

POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Principales resultados

- La región de América Latina y el Caribe enfrenta varios desafíos del mercado del trabajo de considerable importancia. Los notables avances observados desde 2000 esconden el hecho de que aún no ha concluido la transición a una economía basada en el conocimiento. Además, actualmente se observa una desaceleración económica.
- Tanto ciertos factores cíclicos actuales (p. ej., un crecimiento económico débil e incluso negativo en algunos casos, aumento del desempleo e inestabilidad política) como algunos factores estructurales persistentes que no han sido resueltos (p. ej., altas tasas de informalidad y baja productividad) podrían revertir los considerables avances sociales y del mercado de trabajo alcanzados en los últimos dos decenios.
- Aumentar el énfasis en políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) como la capacitación y la ayuda en la búsqueda de empleo, entre otras, podría ayudar a resolver estos problemas, ya que estas medidas:
 - (i) ayudan a mantener el vínculo de los trabajadores con el mercado formal del trabajo;
 - (ii) actualizan las calificaciones de los trabajadores;
 - (iii) mejoran la calidad de la correspondencia entre trabajadores y empleadores;
 - (iv) logran avances en materia de igualdad de manera sostenible, al mismo tiempo que favorecen la movilidad laboral y la calidad del trabajo; y,
 - (v) sustentan y facilitan la transición del mercado de trabajo de la región a especializaciones económicas con un mayor valor añadido, y aumentan el crecimiento de la productividad.

Pregunta de investigación

Desde el año 2000, América Latina y el Caribe ha registrado avances considerables en términos sociales y del mercado de trabajo:

- Entre 2000 y 2015, la tasa de desempleo ha disminuido de manera continua, a la vez que el porcentaje de población ocupada ha aumentado.
- Durante el mismo periodo, la proporción de trabajadores pobres en el empleo se redujo en más de la mitad y la desigualdad de ingresos cayó drásticamente en la mayoría de los países de la región.

El papel activo de los gobiernos y los interlocutores sociales, unido al fuerte crecimiento económico, ha sido esencial para resolver ciertos problemas sociales y promover la calidad del empleo:

- Varios países hicieron esfuerzos coordinados para ampliar los sistemas nacionales de seguridad social, un

hecho que se vio favorecido por las alzas en los niveles de empleo formal.

- Los programas de transferencias condicionadas (PTC) ejercieron un papel importante en el marco de las estrategias de política implementadas para mejorar las condiciones de vida de la población y brindar protección social a aquellos que no estuvieran cubiertos por los sistemas contributivos.

Pese a estos notables avances, aún no ha concluido la transición a una economía basada en el conocimiento y caracterizada por la presencia de trabajos de mayor calidad.

En América Latina y el Caribe, la transición a empleos productivos y de calidad en el último decenio ha sido menos marcada que en otras regiones. Esto explica parcialmente el limitado incremento que se observa en la productividad del trabajo, una de las más bajas en todo el

mundo (gráfico 1). Pese a los avances recientes, el empleo informal se mantiene en niveles elevados.

Estas debilidades estructurales han cobrado importancia en el contexto de la actual desaceleración económica, la cual se caracteriza por un crecimiento débil (y, en

ocasiones, negativo) y por un aumento del desempleo. De hecho, tanto la recesión como la consecuente prolongada desaceleración económica han empezado a pesar considerablemente sobre las condiciones sociales (en 8 de los 13 países con información disponible se observa un crecimiento de la desigualdad de ingresos).

El proyecto

Motivación:

En este contexto, el proyecto de investigación "Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe" fue creado con los siguientes objetivos:

- Subsancar la falta de conocimiento acerca de la eficacia de las PAMT implementadas en América Latina y el Caribe y garantizar que los encargados de la formulación de políticas de la región puedan tomar decisiones mejor informadas sobre las soluciones eficaces y sobre cómo aprovechar el potencial de estas políticas.
- Producir y presentar nueva evidencia sobre los efectos de ciertas políticas que no habían sido evaluadas previamente. Se emprendieron esfuerzos centrados específicamente en garantizar que el análisis llevado a cabo estuviera a la vanguardia de la investigación en el ámbito de la evaluación de políticas.
- Reforzar el compromiso de la OIT de prestar asesoramiento en materia de política basado en la evidencia empírica, y que resulte pertinente y aplicable.
- Colaborar con los constituyentes tripartitos, la sociedad civil y la comunidad científica para garantizar que la investigación refleje con exactitud las preocupaciones en materia de política existentes en la región y sus países.

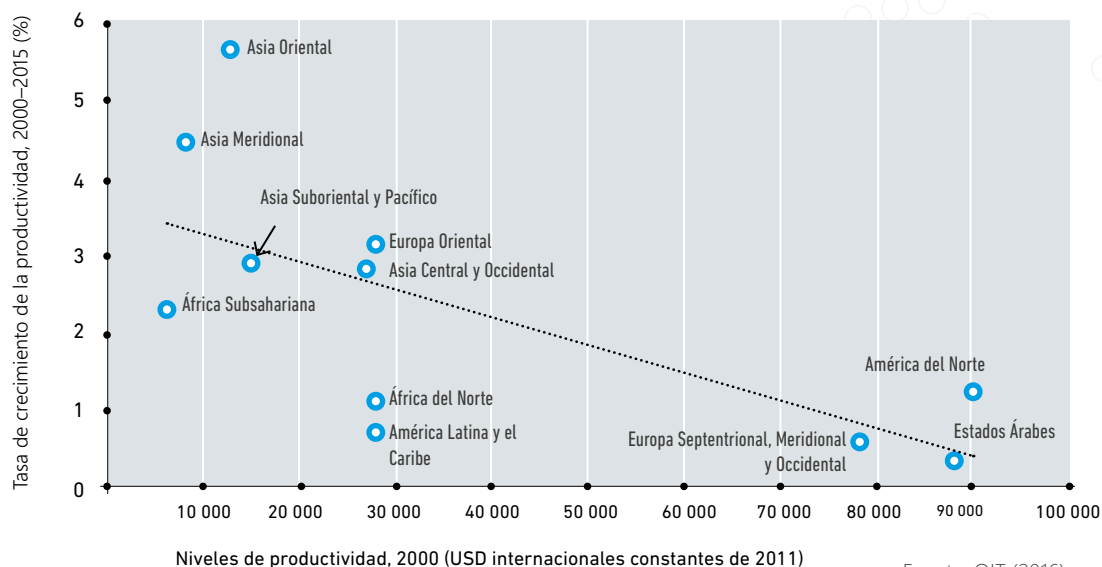
Componentes:

En el marco de este proyecto de investigación de varios

años se organizaron varias actividades y se llevaron a cabo los siguientes productos:

- *Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT*: El compendio recopila información detallada sobre las PAMT implementadas desde 1990 en la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay.
- *Estudio bibliográfico y meta-análisis*: Ambos elementos fueron preparados con el objetivo de examinar los principales resultados de las evaluaciones de impacto de PAMT, centrándose en datos de la región. Gracias a este eje de trabajo, el proyecto pudo aprovechar el conocimiento y lecciones generales existentes sobre las soluciones eficaces en términos de PAMT en la región y bajo qué circunstancias estas soluciones son efectivas.
- *Evaluaciones de impacto*: A fin de complementar el estudio bibliográfico y el meta-análisis, se llevaron a cabo evaluaciones de impacto sobre las siguientes tres intervenciones: un programa de activación con múltiples componentes de la Argentina, el Servicio Público de Empleo de Colombia y un programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) del Perú. Estas evaluaciones permitieron llenar ciertas brechas de conocimiento y aumentar la comprensión sobre la eficacia de las PAMT.
- *Informe de síntesis*. Sintetiza los principales hallazgos de todos estos elementos en un solo volumen.

Gráfico 1. Tasas promedio de crecimiento de la productividad (2000-15) y niveles de productividad (2000) por región



Soluciones eficaces

El Informe de síntesis muestra que para lograr avances es necesario reorientar las estrategias de política:

- Hace falta reorientar las políticas de la región para prevenir que la actual desaceleración se traduzca en un estancamiento estructural, para fomentar más avances económicos y sociales y para evitar que los logros sociales y del mercado trabajo alcanzados se reviertan.
- En concreto, sería recomendable complementar las innovadoras políticas de generación de ingresos implementadas durante el último decenio con PAMT que sustenten una transición de la economía a especializaciones más competitivas, a un crecimiento más marcado de la productividad y a la creación de empleos de calidad.

El estudio bibliográfico revela que las PAMT pueden ser ejes centrales de las políticas sociales y del mercado de trabajo:

- Un sistema funcional de PAMT puede promover la creación de empleos productivos y de calidad.
- En las economías en desarrollo y emergentes donde los PAMT buscan alcanzar distintos objetivos además de incrementar la empleabilidad de los participantes, estas intervenciones pueden mejorar la igualdad de manera sostenible y aumentar la movilidad laboral.
- Las PAMT pueden sustentar y facilitar la transición del mercado de trabajo a especializaciones económicas con un elevado valor añadido e intensificar el crecimiento de la productividad.

Los datos obtenidos gracias al estudio bibliográfico y al meta-análisis llevados a cabo en el marco del proyecto sugieren que:

- La capacitación, las subvenciones al empleo y los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento han sido generalmente eficaces en América Latina y el Caribe; aunque se sabe más sobre los programas de capacitación que sobre los otros dos tipos de intervenciones.

Consideraciones en materia de política

Las evaluaciones de impacto llevadas a cabo por el equipo, junto con los datos del estudio bibliográfico y el meta-análisis, subrayan una serie de aspectos del diseño, la selección de los participantes y la implementación de las PAMT que merecen consideración:

Mejorar el diseño

Las evaluaciones de impacto de políticas implementadas en la Argentina, Colombia y el Perú llevadas a cabo para efectos de este proyecto demuestran que las PAMT pueden mejorar las perspectivas sociales y del mercado de trabajo de los participantes, siempre y cuando sean

- De la misma manera, pese a que los programas de empleo público pueden elevar los niveles de vida de los beneficiarios durante su participación, los efectos al término del programa son ambiguos.
- No se sabe lo suficiente sobre la eficacia de los servicios públicos de empleo de la región.
- En el caso de todas las intervenciones activas, el meta-análisis demuestra que tanto el diseño como la selección de los participantes y la implementación de la política tienen un papel esencial a la hora de garantizar su eficacia.

Por lo tanto, en la región aún no se ha explotado el potencial de las PAMT:

- Pese al predominio creciente de las PAMT en la región, siguen existiendo brechas en términos de su cobertura y de la calidad de los servicios brindados, lo cual restringe el papel potencial de estas intervenciones como herramientas para promover el empleo sostenible.
- Además, este informe revela que, si bien las PAMT implementadas en América Latina y el Caribe suelen tener objetivos múltiples, con frecuencia se centran únicamente en un tipo de intervención, en vez de ofrecer un conjunto más completo de medidas. En efecto, los programas de capacitación son el tipo de intervención más popular en la región tanto en términos de incidencia como de gasto asignado.
- Los datos presentados en el Informe de síntesis subrayan la necesidad de recurrir a un conjunto más completo de PAMT que incluya otro tipo de intervenciones y explotar las complementariedades y sinergias existentes con políticas que ya estén en marcha. Por ejemplo, el informe arroja que los programas no contributivos y, en particular, los PTC, constituyen un canal privilegiado para la articulación de las PAMT con miras a promover la creación de empleos sostenibles y de calidad.

diseñadas y ejecutadas apropiadamente. En concreto, el análisis sugiere las siguientes mejoras:

- explotar las complementariedades y crear incentivos para aumentar la demanda de PAMT, p. ej., combinando capacitaciones con programas de empleo público o la ayuda en la búsqueda de empleo con apoyos financieros; y,
- adaptar la política a las necesidades del contexto y, en particular, a las necesidades de los individuos y del mercado de trabajo.

Llevar a cabo una selección de la población objetivo más minuciosa

Es importante garantizar que las intervenciones sigan una estrategia clara y bien definida en términos de selección de la población objetivo. A este respecto, tanto las evaluaciones de impacto previas como las conducidas en el marco de este proyecto subrayan las siguientes necesidades:

- garantizar que el programa llegue a la población objetivo y promover la igualdad; y,
- adaptar las características del programa para que concuerden con las que han demostrado ser más eficaces.

Garantizar una implementación más eficaz

Un diseño y una selección de la población objetivo adecuados solo mejorarán la eficacia de las PAMT si se presta suficiente atención a la implementación. Con el fin de alcanzar este objetivo, es necesario planear

Para entrar en detalle

Escudero, V. 2016. *Workfare programmes and their impact on the labour market: Effectiveness of Construyendo Perú*, Research Department Working Paper No. 12 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Kluge, J. 2016. *A review of the effectiveness of active labor market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean*, Research Department Working Paper No. 9 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

López Mourelo, E.; Escudero, V. 2016. *Effectiveness of active labour market tools in conditional cash transfers programmes: Evidence for Argentina*, Research Department Working Paper No. 11 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe* (Ginebra, OIT)

Pignatti, C. 2016. *Do Public Employment Services improve employment outcomes? Evidence from Colombia*, Research Department Working Paper No. 10 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo)

Si desea más información o alguna clarificación, por favor, póngase en contacto con Steven Tobin (Unidad de análisis de tendencias del mercado de trabajo y evaluación de políticas, Departamento de Investigaciones de la OIT): tobin@ilo.org. Puede encontrar más información en: www.ilo.org/almp-americas.

cuidadosamente los recursos y las acciones institucionales para garantizar el funcionamiento de las actividades planeadas durante y después de la implementación de los programas y los servicios. Concretamente, el informe subraya la necesidad de:

- consolidar la capacidad institucional para apoyar la ejecución de las PAMT; y,
- mejorar el monitoreo en el marco de la implementación del programa.

Fomentar la elaboración de un mayor número de evaluaciones rigurosas

Para garantizar un uso correcto de los recursos públicos y para mejorar los resultados de manera sostenible, es esencial elaborar políticas en base a la evidencia empírica obtenida gracias a sólidas evaluaciones de impacto centradas en identificar cuáles son las soluciones eficaces y en qué circunstancias funcionan.