

Nuevos datos demuestran las ventajas de combinar el apoyo a los ingresos con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) para proteger a las personas durante el desempleo y promover vías de acceso al trabajo decente. Esta combinación de estrategias, o enfoque integrado, evita que las personas se vean obligadas por necesidad a aceptar cualquier nuevo empleo que se les presente, independientemente de su calidad, al tiempo que les dota de las competencias necesarias para aspirar a mejores empleos y les ayuda a encontrar nuevas oportunidades laborales.

Principales conclusiones

- La falta de oportunidades de trabajo decente sigue siendo un problema central en las economías emergentes y en desarrollo, como lo demuestran las tasas persistentemente altas de subempleo e informalidad, que afectan desproporcionadamente a los grupos más vulnerables de la población.
- Aunque este problema se plantea desde hace mucho tiempo, ahora existe el riesgo de que las transformaciones por las que atraviesa el mundo del trabajo (por ejemplo, el progreso tecnológico, el comercio internacional, los cambios demográficos y el cambio medioambiental) pudieran convertir el trabajo decente en una meta aún más difícil de alcanzar.
- Una solución para los antiguos y nuevos retos tanto a nivel social como del mercado de trabajo consiste en combinar el apoyo a los ingresos con las PAMT, como un instrumento de política para hacer frente de forma simultánea a los múltiples obstáculos que impiden el acceso al trabajo decente:
 - Mientras el apoyo a los ingresos protege a las personas y los hogares durante los períodos sin un empleo y evita que las personas tengan que aceptar cualquier nuevo trabajo que se les presente, independientemente de su calidad;
 - Las políticas activas del mercado de trabajo dotan a las personas de las competencias necesarias para aspirar a mejores empleos en el futuro; ayudándolas también a encontrar rápidamente nuevas oportunidades de empleo;
 - Los datos recientes demuestran que es posible aumentar la eficacia de cada una de estas medidas si se aplican conjuntamente, al aprovechar las sinergias que genera dicha integración.

Pregunta de investigación

El acceso al empleo productivo y decente para las personas en edad de trabajar es una de las fuentes más importantes de seguridad del ingreso en las economías emergentes y en desarrollo, y un factor clave para el alivio de la pobreza. Sin embargo, la falta de oportunidades de trabajo decente sigue siendo un reto fundamental en muchos de estos países.

La comprensión de los obstáculos que limitan el acceso al trabajo decente es sumamente importante a la hora de determinar las medidas políticas apropiadas. Los datos muestran que (**gráfico 1**):

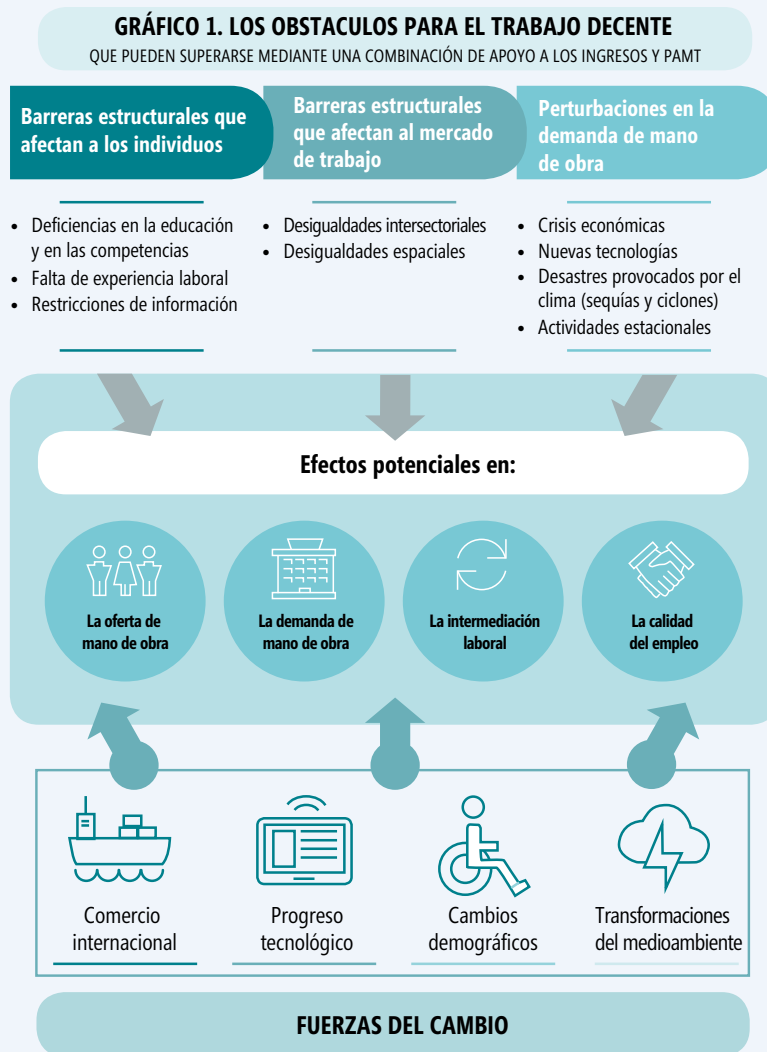
- Estos obstáculos tienen múltiples causas, ya sea de carácter estructural (por ejemplo, una inversión insuficiente en la creación de competencias), o de carácter temporal (por ejemplo, las recesiones económicas).

- Sus efectos son múltiples, ya que pueden dar lugar tanto a una reducción de las oportunidades de empleo como a un deterioro de las condiciones de trabajo, lo que repercute no sólo en las expectativas de las personas y los hogares, sino también en el mercado laboral agregado.
- Aunque estas barreras existen desde hace mucho tiempo, existe el riesgo de que las actuales transformaciones en el mundo del trabajo las hagan aún más temibles.

Por lo tanto, es cada vez más necesario y urgente encontrar respuestas políticas eficaces para hacer frente a problemas nuevos y de larga data. Los enfoques integrados que combinan el apoyo a los ingresos con las PAMT son una solución esperanzadora:

- Los gobiernos de algunas economías emergentes y en desarrollo han comenzado recientemente a adoptar este cambio de política como estrategia para abordar una amplia gama de desafíos sociales y del mercado de trabajo.
- Sin embargo, no se sabe muy bien hasta qué punto la

aplicación conjunta de políticas de apoyo a los ingresos y de inclusión laboral, como las PAMT, puede eliminar los obstáculos al trabajo decente. Además, no se han estudiado a fondo las diferentes formas que ha adoptado esa integración de políticas en las economías emergentes y en desarrollo.



El proyecto

Motivación

En este contexto, el Equipo de Evaluación de Políticas del Departamento de Investigaciones de la OIT puso en marcha, en 2016, un proyecto de investigación titulado “Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente”, que tenía los siguientes objetivos:

- Abordar las lagunas de conocimiento sobre:
 - las diferentes combinaciones de políticas que se han intentado hasta ahora en las economías emergentes y en desarrollo;
 - su eficacia para mejorar los resultados del mercado de trabajo;
 - cualquier factor de diseño e implementación que pueda reforzar sus efectos beneficiosos;
- Recopilar y presentar nuevas pruebas sobre los efectos de distintas combinaciones de políticas que no hayan sido

evaluadas en estudios anteriores;

- Reforzar el compromiso de la OIT de proporcionar a los Estados Miembros un asesoramiento en materia de políticas basado en datos concluyentes que sea pertinente y aplicable;
- Colaborar con los mandantes tripartitos, la sociedad civil y la comunidad investigadora para garantizar que el trabajo realizado durante el proyecto refleje las preocupaciones políticas de los países estudiados.

Principales elementos del proyecto

El proyecto de investigación incluyó una serie de actividades y resultados:

- *Marco conceptual general:* Se ha propuesto un marco conceptual para debatir cómo los enfoques que combinan el apoyo a los ingresos con las políticas

activas del mercado laboral pueden ayudar a superar los obstáculos al trabajo decente en las economías emergentes y en desarrollo.

- *Mapeo de enfoques integrados:* Este catálogo de los enfoques integrados adoptados por los países, ha puesto de manifiesto que los enfoques son variados y desempeñan ya un papel importante en la formulación de políticas de las economías emergentes y en desarrollo.
- *Análisis de la literatura y estudio macroeconómico:* Se llevó a cabo una revisión de los estudios que han analizado la eficacia de combinar el apoyo a los ingresos con las PAMT. Esto se complementó con un análisis macroeconómico de los efectos de esa integración de políticas en los países emergentes y en desarrollo.

Soluciones eficaces

Como se señala en el informe, las intervenciones tradicionales no podrán ser totalmente eficaces, dada la complejidad del cambiante mundo del trabajo y la urgencia de acabar con los obstáculos al empleo decente:

- Las políticas de apoyo a los ingresos son fundamentales para proteger los ingresos de los trabajadores, pero de forma aislada, no les proporcionan las herramientas necesarias para acceder a empleos de mejor calidad o reintegrarse más rápidamente en el mercado de trabajo.
- Las PAMT son eficaces para dotar a las personas de las competencias necesarias para acceder a un empleo de calidad, pero la participación en ellas puede resultar costosa y lenta.

Por otra parte, una combinación de los dos tipos de políticas puede conducir a:

- Reducir, si no eliminar, los inconvenientes y limitaciones de cada tipo de política aprovechando sus sinergias;
- Promover la movilidad en el mercado laboral y mejorar las condiciones de empleo, poniendo freno al mismo tiempo a las desigualdades en el acceso a las oportunidades de trabajo decente;
- Ayudar a mejorar el crecimiento de la productividad al permitir que los trabajadores adquieran nuevas competencias, protegiéndolos a la vez de la pobreza;
- Ayudar a hacer frente a las perturbaciones de la demanda de mano de obra contrarrestando sus efectos adversos sobre los ingresos, y garantizando que los trabajadores puedan responder a la necesidad del mercado de nuevas competencias.

El examen de los enfoques integrados existentes en las economías emergentes y en desarrollo revela que:

- Esos enfoques son ya un elemento clave de las políticas laborales en estos países;
- Cuando aumenta el nivel de desarrollo de los países, estos tienden a introducir planes de seguro de desempleo que incluyen un componente de activación;

- *Evaluaciones de impacto:* Se evaluó el impacto de dos programas nacionales basados en un enfoque integrado. En el estudio de caso de Mauricio se evalúa el sistema de prestaciones de desempleo del país, que combina la prestación de apoyo a los ingresos contributiva y no contributiva con tres tipos diferentes de PAMT. El estudio de Uruguay evalúa un programa de empleo público que se llevó a cabo como parte de un programa más amplio de transferencias monetarias con el que se pretendía contrarrestar los efectos perjudiciales de una crisis económica.
- *Informe de síntesis:* Las principales conclusiones del proyecto se presentan, en términos no técnicos, en un solo volumen (OIT, 2019).

- Los enfoques integrados se encuentran también en los países menos desarrollados, donde suelen adoptar la forma de transferencias monetarias que incorporan PAMT;
- Independientemente del nivel de ingresos de un país, la oferta de medidas de activación suele ser más variada cuando se ofrece como parte de un plan de transferencias monetarias que cuando se encauza a través de un plan de seguro de desempleo.

Las conclusiones del análisis de la literatura y del estudio macroeconómico indican lo siguiente:

- Estos enfoques no sólo tienen un efecto positivo en los resultados laborales y sociales de los individuos, sino que también conducen a mejoras en el rendimiento agregado del mercado laboral;
- El éxito de un enfoque integrado depende en gran medida del grado de integración entre las políticas y de su diseño y aplicación;
- Las evaluaciones de impacto de esos enfoques en los países emergentes y en desarrollo confirman en general sus efectos positivos, pero sólo han examinado una parte de la amplia gama de intervenciones que pueden incluirse en un enfoque integrado;
- La mayoría de los estudios se han centrado en la combinación de medidas de capacitación o de promoción al microemprendimiento con transferencias monetarias condicionadas, descuidando al mismo tiempo otros tipos de PAMT (por ejemplo, los incentivos al empleo y los programas de empleo público) y otras formas de apoyo a los ingresos como el seguro de desempleo.

Los dos estudios de caso realizados para este proyecto arrojaron algunos resultados interesantes:

- El innovador plan de prestaciones de desempleo de Mauricio ofrece a los trabajadores, independientemente que estuvieran empleados formal o informalmente, apoyo a los ingresos y el acceso a tres tipos diferentes de medidas de activación (formación, ayuda en la búsqueda de empleo y apoyo al microemprendimiento). Al ampliar la cobertura al grupo más vulnerable de trabajadores, el plan

ha contribuido a reducir las desigualdades.

- En Uruguay, los beneficiarios de un programa de transferencias monetarias condicionadas pensado para el segmento más pobre de la población tuvieron la oportunidad de participar en programas de empleo

público. Este planteamiento logró llegar a una gran parte de la población en riesgo de pobreza extrema y sin acceso a la protección social. También contrarrestó el posible efecto desincentivador de la ayuda a los ingresos y aumentó la probabilidad de que los participantes encontraran empleo posteriormente.

Consideraciones en materia de políticas

¿Cuáles son los factores clave que determinan el éxito o no de los enfoques integrados en los países emergentes y en desarrollo?

Creación de condiciones propicias

Para que un enfoque integrado pueda desarrollar todo su potencial, es necesario que se den ciertas condiciones esenciales:

- Cada una de las políticas que forma parte del enfoque integrado tiene que gozar de financiación suficiente, teniendo en cuenta que una vez que se alcance la eficacia, estos enfoques conjuntos pueden autofinanciarse a mediano plazo;
- Tiene que haber una capacidad institucional adecuada para dirigir la puesta en práctica de las políticas;
- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben participar, junto con el Gobierno, en la elaboración de las políticas para garantizar su pertinencia.

Cubrir a todos los que lo necesitan

Es importante que las políticas que forman parte del enfoque integrado logren tasas elevadas de cobertura y de utilización por parte de los interesados. Para esto se necesita:

- Identificar correctamente los grupos de la población que deben beneficiarse de las políticas;

- Asegurarse de que todos aquellos para los que se ha preparado la intervención puedan participar en ella;
- Introducir incentivos adicionales, si es necesario, para promover la participación de las personas más vulnerables.

Centrarse en una aplicación eficaz

Los estudios de caso de los enfoques integrados en Mauricio y el Uruguay indican que para que los enfoques sean eficaces es necesario, entre otras cosas:

- Asegurar que el apoyo a los ingresos sea lo suficientemente generoso como para mantener a la gente fuera de la pobreza;
- Fortalecer los componentes de activación que forman parte de los enfoques integrados;
- Incrementar la adhesión de los solicitantes de empleo a las distintas medidas de activación;
- Mejorar los vínculos entre los componentes de apoyo a los ingresos y de activación.

Llevar a cabo evaluaciones más rigurosas

La elaboración de políticas basadas en datos empíricos es fundamental para garantizar el mejor uso posible de las finanzas públicas y para lograr mejoras sostenibles en el mercado de trabajo.

Bibliografía adicional

Asenjo, A. y Pignatti, C. 2019. *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, Departamento de Investigaciones de la OIT, documento de trabajo núm. 49 (Ginebra).

Escudero, V. Kluve, J.; López Mourelo, E. y Pignatti, C. 2018. *Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis*", en *The Journal of Development Studies*, vol. 55, núm. 12, págs. 2644-2661.

—; López Mourelo, E. y Pignatti, C. 2019. *Joint provision of income and employment support: Evidence from a crisis response in Uruguay*, Departamento de Investigaciones de la OIT, documento de trabajo núm. 41 (Ginebra).

OIT, 2019. *Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente* (Ginebra).

Liepmann, H. y Pignatti, C. 2019. *Eligibility and participation in unemployment benefit schemes: Evidence from Mauritius*, Departamento de Investigaciones de la OIT, documento de trabajo núm. 50 (Ginebra).

Pignatti, C. y Van Belle, E. 2018. *Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies*, Departamento de Investigaciones de la OIT, documento de trabajo núm. 37 (Ginebra).

Para más información o aclaraciones al respecto, sírvase ponerse en contacto con Verónica Escudero (escudero@ilo.org) de la Unidad de Tendencias del Mercado de Trabajo y Evaluación de Políticas del Departamento de Investigaciones de la OIT. Puede obtenerse más información en: www.ilo.org/pathways-decent-work