriales según la composición en cada sector. Los seis sectores incluidos en la simulación corresponden a los reportados en las previsiones de empleo del Cedefop (Cedefop, 2018<sub>[29]</sub>). Son:

- Sector primario y servicios públicos,
- Fabricación
- Construcción
- Distribución y transporte,
- Negocios y otros servicios, y
- Servicios no comercializados.



Estos seis sectores se asignaron a esas industrias analizadas en la encuesta PIAAC (OCDE, 2013<sub>[49]</sub>) utilizando una correlación ISIC-Rev4 uno a uno (Tabla Anexo Tabla 5.C.4), y los pesos del empleo profesional y sectorial se computaron como la suma del empleo en los países de la OCDE de PIAAC con datos de ocupación e industria que no faltan (véase más adelante).<sup>35</sup>

### **Tareas**

La base de datos O\*NET (Centro Nacional para el Desarrollo O\*NET, 2020<sub>[31]</sub>), es una clasificación de ocupaciones basada en Estados Unidos y sus diversos requisitos de habilidad. Contiene una lista de ocupaciones, y cada ocupación incluye una lista de tareas requeridas que a su vez tienen indicadores de frecuencia, importancia y pertinencia. La simulación considera un universo de 2 066 tareas únicas (o actividades de trabajo detalladas) notificadas en la base de datos de O\*NET. Estas tareas son lo suficientemente amplias como para que sean comunes en muchas ocupaciones. Para cada tarea en cada ocupación, la simulación calcula la importancia normalizada y las puntuaciones de frecuencia.<sup>36</sup> Las puntuaciones de importancia oscilan continuamente entre 1 y 5, y se redimensionan entre 0 y 1 para la entrada en el modelo. Las puntuaciones de frecuencia se notifican en una escala Likert de 1 a 7, lo que indica la frecuencia de una tarea. La simulación convierte las puntuaciones de frecuencia en valores continuos y se escala en valores que oscilan entre 0 y 100 dentro de cada ocupación (véase la Tabla Anexo Tabla 5.C.3).<sup>37</sup> Estas frecuencias de tarea y puntuaciones de importancia informan los planes de producción de las empresas en cada sector.

### **Conocimientos y Habilidades**

Para cada ocupación, la base de datos O\*NET enumera los 33 requisitos de *conocimientos* y 35 requisitos de *habilidades* (véase la Tabla Anexo Tabla 5.C.5). La simulación permite la consideración ya sea de *Conocimientos* o *Habilidades*, dependiendo de la elección del modelador. Para mayor claridad, en el resto de este anexo se usa el término "habilidades" para hacer referencia tanto a *Conocimientos* como a *Habilidades*. Los resultados presentados en este capítulo se basan en una simulación que utiliza solo conocimiento. La base de datos enumera una puntuación de importancia y una puntuación de nivel para cada requisito de habilidades. Como estas dos puntuaciones estaban altamente correlacionadas, la simulación solo utilizaba la puntuación de nivel.<sup>38</sup> Las puntuaciones de nivel se notifican en una escala continua de 0 a 7, y se redimensionan para que oscilen entre 0 y 1. Durante la fase de inicialización de la simulación, el modelo vincula estas habilidades con los requisitos educativos y de experiencia de cada ocupación.

### **Educación y experiencia**

Otras entradas tomadas de la base de datos O\*NET son los requisitos de logro educativo y experiencia para cada ocupación.<sup>39</sup> O\*NET informa de la distribución de los requisitos educativos en 12 apartados, en las que la suma de los apartados asciende a 100. Mediante el método de correlación uno a uno, estos 12 apartados se asignaron en 8 apartados correspondientes a la clasificación ISCED-11 en el nivel de 1 dígito (véase la Tabla Anexo Tabla 5.C.1).<sup>40</sup> Después de la simulación, estos niveles educativos se agregaron en una clasificación de 4 grupos para fines de informes. La distribución de los requisitos de experiencia se notifica en 11 apartados (también por un total de 100), lo que representa duraciones de la experiencia laboral que oscilan entre un mes o menos y más de diez años (véase la Tabla Anexo Tabla 5.C.2).

### **Pesos**

Los pesos de las tareas sectoriales permitieron la determinación de planes de producción sectoriales. Los planes de producción informan a las empresas de cada sector de las tareas que necesitan para producir bienes por trabajador.<sup>41</sup> La encuesta PIAAC proporciona estimaciones del número de empleados en cada

sector en el nivel ISCO-08 de 4 dígitos de clasificación ocupacional (OCDE, 2013<sup>[49]</sup>). El peso sectorial-ocupación, para el sector  $s$  y la ocupación  $o$ , es la suma de los pesos completos de la muestra para los trabajadores  $i$ , en el sector  $s$  y la ocupación  $o$ :

$$w_{o,s} = \sum_i weight_{i,o=s,s}$$

Estos pesos de empleo se utilizan para derivar ponderaciones para cada tarea:

$$w_{o,s,t} = \frac{w_{o,s}}{|task_{o,s}|}$$

¿Dónde  $|task_{o,s}|$  es el número de tareas únicas en la ocupación  $o$  en el sector  $s$ . El peso resultante para cada emparejamiento sector-tarea es:

$$w_{s,t} = \frac{\sum_o w_{o,s,t} w_{o,s}}{\sum_o w_{o,s}}$$

Las empresas utilizan estos pesos en el cálculo de sus planes de producción sectorial.

### **Probabilidades de automatización**

Frey y Osborne (2017<sup>[50]</sup>) identifican cuellos de botella que dificultan la automatización de tres conjuntos clave de tareas: tareas de percepción y manipulación, tareas de inteligencia creativa y tareas de inteligencia social. Algunas de estas tareas se automatizan durante una ráfaga de automatización.

Las estimaciones anteriores del riesgo de automatización proporcionan las estimaciones del riesgo de que las ocupaciones se automaticen (Frey y Osborne, 2017<sup>[50]</sup>; Nedelkoska y Quintini, 2018<sup>[27]</sup>). Sin embargo, la simulación requiere probabilidades de automatización en el nivel de tarea. Brandes y Wattenhofer (2016<sup>[30]</sup>) proporcionan estas estimaciones utilizando una descomposición basada en el aprendizaje automático de las estimaciones proporcionadas por Frey y Osborne (2017<sup>[50]</sup>).

### **Mapeo entre tareas y habilidades**

En el modelo, las empresas evalúan su plan de producción de acuerdo con sus déficits de tareas. Sin embargo, solo pueden evaluar a sus empleados de acuerdo con su conjunto de habilidades de conocimiento. Esto requiere un mapeo entre las demandas de las empresas y las aptitudes individuales de los trabajadores. Con los datos de la base de datos de O\*NET, una red neuronal hace explícito el vínculo implícito entre las tareas y el conocimiento.

La red neuronal fue entrenada en el lenguaje de programación Python utilizando el componente *Keras* del paquete *Tensorflow*. La capa de entrada era una matriz de 2 066 tareas para 425 ocupaciones de ISCO-08 de 4 dígitos enumeradas. La capa de salida era una matriz de 33 o 35 habilidades (dependiendo de si el modelador examinó Conocimientos o Habilidades) para las mismas 425 ocupaciones. Entre estas dos capas había una densa capa oculta con una función de activación de unidad lineal rectificadora (ReLU) con 1 365 unidades (aproximadamente 2/3 del tamaño de la capa de entrada). La capa de salida tiene una función de activación sigmoide. La red neuronal fue entrenada usando 250 épocas en lotes de 10 con el optimizador 'adam' y una función de pérdida de error cuadrada media. A partir del paso 2000, el modelo se pudo cada 100 pasos desde una dispersión de 10% hasta una dispersión de 95%. La precisión final del modelo fue de 95.53%.

### **Inicialización**

Durante la fase de inicialización, el modelo genera un número predeterminado de personas y empresas, y luego calcula los planes de producción de las empresas y determina varios indicadores salariales. El

número de personas y empresas generadas es proporcional a los datos observados. El mercado laboral simulado representa la población en edad de trabajar y las empresas de todos los países miembros de la UE28. De forma predeterminada, el modelo incluía un número reducido de trabajadores a una escala de 1:250 000. Para centrarse en las empresas más grandes que contratan a más empleados, las simulaciones incluyeron empresas a una tasa en escala de 1:2500 000.<sup>42</sup> En el contexto de la fuerza de trabajo de la UE-28, esto se traduce en una simulación con aproximadamente 1 000 personas y 13 empresas.

### Generación de personas

Cuando se genera, a los individuos se les da una edad entre 19 y 65 años, que se muestrea aleatoriamente de la distribución de la edad de la fuerza laboral observada en la encuesta PIAAC. El modelo también muestra un nivel de logro educativo de la distribución observada en la encuesta PIAAC y lo asigna a los individuos.<sup>43</sup> Las habilidades básicas de las personas, que influyen en los salarios de los trabajadores y en el proceso de contratación, se imputan en función de su edad y experiencia. Al determinar las habilidades adquiridas a partir de la experiencia, el modelo asume que han estado trabajando continuamente desde que dejaron la educación. Es decir, que los desempleados son desempleados de corta duración que no han tenido descansos profesionales. A medida que avanza la simulación del modelo, los trabajadores también adquieren habilidades adicionales a medida que aumenta su permanencia. Sin embargo, se supone que los trabajadores no se dedican a la educación y la formación ulteriores. Una vez que los trabajadores alcanzan la edad de jubilación, se jubilan.<sup>44</sup>

Al determinar las habilidades de los trabajadores, el modelo utiliza un modelo de regresión de OLS para inferir las conexiones entre las habilidades y la educación y la experiencia de los trabajadores. La ecuación para determinar cada habilidad  $i$  se puede escribir como:

$$skill_i = \hat{\alpha}_i + \sum_k \hat{\beta}_{i,k} * education_k + \sum_j \hat{\delta}_{i,j} * experience_j + \varepsilon_i$$

Donde  $education_k$  es un indicador booleano de si la persona ha alcanzado o superado el nivel de logro educativo  $k$ , y  $experience_j$  es un indicador booleano de si una persona ha alcanzado al menos la tenencia del trabajo  $j$ .  $\hat{\alpha}_i$ ,  $\hat{\beta}_{i,k}$ , y  $\hat{\delta}_{i,j}$  son coeficientes de regresión estimados, y  $\varepsilon_i$  es un término residual. Para reflejar la naturaleza de doble vía de muchos programas educativos, donde los estudiantes obtienen una educación general o una educación vocacional, los estudiantes que cursan educación terciaria tienen  $\beta_{i,VET} = 0$ , donde  $\beta_{i,VET}$  está el indicador booleano para haber alcanzado una educación vocacional.

Cuando la simulación genera personas, sus habilidades se determinan mediante muestreo aleatorio a partir de la distribución de los coeficientes estimados. En el supuesto de que la educación adicional no conduce a una reducción de las habilidades, estas muestras aleatorias están limitadas en cero. La ecuación de la habilidad  $i$  de un trabajador  $n$  se puede escribir como:

$$skill_{n,i} = \max(0, a_i) + \sum_k \max(0, b_{i,k}) * education_{n,k} + \sum_j \max(0, d_{i,j}) * experience_{n,j}$$

Donde  $a_i$ ,  $b_{i,k}$ , y  $d_{i,j}$ , son muestras aleatorias de las siguientes distribuciones:

$$a_i \sim N(\hat{\alpha}_i, \sigma_{\hat{\alpha}_i}^2)$$

$$b_{i,k} \sim N(\hat{\beta}_{i,k}, \sigma_{\hat{\beta}_{i,k}}^2)$$

$$d_{i,j} \sim N(\hat{\delta}_{i,j}, \sigma_{\hat{\delta}_{i,j}}^2)$$

### Planes de generación y producción de empresas

Cuando la simulación genera una empresa, asigna la empresa a un sector. Esta asignación se extrae aleatoriamente de la distribución sectorial que se encuentra en la base de datos de demografía de Eurostat Business (Eurostat, 2020<sup>[51]</sup>). A continuación, se proporciona a cada empresa un plan de producción de acuerdo con su sector asignado.

Los planes de producción de las empresas están informados por la distribución sectorial de tareas, que se deriva de los datos de entrada PIAAC y O\*NET. El plan de producción en cada sector se toma como agregación de la importancia y las puntuaciones de frecuencia para cada tarea en cada ocupación, ponderada por la distribución del empleo por ocupación en el sector. La importancia de la tarea sectorial y las puntuaciones de frecuencia (es decir, los requisitos de tareas por persona en cada sector) para la tarea  $i$  en el sector  $s$  son las siguientes:

$$importance_{t,s} = w_{s,t} \frac{\sum_o importance_{t,o}}{\sum_o w_{o,s}}$$

$$frequency_{t,s} = w_{s,t} \frac{\sum_o frequency_{t,o}}{\sum_o w_{o,s}}$$

Donde  $importance_{t,o}$ , y  $frequency_{t,o}$  son, respectivamente, la importancia de la tarea ocupacional no ajustada y los valores de puntuaciones de frecuencia tomados de la base de datos O\*NET. A continuación, la puntuación de frecuencia se escala a un total de 100 dentro de cada sector.<sup>45</sup>

Las empresas de cada sector seleccionan a los trabajadores a contratar de acuerdo con sus necesidades de tareas existentes. Estas necesidades son proporcionales al número de empleados en cada empresa. Para la empresa  $f$  su necesidad de tarea  $t$  es:

$$need_{f,t} = |employees_f| * frequency_{t,s=s_f} * importance_{t,s=s_f}$$

Donde  $|employees_f|$  está el número de empleados en la empresa  $f$  y  $s_f$  es el sector de la empresa  $f$ . Las empresas examinan las tareas que necesitan ser completadas, y comparan eso con el conjunto de habilidades de sus empleados –es decir, su capacidad–. La capacidad de la empresa  $f$  es la suma del producto de las puntuaciones de frecuencia e importancia de las tareas ocupacionales de sus empleados:

$$capacity_{f,t} = \sum_{e=1}^{|employees_f|} frequency_{t,o=o_e} * importance_{t,o=o_e}$$

Donde  $o_e$  está la ocupación del empleado  $e$ . Al comparar sus necesidades y su capacidad, las empresas determinan su déficit de tareas, un peso estrictamente positivo para el proceso de contratación:

$$deficit_{f,t} = \max(0, need_{f,t} - capacity_{f,t})$$

Examinando sus déficits de tareas, las empresas eligen entonces una ocupación para contratar que complemente mejor a su fuerza de trabajo existente.

### Salarios

Los salarios entran en el modelo como la suma de las competencias de habilidad de los trabajadores. Como se describió anteriormente, el logro educativo y la experiencia de las personas informan sus competencias de habilidad. El salario de la persona  $n$  se puede escribir como la suma de sus habilidades:

$$wage_n = \sum_i skill_{n,i}$$

Por lo tanto, en general, los trabajadores calificados más altos exigen salarios más altos, mientras que los trabajadores con habilidades más bajas exigen salarios más bajos, teniendo en cuenta un salario

mínimo.<sup>46</sup> Los salarios no cambian con la automatización, ya que los trabajadores siguen valorando sus habilidades, incluso si las empresas no lo hacen.

Sin embargo, estos salarios no son los salarios reales que los trabajadores reciben de las empresas para realizar tareas. Tampoco reservan salarios en los que los trabajadores no aceptarán una oferta de trabajo a menos que supere sus expectativas de compensación. De hecho, no hay intercambios de dinero entre empresas e individuos en la simulación. Más bien, estos salarios representan la competitividad salarial relativa de los trabajadores en relación con otros trabajadores. Las empresas consideran los salarios como una etapa final en el proceso de contratación. Después de seleccionar a los mejores candidatos para un puesto, estos salarios permiten a las empresas seleccionar al trabajador que probablemente aceptará un salario más bajo para realizar el mismo trabajo.<sup>47</sup> El equivalente real de esto sería similar a que las empresas no ofrecerán un trabajo a candidatos sobrecualificados o sobreeducados por temor a que se aburrirían o que rápidamente buscaran un nuevo trabajo.

Las empresas también consideran los salarios genéricos de ocupación a la hora de elegir qué ocupación contratar. Aquí, los salarios son la suma de la importancia de habilidad para cada uno de los requisitos de habilidad de la ocupación:

$$wage_o = \sum_i skill_{o,i}$$

Estos salarios proporcionan un contrapeso al deseo de las empresas de seleccionar siempre las ocupaciones más calificadas para contratar. Al considerar los salarios de la ocupación, las empresas eligen en cambio las ocupaciones que mejor abordan los déficits de una empresa.

## Proceso de contratación

El proceso de contratación es la principal acción emprendida en la simulación. Cada período, el modelo baraja aleatoriamente la lista de empresas. A su vez, y gobernada por las previsiones de empleo sectoriales exógenas, cada empresa decide cuántos puestos contratar en ese período. Para cada puesto a contratar, la firma elige una ocupación para reclutar, evalúa a una serie de candidatos desempleados<sup>48</sup>, y contrata al mejor candidato disponible para el puesto comparando su conjunto de habilidades con el de las necesidades generales de la empresa.

### *Elegir la ocupación a contratar*

Al elegir qué ocupación contratar, cada empresa evalúa sus necesidades de tarea y la compara con las tareas ofrecidas por cada ocupación. El ajuste resultante para la ocupación  $o$  de la empresa  $f$  se puede escribir como:

$$jobfit_{f,o} = \frac{\sum_t frequency_{t,o} * importance_{t,o} * deficit_{f,t}}{wage_o}$$

Este indicador de ajuste da prioridad a las ocupaciones que contienen tareas que las empresas tienen en déficit con frecuencia. La firma selecciona la ocupación con el mejor trabajo adecuado para ocupar el puesto.

### *Elegir a los candidatos a considerar*

Al elegir candidatos para el puesto, la firma elige a los trabajadores desempleados que mejor se adapten a las necesidades de cualificación de la ocupación. Antes del proceso de contratación, el modelo evalúa la idoneidad de cada individuo para cada ocupación genérica, sin tener en cuenta los salarios o los planes de producción específicos de una empresa. Para la ocupación  $o$ , el ajuste de ocupación de la persona  $n$

puede escribirse como la proporción de sus déficits de habilidad y los requisitos totales de habilidad de la ocupación (es decir, el salario de ocupación genérico):

$$occfit_{o,n} = \frac{\sum_i \max(0, skill_{o,i} - skill_{n,i})}{wage_o}$$

La empresa elige a los candidatos desempleados con la mejor ocupación adecuada para su consideración. De forma predeterminada, el modelo elige diez candidatos, aunque el analista puede modificar este parámetro.

### **Elegir el mejor candidato general**

Una vez elegidos los candidatos con la mejor ocupación, la empresa los evalúa de acuerdo con los déficits de habilidades de la firma. Mientras que la empresa elige la ocupación para contratar en función de los déficits de tareas, las personas desempleadas no pueden ser evaluadas sobre la base de tareas. Más bien, necesitan ser evaluados sobre la base de sus habilidades. Así, la firma contrata al candidato que mejor represente a su candidato ideal. Para determinar el candidato ideal, cada empresa evalúa su déficit de habilidades actual, y añade a esto las habilidades que requerirían si contrataran a una persona más, como se describe en sus planes de producción sectorial. Para cada habilidad  $i$ , las necesidades de habilidades de la empresa  $f$  están determinadas por una red neuronal que mapea la importancia de la tarea sectorial a los niveles de habilidad:

$$importance_{t,s} = importance_{t,f \in s} \Rightarrow neural\ network \Rightarrow needs_{f,i}$$

El déficit de habilidades de la empresa es la diferencia entre las habilidades reales de sus empleados y los requisitos de habilidad proporcional de la empresa:

$$deficit_{f,i} = (|employees_f| * needs_{f,i}) - \sum_{e=1}^{|employees_f|} skill_{n=e,i}$$

El nivel de habilidad ideal para la empresa  $f$  y la habilidad  $i$  es la suma del déficit y las necesidades de habilidad de la adición de un trabajador más<sup>49</sup>:

$$ideal_{f,i} = deficit_{f,i} + needs_{f,i}$$

El déficit de habilidades del candidato  $n$  para el puesto con la empresa  $f$  es, por lo tanto, la diferencia entre el candidato ideal y sus habilidades reales:

$$deficit_{f,n}^{hire} = \sum_i \max(0, ideal_{f,i} - skill_{n,i})$$

$$ideal_{f,n} = \sum_i ideal_{f,i}$$

Su ajuste general de trabajo es la relación entre el déficit y el candidato ideal, dividido por el salario de los trabajadores:

$$jobfit_{f,n}^{hire} = \left(1 - \frac{deficit_{f,n}^{hire}}{ideal_{f,n}}\right) * \left(\frac{1}{wage_n}\right)$$

Para concluir el proceso de contratación, la firma ofrece un contrato de trabajo al candidato con el mejor ajuste. Como los individuos son actores pasivos en la simulación y no toman decisiones activas, el candidato acepta la oferta.

### Sustitución de los empleados actuales

Como último paso en el proceso de contratación, las empresas evalúan su conjunto actual de empleados. Si alguno de sus empleados es peor que el candidato menos calificado, la firma lo considera reemplazable. Las empresas despiden a los empleados reemplazables y llevan a cabo un nuevo proceso de contratación.<sup>50</sup> El cálculo del ajuste del trabajo para el proceso de reemplazo es ligeramente diferente del proceso de contratación, ya que los reemplazos se comparan con las necesidades de habilidades genéricas de la empresa<sup>51</sup> Así pues, los cálculos para el ajuste del trabajo de sustitución son:<sup>52</sup>

$$deficit_{f,n}^{replace} = \sum_i \max(0, need_{f,i} - skill_{n,i})$$

$$jobfit_{f,n}^{replace} = \left(1 - \frac{deficit_{f,n}^{replace}}{ideal_{f,n}}\right) * \left(\frac{1}{wage_n}\right)$$

### El proceso de automatización

En algún momento durante la simulación, hay una ráfaga de automatización.<sup>53</sup> Esta automatización hace innecesario el trabajo humano para completar algunas tareas, ya que se supone que se completan mediante un proceso digital o mecanizado. Para modelar la automatización de cada tarea, la simulación realiza un sorteo aleatorio de una distribución uniforme y lo compara con la probabilidad de automatización de la tarea. Para incorporar la idea de que un enfoque basado en la ocupación para estimar el riesgo de ocupación puede exagerar el riesgo de automatización (Nedelkoska y Quintini, 2018<sub>[27]</sub>), se aplica un factor de escalado a cada probabilidad.<sup>54</sup> Para las tareas en las que la probabilidad de automatización supera el valor muestreado, esa tarea se automatiza. Una vez automatizadas, estas tareas ya no son necesarias por las empresas para sus planes de producción, y una tarea automatizada recibe una puntuación importante de cero. El modelo supone que si una tarea está automatizada en un sector también está automatizada en todos los demás sectores. Así para los  $k$  sectores:

$$importance_{t,s=s_1} = \dots = importance_{t,s=s_k} = 0$$

Después del auge de la automatización, las puntuaciones de frecuencia se reescalan a 100 para las tareas restantes, tanto a nivel sectorial como ocupacional. Esta reescalada a nivel sectorial implica un aumento de la eficiencia para las empresas, ya que presumiblemente producirán más bienes y servicios después de la automatización (y por lo tanto necesitarán las tareas restantes con más frecuencia). Para las ocupaciones, el modelo supone que los trabajadores trabajan a tiempo completo, y trabajar en ocupaciones que contienen habilidades automatizadas se ajustará simplemente realizando más de las tareas no automatizadas.

El análisis del modelo consiste en realizar dos simulaciones separadas. Uno sin la ráfaga de automatización, y otro con automatización. La comparación de las diferencias entre estas simulaciones refleja la diferencia en los resultados que es atribuible a la automatización.

### Anexo Tabla 5.C.1. O\*NET a ISCED-11 correspondencia educativa

Correspondencia entre 12 grupos educativos O\*NET y 9 grupos ISCED-11 de alto nivel

ISCED-11 nombre	ISCED-11 de 1-dígito	Educación O*NET	Nombre de la educación O*NET	Grupos agregados
Educación infantil	0			
Educación primaria	1			
Educación secundaria inferior	2	1	Menos que un diploma de escuela secundaria	Por debajo de la secundaria superior

Educación secundaria superior	3	2	Diploma de Escuela Secundaria	No terciario de secundaria superior y post-secundaria – General
Educación post-secundaria no terciaria	4	3	Certificado post-secundaria	No terciario de secundaria superior y post-secundaria – VET
Educación terciaria de ciclo corto	5	4	Algunos cursos universitarios	Terciario
Educación terciaria de ciclo corto	5	5	Grado asociado (u otro grado de 2-años)	Terciario
Licenciatura o nivel equivalente	6	6	Licenciatura	Terciario
Licenciatura o nivel equivalente	6	7	Certificado post-Bachillerato	Terciario
Nivel de maestría o equivalente	7	8	Máster	Terciario
Nivel de maestría o equivalente	7	9	Certificado Post-Master's	Terciario
Nivel de maestría o equivalente	7	10	Primer Grado Profesional	Terciario
Nivel doctoral o equivalente	8	11	Doctorado	Terciario
Nivel doctoral o equivalente	8	12	Formación posdoctoral	Terciario

### Anexo Tabla 5.C.2. Categorías de requisitos de experiencia de O\*NET

Categoría de experiencia	Descripción de la categoría de experiencia
1	Ninguno
2	Hasta 1 mes incluido
3	Más de 1 mes, hasta e incluyendo 3 meses
4	Más de 3 meses, hasta e incluyendo 6 meses
5	Más de 6 meses, hasta 1 año incluido
6	Más de 1 año, hasta e incluyendo 2 años
7	Más de 2 años, hasta e incluyendo 4 años
8	Más de 4 años, hasta e incluyendo 6 años
9	Más de 6 años, hasta e incluyendo 8 años
10	Más de 8 años, hasta e incluyendo 10 años
11	Más de 10 años



### Anexo Tabla 5.C.3. Factores de conversión para las puntuaciones de frecuencia de base de datos O\*NET

Factores de conversión para las puntuaciones de frecuencia de base de datos de O\*NET.

Categoría de frecuencia	Descripción de la frecuencia	Días supuestos por año	Horas asumidas por día	Peso asumido
1	Anual o menos	1	8	8 / 2 088 a 0,004
2	Más de un año	6	8	48 / 2 088 a 0,022
3	Más de mensual	12	8	96 / 2 088 a 0,046
4	Más de semanal	52	4	208 / 2 088 a 0,100
5	Diario	261	1	261 / 2 088 a 0,125
6	Varias veces al día	261	4	1044 / 2 08 a 0,500
7	Cada hora o más	261	8	2088 / 2 08 a 1,000

Nota: Los valores de frecuencia se convirtieron suponiendo que había 261 días laborables en un año (365 días menos 104 días de fin de semana) y 8 horas dentro de cada día laborable.

### Anexo Tabla 5.C. 4. Correspondencia de ISIC-Rev4 al Sector CEDEFOP

Correspondencia entre 21 clasificaciones generales de la industria ISIC-Rev4 y 6 sectores reportados por Cedefop

Código de letra ISIC-Rev4	Nombre de la industria ISIC-Rev4	Cedefop Sector
Un	Agricultura; silvicultura y pesca	Sector primario y servicios públicos
B	Minería y canteras	Sector primario y servicios públicos
C	Fabricación	Fabricación
D	Electricidad; suministro de gas, vapor y aire acondicionado	Sector primario y servicios públicos
Y	Suministro de agua; actividades de alcantarillado, gestión de residuos y remediación	Sector primario y servicios públicos
F	Construcción	Construcción
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	Distribución y transporte
H	Transporte y almacenamiento	Distribución y transporte
Yo	Actividades de alojamiento y servicio de comida	Distribución y transporte
J	Información y comunicación	Negocios y otros servicios
K	Actividades financieras y de seguros	Negocios y otros servicios
L	Actividades inmobiliarias	Negocios y otros servicios
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	Negocios y otros servicios
N	Actividades administrativas y de servicio de apoyo	Negocios y otros servicios
el	Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	Servicios no comercializados
P	Educación	Servicios no comercializados
Q	Actividades de salud humana y trabajo social	Servicios no comercializados
R	Arte, entretenimiento y recreación	Negocios y otros servicios
S	Otras actividades de servicio	Negocios y otros servicios
T	Actividades de los hogares como empleadores; actividades indiferenciadas de producción de bienes y servicios de los hogares para uso propio	Negocios y otros servicios
U	Actividades de organizaciones y cuerpos extraterritoriales	Negocios y otros servicios
X	No en otro lugar clasificado	

## Anexo Tabla 5.C.5. Categorías de Conocimientos y Habilidades de O\*NET

Código de Conocimientos	Título de Conocimiento	Código de habilidades	Título de Habilidad
1	Administración y Gestión	1	Comprensión lectora
2	Clerical	2	Escucha activa
3	Economía y Contabilidad	3	Escritura
4	Ventas y Marketing	4	Oral
5	Servicio al cliente y personal	5	Matemáticas
6	Personal y Recursos Humanos	6	Ciencia
7	Transporte	7	Pensamiento crítico
8	Producción y procesamiento	8	Aprendizaje activo
9	Producción de alimentos	9	Estrategias de aprendizaje
10	Computadoras y Electrónica	10	Monitoreo
11	Ingeniería y Tecnología	11	Perceptividad social
12	Diseño	12	Coordinación
13	Edificación y construcción	13	Persuasión
14	Mecánica	14	Negociación
15	Matemáticas	15	Instruir
16	Física	16	Orientación de servicio
17	Química	17	Solución de problemas complejos
18	Biología	18	Análisis de operaciones
19	Psicología	19	Diseño Tecnológico
20	Sociología y Antropología	20	Selección de equipos
21	Geografía	21	Instalación
22	Medicina y Odontología	22	Programación
23	Terapia y asesoramiento	23	Monitoreo de operaciones
24	Educación y Formación	24	Operación y Control
25	Idioma Inglés	25	Mantenimiento de equipos
26	Idioma extranjero	26	Solución de problemas
27	Bellas Artes	27	Reparación
28	Historia y Arqueología	28	Análisis de control de calidad
29	Filosofía y Teología	29	Juicio y toma de decisiones
30	Seguridad Pública	30	Análisis de sistemas
31	Ley y Gobierno	31	Evaluación de sistemas
32	Telecomunicaciones	32	Gestión del tiempo
33	Comunicaciones y medios de comunicación	33	Gestión de recursos financieros
		34	Gestión de recursos materiales
		35	Gestión de recursos humanos

## Notas

<sup>1</sup> Si bien muchos países separan las cualificaciones de nivel terciario en cualificaciones generales y las orientadas vocacionalmente, solo se ha acordado una definición internacional común en el ISCED Nivel 5 (educación terciaria de ciclo corto). Véase OCDE (próximamente<sup>[55]</sup>) para obtener más información y datos sobre la VET en el ISCED Nivel 5. En los niveles ISCED 6 y 8 (grados de licenciatura, maestría y doctorado) tales definiciones internacionalmente acordadas sobre las categorías de orientación aún no están disponibles (OCDE/Eurostat/Instituto de Estadística de la UNESCO, 2015<sup>[53]</sup>).

<sup>2</sup> Estar en la educación se define como un estudiante/aprendiz en la educación formal.

<sup>3</sup> Es importante tener en cuenta que en muchos países algunas de las vías vocacionales solo están disponibles para estudiantes mayores de 15 años. Por lo tanto, la muestra PISA no refleja toda la gama de programas profesionales. Según los datos PISA de 2015, 82% de los estudiantes de los países de la OCDE estaban inscritos en programas generales. En 15 países de la OCDE, más de 99% de los estudiantes de 15 años de edad estaban inscritos en programas generales (OCDE, 2016<sup>[3]</sup>).

<sup>4</sup> Un estudio reciente para Finlandia también muestra diferencias sustanciales en las habilidades antes de matricularse en las vías VET y las generales (Silliman y Virtanen, 2019<sup>[12]</sup>). Se encontró que los solicitantes que solo se postulan a la vía general tienen un promedio de 8.5 de grado escolar obligatorio (GPA), mientras que los solicitantes que solo se postulan a la vía vocacional tienen un promedio medio de 6.5. Para los solicitantes que se postulan tanto a la vía general como a la vocacional su promedio GPA es de 7.5 aproximadamente.

<sup>5</sup> Esto es consistente con los hallazgos de Hanushek, Woessmann y Zhang (2011<sup>[56]</sup>), que demuestran que los puntajes de alfabetización para los graduados de VET y educación general siguen un patrón similar a lo largo del tiempo en muchos países de la OCDE, proporcionando algunas pruebas generales de que la selectividad relativa entre los programas de educación profesional y general no ha cambiado sustancialmente con el tiempo. Su análisis cubre a los graduados edad 16 a 65 años.

<sup>6</sup> La Figura 5.6 (que se basa enteramente en la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE, ya que ninguna otra encuesta internacional informa de la orientación vocacional de los estudios anteriores para los trabajadores en edad óptima y los de edad avanzada) confirma el patrón observado en la Figura 5.4 (que se basa principalmente en las Encuestas de la Fuerza Laboral, siempre que sea posible, para maximizar el tamaño de la muestra): los graduados de educación general edad de 16 a 34 años tienen tasas de empleo significativamente más bajas y tasas de desempleo más altas que los graduados de VET, incluso cuando se controlan las competencias, el género, la condición migratoria y el número de hijos.

<sup>7</sup> Las diferencias en la tasa de empleo y desempleo en la Figura 5.6 se estiman utilizando una regresión probit con una variable ficticia para (un) estado de empleo como variable dependiente y logro educativo (4 categorías) y los efectos fijos del país como variables explicativas. Las regresiones con controles añaden género (simulado), estado migratorio (simulado), número de niños (3 categorías) y las competencias en aritmética y la alfabetización como variables explicativas.

<sup>8</sup> La repetición de este ejercicio por país sugiere que solo en los Países Bajos y Alemania los adultos mayores con cualificaciones de VET tienen tasas de empleo (estadísticamente significativas) más altas que las que tienen cualificaciones generales de educación. En Alemania la ventaja desaparece para los adultos de 45 años o más, en los Países Bajos solo para los adultos de 55 años o más. En Israel y

Estonia, los adultos de 35 a 54 años que tienen una cualificación de VET tienen tasas de empleo más altas que las que tienen una cualificación general, mientras que sus tasas de empleo son las mismas entre los adultos jóvenes (16 a 34 años). Las regresiones por país incluyen variables de control como se describe en la Figura 5.6. Los tamaños de las muestras son pequeños para algunos países, lo que explica parcialmente los resultados insignificantes.

<sup>9</sup> La clasificación profesional utilizada en los datos de los países europeos en la Figura 5.9 cambia en 2011 (2012 para Turquía), causando una discontinuidad en la serie temporal. El efecto de este cambio en la clasificación se ha minimizado mediante la recodificación de las ocupaciones de la antigua clasificación profesional en la nueva clasificación, utilizando la metodología propuesta por MacDonald (2019) para los datos de la UE-LFS y la información de ocupaciones de doble código en el LFS turco. Sin embargo, la recodificación no puede compensar por completo la discontinuidad, y por lo tanto los cambios entre 2010 y 2012 deben ser interpretado con precaución.

<sup>10</sup> La descomposición de los graduados de VET se basa en la siguiente identidad:  $\Delta \ln \left( \frac{VET_i}{\sum VET_i} \right) = \Delta \ln \left( \frac{E_i}{\sum E_i} \right) + \Delta \ln \left( \frac{VET_i}{E_i} \right) - \Delta \ln \left( \frac{\sum VET_i}{\sum E_i} \right)$  Donde  $VET_i$  es el número de graduados de VET de 15 a 34 años de edad empleados en la ocupación  $i$ ,  $E_i$  es el número total de personas de 15 a 34 años empleados en la ocupación  $i$  y  $\Delta$  la diferencia entre 2017 y 2004. En palabras, el cambio porcentual en la proporción de ocupación  $i$  en el empleo total de los graduados de VET es la suma del porcentaje de crecimiento del empleo de esa ocupación (entre los jóvenes) y el cambio porcentual de la proporción de graduados de VET en el cupo de empleo de la ocupación  $i$  (entre los jóvenes) menos el cambio porcentual de los graduados de VET en el empleo total de los jóvenes. La descomposición para los graduados de educación general es análoga. En la Figura 5.10 los resultados se redimensionan de % de diferencias a diferencias de puntos porcentuales, y se combinan el segundo y el tercer componente de la descomposición.

<sup>11</sup> Las ocupaciones se definen en el nivel ISCO de 2 dígitos. Esto significa que todos los cambios de ocupación que ocurran dentro de una ocupación de dos dígitos no se recodificarán como cambios (e. g. de cocinero (ISCO 512) a mesero o camarero (ISCO 513)).

<sup>12</sup> Los niveles de habilidad, salario y automatización se miden por ocupación y país. En el caso de los países de la UE que no participaron en la Encuesta de Competencias para Adultos de la OCDE, la media de los países participantes de la UE se utiliza para las competencias y la automatización.

<sup>13</sup> Las regresiones subyacentes de la Figura 5.12 utilizan los datos de la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE para todos los países (en lugar de la Figura 5.11) con el fin de poder controlar los niveles de habilidad. Las diferencias mostradas en la Figura 5.12 se basan en regresiones OLS de salarios por hora de registro en el logro educativo (4 categorías), género (simulado), competencia en alfabetización y competencia aritmética, edad (categorías de 5 años), número de niños (3 categorías), condición migratoria (simulado), permanencia laboral con empleador actual (4 categorías), tamaño de la empresa (5 categorías), horas de trabajo a tiempo parcial (simulado), tipo de contrato (6 Categorías) y los efectos fijos del país (y las simulaciones de industria y ocupación para la especificación de ocupación/industria).

<sup>14</sup> La Figura 5.12 confirma que los graduados de educación general de 16 a 34 años de edad tienen ingresos por hora ligeramente más bajos en comparación con los graduados de VET (diferencia de 3.3%), pero que esta brecha es mucho menor que la brecha entre los graduados de VET y los de educación terciaria. La brecha entre los graduados de VET y los de educación general también es sustancialmente menor que entre los graduados de VET y los que no tienen un título de educación media superior (3.3%

frente a 6%). Cuando se controla aún más la industria y la ocupación, la brecha entre los graduados en educación general y los de VET sigue siendo casi la misma, mientras que la brecha entre los graduados de VET y los de educación terciaria desciende de 20% a 8.7%. La brecha entre los graduados de VET y los que no tienen un grado secundario cae ligeramente de 6% a 4.7%. Estos resultados de regresión muestran que los jóvenes graduados de VET ganan un poco más que los graduados de educación general. Al mismo tiempo, ganan significativamente menos que los graduados terciarios, incluso cuando están empleados en ocupaciones e industrias similares.

<sup>15</sup> Los datos disponibles cubren a todos los países de la OCDE de la UE (excepto Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania), los datos para Suiza y Turquía proceden de la UE-LFS y de la LFS turca.

<sup>16</sup> La Figura 5.15 muestra los resultados de un análisis de regresión probit, con una simulación temporal/permanente como variable dependiente. Las variables independientes son el tipo de educación (4 categorías), años desde su graduación (3 categorías), una interacción entre la educación y los años transcurridos desde la graduación, el dominio de la alfabetización y la aritmética, el género (simulado), la condición migratoria (simulado), el número de niños (3 categorías), tamaño de la empresa (5 categorías), efectos fijos por país, efectos fijos de ocupación (ISCO de 1 dígito) y los efectos fijos de la industria (ISIC de 1 dígito).

<sup>17</sup> La Figura 5.16 muestra los resultados de un análisis de regresión probit, teniendo como variable dependiente una simulación que es igual a uno si el trabajador tiene responsabilidades de supervisión. Las variables independientes son el tipo de educación (4 categorías), años desde su graduación (3 categorías), una interacción entre la educación y los años transcurridos desde la graduación, el dominio de la alfabetización y la aritmética, el género (simulado), la condición migratoria (simulado), el número de niños (3 categorías), tamaño firme (5 categorías), efectos fijos por país, efectos fijos de ocupación (ISCO de 1 dígito) y el efecto fijo de la industria (ISIC de 1 dígito).

<sup>18</sup> Esto se estima usando una regresión probit con como variable dependiente un muñeco que es igual a uno si el trabajador dice que trabaje físicamente durante mucho tiempo todos los días. Las variables explicativas incluyen el logro educativo (4 categorías), el género (ficticio), la edad (categorías de 5 años), el estado de los migrantes (ficticio), el número de niños (3 categorías), la alfabetización y el dominio de la aritmética, el tamaño de la empresa (5 categorías), la industria (1 dígito ISIC), la ocupación (1 dígito ISIC) y los efectos fijos del país.

<sup>19</sup> En los datos PIAAC, HPWP se mide como una combinación de: secuencia de tareas; velocidad de trabajo; cómo hacer el trabajo; cooperar con sus compañeros de trabajo; instruir, enseñar y capacitar a los demás; compartir información con compañeros de trabajo; organizar su propio tiempo; la planificación de actividades propias; flexibilidad en las horas de trabajo; bono anual. Véase OCDE (2016<sup>[24]</sup>) para más detalles.

<sup>20</sup> Resultado de una regresión probit de alta exposición a HPWP (simulado) en el género (simulado), edad (categorías de 5 años), el dominio de la alfabetización y la aritmética, número de niños (3 categorías), la condición migratoria (simulado), el tamaño de la empresa (5 categorías), ocupación (ISCO de 1 dígito), industria (ISIC de 1 dígito) y los efectos fijos del país. La regresión incluye empleados adultos de 16 a 34 años que no están inscritos en la educación formal (excluidos los trabajadores por cuenta propia).

<sup>21</sup> Los resultados de la Figura 5.18 se basan en una regresión de la OLS del uso de habilidades de registro en el logro educativo (4 categorías), competencia de habilidades, edad (categorías de 5 años), género (ficticio), estado migratorio (ficticio), número de niños (3 categorías) y maniqués de país.

<sup>22</sup> La base de datos *Skills for Jobs* utiliza información sobre el crecimiento relativo del empleo, el crecimiento de las horas trabajadas, la mediana del crecimiento de los salarios, el cambio en la proporción de trabajadores subcalificados y la tasa de desempleo para evaluar la escasez o la intensidad excedente de las ocupaciones. Véase OCDE (2017<sup>[52]</sup>) para más detalles.

<sup>23</sup> Los resultados del Sistema Canadiense de Proyección Ocupacional para el período 2019-2028 muestran una concentración similar de nuevos empleos proyectados en ocupaciones de alta cualificación (ocupaciones de salud; ocupaciones en educación, derecho y servicios sociales, comunitarios y gubernamentales; ciencias naturales y aplicadas y ocupaciones relacionadas) y ocupaciones de ventas y servicios. Se espera el menor número de nuevos puestos de trabajo en Canadá para los recursos naturales, la agricultura y las ocupaciones de producción relacionadas, así como las ocupaciones en la industria manufacturera y los servicios públicos. Del mismo modo, las proyecciones de empleo de la Oficina de Estadísticas Laborales muestran que la mayoría de los nuevos puestos de trabajo se crearán en el período 2018-2028 en atención médica profesionales y ocupaciones técnicas y ocupaciones de cuidado personal y servicio, pero también en la preparación de alimentos y el servicio a ocupaciones relacionadas. Por el contrario, se prevé una disminución en el mismo periodo de los niveles de empleo en las ocupaciones de apoyo administrativo y de oficina y las ocupaciones de producción en Estados Unidos..

<sup>24</sup> La descomposición se basa en la que se describe en Nedelkoska y Quintini (2018<sup>[27]</sup>), pero en lugar de comparar entre países, se compara entre grupos educativos dentro de los países. La descomposición se basa en la siguiente identidad:  $\Delta A_i = \sum_o (E_{o,i} A_{o,VET}) + \sum_o (E_{o,VET} A_{o,i})$ , con  $\Delta A_i$  la diferencia en el riesgo promedio de automatización entre los graduados de VET y los graduados del grupo educativo  $i$ ,  $E_{o,i}$  empleo (expresado en horas) del grupo educativo  $i$  en la ocupación  $o$  en relación con el empleo total del grupo educativo  $i$  y  $A_{o,i}$  el riesgo de automatización del grupo educativo  $i$  en la ocupación  $o$ . Esta descomposición se aplica en el nivel de ocupación de 2 dígitos (ISCO) utilizando la Encuesta de Habilidades para Adultos de la OCDE.

<sup>25</sup> Esto se estima utilizando una regresión probit con una variable simulada igual a una determinada tarea que el trabajador lleva a cabo al menos una vez por semana como variable dependiente. Las variables explicativas son una simulación temporal (igual a 1 para las observaciones de 2017) y los efectos fijos del país. Los controles de ocupación se agregan en el nivel ISCO de 2 dígitos.

<sup>26</sup> Las proyecciones a mediano plazo descritas en el Recuadro 5.7, no consideran explícitamente los riesgos de automatización. En su lugar, estas previsiones representan escenarios de línea base. Estas previsiones cambiarían si las empresas superaran algunos de los cuellos de botella tecnológicos esbozados por Frey y Osborne (2017<sup>[50]</sup>).

<sup>27</sup> Los resultados aquí presentan una exploración de una sola simulación. Véase el Anexo 4.B para más detalles, y MacDonald (próximamente<sup>[57]</sup>) para obtener resultados adicionales.

<sup>28</sup> El modelo de simulación utiliza información de la base de datos O\*NET sobre los requisitos de educación y conocimientos por ocupación para vincular los niveles educativos y la adquisición de conocimientos (véase el Anexo 4.B para más detalles). Esto significa que si las ocupaciones que generalmente requieren un título de VET de nivel medio tienen requisitos de conocimiento más altos que las ocupaciones que requieren un título de educación general de nivel medio, se considera que los

graduados de VET tienen mejores conocimientos en promedio. Dado que la base de datos de O\*NET se basa en Estados Unidos en la VET, y la VET se organiza principalmente en ISCED Nivel 4 en Estados Unidos (y una proporción relativamente grande de graduados de VET en el Estados Unidos trabajan en ocupaciones de alta cualificación, véase la Figura 5.8), el modelo de simulación podría sobreestimar los niveles de conocimiento de los graduados de VET en relación con los graduados en educación general en un país representativo de la OCDE. Esto podría explicar en parte por qué la Figura 5.23 encuentra que un auge en la automatización inclina la composición laboral de los graduados de VET hacia trabajos de alta cualificación y la de los graduados de educación general hacia empleos de baja cualificación. Además, dado que el modelo de simulación utiliza el conocimiento para capturar los conjuntos de habilidades de las personas, no considera habilidades transversales, como el pensamiento crítico, la resolución de problemas complejos y la percepción social.

<sup>29</sup> El modelo de simulación supone que las habilidades de los trabajadores se desarrollan aún más con la permanencia y no a través de la educación y la formación. Por lo tanto, si en realidad ciertos grupos educativos tienen más acceso a más oportunidades (relevantes) de educación y formación, podrían tener una ventaja adicional que no se captura en el modelo. Como la Anexo Tabla 5.A.2 muestra, la probabilidad de participar en la formación es la misma para los graduados de VET que para los de educación general. Por lo tanto, el supuesto de que no se imparta más educación y formación no debería tener un efecto significativo en los resultados para los graduados de VET en relación con los graduados de educación general (a menos que existan diferencias en la calidad y pertinencia de la formación a la que se accede).

<sup>30</sup> Las diferencias en las habilidades de alfabetización, aritmética y resolución de problemas digitales entre los graduados de la VET y la educación general (al mismo nivel) podrían deberse a diferencias en las habilidades adquiridas a través de estos programas, pero también debido a la selección en los programas (cuando los estudiantes menos cualificados se matriculan desproporcionadamente en determinados programas). Este efecto de selección puede ser mayor en algunos países que en otros, dependiendo –entre otras cosas– en la imagen de la VET contra la educación general.

<sup>31</sup> Estos resultados se basan en una regresión probit con una variable simulada para la participación en la capacitación como variables dependientes. Las variables explicativas incluyen el logro educativo (4 categorías), género (simulado), condición migratoria (simulado), número de niños (3 categorías) y la edad (categorías de 5 años). Las regresiones para todos los adultos incluyen además simulaciones sobre la situación del mercado de trabajo (4 categorías). Las regresiones para los adultos empleados solo incluyen controles para la permanencia con el empleador actual (4 categorías), contrato temporal (simulado), empleo a tiempo parcial (simulado) y tamaño de la empresa (5 categorías). Los controles de la industria y la ocupación se añaden en el nivel de 1 dígito (ISCED e ISCO respectivamente).

<sup>32</sup> Esto incluye a los adultos que no participaron en la capacitación pero quisieron hacerlo, y a los adultos que participaron en la capacitación y querían aún más.

<sup>33</sup> Un auge/ráfaga de automatización es un período en el que las innovaciones permiten a las empresas superar los cuellos de botella tecnológicos que dificultan la automatización de algunas tareas.

<sup>34</sup> Las jubilaciones, las fricciones de contratación y despido, y el tamaño de la simulación, dan como resultado que la tasa de desempleo simulada varíe justo por debajo del nivel de 10%.

<sup>35</sup> La simulación también utiliza la encuesta PIAAC para informar la edad y la distribución educativa de la fuerza de trabajo.

<sup>36</sup> Como las puntuaciones de relevancia e importancia están altamente correlacionadas, la simulación solo se basa en el indicador de importancia.

<sup>37</sup> Las ocupaciones de O\*NET se informan utilizando la Clasificación Ocupacional Estándar (SOC) de 2018. Estos totales de ocupación se convirtieron a la Clasificación Estándar Internacional de Ocupaciones (ISCO-08) de 2008 a través de un mapeo de correlación uno a uno.

<sup>38</sup> La correlación entre la importancia y el nivel de las puntuaciones fue de 97 por ciento.

<sup>39</sup> La base de datos de O\*NET incluye además puntuaciones sobre la importancia de los aprendizajes y las certificaciones profesionales relacionadas con el trabajo, así como los requisitos para la formación en el trabajo y la formación in situ. Estos datos no se incluyen como entradas en el modelo de simulación.

<sup>40</sup> Más información sobre ISCED-11 se puede encontrar aquí: <http://uis.unesco.org/en/isced-mappings>.

<sup>41</sup> El modelo omite el propio proceso de producción y solo tiene en cuenta las necesidades de producción.

<sup>42</sup> La tasa de escalado de la empresa adicional (predeterminado = 10) es un parámetro en la simulación.

<sup>43</sup> El muestreo de la educación no está condicionado a la edad.

<sup>44</sup> La edad de jubilación en la simulación es de 65 años.

<sup>45</sup> Las puntuaciones de frecuencia también se escalan a 100 para tareas ocupacionales.

<sup>46</sup> El salario mínimo se establece en 40% del salario promedio. Esto es aproximadamente igual a la relación entre el salario mínimo y el salario medio en 2018 para los países de la OCDE en la UE que tienen salarios mínimos (OCDE, 2020<sup>[54]</sup>).

<sup>47</sup> El modelo de simulación no modela explícitamente las ofertas salariales. Las personas se consideran pasivas en este modelo y aceptan cualquier trabajo que se les ofrezca.

<sup>48</sup> Por defecto, cada empresa evalúa diez candidatos desempleados, aunque este es un parámetro modificable.

<sup>49</sup> La simulación se abstrae de modelar la producción real y supone que la producción es proporcional al empleo. Este supuesto se mantiene antes y después de la ráfaga de automatización, aunque se supone que la proporción cambia. La simulación no modela esta proporción.

<sup>50</sup> Este proceso de considerar al trabajador reemplazable no es tan estricto como otras reglas de decisión potenciales, como despedir a cualquier empleado una vez que una empresa encuentra un mejor candidato. Esta decisión de modelización reconoce que los trabajadores a menudo se quedan con sus empleadores, incluso si, en el papel, no son el mejor candidato posible para el puesto.

<sup>51</sup> Esta decisión de modelado se tomó para reducir el tiempo de cálculo de la simulación. Idealmente, durante cada proceso de contratación, cada empresa compararía a cada candidato con cada uno de sus empleados.

<sup>52</sup> En la práctica, las empresas en la simulación rara vez consideran a los trabajadores reemplazables.



<sup>53</sup> El valor predeterminado en la simulación es que esta ráfaga de automatización se produce en el quinto período.

<sup>54</sup> El factor de escala predeterminado en la simulación es 75%.