



Organización
Internacional
del Trabajo

ESTUDIOS SOBRE
EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD



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

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

SOLUCIONES EFICACES

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

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

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

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016
Primera edición 2016

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe / Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, 2016

ISBN 978-92-2-330379-2 (print)
ISBN 978-92-2-330380-8 (web pdf)

Oficina Internacional de Trabajo

políticas del mercado de trabajo / desarrollo social / evaluación de impacto / estudio de casos / Argentina / Caribe / Colombia / Perú / América Latina

Publicado también en inglés: *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean*, ISBN 978-92-2-330379-4 Geneva, 2016.

13.01.2

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escríbanos a: ilopubs@ilo.org.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, impresión, edición electrónica y distribución.

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: CMD-CAD-ATA

PREÁMBULO

La OIT está comprometida a garantizar que sus mandantes reciban asesoramiento basado en la evidencia empírica sobre las políticas que pueden mejorar de manera eficaz los resultados sociales y del mercado de trabajo. Esto se menciona en la agenda de investigación acordada por el Consejo de Administración en noviembre de 2014, documento en el que además se encomienda al Departamento de Investigaciones el cometido de contribuir a hacer de la OIT una fuente primordial de conocimiento sobre cuestiones claves en materia de políticas sociales y del mercado de trabajo, incluyendo la evaluación de soluciones eficaces.

El presente Informe de Síntesis es el resultado de un proyecto de investigación amplio y plurianual conducido por la Unidad de Evaluación de Políticas del Departamento de Investigaciones de la OIT con el objetivo de llevar a cabo esta misión de proporcionar evidencia a los mandantes sobre soluciones eficaces. Cabe resaltar que el informe incluye el primer análisis sistemático de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) implementadas en América Latina y el Caribe, a la vez que analiza su efectividad a la hora de mejorar las condiciones sociales y del mercado de trabajo.

La publicación de este informe tiene lugar en un momento en que los gobiernos de América Latina y el Caribe y de otras regiones enfrentan el desafío de crear empleos sostenibles y de calidad. Al respecto, los resultados del estudio ponen de relieve el amplio potencial de las PAMT para generar nuevas oportunidades de empleo y garantizar una constante mejora de las calificaciones de los trabajadores, aumentando así el rendimiento de sus participantes en el mercado de trabajo de manera sostenible. De este modo, las PAMT pueden mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias e, incluso, contribuir a reducir la pobreza y mejorar la equidad.

Además del Informe de Síntesis, el proyecto de investigación incluye también: i) un compendio detallado de las políticas del mercado de trabajo

implementadas en países seleccionados de la región desde la década de 1990; ii) un meta-análisis centrado en analizar los principales resultados observados en las evaluaciones de impacto de PAMT con especial atención a la evidencia disponible para América Latina y el Caribe; y, iii) tres evaluaciones de impacto individuales dirigidas a PAMT de la Argentina, Colombia y el Perú. Los tres componentes del estudio están disponibles en el sitio web de la OIT (www.ilo.org/alm-p-america). Por lo tanto, este informe aspira a presentar sin tecnicismos los principales resultados de estos tres productos en un solo volumen para poder contribuir de forma efectiva a mejorar los conocimientos sobre qué PAMT pueden constituir soluciones eficaces en América Latina y el Caribe y bajo qué circunstancias.

Uno de los principales objetivos del proyecto fue atender el compromiso de la OIT de proporcionar a sus mandatos asesoramiento relevante y aplicable en materia de política en base a la evidencia empírica. Para ello, en coordinación con la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe y las Oficinas de País de la OIT para los Países Andinos y para la Argentina, el equipo llevó a cabo visitas a los tres países concernidos por las evaluaciones de impacto, a saber la Argentina en mayo y Colombia y el Perú en agosto de 2015. En cada uno de estos tres países, se celebraron encuentros con los Ministerios del Trabajo, institutos nacionales de estadística e instituciones encargadas de administrar los programas evaluados, así como con confederaciones de sindicatos, organizaciones de empleadores, agencias de las Naciones Unidas, universidades y centros de investigación. Las misiones fueron esenciales para garantizar que la investigación reflejara de manera precisa la situación específica de cada país. Tal vez aún más importante, las consultas contribuyeron a una mejor comprensión de las opiniones y prioridades de las partes interesadas respecto de las políticas evaluadas, de los problemas que afectan a las condiciones sociales y del mercado de trabajo en sus respectivos países y de la mejor manera de resolverlos.

Por último, se emprendieron esfuerzos centrados específicamente en garantizar que el análisis llevado a cabo en el marco de este proyecto estuviera a la vanguardia de la investigación en el campo de la evaluación de impacto de políticas. Para alcanzar este objetivo, se creó un Consejo de Expertos

compuesto de académicos de renombre y de expertos en políticas en la materia con el fin de garantizar un nivel de excelencia, supervisar el rigor técnico de las evaluaciones de impacto e identificar lagunas en la investigación. Asimismo, en abril de 2015 se celebró un taller sobre evaluación de impacto de PAMT instrumentadas en América Latina en la OIT con miras a presentar avances de las tres evaluaciones de impacto y recibir comentarios detallados por parte de colegas de la OIT y del Consejo de Expertos.

Esperamos que tanto los resultados y las reflexiones de este informe como los distintos productos que lo complementan constituyan aportes útiles y estimulen el debate nacional e internacional sobre el potencial de las PAMT para resolver problemas sociales y del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe.

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido preparado por Verónica Escudero, Elva López Mourelo y Clemente Pignatti del Departamento de Investigaciones de la OIT. El informe ha contado con la excelente asistencia a la investigación de Fidel Bennett, Alberto Gamboa Gamboa y Joosung Yoon, así como de importantes aportes de Richard Horne. Christian Miranda y Michael Watt realizaron contribuciones oportunas durante la última etapa del proyecto. Jochen Kluge de la Universidad Humboldt de Berlín y el RWI preparó un documento de referencia que fue de gran ayuda para la realización del informe. El estudio fue coordinado por Verónica Escudero, bajo la orientación y supervisión de Steven Tobin, jefe de la Unidad de Evaluación de Políticas.

Puesto que el análisis presentado en este informe depende ampliamente de los datos disponibles, los autores quieren aprovechar esta oportunidad para agradecer, por un lado, al Departamento de Estadística de la OIT, en particular, a Edgardo Greising y Hassan Kashef por facilitar datos e información detallada sobre las fuentes, y, por el otro, a Rigoberto García y Bolívar Pino del Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (SIALC) de la OIT, por sus consejos relativos a definiciones estadísticas y procesamiento de datos.

La realización del presente proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, la Oficina de País de la OIT para los Países Andinos y la Oficina de País de la OIT para Argentina, cuyo personal fue de enorme ayuda durante todo el proceso de elaboración. En particular, agradecemos a José Manuel Salazar Xirinachs, Director Regional de la Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe; María Arteta, Directora Adjunta de la Oficina de País de la OIT para los Países Andinos; Pedro Américo Furtado de Oliveira, Director de la Oficina de País de la OIT para Argentina; Julio Gamero, Liliana Montenegro y Laura Norato de la Oficina de País de la OIT para los Países Andinos; Alejandra Beccaria, Luis Casanova y María Alejandra

Pángaro de la Oficina de País de la OIT para Argentina; Juan Chacaltana y Claudia Ruíz de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe; Anne Posthuma de la Oficina de País de la OIT para Brasil; Fernando Casanova del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR) de la OIT; y, Andrés Marinakis de la Oficina de País de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Asimismo, extendemos un agradecimiento a las numerosas organizaciones tripartitas, las comunidades académicas y a los institutos nacionales de la Argentina, Colombia y el Perú por su invaluable cooperación y por compartir sus conocimientos, reflexiones y preocupaciones durante las misiones llevadas a cabo en estos países.

Los comentarios detallados de Jochen Kluge (Universidad Humboldt de Berlín y RWI) y Michele Pellizzari (Universidad de Ginebra) sobre las tres evaluaciones de impacto realizadas en el marco del presente proyecto han sido de gran ayuda, al igual que los notables comentarios y las sugerencias de Peter Auer, Zulum Ávila, Florence Bonnet, María Teresa Gutiérrez, Sameer Khatiwada, Tom Lavers, Maikel R. Lieuw-Kie-Song, Santo Milasi, Michael Mwasikakata y Terje Tessem de la OIT. Los resultados preliminares de las tres evaluaciones de impacto fueron presentados en un taller organizado por el Departamento de Investigaciones de la OIT celebrado el 24 de abril de 2015 en Ginebra. El equipo agradece a los participantes del seminario sus excelentes reflexiones.

También merecen un agradecimiento todos aquellos que en el marco de sus labores facilitaron la edición, elaboración, publicación y diseminación del presente proyecto, en particular, a Philippe Blet, Raphaël Crettaz, María Dolores Montero Cué y Judy Rafferty.

ÍNDICE

	página
PREÁMBULO	V
AGRADECIMIENTOS	VIII
ÍNDICE	X
LISTA DE GRÁFICOS	XII
LISTA DE CUADROS	XIII
LISTA DE RECUADROS	XIV
LISTA DE ABREVIATURAS	XV
RESUMEN EJECUTIVO	1
CAPÍTULO 1: Mercado de trabajo y cambios sociales: Avances recientes y nuevos desafíos	15
Introducción	15
A Rendimiento del mercado de trabajo	17
B Logros alcanzados en el ámbito social: Pobreza, desigualdad y calidad del trabajo	28
C Papel del gasto público y de las innovaciones de política	35
D Conclusiones y presentación del informe	43
Apéndice: Principales indicadores del mercado de trabajo	46
Referencias	50
CAPÍTULO 2: Papel y evolución de las PAMT en América Latina y el Caribe	53
Introducción	53
A Las políticas activas del mercado de trabajo: Definiciones y clasificación	54
B Las PAMT en América Latina: Resultados del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT	70
C Observaciones finales	78
Referencias	80

CAPÍTULO 3: Estudio y análisis de la bibliografía disponible a la fecha sobre las PAMT	85
Introducción	85
A Panorama de las evaluaciones de impacto de las PAMT en América Latina y el Caribe	87
B La eficacia de las PAMT en América Latina y el Caribe: Una revisión bibliográfica	96
C Evaluación de las PAMT en América Latina y el Caribe: Resultados del meta-análisis	113
D Observaciones finales	120
Apéndice: Resumen estadístico de los metadatos	123
Referencias	124
CAPÍTULO 4: Soluciones eficaces: Evaluaciones de impacto de las PAMT implementadas en América Latina	131
Introducción	131
A Argentina: Combinar el apoyo activo y pasivo para promover la creación de empleo formal	133
B Colombia: Empleo de calidad y el papel del SPE	147
C Perú: Programas asistenciales a cambio de trabajo (<i>workfare</i>) para impulsar las perspectivas de empleo y la calidad del trabajo	165
D Conclusiones	187
Apéndice: Estimaciones de las tres evaluaciones de impacto	189
Referencias	194

LISTA DE GRÁFICOS

	página
Gráfico 1.1. Tasas de desempleo en América Latina y el Caribe y en otras regiones, 2000–2015 (porcentajes)	18
Gráfico 1.2. Cambios en la tasa de participación laboral regional por edad y sexo, 1999=0	19
Gráfico 1.3. Empleo por sector, categoría ocupacional y nivel de calificaciones en América Latina y el Caribe (porcentajes)	22
Gráfico 1.4. Tasas promedio de crecimiento de la productividad (2000–2015) y niveles de productividad (2000) por región	24
Gráfico 1.5. Tasas de desempleo en países seleccionados de América Latina y el Caribe y promedio regional (porcentajes)	27
Gráfico 1.6. Composición del empleo por clase económica	29
Gráfico 1.7. Desigualdad de ingresos	31
Gráfico 1.8. Informalidad e INB per cápita, último año disponible	34
Gráfico 1.9. Proporción de la población cubierta por un programa de transferencias condicionadas (porcentajes)	38
Gráfico 1.10. Gasto público en políticas del mercado de trabajo	41
Gráfico 3.1. Número de evaluaciones de impacto analizadas por país	89
Gráfico 3.2. Panorama de los estudios analizados por año de la evaluación, significación estadística del impacto y método utilizado	90
Gráfico 4.1. Número de beneficiarios de programas de empleo contributivos y no contributivos y tasa de desempleo en la Argentina, 2004–2014	135
Gráfico 4.2. Estructura de las etapas de transición del Plan Jefes	137
Gráfico 4.3. Tasas de transición entre situaciones laborales en Colombia entre 2010 y 2013 (porcentajes)	148
Gráfico 4.4. Descripción de los servicios de la APE para los solicitantes de empleo y las empresas	153
Gráfico 4.5. Tasas de empleo informal no agrícola por quintil, América Latina y el Caribe y el Perú, 2013 (porcentajes)	166
Gráfico 4.6. Gasto en políticas del mercado de trabajo en el Perú	184

LISTA DE CUADROS

	página
Cuadro 1.1. Principales indicadores del mercado de trabajo para América Latina y el Caribe, 2015 (porcentajes)	46
Cuadro 1.2. Proporción de empleo por categoría ocupacional en América Latina y el Caribe, 2015 (porcentajes)	48
Cuadro 2.1. Esquema resumen de las PAMT en los países emergentes y en desarrollo: Tipos de intervenciones, objetivos y diferencias con respecto a los países de la OCDE	64
Cuadro 2.2. Resultados del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT	73
Cuadro 2.3. Ejemplos seleccionados de PAMT a partir del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT	76
Cuadro 3.1. Fuentes y criterios de selección de los estudios de evaluación de impacto analizados	88
Cuadro 3.2. Número de estudios por país y por tipo de programa evaluado	94
Cuadro 3.3. Resultados de las evaluaciones de impacto de los programas de capacitación por estudio, variable analizada y grupo de destinatarios	99
Cuadro 3.4. Resultados de las evaluaciones de impacto de otras PAMT por estudio, variable analizada y grupo de destinatarios	106
Cuadro 3.5. Resultados de estimación del meta-análisis	118
Cuadro 3.6. Contraste entre los resultados del meta-análisis utilizando la muestra de América Latina y el Caribe y la muestra mundial	119
Cuadro 3.7. Resumen estadístico de los metadatos	123
Cuadro 4.1. Efectos de las medidas de activación instrumentadas en el marco de un PTC sobre la situación laboral y la calidad del trabajo	140
Cuadro 4.2. Número de beneficiarios del Plan Jefes, del SCE y del Plan Familias, 2004–2010 (miles)	142
Cuadro 4.3. Resultados de la evaluación de la APE de Colombia	158
Cuadro 4.4. Efectos de Construyendo Perú sobre la situación laboral y la calidad del trabajo de distintos grupos	175
Cuadro 4.5. Efectos de las medidas de activación instrumentadas en el marco de un PTC sobre la situación laboral y la calidad del trabajo	189
Cuadro 4.6. Efectos de la participación en la APE sobre los resultados en materia de empleo en Colombia	190
Cuadro 4.7. Efectos estimados del programa Construyendo Perú sobre la situación laboral y la calidad del trabajo	191

LISTA DE RECUADROS

	página
Recuadro 1.1. ¿Cómo se explican las reducidas tasas de productividad de América Latina y el Caribe?	24
Recuadro 1.2. Programas de transferencias condicionadas y programas asistenciales a cambio de trabajo (<i>workfare</i>)	39
Recuadro 2.1. Políticas activas y pasivas del mercado de trabajo	55
Recuadro 2.2. Definición del SPE y de los servicios del mercado de trabajo según la OIT	68
Recuadro 2.3. Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT: PAMT en América Latina	71
Recuadro 3.1. Introducción a la evaluación de impacto	91
Recuadro 3.2. Metodología del meta-análisis	114
Recuadro 4.1. Evolución de las políticas del mercado de trabajo en la Argentina desde 2000	134
Recuadro 4.2. Corrección del sesgo de selección a través de los métodos DD y PSM	139
Recuadro 4.3. La reforma de 2013 del SPE de Colombia	150
Recuadro 4.4. Estrategia PSM: Uso y pasos para la estimación	156
Recuadro 4.5. Modalidades de intervención de Construyendo Perú	167
Recuadro 4.6. El método de diseño de regresión discontinua (RDD): supuestos y análisis de robustez	173

LISTA DE ABREVIATURAS

APE	Agencia Pública de Empleo (Colombia)
ARS	Peso Argentino
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú (Perú)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOB	Boliviano de Bolivia
BRL	Real Brasileño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIA	Supuesto de Independencia Condicional
CIL	Centro de Intermediación Laboral (Perú)
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
COP	Peso Colombiano
DD	Diferencias en Diferencias
DPSC	Dirección de Promoción Social y Capacitación (Perú)
ELCA	Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (Colombia)
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares (Perú)
EPH	Encuesta Permanente de Hogares (Argentina)
FAD	Factor de Asignación Distrital (Perú)
FGT(2)	Segundo Índice de las Medidas de Pobreza Foster-Greer-Thorbecke
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares (Colombia)
I+D	Investigación y Desarrollo
INB	Ingreso Nacional Bruto
INEI	Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Perú)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil)
IV	Variabes Instrumentales
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MEP	Programa de Microemprendimientos Productivos (Argentina)
MGNREGS	Esquema de Garantía de Empleo Rural Nacional "Mahatma Gandhi" (India)
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina)
MTPE	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (Perú)

NBER	The National Bureau of Economic Research (Estados Unidos)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OPP	Oficina de Planificación y Presupuesto (Perú)
PAMT	Políticas Activas del Mercado de Trabajo
PEN	Nuevo Sol Peruano
PIB	Producto Interior Bruto
PLANE	Plan Nacional de Empleo de Emergencia (Bolivia)
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (Brasil)
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PPMT	Políticas Pasivas del Mercado de Trabajo
PROCAL	Programa de Capacitación Laboral (Uruguay)
PRWORA	Ley de 1996 de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidades Laborales (Estados Unidos)
PSM	Pareamiento por Puntaje de Propensión
PSNP	Programa Red de Seguridad Productiva (Etiopía)
PTC	Programas de Transferencias Condicionadas
PTF	Productividad Total de los Factores
PyME	Pequeñas y Medianas Empresas
RCT	Prueba con Asignación Aleatoria del Grupo de Control
RDD	Diseño de Regresión Discontinua
REPRO	Programa de Recuperación Productiva (Argentina)
RIEPS	Registro de Estudios de Evaluación de Impacto (3ie ONG)
SCE	Seguro de Capacitación y Empleo (Argentina)
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Colombia)
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares (Perú)
SPE	Servicio Público de Empleo
USD	Dólares de Estados Unidos
YEN	Red para el Empleo Juvenil (Banco Mundial, OIT y Naciones Unidas)

RESUMEN EJECUTIVO

Desde 2000, la región de América Latina y el Caribe ha logrado avances sustanciales en el ámbito social y del mercado de trabajo...

Tras el bajo rendimiento del mercado de trabajo en la década de 1990, los resultados sociales y del mercado de trabajo han mejorado considerablemente desde 2000 en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En efecto, tras aumentar de 8 a casi 11 por ciento entre 1991 y 2000, la tasa de desempleo de la región disminuyó de manera ininterrumpida hasta alcanzar el 6,3 por ciento en 2013 (aunque en 2015 aumentó ligeramente a 6,5 por ciento). Se trata de la disminución más marcada que se haya observado en todas las regiones de la OIT en los últimos quince años. En paralelo a la caída de la tasa de desempleo en la región, la proporción de la población con empleo ha crecido (de 57,3 por ciento en 2000 a 61 por ciento en 2015), lo cual significa que el crecimiento del empleo ha superado el crecimiento de la población en edad de trabajar. Durante el mismo periodo, las condiciones sociales también registraron importantes mejoras. La proporción de trabajadores pobres en el empleo (a saber, trabajadores que viven con menos de 3,1 USD por día) se redujo en más de la mitad, pasando de 17,8 por ciento en 2000 a 8,2 por ciento en 2015. De la misma manera, se ha observado una caída drástica de la desigualdad de ingresos en la mayoría de los países de la región.

... impulsados por políticas sociales innovadoras.

En parte, el sólido crecimiento económico de la región ha sustentado estos avances. En efecto, entre 2000 y 2015, se registró una tasa de crecimiento anual media del PIB de más de 3 por ciento. Sin embargo, la participación activa de los gobiernos y de los interlocutores sociales también ha sido esencial para enfrentar los desafíos sociales y promover la calidad del trabajo. Por un lado, varios países emprendieron esfuerzos considerables para ampliar los sistemas nacionales de seguridad social, aprovechando el crecimiento del empleo formal. Por otro lado, los programas de transferencias condicionadas (PTC), centrados en mejorar las condiciones de vida de la población y en

brindar protección social a individuos que no estuvieran cubiertos por sistemas contributivos, han sido un elemento clave de las estrategias adoptadas en la región. Cabe resaltar que en 2013 la región invirtió el 0,4 por ciento del PIB en estos programas, los cuales beneficiaron a más del 21 por ciento de la población. Comparativamente, en 2000, el gasto en PTC ascendió al 0,1 por ciento del PIB y estos programas beneficiaron a menos del 6 por ciento de la población. Por último, durante el último decenio varios países de la región han apostado por la puesta en marcha de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) con miras a resolver una amplia gama de problemas sociales y del mercado de trabajo. Entre 2000 y 2010, el gasto en PAMT aumentó en todos los países con información disponible.

Pese a los avances notables, aún no se ha completado el giro hacia una economía impulsada por el conocimiento y basada en empleos de mayor calidad...

Hasta cierto punto, el conjunto de estos logros esconde el hecho de que el ritmo y la calidad de los cambios en lo que concierne a la composición estructural del mercado de trabajo han sido menos espectaculares. Sobre todo, en el último decenio, la transición hacia empleos productivos de calidad ha sido menos marcada en América Latina y el Caribe que en otras regiones. A nivel regional, el tamaño del sector de los servicios registró un crecimiento modesto (pasando del 60,8 al 63,3 por ciento del total del empleo), mientras que el empleo en el sector agrícola creció ligeramente (2,5 puntos porcentuales) y el empleo en la industria se mantuvo estable. Se observa una tendencia opuesta en otras regiones, donde el fuerte crecimiento del empleo en el sector de los servicios estuvo acompañado por la caída en el empleo agrícola. Además, tanto el nivel de calificaciones de la fuerza de trabajo como su distribución ocupacional ha mejorado apenas marginalmente. De hecho, entre 2000 y 2015, el empleo en ocupaciones que requieren trabajadores altamente calificados registró un alza limitada, del 17,6 al 19,9 por ciento, mientras que las proporciones de empleo en ocupaciones que requieren trabajadores medianamente y poco calificados cayeron 0,6 y 1,5 puntos porcentuales, respectivamente. Estas tendencias sugieren que la terciarización del empleo no se ha traducido en la creación de empleos que requieren de trabajadores más calificados.

Asimismo, pese a avances recientes, se siguen observando niveles elevados de empleo informal. Se trata de una de las principales preocupaciones de la región. En 2013, el empleo informal equivalía a casi la mitad del total del empleo no agrícola (46,8 por ciento). Aunque existen pocos datos históricos, se observa que la proporción del empleo informal creció durante la primera mitad de la década de 2000 para situarse en 52 por ciento del total del empleo no agrícola en 2005, antes de caer gradualmente a los niveles actuales. Como consecuencia, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aún tienen una proporción de empleo informal superior a la de países con niveles de ingresos similares en otras regiones geográficas. Por ejemplo, en Bolivia, Honduras y Nicaragua, la proporción del empleo informal (en el empleo total no agrícola) sigue superando el 70 por ciento, mientras que en Colombia, México y el Perú equivale a más del 50 por ciento. Por su parte, en los países de África y Asia Central con niveles de ingresos similares, el empleo informal suele ser inferior al 50 por ciento.

La lenta transformación del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe tiene en parte su origen en el limitado crecimiento de la productividad del trabajo, que ha pasado de un promedio anual de 0,5 por ciento en la década de 1990 al 0,7 por ciento desde inicios de la década de 2000. Pese a los fuertes aumentos registrados en ciertos países, la tasa promedio de crecimiento de la productividad observada en la región desde 2000 es inferior a las de todas las demás regiones. Entre 2000 y 2015, la segunda tasa de crecimiento de la productividad más reducida, después de la de América Latina y el Caribe, fue la de Asia Central y Occidental, que se situó en 2,8 por ciento.

... lo cual ha tomado relevancia en el contexto de la actual desaceleración económica y de sus consecuencias en términos sociales y de empleo.

Desde 2012, el crecimiento del PIB ha registrado una tendencia a la baja (e incluso se contrajo en 2015). Se espera que el crecimiento de la economía de la región sea significativamente inferior al promedio mundial durante los próximos años debido, en gran parte, a la disminución de la demanda externa (en particular, de China) y a la caída de los precios de los productos

primarios. Este proceso ha puesto en evidencia ciertas debilidades estructurales acumuladas en la economía de la región (p. ej., la baja productividad) y la excesiva dependencia de la exportación de productos de base durante los años de auge.

Tanto la recesión como la prolongada desaceleración han empezado a tener considerables efectos negativos sobre las condiciones sociales y de empleo. En 2015, la tasa de desempleo regional en América Latina y el Caribe registró su segundo incremento anual consecutivo y alcanzó el 6,5 por ciento de la población activa. Asimismo, se espera que en 2016 el crecimiento del empleo se sitúe apenas en un 1,2 por ciento, mientras que entre 2008 y 2013 se había observado un crecimiento promedio de 2,7 por ciento. Como consecuencia, los logros obtenidos desde la década de 2000 en términos de inclusión social y de calidad del trabajo se han estancado recientemente e, incluso, empiezan a revertirse. Por ejemplo, el índice de Gini, que mide la desigualdad de ingresos, aumentó entre 2012 y 2013 en 8 de los 13 países con información disponible.

De cara al futuro, es necesaria una nueva estrategia de política que aborde las vulnerabilidades existentes y ayude a los países en su transición a un nuevo modelo de crecimiento...

Es necesaria una reorientación en la estrategia de política que evite que la actual desaceleración se traduzca en un estancamiento estructural, al mismo tiempo que permita sustentar nuevos avances económicos y sociales y evitar un retroceso respecto de los logros alcanzados en el ámbito social y del mercado de trabajo. Es muy posible que las ganancias potenciales de una mayor participación laboral ya hayan alcanzado un tope. Además, se ha observado que las fuentes tradicionales de crecimiento de la región generan una elevada volatilidad macroeconómica, con efectos secundarios negativos sobre el bienestar de los individuos. Por lo tanto, los avances sociales y del mercado de trabajo en el futuro dependerán esencialmente del giro que dé la economía hacia especializaciones más competitivas, de un crecimiento más marcado de la productividad y de la existencia de políticas públicas que promuevan este cambio. Por esta razón, es necesario un nuevo enfoque de

política que complemente las políticas innovadoras de apoyo a los ingresos puestas en marcha en decenios anteriores (como los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas implementados generalmente durante crisis anteriores) con políticas orientadas a incrementar y mejorar la cantidad y la calidad de la demanda y de la oferta de trabajo, ya sea de manera directa (p. ej., creación de empleo) o indirecta (p. ej., capacitación), como es el caso de las PAMT.

... y, de acuerdo a la evidencia empírica, las PAMT pueden ser un pilar central de las políticas sociales y del mercado de trabajo encaminadas a apoyar esta transición...

Un sistema de PAMT funcional en la región, así como en otras partes del mundo, puede garantizar una actualización constante de las calificaciones de los trabajadores, mejorar la calidad del ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, y promover directa o indirectamente la creación de empleos productivos. De manera más general, un conjunto completo de PAMT puede apoyar y facilitar sustancialmente el giro del mercado de trabajo de América Latina y el Caribe hacia especializaciones económicas de alto valor agregado y aumentar el crecimiento de la productividad de la región. Cabe resaltar que estas políticas no son capaces únicamente de intensificar el rendimiento de los participantes en el mercado de trabajo de manera sostenida, sino que también tienen el potencial de mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias, sobre todo, en países emergentes y en desarrollo, donde las PAMT aspiran a alcanzar múltiples objetivos. En efecto, en estos países, además de mejorar la empleabilidad de los participantes, muchas veces estas políticas pretenden abordar desafíos a más largo plazo, como la reducción de la pobreza y el desarrollo en el ámbito comunitario. Debido a este enfoque de múltiples objetivos, las PAMT constituyen un pilar fundamental de los pisos nacionales de protección social en la región. Por lo tanto, a nivel nacional, un conjunto completo de PAMT puede contribuir a una mayor equidad de manera sostenida y a mejorar la movilidad del empleo y la calidad del trabajo, incrementando de manera más general el potencial de cada individuo, así como el del conjunto de la economía.

Este informe presenta un análisis bibliográfico detallado y un meta-análisis de las evaluaciones de impacto de PAMT implementadas en la región en los últimos dos decenios. Los resultados muestran que este tipo de intervenciones pueden ayudar en gran manera a mantener el empleo productivo en la región (aunque aún es necesario investigar más a fondo para obtener resultados sobre aspectos más específicos). En particular, la evidencia disponible a la fecha sugiere que los programas de capacitación, las subvenciones al empleo y los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento han sido globalmente eficaces en la región (a pesar de que se conoce poco sobre estos últimos dos tipos de PAMT). Asimismo, se observa que los programas de empleo público pueden aumentar de forma eficaz los niveles de vida de los beneficiarios durante la participación, aunque no queda claro si ayudan a mejorar la empleabilidad. Asimismo, se sabe muy poco sobre la eficacia de los servicios públicos de empleo de la región. En el caso de todos los tipos de intervenciones activas, el meta-análisis muestra que tanto el diseño, como la focalización y la implementación de la política son esenciales para garantizar su eficacia.

... aunque actualmente las PAMT suponen un recurso cuyo potencial no ha sido totalmente explotado en la región.

Pese al papel creciente de las PAMT en la región, tanto su cobertura como la calidad de los servicios brindados siguen acuciando carencias que restringen el papel potencial de estas políticas como herramientas para promover un empleo sostenible. Particularmente, si bien el gasto público en PAMT ha aumentado en la región, solo en algunos países (como la Argentina, el Brasil y Chile) se observa un nivel de gasto en PAMT como porcentaje del PIB comparable a los niveles registrados en países con ingresos más altos. En otros países de América Latina y el Caribe, o bien no existe este tipo de políticas o bien los niveles de gasto son exigüos. Tal es el caso del Ecuador, México y el Perú, donde el gasto es inferior a 0,1 por ciento del PIB, es decir, apenas una fracción del gasto destinado a los PTC.

Además, este informe muestra que pese a tener una amplia variedad de objetivos, muchas de las PAMT implementadas en la región se centran en

solo un tipo de intervención, en vez de proveer un conjunto más completo de medidas. Como se observa en el Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT elaborado en el marco del presente proyecto de investigación, las iniciativas de capacitación son el tipo de PAMT más popular en América Latina y el Caribe en términos de incidencia y de proporción del gasto. En efecto, el 44 por ciento de las PAMT puestas en marcha en los países analizados o bien se han centrado exclusivamente en la capacitación o bien cuentan con un componente de capacitación. Aunque las políticas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento también son populares, solo equivalen a una cuarta parte de todas las PAMT implementadas. De este modo, los resultados presentados en este informe no solo resaltan la necesidad de hacer uso de otro tipo de PAMT, así como de un conjunto más completo de este tipo de políticas, sino también de explotar las complementariedades y sinergias con políticas que ya están en fase de ejecución. Por ejemplo, el informe muestra que los programas no contributivos (y, en particular, los PTC) constituyen un muy buen canal para la articulación de las PAMT con miras a promover la creación de empleos sostenibles y de calidad.

Un cambio en la estrategia de política capaz de aprovechar las innovaciones previas exige, primero, una mejora en el diseño de las PAMT...

Para complementar el análisis bibliográfico y el meta-análisis, se llevaron a cabo evaluaciones de impacto en tres países (la Argentina, Colombia y el Perú) con la finalidad de llenar ciertos vacíos de conocimiento y entender mejor los efectos de las PAMT, sobre todo, en América Latina y el Caribe. Los resultados ponen de relieve la necesidad de mejorar el diseño de las PAMT en la región para que los países puedan aprovechar plenamente los efectos positivos de estas políticas. Esta nueva evidencia empírica, muestra que si las PAMT son diseñadas y ejecutadas de manera adecuada, tienen el potencial de mejorar las perspectivas sociales y del mercado de trabajo de los participantes y que pueden incluso autofinanciarse (p. ej., mediante una reducción de las transferencias sociales contributivas y no contributivas). El presente informe sugiere las siguientes mejoras en el diseño:

- *Explotar las complementariedades y generar incentivos para aumentar la cantidad de beneficiarios de las PAMT:* Los países que deseen incrementar la eficacia y el alcance de las políticas instrumentadas deben aprovechar las complementariedades entre políticas del mercado de trabajo y reforzar los incentivos de participación en las PAMT. En este sentido, la experiencia de la Argentina demuestra que apoyar la transición de los beneficiarios de PTC tradicionales a programas orientados al mercado de trabajo puede mejorar la calidad del trabajo e incrementar la cobertura de los sistemas contributivos. Sin embargo, para ello serán necesarios incentivos que promuevan dicha transición, como: i) permitir que los participantes conserven los beneficios durante un periodo adecuado tras la obtención de un empleo (bajo ciertas condiciones); ii) ajustar los criterios para que no resulte demasiado complicado participar en la PAMT o en programas relacionados; y, iii) mejorar la focalización de los participantes y ampliar la población elegible. De la misma manera, los resultados de la evaluación del SPE colombiano, la Agencia Pública de Empleo, demuestran que uno de los principales obstáculos para aumentar la eficacia de la Agencia Pública de Empleo es su alcance limitado y el enfoque desproporcionado en algunas categorías de trabajadores y empresas (p. ej., grandes empresas de sectores específicos). Con miras a ampliar la cobertura y el alcance de los SPE, así como facilitar una correspondencia más eficaz entre solicitantes de empleo y vacantes disponibles, es importante: i) crear incentivos para que una amplia gama y cantidad de solicitantes de empleo y de empleadores se unan al sistema; y, ii) garantizar que el sistema se beneficie (en términos de cobertura) de vínculos con los otros tipos de políticas activas y pasivas puestas en marcha en el país (p. ej., programas de capacitación).
- *Adaptar la política al contexto específico, sobre todo, al del mercado de trabajo:* El informe también concluye que la eficacia de las PAMT depende del contexto. El meta-análisis muestra que los factores contextuales económicos y nacionales influyen considerablemente en la eficacia de las PAMT en América Latina y el Caribe. Por lo tanto, cualquier intento por desarrollar las PAMT debe tomar en consideración que su diseño debe basarse en un análisis de las necesidades sociales y del mercado de trabajo del país, así como en la comprensión de las complementariedades

con otras políticas existentes. Por ejemplo, la evaluación del programa de empleo público Construyendo Perú, sugiere que la probabilidad de encontrar y conservar un trabajo tras la conclusión de este tipo de programa depende (entre otros factores) de que la capacitación impartida esté adaptada a las necesidades productivas del mercado de trabajo regional. Cabe resaltar que sería muy importante incluir además a los interlocutores sociales en el diseño del programa (p. ej., al decidir los tipos de proyectos que serán financiados), puesto que ellos conocen las necesidades más urgentes de los trabajadores y los empleadores de la región. Por lo tanto, su inclusión permitirá garantizar que el programa se base en la demanda. En este sentido, la evaluación de la Agencia Pública de Empleo de Colombia sugiere que una mayor implicación de los interlocutores sociales podría ayudar a mejorar el contenido de los servicios del mercado de trabajo que brinda la Agencia.

*... además de una focalización de las intervenciones
de manera más cuidadosa...*

También es importante garantizar que las intervenciones sigan una estrategia clara y con una focalización bien definida. A este respecto, tanto la evidencia existente como los nuevos resultados de las evaluaciones de impacto resaltan las siguientes recomendaciones:

- *Garantizar que el programa beneficie a la totalidad de la población objetivo y promover la equidad:* Algunos aspectos del diseño del programa son esenciales para garantizar que todos aquellos que deban beneficiarse de la intervención tengan la oportunidad de hacerlo. Para ello, es necesario redoblar esfuerzos para garantizar el cumplimiento de las reglas de focalización y asegurarse que las iniciativas sean adaptadas a los individuos que más lo necesitan para evitar todo tipo de discriminación en la participación en el programa. Por ejemplo, la evaluación de Construyendo Perú sugiere un mejor cumplimiento de las reglas de focalización, sobre todo, en el ámbito local, es primordial para evitar que la participación de los individuos elegibles supere lo permitido, ya sea en términos del número de participaciones o de su duración. De esta manera, se garantizaría

que todos aquellos que merezcan participar se beneficien del programa. Además, es muy importante fijar un conjunto adecuado de reglas desde un principio. En efecto, los resultados del informe demuestran que si bien las PAMT son más eficaces entre determinados grupos como las mujeres, no siempre se ha dado la consideración adecuada a la inclusión de estos grupos en el marco de las PAMT. Por ejemplo, la evaluación del programa argentino de activación con múltiples componentes, el Seguro de Capacitación y Empleo, resalta la importancia de promover la inclusión de mujeres elegibles en las iniciativas de activación para reducir la brecha de género en las oportunidades del mercado de trabajo. Además, es fundamental ampliar la oferta de PAMT a zonas remotas de América Latina y el Caribe que, con frecuencia, son también las más pobres y tienen una mayor cantidad de beneficiarios potenciales. Obviamente y como se menciona más adelante, esto también implica garantizar que las instituciones del mercado de trabajo ubicadas en estas zonas remotas tengan la capacidad para ejecutar los programas.

- *Orientar los distintos componentes de las PAMT en función de las necesidades de los individuos:* El éxito de cualquier intervención dependerá también del nivel de adaptación de las políticas a las características de los individuos. Por ejemplo, es fundamental alinear las políticas de capacitación con las necesidades de calificaciones, las deficiencias educativas o la experiencia laboral. La evaluación de Construyendo Perú sugiere que adaptar el diseño de los componentes de capacitación para que coincidan con las necesidades y las características de los individuos ayudaría a mejorar los resultados de empleo. Por ejemplo, habida cuenta de la elevada proporción de mujeres entre los participantes del programa, se podría adaptar los componentes de capacitación a sus necesidades específicas. De la misma manera, la evaluación de la Agencia Pública de Empleo de Colombia muestra que los SPE son más eficaces cuando se brindan de manera presencial, que cuando se brindan en línea. No obstante, actualmente la mayoría de los usuarios recurren a los servicios en línea, porque con frecuencia residen en lugares muy alejados de cualquier centro del SPE. Como se menciona anteriormente, esto sugiere que los gobiernos deberían considerar ampliar el alcance de los SPE y conjugar diferentes

canales (incluyendo el uso de las nuevas tecnologías) para brindar sus servicios de una manera que se adapte a las necesidades de los individuos.

- *Adaptar las características del programa para que se alineen con aquellas que han tenido mayor eficacia:* De entre las diversas características de los programas de las PAMT, la duración parece ser una de las claves de su eficacia. Como muestra el meta-análisis, los programas de corta duración (cuatro meses o menos) tienen una probabilidad mucho menor de arrojar un impacto positivo sobre los resultados del mercado de trabajo. En efecto, como se menciona en la evaluación de Construyendo Perú, es probable que la considerable variación en términos del contenido, la calidad y la duración de las medidas de activación y de capacitación hayan disminuido las probabilidades de estar empleado al término del programa y de que dicho empleo sea de calidad. Por lo tanto, se recomienda que los componentes de capacitación tengan una duración (y una intensidad) apropiada, que tenga en cuenta las necesidades del mercado de trabajo local y las características de los individuos. Además, la evaluación del Seguro de Capacitación y Empleo en Argentina sugiere que la duración de la prestación es un aspecto fundamental del programa a tener en cuenta por parte de los grupos de bajos ingresos en su decisión de participar, por lo que su adaptación podría reforzar los incentivos a la participación en las PAMT.

... y prestar suficiente atención a una implementación adecuada de las PAMT.

Si se aspira a mejorar la eficacia de las PAMT, además de un diseño apropiado y de una focalización adecuada, se debe prestar atención suficiente a la implementación de estas políticas. Para ello, es necesario planificar cuidadosamente los recursos y las acciones institucionales necesarios para garantizar el funcionamiento de las actividades planeadas a lo largo (y más allá) de la duración de los programas y los servicios. Se trata de un aspecto particularmente importante en los países emergentes y en desarrollo, donde, como se menciona en el informe, la insuficiencia de capacidades institucionales para ejecutar plenamente las PAMT es un problema frecuente. El presente informe resalta la importancia de:

- *Consolidar las capacidades institucionales para apoyar la implementación de las PAMT:* Los resultados de las evaluaciones muestran que la insuficiencia de capacidades administrativas de parte de las oficinas regionales reduce el alcance y la eficacia de cualquier programa de cuya ejecución sean responsables. Por ejemplo, en la Argentina, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social creó una red de oficinas del SPE a nivel municipal para reforzar las capacidades institucionales del Seguro de Capacitación y Empleo. No obstante, esta capacidad institucional no fue implementada con la misma amplitud (en términos de la cantidad de oficinas y de despliegue en el tiempo) en todas las zonas del país, por lo que una gran cantidad de beneficiarios potenciales no tuvo la oportunidad de participar en el programa. De la misma manera, en el marco de Construyendo Perú, es posible que la limitada capacidad de las oficinas locales, responsables de seleccionar a los participantes del programa, haya sido una de las causas de la participación múltiple de ciertos individuos elegibles.
- *Mejorar el monitoreo durante la ejecución del programa:* Además de reforzar las capacidades institucionales, hace falta supervisar de manera continua y apropiada la implementación de las PAMT para garantizar que las políticas sean exitosas en alcanzar sus objetivos. Esto incluye supervisar regularmente las distintas actividades y dar seguimiento a la evolución de metas bien definidas. También es importante que las diferentes partes interesadas (p. ej., la agencia a cargo de ejecutar el proyecto, los gobiernos locales, el administrador del programa, los interlocutores sociales, entre otras) cooperen de cerca y se comuniquen constantemente entre ellas. De esta manera, estas medidas reducirían ciertas ineficiencias durante la implementación del programa como el uso inadecuado de recursos y reforzarían los objetivos de equidad, al garantizar que todos aquellos que deban beneficiarse del programa tengan la oportunidad de hacerlo.
- *Reducir los trámites burocráticos y evitar las ineficiencias administrativas:* El exceso de requisitos administrativos puede menoscabar el funcionamiento de las PAMT en la región, así como limitar la participación en

este tipo de programas. Por ejemplo, algunos SPE padecen de una duplicación de competencias entre los diferentes proveedores de servicios del mercado de trabajo y de requisitos administrativos excesivos tanto para los solicitantes de empleo como para las empresas que utilizan el sistema. En el caso de Colombia, sería recomendable, por un lado, una transición hacia un sistema del SPE más flexible que se caracterice por el aprovechamiento de las sinergias entre los distintos proveedores públicos y privados de servicios del mercado de trabajo, y, por el otro, que tanto los solicitantes de empleo como los empleadores puedan utilizar la Agencia Pública de Empleo como canales complementarios (y no exclusivos) para la búsqueda de empleo.

Por último, promover la elaboración de evaluaciones rigurosas para la formulación de políticas basada en la evidencia contribuiría al éxito de estas medidas.

La elaboración de una estrategia adecuada para el diseño, la focalización y la implementación de PAMT es una tarea extremadamente compleja, sobre todo, si se aspira a alcanzar múltiples objetivos en el marco de una sola intervención. De esta forma, soluciones que parecerían razonables a primera vista podrían resultar erróneas o menos eficaces en un contexto nacional específico, lo que se traduciría en ineficiencias que, de no ser resueltas adecuadamente, podrían a su vez limitar la eficacia de la inversión pública. Por esta razón, sería recomendable adoptar un enfoque basado en la evidencia empírica rigurosa que permita evaluar adecuadamente cuáles son las soluciones eficaces y en qué circunstancias específicas deben adoptarse. Para ello, los gobiernos deben: i) involucrarse activamente en la planificación de una fase de evaluación en el marco de cada proyecto (o, por lo menos, en el caso de proyectos de gran escala y/o innovadores); ii) recolectar los datos necesarios para llevar a cabo una evaluación de impacto rigurosa; y, iii) revisar la estrategia de política sobre la base de los resultados de la evaluación. Claramente, las conclusiones de las evaluaciones realizadas en otros países también son útiles y pueden ser retomadas en las fases de diseño y ejecución. Sin embargo, se debe reflexionar sobre hasta qué punto se verían afectados los mismos resultados por objetivos,

necesidades y circunstancias diferentes. Por último, es importante tomar en cuenta que tanto la calidad de las evaluaciones de impacto como la de la asesoría en materia de política dependerán en gran parte de la amplitud de la recolección y la disseminación de datos por parte de los gobiernos, los interlocutores sociales y los órganos institucionales.

CAPÍTULO 1

MERCADO DE TRABAJO Y CAMBIOS SOCIALES: AVANCES RECIENTES Y NUEVOS DESAFÍOS

INTRODUCCIÓN

Gracias al considerable crecimiento económico registrado durante el último decenio y a una serie de importantes innovaciones en materia de política, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han logrado una mejora significativa en lo que respecta a los resultados del mercado de trabajo y a la inclusión social. La tasa de participación laboral ha aumentado y la tasa de desempleo de la región sigue siendo considerablemente inferior a los niveles registrados durante la década de 2000, pese al alza observada en los últimos dos años. Lo anterior ha permitido sacar a 70 millones de latinoamericanos de la pobreza desde 2000 y a disminuir la proporción de trabajadores pobres en más de la mitad. Los gobiernos de la región han redoblado esfuerzos para promover la inclusión en el mercado de trabajo y para mejorar el nivel de vida. Asimismo, en casi todos los países se ha incrementado el gasto público social y la cobertura de la protección social se ha extendido.

Sin embargo, el reciente deterioro de la coyuntura económica ha puesto de manifiesto que todavía quedan por resolver una serie de problemas macroeconómicos y del mercado de trabajo. Por un lado, el crecimiento de la productividad se ha estancado desde la década de 2000, lo cual en tiempos recientes ha resultado en un crecimiento económico inferior. Por otro lado, aún se observa una alta proporción de empleo informal y elevados niveles de desigualdad. En algunos casos, ambos indicadores superan significativamente los registrados en muchos otros países emergentes y en desarrollo. A corto plazo, algunos de los grandes países latinoamericanos como la Argentina y el Brasil deberán lidiar con un crecimiento débil o negativo (el Brasil entró en recesión en 2015), que a su vez tendrá efectos de arrastre sobre la región. A mediano plazo, ya que se espera que el crecimiento del PIB en la región se desacelere y que siga un ritmo más moderado,

los logros continuos en materia de empleo de calidad y de progreso social dependerán en gran medida de la puesta en marcha de políticas efectivas. Los objetivos de este capítulo son esbozar un panorama de los avances en el mercado de trabajo en América Latina y el Caribe (Apartado A); analizar las tendencias en materia de pobreza, desigualdad y calidad del empleo (Apartado B); describir la influencia de las políticas públicas sobre estas tendencias (Apartado C); y presentar el resto del informe (Apartado D).

A RENDIMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO

Mejora en los indicadores del mercado de trabajo desde la década de 2000

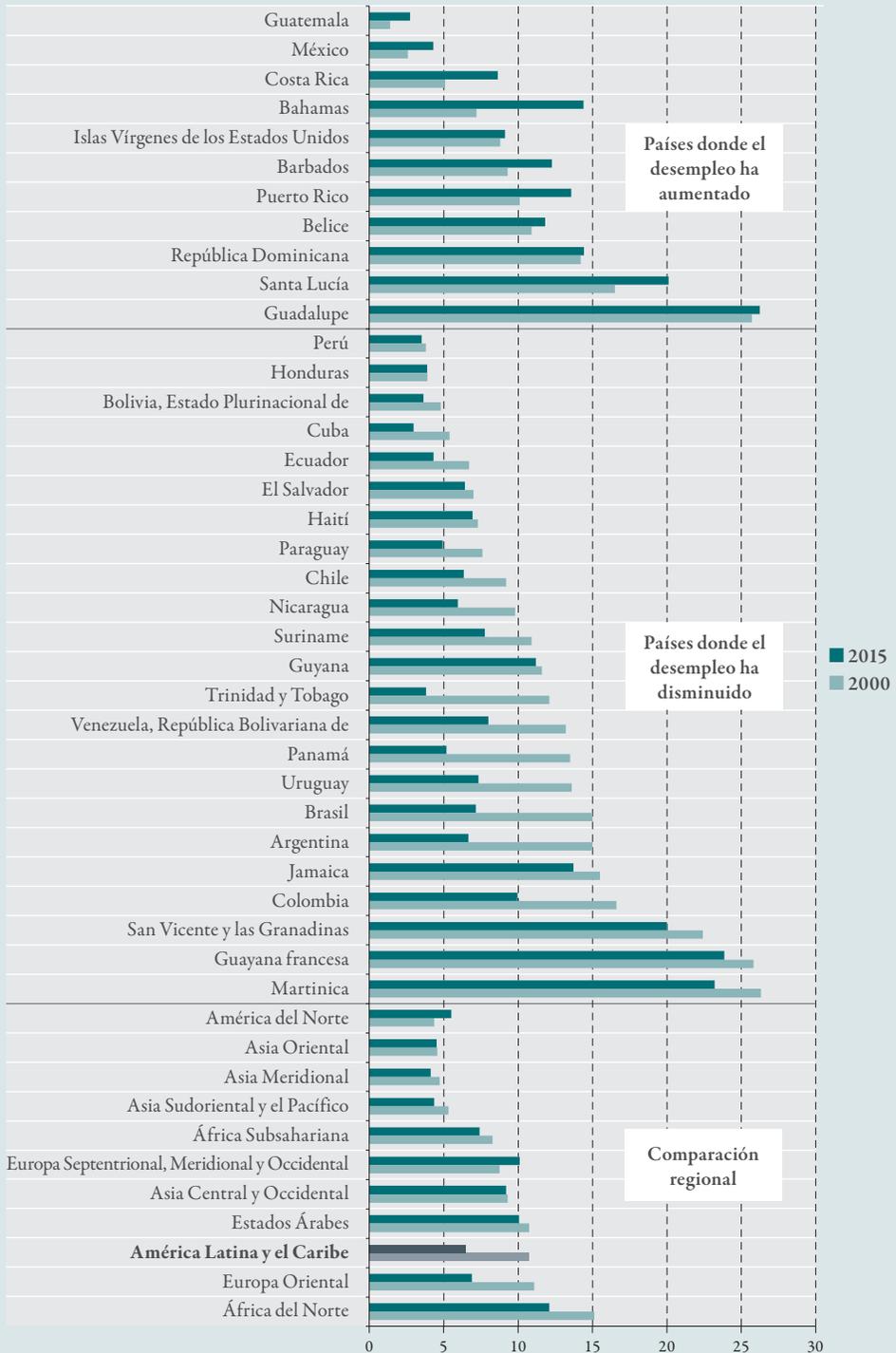
Tras el bajo rendimiento registrado en el mercado de trabajo en la década de 1990, tanto el empleo como el desempleo mejoraron considerablemente desde el año 2000 en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.¹ Si bien la tasa de desempleo de toda la región se incrementó de 8 por ciento a 10,7 por ciento entre 1991 y 2000, desde entonces ha registrado una caída sostenida y en 2013 alcanzó el 6,3 por ciento (en 2015, aumentó modestamente a 6,5 por ciento). Se trata de la disminución más marcada que se haya observado en todas las regiones del mundo en los últimos quince años.² En varios países (p. ej., la Argentina, el Brasil, Colombia y el Uruguay), se han logrado mejoras particularmente notables en el mercado de trabajo con reducciones en la tasa de desempleo casi a la mitad entre 2000 y 2015 (véanse el Gráfico 1.1 y el Cuadro 1.1 en el apéndice de este capítulo). En paralelo a la caída de la tasa de desempleo en la región, la proporción de la población con empleo ha aumentado, lo cual significa que el crecimiento del empleo ha superado el crecimiento de la población en edad de trabajar. En efecto, la tasa total de empleo de la región pasó de 57,3 por ciento en 2000 a 61 por ciento en 2015. Solo se observan tasas de empleo superiores en Asia Oriental (66,3 por ciento), en Asia Sudoriental y el Pacífico (66,9 por ciento) y en el África Subsahariana (65 por ciento). A pesar de estos logros agregados, entre 2000 y 2015 las tasas de desempleo crecieron en 11 de los 34 países de la región, en algunos casos gradualmente y en otros como consecuencia de la crisis financiera internacional. Además, recientemente el panorama del mercado de trabajo se ha deteriorado y se espera que la tasa de desempleo de la región aumente ligeramente en los próximos años (véase más adelante).

Entre 2000 y 2015, la tasa de participación laboral de la región pasó de 64,4 a 65,2 por ciento, aunque el estallido de la crisis financiera internacional ha revertido parcialmente este incremento inicial. La brecha entre géneros en lo que respecta a la tasa de participación laboral persiste, pese a

¹ El informe sigue la clasificación regional de la OIT. Véase OIT (2016b) para una lista completa de países por región.

² En la comparación entre regiones, es importante considerar los diferentes papeles del empleo informal y del subempleo. Véase Sengenberger (2011) para más detalles.

Gráfico 1.1. Tasas de desempleo en América Latina y el Caribe y en otras regiones, 2000–2015
(porcentajes)

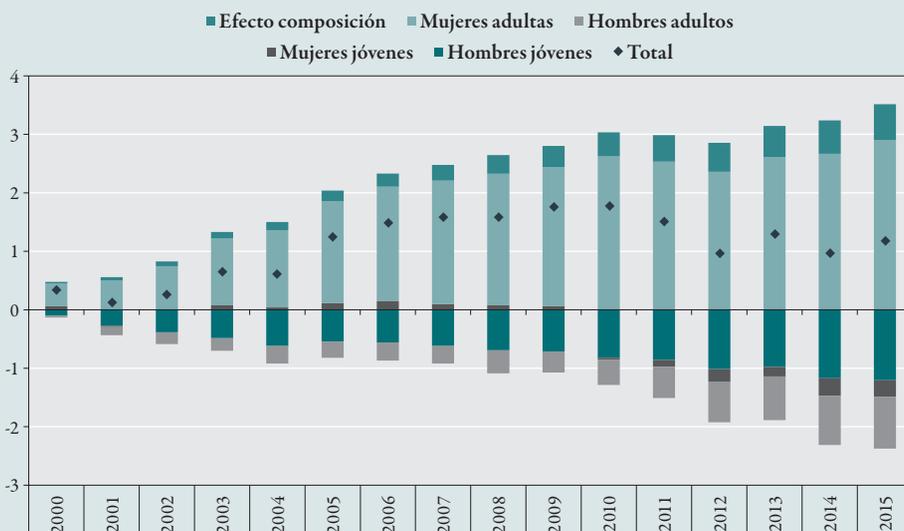


Nota: Los datos de 2015 son preliminares.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos *Trends Econometric Models* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

una disminución sustancial. Esta mejora es el resultado de una baja en la tasa de participación laboral entre hombres adultos (de 81 a 78,4 por ciento) y de un aumento en la tasa de participación laboral entre mujeres adultas (de 48,1 a 52,6 por ciento). Si bien en América Latina y el Caribe la tasa de participación laboral de las mujeres aún es baja en comparación a otras regiones, la reducción de la brecha entre géneros es una de las más importantes observadas en todas las regiones (OIT, 2016a). Durante el mismo periodo, la tasa de participación laboral juvenil se redujo (de 54,7 a 49,6 por ciento) en parte como consecuencia de un alza en la inscripción a la educación terciaria.³ El incremento en la tasa de participación laboral se debe principalmente a la entrada de mujeres adultas (25 a 64 años) al mercado de trabajo y a un aumento de la proporción de adultos en la población de la región debido a cambios demográficos. Se trata del denominado “efecto composición” ilustrado en el Gráfico 1.2.

Gráfico 1.2. Cambios en la tasa de participación laboral regional por edad y sexo, 1999=0



Nota: Por “efecto composición” se entiende el efecto de los cambios en la distribución de la edad de la población sobre el total de la tasa de participación laboral. En las otras categorías se integran los efectos de los cambios en la tasa de participación laboral de grupos específicos sobre el cambio total de la tasa de participación laboral.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos *Trends Econometric Models* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

³ Véase Bassi et al. (2012) para una descripción de las tendencias en el rendimiento de los jóvenes en América Latina y el Caribe dentro y fuera del mercado de trabajo.

Cambios apenas marginales en la composición estructural del empleo

En los últimos decenios, han ocurrido cambios profundos en las economías y los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe. Si bien estos cambios han contribuido considerablemente a la creación de una cantidad suficiente de empleos como para ocupar a una fuerza de trabajo en crecimiento (véase más adelante) y han sustentado mejoras en los niveles de vida (como se discute en el Apartado B), con frecuencia el ritmo al que estas transformaciones han moldeado la composición del mercado de trabajo no ha sido el esperado, sobre todo, si se le compara con otras regiones geográficas. Ahora que el ritmo de crecimiento económico se desacelera, será esencial garantizar una transición hacia una economía más calificada y formal para sustentar la creación de empleos de calidad.

Cabe mencionar que la composición sectorial del empleo ha cambiado a lo largo del último decenio, en parte, debido al incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral. En total, entre 2000 y 2015 la participación del sector agrícola en el total del empleo cayó de 17,5 a 15 por ciento. Durante el mismo periodo, la participación de la industria en el empleo se mantuvo estable (21,6 por ciento en 2000 y 2015), mientras que la participación del sector servicios aumentó de 60,8 a 63,3 por ciento (Gráfico 1.3).⁴

Estos importantes cambios sectoriales concuerdan con los observados en otras regiones en los últimos decenios, aunque en general la transformación ha sido menos marcada en América Latina y el Caribe.⁵ Además, los datos regionales no ponen en evidencia las amplias diferencias que existen entre países. Por ejemplo, la participación del sector servicios en el empleo supera el promedio regional en países como la Argentina (73,4 por ciento), Chile (67,2 por ciento) y Venezuela (73,5 por ciento). Por su parte, si bien en el Brasil, Colombia y México tuvo lugar un alza durante el último decenio

⁴ El empleo masculino se distribuye de la manera siguiente: 19 por ciento en el sector agrícola, 27,2 por ciento en la industria y 53,8 por ciento en el sector servicios. El empleo femenino se distribuye de la manera siguiente: 8,8 por ciento en el sector agrícola, 12,2 por ciento en la industria y 79 por ciento en el sector servicios.

⁵ Por ejemplo, entre 2000 y 2015 la participación del sector agrícola en el empleo se redujo en Asia Oriental (de 46 a 26,3 por ciento), en Asia Sudoriental y en el Pacífico (de 48 a 33,9 por ciento) y en los Estados Árabes (de 17,8 a 11,4 por ciento), mientras que ha permanecido relativamente alta en África del Norte (26,7 por ciento), África Subsahariana (53,8 por ciento) y Asia Meridional (44,6 por ciento). Véase OIT (2014a) para más detalles al respecto.

que concuerda con el promedio regional, la participación del sector servicios en el empleo sigue siendo inferior en Bolivia (49,4 por ciento), el Ecuador (55,3 por ciento) y el Perú (56 por ciento).⁶

Esta transformación también ha seguido un ritmo relativamente lento, lo que explica la proporción relativamente alta de la informalidad. Entre 2000 y 2015, la proporción de trabajadores asalariados y a sueldo en América Latina y el Caribe aumentó del 60 al 64,8 por ciento del total del empleo. Por el contrario, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia se redujo durante el mismo periodo del 27,9 al 26,1 por ciento del total del empleo, mientras que la proporción de trabajadores familiares auxiliares pasó de 7,7 a 5 por ciento. Por su parte, el porcentaje de empleadores en la fuerza de trabajo ha permanecido estable y apenas ha variado de 4,3 a 4,2 por ciento (Gráfico 1.3).⁷

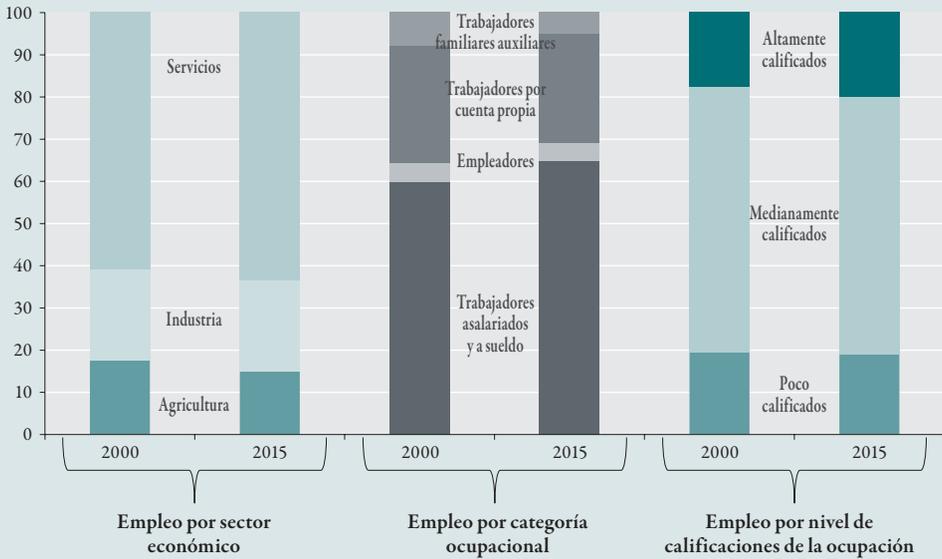
Incluso en este sentido existen diferencias entre países. Por ejemplo, la proporción de empleo asalariado y a sueldo respecto del total del empleo varía de más de 80 por ciento en las Bahamas, Barbados y Suriname, a 40 por ciento en Bolivia, 42 por ciento en Haití y 44 por ciento en Honduras (véase el Cuadro 1.2 en el apéndice de este capítulo para más detalles por país). Comparativamente, la proporción de empleo asalariado asciende a 79,2 por ciento en los Estados Árabes, 57 por ciento en Asia Oriental, 43,6 por ciento en Asia Sudoriental y el Pacífico, y 28,2 por ciento en el África Subsahariana.

Finalmente, el nivel de competencias de la fuerza de trabajo ha mejorado solo marginalmente. Entre 2000 y 2015, la proporción de ocupaciones que requieren de trabajadores poco calificados disminuyó del 19,6 al 19 por ciento del empleo, mientras que la proporción de ocupaciones que requieren de trabajadores medianamente calificados se redujo 1,5 puntos porcentuales y alcanzó el 61,1 por ciento del empleo. Por su parte, la

⁶ Base de datos *Trends Econometrics Model* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

⁷ El empleo asalariado y a sueldo equivale al 63,6 por ciento del empleo masculino y al 66,6 por ciento del empleo femenino. Los trabajadores por cuenta propia representan el 27,8 por ciento del empleo masculino y el 23,5 por ciento del empleo femenino. La proporción de trabajadores familiares auxiliares asciende al 3,4 por ciento del empleo masculino y al 7,2 por ciento del empleo femenino. Finalmente, la proporción de hombres y mujeres empleadores es del 5,2 por ciento del empleo masculino y del 2,7 por ciento del empleo femenino, respectivamente.

Gráfico 1.3. Empleo por sector, categoría ocupacional y nivel de calificaciones en América Latina y el Caribe (porcentajes)



Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos *Trends Econometric Models* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

proporción de ocupaciones que requieren de trabajadores altamente calificados se incrementó modestamente del 17,6 a 19,9 por ciento del empleo (Gráfico 1.3).⁸ Se trata, por lo tanto, de una transición apenas marginal hacia empleos que requieren de trabajadores altamente calificados, lo cual significa que la terciarización del empleo no se ha traducido plenamente en la creación de empleos que requieren de trabajadores más calificados. Los datos muestran que la oferta de calificaciones en la región (en términos de calidad y cantidad de las competencias adquiridas) ha sido en general inadecuada. Esto ha limitado la influencia de los avances en materia de competencias y educación sobre el modelo de desarrollo regional en los últimos diez años (OCDE, 2014).

⁸ En total, las mujeres tienen mayor representación que los hombres en las ocupaciones que requieren de trabajadores altamente calificados (23,5 por ciento del total del empleo frente a 17,5 por ciento, respectivamente).

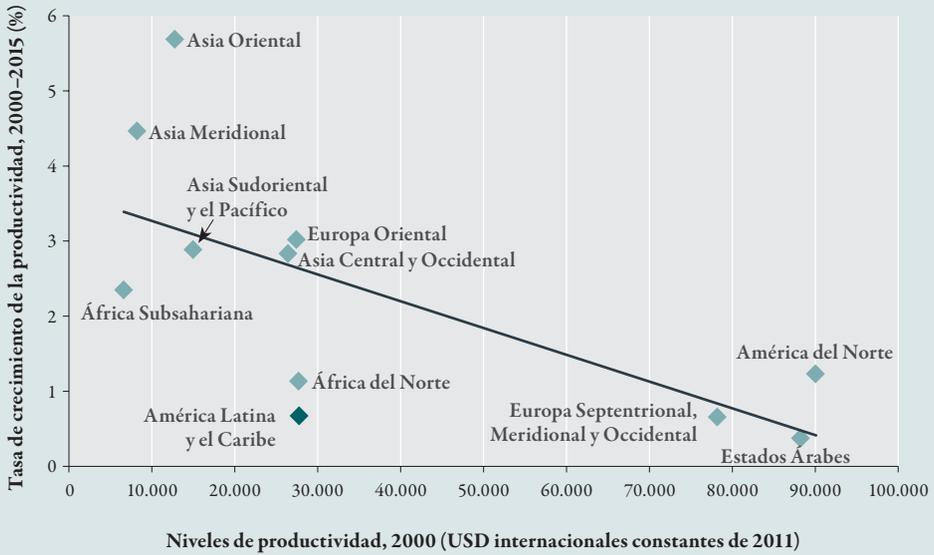
Estancamiento del crecimiento de la productividad

La lenta transformación del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe se ha traducido en una limitada tasa de crecimiento de la productividad del trabajo. Con frecuencia, la productividad laboral ha sido considerada el componente que falta en el crecimiento de la región (BID, 2014; Lora y Pagés, 2011). Cabe resaltar que el promedio anual de crecimiento de la productividad del trabajo⁹ aumentó de 0,5 por ciento en la década de 1990 a 0,7 por ciento desde inicios de la década de 2000. A los resultados relativamente positivos de algunos países como Cuba, Panamá y el Perú se contraponen un estancamiento de las tasas de crecimiento de la productividad en grandes economías como las del Brasil y México, que arrastran a la baja el promedio regional. Por consiguiente, las tasas de crecimiento de la productividad observadas en América Latina y el Caribe desde 2000 son inferiores a las de todas las demás regiones. Incluso en las regiones donde los niveles de productividad eran similares a los de América Latina y el Caribe en 2000 (p. ej., Asia Central y Occidental, Europa Oriental y África del Norte), se han registrado tasas de crecimiento de la productividad sustancialmente más elevadas (Gráfico 1.4).

Es esencial entender las razones que explican los bajos resultados en términos de productividad en América Latina y el Caribe. Tanto los bajos niveles de productividad como su estancamiento se explican principalmente por la predominancia de micro y pequeñas empresas (sobre todo en el sector informal), la insuficiencia de inversión en I+D, la oferta inadecuada de competencias, la falta de infraestructura pública y la ausencia de un acceso adecuado al crédito (véase el Recuadro 1.1 para más detalles al respecto; FMI, 2014). Al observar las tendencias recientes, se puede concluir que si bien la exportación de productos primarios ha impulsado el rendimiento económico de varias economías en la última década (sobre todo en América del Sur), este sector no podrá sustentar solo el crecimiento económico ni elevará la creación de empleos de manera suficiente en los años venideros. Como parte de su estrategia para incrementar los niveles de vida, la región deberá resolver el problema de los cuellos de botella del crecimiento de la productividad.

⁹ La productividad del trabajo se mide como la producción real por trabajador ajustada por la paridad del poder adquisitivo (PPA).

Gráfico 1.4. Tasas promedio de crecimiento de la productividad (2000–2015) y niveles de productividad (2000) por región



Nota: Los datos de 2015 son preliminares. El crecimiento de la productividad es calculado usando las tasas de crecimiento anual compuesto.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos *Trends Econometric Models* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

Recuadro 1.1. ¿Cómo se explican las reducidas tasas de productividad de América Latina y el Caribe?

Como se ha expuesto en el presente apartado, en comparación a la mayoría de los países desarrollados, emergentes y en desarrollo, en los países de América Latina y el Caribe se observan resultados limitados en lo que respecta al crecimiento de las tasas de productividad. Comparado al promedio mundial, el ingreso per cápita relativo en la región ha disminuido desde la década de 1960, pese a haber registrado un modesto repunte en la década de 2000. En efecto, la proporción del ingreso per cápita respecto del promedio internacional cayó de 117 por ciento en 1960 a 88 por ciento en 2000, mientras que en 2010 fue de 98 por ciento (BID, 2014; OCDE, 2014).

Bajo los decepcionantes resultados en la productividad observados en la región durante los últimos decenios subyace el reducido crecimiento de la productividad total de los factores (PTF). La producción económica depende tanto de la cantidad de insumos utilizados (trabajo y capital) como de la eficiencia en el uso de estos factores (la denominada, PTF). Si bien en América Latina y el Caribe el trabajo y el capital se han acumulado con mayor rapidez que en las economías de la OCDE (lo cual ha reducido

Recuadro 1.1. ¿Cómo se explican las reducidas tasas de productividad de América Latina y el Caribe? (cont.)

la brecha existente en el capital físico y humano de la región), entre 1960 y 2010 la productividad de ambos factores cayó de 78 a 53 por ciento respecto de los niveles de los Estados Unidos. La baja es aún más significativa si se le compara con países emergentes y en desarrollo en rápido crecimiento. Por ejemplo, durante el mismo periodo, la PTF de América Latina y el Caribe se redujo a la mitad del promedio de los países de Asia Oriental y del Pacífico.

Asimismo, en América Latina y el Caribe el crecimiento de la productividad depende de manera desproporcionada de una acumulación más acelerada del trabajo (en vez de apoyarse en la PTF o en el crecimiento del capital). Muestra de ello es que entre 2000 y 2010, apenas el 58 por ciento del crecimiento del PIB per cápita derivó del crecimiento de la PTF. Por su parte, la acumulación del trabajo fue responsable del 52 por ciento y la acumulación de capital contribuyó de manera negativa al crecimiento (-10 por ciento). Comparativamente, en China y en las economías asiáticas de rápido crecimiento, la PTF representa el 90 por ciento y el 72 por ciento del crecimiento, respectivamente. Habida cuenta de los límites naturales de la acumulación del factor trabajo (como se ha mencionado anteriormente, la tasa de participación laboral se estabilizó recientemente en la región), las ya reducidas tasas de crecimiento de la productividad de la región parecen además insostenibles. De lo anterior se deduce que la reciente desaceleración del crecimiento económico en la región no es una simple desviación temporal, sino el reflejo de un crecimiento potencial más limitado (BID, 2014).

No se puede atribuir los bajos niveles de productividad observados en la región únicamente a la composición sectorial de la economía, pues el crecimiento limitado de la productividad también afecta a varias industrias del sector servicios (p. ej., los servicios de logística). Cabe resaltar que la única excepción es la agricultura, la cual registró un rápido incremento de la productividad durante el último decenio. Como causas principales de la baja productividad, se puede mencionar, entre otras, la falta de adecuación de los servicios públicos, la existencia de entornos generalmente débiles para los negocios, la amplitud de la economía informal y la absorción reducida de las nuevas tecnologías. Una acción efectiva sobre estos problemas resultaría en beneficios considerables para la región: si se redujera la brecha de productividad con los Estados Unidos a la mitad (lo que supone un regreso a los niveles de 1960), el ingreso per cápita de América Latina y el Caribe podría duplicarse.¹⁰

¹⁰ Véase Powell (2013) para estimaciones alternativas de los beneficios resultantes del aumento de la productividad sobre el ingreso per cápita.

Deterioro reciente del panorama económico y del mercado de trabajo

En años recientes, las tasas de crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe se han desacelerado considerablemente y las previsiones apuntan a tasas de crecimiento más modestas (al igual que en las economías avanzadas).¹¹ Entre 2012 y 2015, se observó un PIB regional sustancialmente inferior al promedio mundial (1,8 por ciento frente a 3,3 por ciento). Lo anterior contrasta con los resultados observados durante la primera fase de la crisis, cuando el crecimiento del PIB superaba el promedio mundial (3,3 por ciento frente a 3,1 por ciento entre 2008 y 2011). Para el periodo 2016–2020, se espera que el crecimiento económico sea considerablemente menor al observado entre 2003 y 2008 (2,2 por ciento frente a 4,5 por ciento) e inferior al promedio mundial (3,9 por ciento). Esta desaceleración tiene origen en causas de naturalezas distintas. Se trata, en parte, de una tendencia cíclica parcialmente ligada a las recientes fluctuaciones de los precios de los productos de base. En efecto, los precios de todos los principales productos de exportación de la región como las bebidas, los metales y el petróleo han caído (–29 por ciento, –54 por ciento y –60 por ciento desde 2011, respectivamente).¹² Sin embargo, la desaceleración también se explica por factores estructurales que, como se ha mencionado previamente, apuntan a un débil crecimiento de la productividad (FMI, 2014).

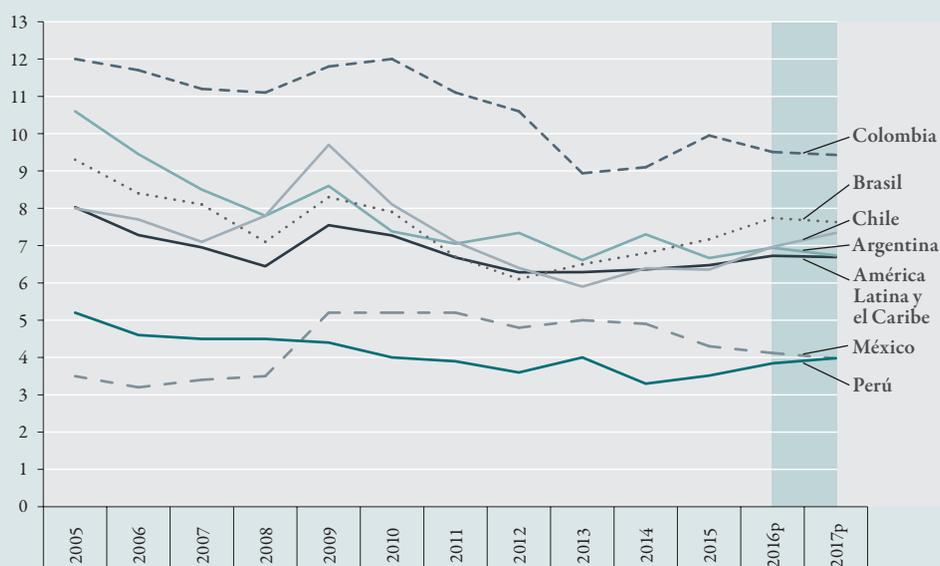
Tras un periodo inicial de resiliencia (hasta 2013), han comenzado a materializarse los principales efectos de esta desaceleración sobre los mercados de trabajo de la región. En los próximos años, dichos efectos podrían intensificarse en lo que atañe a la cantidad y la calidad del empleo (véase OIT, 2015c y 2016b para más detalles sobre las posibles consecuencias). En 2015, la tasa de desempleo regional registró un incremento anual por segundo año consecutivo y alcanzó el 6,5 por ciento de la fuerza de trabajo. Las proyecciones de desempleo sugieren una continuidad de esta tendencia, con una tasa de desempleo regional que alcanzaría el 6,7 por ciento en 2017 (OIT, 2016b). De manera similar, el crecimiento del empleo (en promedio, 2,5 por ciento entre 2000 y 2007, y 2,7 por ciento entre 2008 y 2013) cayó a 1,5 por ciento en 2015 y se espera que en 2016 se reduzca a 1,2 por ciento. Esta desaceleración ha afectado particularmente a los jóvenes, en cuyo caso se ha observado

¹¹ Por ejemplo, véase OIT (2015a; 2016b) y OCDE (2014).

¹² Los precios finales corresponden a octubre de 2015 (Base de datos de Precios de Productos Primarios del FMI).

un marcado deterioro de todos los principales indicadores del mercado de trabajo en los últimos años (OIT, 2015c). Asimismo, aún existen fuertes disparidades entre los países de la región y se prevé que se intensifiquen en los años venideros. Las tasas de desempleo han crecido especialmente en la Argentina, el Brasil y Colombia (6,7 por ciento, 7,2 por ciento y 10 por ciento en 2015, respectivamente). En el caso de Chile, México y el Perú (6,4 por ciento, 4,3 por ciento y 3,5 por ciento en 2015, respectivamente), se espera que las tasas de desempleo continúen con su tendencia a la baja (véase el Gráfico 1.5 para las previsiones hasta 2017 y el Cuadro 1.1 para información detallada por país). Por último, datos recientes demuestran que la desaceleración económica ha empezado a afectar también a la calidad del trabajo (OIT, 2015c).

Gráfico 1.5. Tasas de desempleo en países seleccionados de América Latina y el Caribe y promedio regional (porcentajes)



Nota: Los valores que se encuentran en la zona sombreada corresponden a previsiones (p).

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos *Trends Econometric Models* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

B LOGROS ALCANZADOS EN EL ÁMBITO SOCIAL: POBREZA, DESIGUALDAD Y CALIDAD DEL TRABAJO

Reducción a la mitad de los trabajadores pobres

La mejora en los resultados del mercado de trabajo de la región ha dado paso a una reducción sustancial de los niveles de pobreza. La proporción de trabajadores pobres (personas que viven con menos de 3,1 USD diarios) respecto del total de la población con empleo se mantuvo estable durante la década de 1990 y se redujo a menos de la mitad durante la década de 2000. Entre 2000 y 2015, dicha proporción pasó de 17,8 a 8,2 por ciento.¹³ De manera similar, si bien la proporción de casi pobres (individuos que viven con entre 3,1 USD y 5 USD diarios) disminuyó apenas en 1,2 puntos porcentuales durante la década de 1990, entre 2000 y 2015 pasó de 16,2 a 9,7 por ciento. A la inversa, en el mismo periodo la proporción de la clase media en desarrollo (entre 5 USD y 13 USD diarios) aumentó de 38,1 por ciento a 39,4 por ciento del total de la población con empleo. Más importante aún es el incremento registrado en la proporción de la clase media desarrollada y las clases superiores (más de 13 USD), que pasó de 27,8 a 42,6 por ciento del empleo total (Gráfico 1.6, panel A).¹⁴

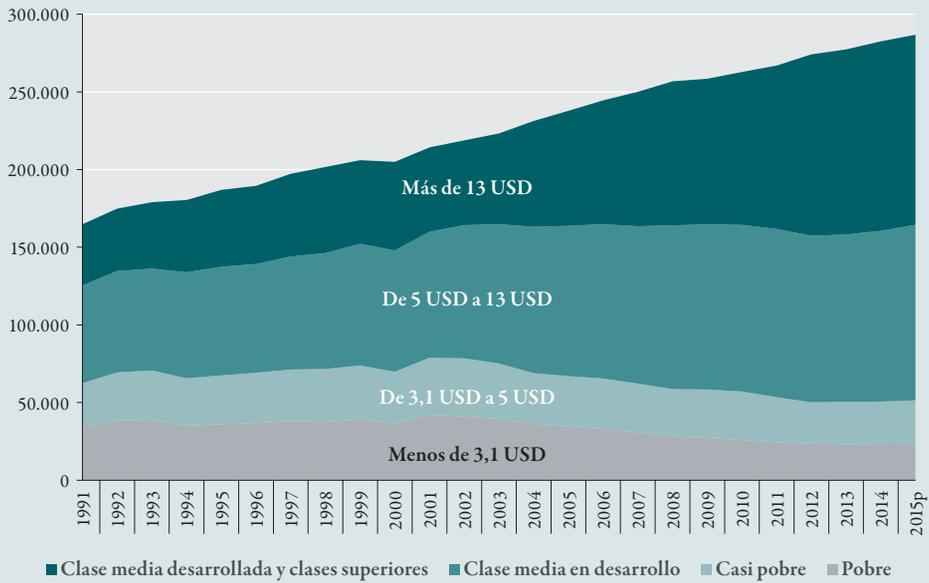
La proporción de la clase media desarrollada y las clases superiores en el total del empleo en América Latina y el Caribe aunque superior es comparable a los niveles observados en Asia Central y Occidental y en los Estados Árabes (33,5 por ciento y 32,4 por ciento en 2015, respectivamente). En otras regiones en desarrollo y emergentes como Asia Oriental, Asia Meridional y el África Subsahariana (15,4 por ciento, 2,9 por ciento y 3,8 por ciento para el mismo periodo, respectivamente), dicha proporción es considerablemente inferior a la de América Latina y el Caribe. En países como la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, se observa una proporción particularmente significativa de la clase media desarrollada y las clases superiores. Pese a avances notables, en países como el Ecuador, México y el Perú la proporción de la clase media desarrollada y las clases superiores respecto del empleo total aún es inferior al promedio regional. Por último, desde 2000 se observa

¹³ Para definir las clases económicas (entre ellas, los trabajadores pobres) se han tomado como referencia los niveles de consumo diario en 2005 ajustados por la PPA.

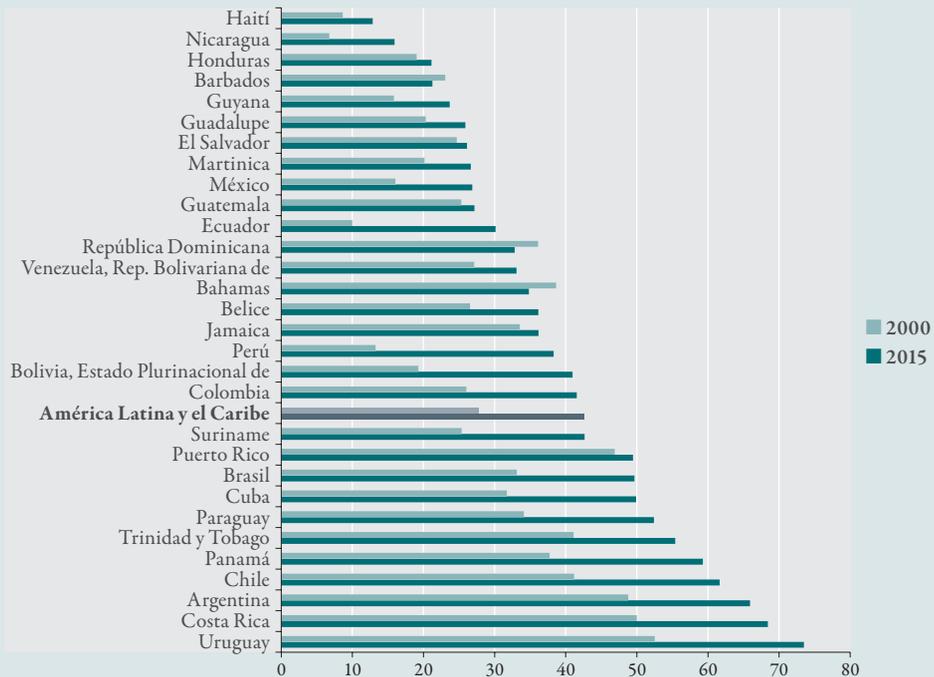
¹⁴ Se ha observado que las mejoras del ingreso laboral han sido uno de los principales propulsores de la reducción de pobreza en la región (Azevedo et al., 2013).

Gráfico 1.6. Composición del empleo por clase económica

Panel A: Empleo por clase económica (miles)



Panel B: Proporción de la clase media desarrollada y las clases superiores (más de 13 USD) en el empleo, países seleccionados (porcentajes)



Nota: Los datos de 2015 son preliminares (p).

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos *Trends Econometric Models* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

en las Bahamas, Barbados y la República Dominicana una disminución del tamaño relativo de la clase media desarrollada y las clases superiores (Gráfico 1.6, panel B).

Reducciones sustanciales de la desigualdad, pese al freno reciente en la tendencia a la baja

La caída de los niveles de pobreza es el resultado parcial de las mejoras en la distribución del ingreso. Se estima que la reducción en la desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe sustentó cerca de un tercio de la reducción de la pobreza extrema durante la década de 2000, mientras que los dos tercios restantes fueron el resultado del crecimiento económico (Lustig et al., 2013; OIT, 2015b).

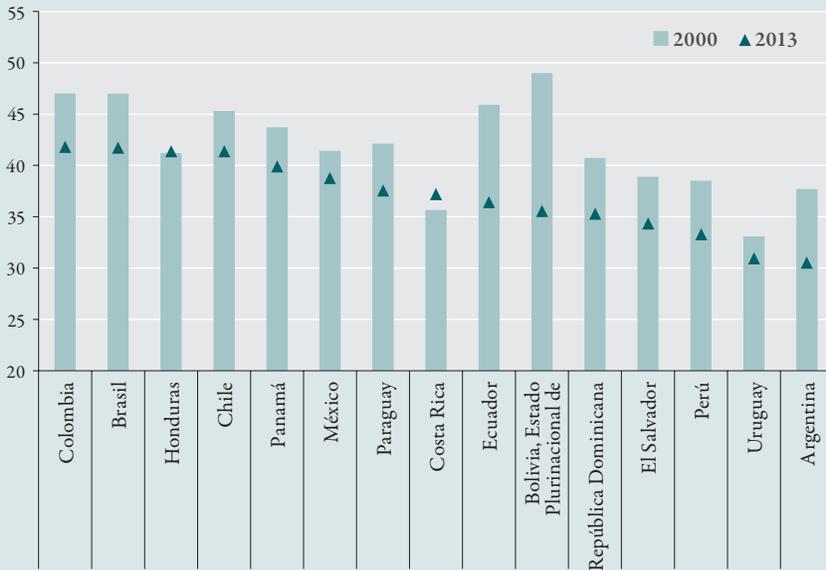
En casi todos los países de la región, la participación en el ingreso del 10 por ciento más rico de la población ha disminuido desde principios de la década de 2000. Se observa un descenso particularmente marcado en Bolivia (de 49 a 33,6 por ciento) y en el Ecuador (de 45,9 a 36,5 por ciento). En países como la Argentina, el Brasil, Colombia, la República Dominicana y el Perú, la participación en el ingreso del primer decil decreció cerca de cinco puntos porcentuales. Solo tuvo lugar un alza en la participación en el ingreso del decil más rico en Costa Rica (de 35,7 a 37,3 por ciento) y Honduras (de 41,2 a 41,5 por ciento; Gráfico 1.7, panel A). Entre 2000 y 2013, este descenso de la participación en el ingreso del decil más rico se tradujo en una tendencia a la baja del índice de Gini (a excepción de Costa Rica, Guatemala y Honduras). Se observa una caída más importante en países con altos niveles iniciales de desigualdad como Bolivia (de 0,64 a 0,47), el Brasil (de 0,64 a 0,55) y el Ecuador (de 0,56 a 0,47).¹⁵ No obstante, la desigualdad en América Latina y el Caribe sigue siendo alta en comparación a otras regiones. De hecho, la mediana del coeficiente de Gini asciende a 0,45, frente a un valor de 0,30 en los países de desarrollo, 0,42 en el África Subsahariana, 0,37 en Asia Oriental, 0,36 en Asia Meridional, los Estados Árabes y África del Norte y 0,34 en Europa Oriental y Central y Asia Occidental (Gráfico 1.7, panel B).

Pese a estos avances, los datos muestran que la reciente desaceleración económica ya ha ralentizado (y, en algunos casos, invertido) el ritmo de avance

¹⁵ Los datos corresponden al último año con información disponible.

Gráfico 1.7. Desigualdad de ingresos

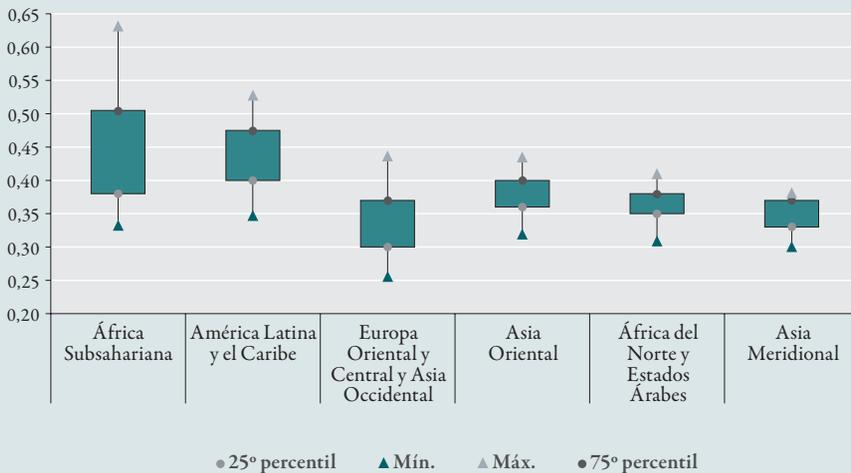
Panel A: Participación en el ingreso del decil más rico de la población (porcentajes)



Nota: Los datos de México corresponden a 2012.

Fuente: Cálculos de la OIT a partir de la Base de Datos sobre Pobreza e Igualdad del Banco Mundial.

Panel B: Distribución del coeficiente de Gini por región geográfica, 2010



Nota: Los puntos mínimo y máximo hacen referencia a los países con los índices de Gini más bajos y más altos en cada región. La zona verde representa el rango intercuartílico de los índices de Gini por región.

Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de Alvaredo y Gasparini (2013).

de los indicadores sociales. En 9 de los 14 países con información disponible, se observa un incremento entre 2012 y 2013 en la participación en el ingreso del decil más rico de la población.¹⁶ Durante el mismo periodo, el coeficiente de Gini aumentó en 8 de los 13 países con información disponible. Se trata de la primera alza generalizada del índice de Gini desde inicios de la década de 2000. En parte, estas tendencias son el resultado de un crecimiento menos dinámico en los salarios de la región. Efectivamente, tras el repunte moderado que tuvo lugar después de la crisis financiera internacional, la tasa de crecimiento de los salarios reales se ha reducido considerablemente (en 2013, se situó en 0,8 por ciento),¹⁷ alcanzando una cifra bastante inferior al promedio mundial de 1,8 por ciento registrado en 2013 y el nivel más bajo observado entre las regiones emergentes y en desarrollo.¹⁸ Solo en las economías avanzadas (0,2 por ciento en 2013) el crecimiento de los salarios fue menor que en los países de América Latina y el Caribe, en parte, como consecuencia de las medidas de consolidación fiscal adoptadas en la zona del euro (OIT, 2014c).

Predominio del empleo informal en el mercado de trabajo

Otro factor que socava considerablemente los esfuerzos por lograr mejoras económicas y sociales es la calidad relativamente baja de los empleos disponibles en el mercado de trabajo. La persistencia del empleo informal supone una de las principales preocupaciones para la región:¹⁹ en 2013, equivalía a casi la mitad (46,8 por ciento) del total del empleo no agrícola.²⁰ El empleo informal se compone principalmente del empleo informal en el sector informal (30,5 por ciento del total del empleo no agrícola). El empleo informal en el sector formal supone un 11,4 por ciento adicional del total del empleo no agrícola, a lo que hay que agregar la proporción de los trabajadores domésticos, la cual asciende a 4,9 por ciento (OIT, 2014d).

¹⁶ No hay datos disponibles para 2013 en el caso de México.

¹⁷ Los datos preliminares de 2014 sugieren una contracción salarial más marcada y una tasa de crecimiento anual de los salarios promedios de 0,3 por ciento (OIT, 2015c).

¹⁸ En efecto, en 2013 los salarios crecieron 0,9 por ciento en África, 3,9 por ciento en los Estados Árabes, 5,1 por ciento en Asia y el Pacífico y 5,8 por ciento en Europa Central y Oriental.

¹⁹ Según la 17a. Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (OIT, 2003), el empleo informal incluye "el número total de empleos informales, ya se ocupen éstos en empresas del sector formal, en empresas del sector informal, o en hogares [...]". Como parte de la definición, en el empleo informal se incluye: i) los trabajadores del sector informal y ii) los trabajadores empleados en el sector formal que no son objeto de ninguna legislación nacional laboral, de ninguna deducción fiscal, que no cuentan con protección social y que no tienen derecho a ciertos beneficios. Véase OIT (2013a) para más detalles.

²⁰ Las tendencias regionales de empleo informal se basan en los datos de 14 países.

Con respecto a la evolución en el tiempo, aunque existen pocos datos históricos, se observa que la proporción del empleo informal creció durante la primera mitad de la década de 2000 para situarse en 52 por ciento del total del empleo no agrícola en 2005, antes de caer gradualmente a los niveles actuales (OIT, 2013a). Como consecuencia y pese a los logros recientes, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe aún tienen una proporción de empleo informal superior a la de países con niveles de ingresos similares en otras regiones geográficas (Gráfico 1.8). Una vez más, se observan diferencias importantes de un país a otro. Por ejemplo, la proporción del empleo informal varía de 80,5 por ciento de la fuerza de trabajo no agrícola en Nicaragua a 33,6 por ciento en Costa Rica.

Además, el empleo informal afecta de manera desproporcionada a ciertas categorías de trabajadores. En América Latina y el Caribe, este tipo de empleo es más común entre las mujeres (49,7 por ciento de las mujeres en empleo) que entre los hombres (44,5 por ciento de los hombres en empleo)²¹ y entre los jóvenes (55,7 por ciento del total de los jóvenes en empleo) que entre los adultos (44,9 por ciento). Entre los individuos con un bajo nivel educativo y aquellos que viven en hogares pobres el empleo informal también es más frecuente. En efecto, el 64,4 por ciento de los trabajadores con estudios de primaria o sin estudios tienen un empleo informal, mientras que la proporción asciende a 72,5 por ciento en el caso de los trabajadores del quintil más pobre. Se observa una prevalencia marcada del empleo informal en los sectores de la construcción (68,6 por ciento), en el sector del comercio, la restauración y la hostelería (55,7 por ciento) y en el sector de transporte, almacenamiento y comunicación (49,7 por ciento) (OIT, 2014d).

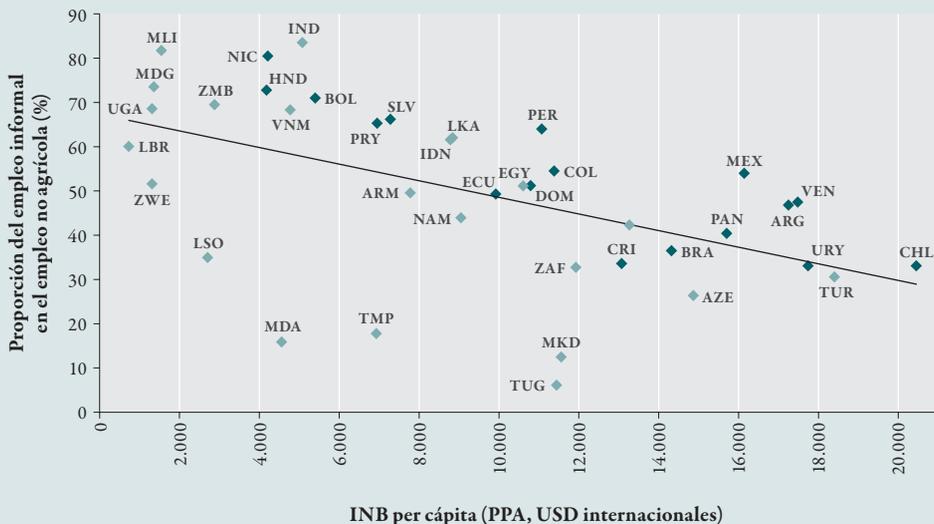
El empleo vulnerable sigue siendo elevado en América Latina y el Caribe, debido en parte a la considerable proliferación de la informalidad.²² En 2015, el empleo vulnerable se situó en 31 por ciento del total del empleo, lo que supone una disminución en comparación a 2000 (35,6 por ciento).²³ El mismo indicador se situó en 18 por ciento en los Estados Árabes, 32,6 por

²¹ Mientras que en 2009 la proporción de mujeres con un empleo informal ascendía a 53,8 por ciento, la proporción de hombres en la misma situación era de 47,2 por ciento.

²² Por "empleo vulnerable" se entiende la proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares.

²³ No hay diferencia significativa entre la proporción de empleo vulnerable entre géneros, pues asciende a 31,2 por ciento en el caso de los hombres y a 30,7 por ciento en el caso de las mujeres.

Gráfico 1.8. Informalidad e INB per cápita, último año disponible



Nota: Los países de América Latina y el Caribe están marcados en verde oscuro. La proporción de empleo informal corresponde al último año con datos disponibles.

Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo de la OIT y OIT (2014d) (para la proporción del empleo informal en el empleo no agrícola) y los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (para el INB per cápita).

ciento en Asia Central y Occidental y 11,2 por ciento en Europa Oriental. Mientras tanto, en muchas economías asiáticas, el empleo vulnerable aún equivale a más de la mitad del total del empleo. Por último, en el último decenio la incidencia del subempleo ha menguado, aunque sigue siendo un motivo de preocupación en la región.²⁴ Cabe señalar que la proporción de empleados en situación de subempleo (desde la perspectiva del número de horas trabajadas) sigue siendo alta en países como la Argentina, Colombia (15,2 por ciento y 12,4 por ciento en 2012, respectivamente) y Nicaragua (22,2 por ciento en 2013). Se trata de valores elevados, si se les compara con los de países de otras regiones con datos disponibles. Por ejemplo, en Mongolia y Sudáfrica el 3,1 y el 2,9 de la fuerza de trabajo se encuentran en situación de subempleo, respectivamente.²⁵ Los niveles de subempleo son incluso mayores en algunos países de Asia Meridional como, por ejemplo, Bangladesh con 20,3 por ciento del empleo (OIT, 2013b).

²⁴ Por "subempleo" se entiende una situación en la que la cantidad de horas de trabajo durante el periodo de referencia es insuficiente respecto de una situación de empleo más deseable. Para considerar que una persona se encuentra en situación de subempleo desde la perspectiva horaria, debe cumplir tres criterios: i) estar dispuesto a trabajar horas adicionales; ii) estar disponible para trabajar horas adicionales; y, iii) trabajar una cantidad de horas inferior al umbral nacional.

²⁵ Indicadores Clave del Mercado de Trabajo de la OIT, 8a. edición.

C PAPEL DEL GASTO PÚBLICO Y DE LAS INNOVACIONES DE POLÍTICA

Avances en la cobertura de la seguridad social, pese a la existencia de brechas

Las mejoras observadas en el rendimiento del mercado de trabajo y en las tasas de pobreza se han sustentado en el papel creciente de los gobiernos, quienes han apoyado los esfuerzos para afrontar los problemas sociales y promover la calidad del empleo. De gran importancia han sido las intervenciones públicas destinadas a extender los sistemas nacionales de seguridad social, cuyo desarrollo se ha beneficiado de la creciente participación laboral que se ha mencionado previamente. Entre 2000 y 2013, la proporción de la población en edad de trabajar cubierta legalmente por una pensión de jubilación aumentó de 69,1 a 94,7 por ciento. Esto equivale a una tasa similar a la observada en las economías desarrolladas y superior a la de la mayoría de los países emergentes y en desarrollo como los Estados Árabes y África del Norte (40,8 por ciento), y el África Subsahariana (35,1 por ciento).²⁶ Además, en América Latina y el Caribe la mayoría de la población en edad de trabajar está legalmente cubierta por sistemas de contribución obligatoria (60,9 por ciento). Por su lado, los sistemas no contributivos y de contribución voluntaria tienen un lugar más limitado pues cuentan con una cobertura legal que alcanza el 19,1 y 14,8 por ciento de la población, respectivamente (OIT, 2015b).

Sin embargo, en América Latina y el Caribe la tasa de cobertura efectiva de la seguridad social es significativamente inferior a la tasa de cobertura legal y a los niveles de varios países avanzados. La tasa de cobertura efectiva de la seguridad social equivale a la proporción de personas en edad de trabajar (para las pensiones) o que forman parte de la fuerza de trabajo (para el desempleo) que están cubiertas por la legislación relevante en materia de protección social. En América Latina y el Caribe, la proporción de individuos de entre 15 y 64 años que contribuían de manera efectiva a un sistema de pensiones entre 1990 y 2013 creció apenas de 24,4 por ciento a

²⁶ Habida cuenta de cambios menores recientes en la clasificación regional de la OIT, este apartado hace referencia a los antiguos agrupamientos regionales. Véase OIT (2015a) para una lista completa de las antiguas regiones y OIT (2016b) para las nuevas regiones.

27,8 por ciento.²⁷ La cobertura efectiva suele ser inferior a la cobertura legal debido a problemas de gobernabilidad en la aplicación de disposiciones legales y/o a brechas en el financiamiento, en la capacidad contributiva de los individuos y a la falta de conocimiento sobre los derechos. Por ejemplo, la cobertura legal en caso de lesiones en el lugar de trabajo asciende a 56,5 por ciento en el Brasil y a 32,1 por ciento en el Paraguay, mientras que la cobertura efectiva es de 42,4 y 21,7 por ciento, respectivamente. Respecto de las prestaciones por maternidad, en países como la Argentina, Chile y el Paraguay si bien entre el 30 y el 60 por ciento de los trabajadores cuenta con cobertura legal, las tasas de cobertura efectiva se sitúan entre el 10 y el 30 por ciento. De la misma manera, en países como el Brasil y el Perú donde la cobertura legal de las prestaciones por maternidad supera el 70 por ciento, la cobertura efectiva representa entre 30 y 60 por ciento (OIT, 2014b).

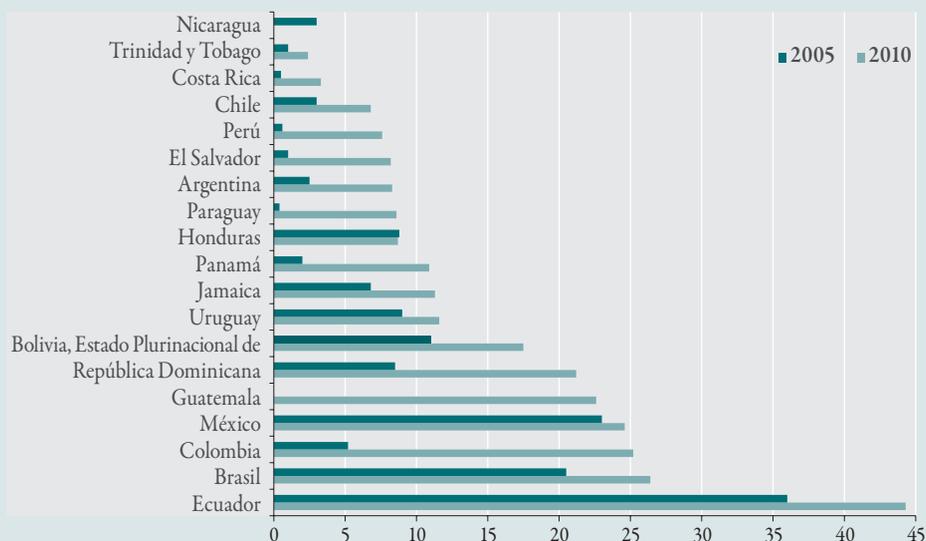
Asimismo, aún existen brechas en lo que concierne a las coberturas legal y efectiva de la seguridad social entre diferentes condiciones ocupacionales y/o grupos de la sociedad. Por ejemplo, los trabajadores asalariados y a sueldo tienen el doble de posibilidades de acceder legalmente a una pensión y/o a la cobertura de salud que los trabajadores sin salario (en cada caso, la tasa de cobertura legal se sitúa en 84,9 por ciento y 45,7 por ciento, respectivamente). Entre los trabajadores asalariados y a sueldo, los empleados del sector público se benefician con más frecuencia de la seguridad social: el 96,1 por ciento de estos grupos cuenta con pensión y/o cobertura de salud. Por su parte, en el sector privado la cobertura de los empleados depende del tamaño de la empresa: mientras que en las empresas con menos de seis empleados la cobertura asciende a 57,4 por ciento, la tasa es de 88,6 en las empresas con más de seis empleados. Entre los trabajadores sin salario, la cobertura legal en materia de salud y/o jubilación es relativamente elevada para los empleadores (73,4 por ciento). Por su parte, la cobertura entre trabajadores domésticos (43,8 por ciento) y trabajadores familiares auxiliares (41,8 por ciento) es relativamente baja (OIT, 2014e). Además, la tasa de cobertura legal en materia de prestaciones por desempleo aún es reducida y concierne principalmente a los empleados dependientes. De

²⁷ La ampliación de los sistemas no contributivos ha compensado estas brechas. En 2013, el 66 por ciento de los hombres y el 57,1 por ciento de las mujeres por encima de la edad de jubilación recibieron una pensión. En 2000, la proporción ascendía a 46 por ciento (OIT, 2016a; 2015b; 2014b).

este modo, el 38,7 por ciento de los empleados dependientes está cubierto por desempleo frente a 4,8 por ciento en el caso de los trabajadores por cuenta propia (OIT, 2015b). En muchos países, la proporción de personas en situación de desempleo que reciben prestaciones por desempleo es considerablemente menor a lo que prescribe la Ley debido a estrictos requisitos administrativos, a una marcada condicionalidad o a problemas de financiamiento público. Las brechas existentes en la cobertura de la seguridad social han sido parcialmente compensadas con el desarrollo de sistemas no contributivos de asistencia social destinados a los grupos más vulnerables de la sociedad. Tal es el caso de los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas.

Los programas de transferencias condicionadas han llegado hasta los grupos vulnerables

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) son un elemento importante de la estrategia adoptada por los gobiernos de la región para mejorar los niveles de vida de la población. Los PTC representan también una fuente importante de protección social para aquellos que, como se ha mencionado previamente, no están cubiertos por sistemas contributivos. Aunque los sistemas varían de país a país, en todos los casos se otorgan pagos a las familias más pobres a cambio del cumplimiento de condiciones específicas como la escolarización o controles de salud para los niños. Si bien los PTC representan una pequeña parte del presupuesto gubernamental en la región (0,1 por ciento del PIB en 2000 y 0,4 por ciento en 2013), pueden tener impacto sobre una parte importante de la población. En 2013, el 21,5 por ciento de la población de la región recibió transferencias condicionadas, mientras que en 2000 solo habían sido otorgadas al 5,7 por ciento de la población (Cecchini y Vargas, 2015). La amplitud de dichos programas varía considerablemente en cada país. En el Brasil, Colombia, el Ecuador y México, donde se han logrado avances notables en la última década para incrementar el alcance de estos sistemas, las tasas de cobertura superan el 25 por ciento. Por el contrario, los PTC tienen poca presencia en Costa Rica, Chile y el Perú, donde las tasas de cobertura son menores al 10 por ciento y en Nicaragua donde son inexistentes (Gráfico 1.9).

Gráfico 1.9. Proporción de la población cubierta por un programa de transferencias condicionadas (porcentajes)

Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de Cecchini y Madariaga (2011).

El papel creciente de las políticas activas del mercado de trabajo

Si bien en América Latina y el Caribe los sistemas de protección social y los PTC han sido un eje central de las estrategias gubernamentales para reducir la pobreza, en algunos países de la región las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) han ganado importancia en el último decenio en el marco de los esfuerzos por resolver una serie de problemas del mercado de trabajo. Mientras que el objetivo principal de los PTC es reducir la pobreza, el propósito de las PAMT es, entre otros, incrementar (directa o indirectamente) la cantidad de empleo y la calidad del trabajo (para más detalles sobre la diferencia entre los PTC y los programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*) como tipos específicos de PAMT, véase el Recuadro 1.2). Entre 2000 y 2010, el gasto en PAMT aumentó en todos los países con información disponible. En términos del PIB, los incrementos fueron de 0,16 a 0,57 por ciento en el Brasil, de 0,05 a 0,43 por ciento en la Argentina y de 0,2 a 0,45 por ciento en Chile. En los tres países mencionados, se observan

Recuadro 1.2. Programas de transferencias condicionadas y programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*)²⁸

Los PTC son programas de gestión de la demanda cuyo objetivo es romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante transferencias públicas a hogares pobres. A cambio, los beneficiarios deben llevar a cabo ciertas acciones (p. ej., inscripción escolar y controles médicos de los niños) para mejorar su nivel de vida a largo plazo. En los últimos dos decenios, entre los programas de lucha contra la pobreza los PTC han tenido mayor predominancia y se han expandido rápidamente. Se han hecho muchos esfuerzos para evaluar su efectividad en lo que respecta a la reducción de la pobreza y la mejora en los niveles de vida. En general, dichas evaluaciones han arrojado resultados positivos.²⁹ Uno de los primeros PTC puestos en marcha fue Progresá, implementado en México durante la década de 1990. El programa vinculaba transferencias de dinero para alimentos con becas para mantener a los niños en la escuela, así como incentivos para buscar cuidados de salud. Los PTC se han expandido a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, en parte, gracias al éxito que han tenido. En el Brasil, el programa “Bolsa Escola” (creado en abril de 2001) elevó al nivel federal programas que habían sido emprendidos desde 1995. En el marco de este programa, se otorgaba el equivalente de la mitad del salario mínimo a hogares con un ingreso per cápita inferior a 90 BRL, a condición de que los niños asistieran regularmente a la escuela. Aunque los PTC han sido puestos en marcha principalmente en América Latina y el Caribe, otros países en desarrollo y economías emergentes han implementado (o están pilotando) programas similares. Tal es el caso de Egipto (“Minhet El-Osra”), Bangladesh (Proyecto en pro de la asistencia escolar femenina) y Turquía (“Şartlı Nakit Transferi”).

Los programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*) fueron introducidos en los Estados Unidos a finales de la década de 1960 y fueron conceptualizados por Lawrence Mead de la Universidad de Nueva York. Una de las primeras intervenciones de tipo *workfare* fue puesta en marcha en el marco de la Ley de Reconciliación entre Responsabilidad Personal y Oportunidad de Trabajo (PRWORA, por sus siglas en inglés) de 1996, por la cual se instituyeron requisitos de trabajo obligatorio para la obtención de transferencias sociales. A diferencia de los PTC, los programas asistenciales a cambio de trabajo son intervenciones destinadas a incentivar el trabajo y generalmente se concentran en trabajadores en situación de desempleo o sin calificaciones. Con frecuencia, se trata de una serie de medidas (p. ej., capacitación, rehabilitación y experiencia laboral) cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de los participantes. En América Latina y el Caribe, estos programas empezaron a ser implantados en la década de 1990 como respuesta a las crisis económicas y a las tasas cada vez más altas de desempleo. Tradicionalmente, el diseño de los programas asistenciales de la región persigue el objetivo de aliviar la pobreza mediante empleos temporales subsidiados por el Estado. Por lo tanto, a diferencia de un programa de empleo público típico (véase Capítulo 2), en el marco de los programas asistenciales a cambio de trabajo el apoyo financiero se otorga de manera más permanente (contrario a lo que se hace en el marco de un programa puntual) o se combina con elementos que permitan a los participantes

²⁸ Véase OCDE (2013).

²⁹ Por ejemplo, véase Neri et al. (2013) en el caso del Brasil, Betranou y Maurizio (2012) en el caso de la Argentina y CONEVAL (2009) en el caso de México.

Recuadro 1.2. Programas de transferencias condicionadas y programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*) (cont.)

encontrar empleos más permanentes al término del programa (p. ej., mejorando la empleabilidad). A manera de ejemplo, podemos mencionar el programa argentino Plan Jefes y Jefas de Hogar. En el marco de este programa, los beneficiarios recibían un pago en efectivo a cambio de 20 horas de trabajo comunitario, de una actividad de capacitación o de empleo en una empresa privada mediante un programa de subsidio salarial (para más detalles, véase el Capítulo 4). También podemos mencionar el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) puesto en marcha en Bolivia entre 2002 y 2005. El programa estaba dirigido a individuos en situación de pobreza de entre 25 y 55 años de edad, quienes se beneficiaban de un empleo de 7 horas diarias durante un periodo de hasta 10 semanas. Los trabajadores sin calificaciones recibían aproximadamente 480 BOB mensuales (un monto ligeramente inferior al salario mínimo), mientras que los trabajadores calificados recibían 1.600 BOB mensuales.

niveles de gastos comparables a los de una economía avanzada promedio³⁰ y se advierte también un incremento como porcentaje del total del gasto en programas del mercado de trabajo (intervenciones activas y pasivas). En algunos países, como la Argentina y el Brasil se registraron alzas en la proporción del gasto en intervenciones activas sobre el total de programas del mercado de trabajo del 34 al 91 por ciento y del 33 al 52 por ciento, respectivamente, mientras que en Chile la proporción se ha mantenido en el 70 por ciento, aproximadamente. Asimismo, las PAMT suponen una porción no desdeñable del presupuesto en Colombia y Honduras (0,32 y 0,2 por ciento del PIB, respectivamente), mientras que en México (0,07 por ciento del PIB), el Perú (0,05 por ciento) y el Ecuador (0,03 por ciento) su papel ha adquirido mayor relevancia pero sigue siendo reducido comparativamente (véase el Gráfico 1.10, panel A; Cerutti et al., 2014).

En lo que respecta a la proporción de gasto por tipo de intervención activa, se puede observar que los programas de capacitación son las PAMT que más se han extendido en América Latina y el Caribe.³¹ El gasto en capacitación

³⁰ En la OCDE, el promedio de gasto en PAMT ascendió a 0,56 por ciento del PIB en 2013. Se observaron valores de 0,11 por ciento en los Estados Unidos, 0,23 por ciento en Canadá y Australia, 0,41 por ciento en Italia y 1,82 por ciento en Dinamarca. Sin embargo, los datos relativos a las PAMT entre los países de la OCDE y América Latina y el Caribe no son estrictamente comparables. En algunos de los países de la OCDE, la administración de las prestaciones sociales (p. ej., las prestaciones por desempleo) son considerados como gastos en PAMT, pese a estar vinculados con intervenciones pasivas.

³¹ Cabe resaltar que en América Latina y el Caribe las PAMT rara vez pueden ser encasilladas en una categoría bien definida (p. ej., existen sistemas de capacitación incluidos en los programas de empleo público). Esto quiere decir, que los datos sobre gasto público por tipo de intervención no pueden ser interpretados como estricta y mutuamente exclusivos. En el presente apartado, se utiliza la clasificación de PAMT por tipo de intervención propuesta en el segundo capítulo del informe.

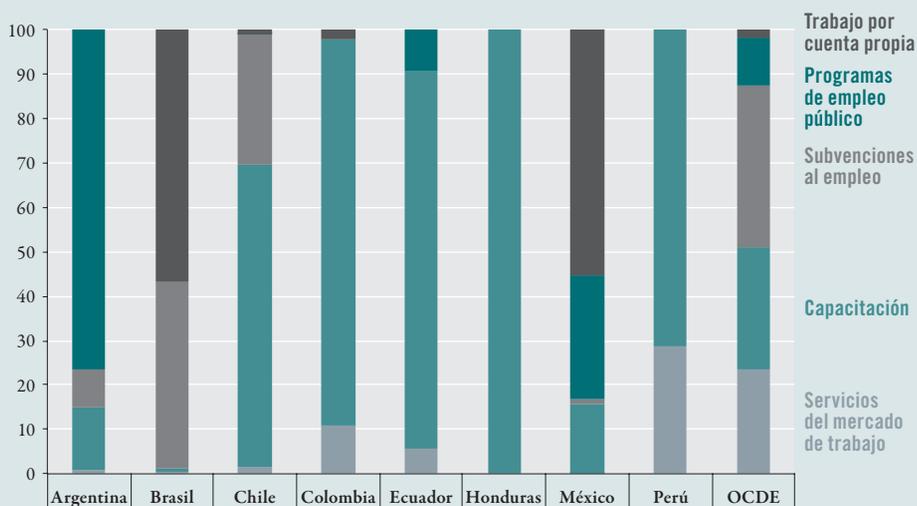
Gráfico 1.10. Gasto público en políticas del mercado de trabajo

Panel A: Gasto público en políticas activas y pasivas del mercado de trabajo como porcentaje del PIB, países seleccionados



Nota: Los datos de las PAMT para 2000 corresponden a 2001 en el caso de México, 2003 en el caso de Honduras, 2004 en el caso de Chile y 2005 en el caso del Brasil. Los datos de las políticas pasivas para 2000 corresponden a 2004 en los casos de Colombia y Chile, y a 2005 en el caso del Brasil.

Panel B: Proporción del gasto en PAMT por tipo de programa (porcentajes)



Nota: El gráfico muestra la proporción de cada componente respecto del total de gasto público en PAMT. Los datos han sido agrupados en función de la categorización de PAMT presentada en el Capítulo 2 del informe. Para efectos de este estudio, la capacitación incluye la capacitación institucional, la capacitación en el lugar de trabajo, la capacitación en alternancia y el apoyo especial para el aprendizaje. Las subvenciones al empleo incluyen los incentivos para la contratación, los incentivos para el mantenimiento del empleo y el apoyo al empleo. Los programas de empleo público incluyen la creación directa de empleo. Trabajo por cuenta propia se entiende como "apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento" e incluye incentivos a la creación de nuevas empresas. Los datos por país corresponden a 2010 y los promedios de la OCDE corresponden a los últimos datos disponibles de 2013.

Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base del banco de datos del Banco Mundial sobre protección social en América Latina y el Caribe y la OCDE.

asciende al 68 por ciento del gasto total en PAMT en Chile, al 87 por ciento en Colombia, al 85 por ciento en el Ecuador, al 100 por ciento en Honduras y al 71 por ciento en el Perú. En la Argentina, la mayor parte del gasto en PAMT se destina al financiamiento de esquemas de empleo público (76 por ciento), mientras que en el Brasil y en México se ocupa en el apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento (56 y 55 por ciento, respectivamente). A excepción del Perú (28 por ciento) y Colombia (11 por ciento), los gobiernos asignan una proporción limitada del presupuesto a los servicios del mercado de trabajo³² y el gasto en subvenciones al empleo solo es significativo en el Brasil (42 por ciento) y en Chile (29 por ciento). En cada categoría, se puede observar cómo el gasto tiende a fragmentarse en una multitud de programas a pequeña escala (Cerutti et al., 2014).

Estos perfiles de gasto suelen ser distintos a los de economías avanzadas, donde los servicios del mercado de trabajo y las subvenciones al empleo tienen un papel relativamente más importante que la capacitación y los programas de empleo público (Gráfico 1.10, panel B). Sobre todo, estas diferencias reflejan las distintas etapas de desarrollo económico, cuyas coyunturas específicas requieren de intervenciones diferentes en el mercado de trabajo por parte del gobierno. El hecho de que los países de América Latina y el Caribe tengan competencias institucionales más limitadas explica también las diferencias en la naturaleza y el papel de las PAMT entre estos países y los países de la OCDE.³³ Habida cuenta de lo anterior, la efectividad de los programas gubernamentales, y especialmente en el caso de las PAMT, puede verse limitada, ya que este tipo de intervenciones suelen necesitar de competencias públicas amplias para su ejecución. Además, estos aspectos particulares de las instituciones de la región también afectan al propio diseño institucional de las PAMT, que en general se caracterizan, por ejemplo, por un elevado grado de centralización (véase el Capítulo 2 para más detalles al respecto).

³² En este caso, por “servicios del mercado de trabajo” se entiende los servicios de empleo ofrecidos por los Servicios Públicos de Empleo o como intervenciones adicionales en el marco de una política. Véase el Recuadro 2.2 del Capítulo 2 para más detalles sobre la definición.

³³ La división tradicional de países en países desarrollados, emergentes y en desarrollo tiene una utilidad limitada en el estudio de las PAMT. En efecto, las experiencias con PAMT en economías desarrolladas suelen ser distintas (p. ej., entre los estados miembros de la Unión Europea y los países desarrollados de América Latina y el Caribe). Así pues, al hablar sobre las PAMT el informe hará referencia a los países de la OCDE (para remitirse a un subgrupo determinado de economías desarrolladas que comparten experiencias similares en materia de PAMT), a países emergentes o en desarrollo (para remitirse al resto de los países), o a América Latina y el Caribe (cuando se traten específicamente los países de la región). Obviamente, esta clasificación no es totalmente exhaustiva y existen dos excepciones particulares: Chile y México. En ambos casos, pese a pertenecer a la OCDE, las experiencias en materia de PAMT son más parecidas a las observadas en los países de América Latina y el Caribe.

D CONCLUSIONES Y PRESENTACIÓN DEL INFORME

Papel de las PAMT en la región de cara al futuro

Como se ha expuesto en este capítulo, durante los últimos 15 años los países de América Latina y el Caribe han registrado avances sustanciales en lo que respecta al mercado de trabajo y al desarrollo social. Las tasas de desempleo han disminuido y tanto las tasas de participación laboral como las tasas de empleo han aumentado. Como consecuencia de la creación de mejores oportunidades de trabajo, la pobreza y la desigualdad han declinado y la clase media se ha extendido considerablemente. Las políticas públicas han tenido un papel importante en estos acontecimientos, pues han sustentado los niveles de vida y han elevado la cobertura de la protección social. Una amplia gama de intervenciones públicas ha facilitado y respaldado este movimiento. Entre ellas cabe resaltar los papeles de la ampliación de los sistemas de protección social, incluyendo los programas no contributivos, y del apoyo creciente a medidas orientadas a la empleabilidad como las PAMT. Dichas innovaciones han demostrado su importancia en lo que respecta a la reducción de la pobreza y de la desigualdad y a la mejora de los resultados en materia de empleo.

Sin embargo, la región experimenta una acusada desaceleración del crecimiento económico que ha resultado en el deterioro del rendimiento del mercado de trabajo. Además, queda por concretar el vuelco hacia una economía más formal y basada en el conocimiento, mientras que algunas de las deficiencias en el proceso de transformación estructural acumuladas en la década de 2000 han resurgido en el contexto de la desaceleración. En los próximos años, se espera que las tasas de crecimiento del PIB en la región sean bastante inferiores a los promedios observados durante la década de 2000. Por consiguiente, existe el riesgo de que los avances logrados en años recientes respecto de la calidad del empleo (p. ej., la reducción del empleo informal) sean rápidamente revertidos, lo cual dejaría incompleta la transición hacia un mercado de trabajo más moderno e inclusivo. Ya es posible observar las consecuencias negativas de esta recesión: por un lado, el ritmo de la reducción de la pobreza ha caído considerablemente; por el otro, por

primera vez desde principios de la década de 2000, se registran alzas en la desigualdad en varios países.

Habida cuenta de lo anterior, es necesario reorientar las estrategias políticas para evitar que la actual desaceleración resulte en un estancamiento estructural de la región. Las ganancias potenciales de una mayor participación en el mercado de trabajo (el margen extensivo) han alcanzado un tope y las fuentes tradicionales de crecimiento de la región (p. ej., la exportación de productos primarios) han dado paso a una volatilidad macroeconómica. Por lo tanto, los avances sociales y del mercado de trabajo dependen esencialmente de que la economía se vuelque hacia especializaciones más competitivas, de un crecimiento de la productividad más marcado y de la existencia de políticas públicas que promuevan este cambio. Por esta razón, el nuevo enfoque de política destinado a sustentar la productividad deberá complementar las intervenciones que solamente busquen mantener los ingresos y los niveles de vida (como los PTC típicamente puestos en marcha durante las crisis previas) con PAMT que puedan aumentar y mejorar la cantidad y la calidad de la demanda y de la oferta del trabajo ya sea de manera directa (p. ej., creación de empleo) o indirecta (p. ej., capacitación).

Presentación del informe

El objetivo de este informe es presentar el primer análisis sistemático de las PAMT en América Latina y el Caribe y evaluar su eficacia en lo que respecta a la mejora de los indicadores sociales y del mercado de trabajo.³⁴ En sus diversos capítulos, el informe define, describe, analiza y evalúa el alcance, papel y capacidad de las PAMT para mejorar los resultados sociales y del mercado de trabajo de la región. En el Capítulo 2, se retoman los distintos conceptos que tienen relevancia para entender las PAMT fuera de los países de la OCDE y se presentan los resultados de un compendio único que reagrupa todas las PAMT puestas en marcha en ciertos países seleccionados de la región desde la década de 1990. El Capítulo 3 analiza

³⁴ En este informe, por “eficacia” se entiende la capacidad de las políticas y de los programas de alcanzar exitosamente los resultados esperados, incluyendo en los ámbitos sociales y del mercado del trabajo, sin consideración de los costos derivados de su ejecución. Por lo tanto, los análisis incluidos en este informe no incluyen sugerencias respecto de la relación costo-eficacia de las políticas.

cualitativamente y a través de un meta-análisis la literatura económica empírica existente sobre evaluaciones de impacto de las PAMT, poniendo particular atención en los estudios desarrollados en América Latina y el Caribe. En el marco de este análisis, se esboza un panorama sobre el estado actual del conocimiento sobre la eficacia de las PAMT y se identifica las lagunas existentes en la literatura con miras a proponer posibles líneas de investigación e intervenciones para el futuro. Sobre la base de este análisis bibliográfico y de las líneas de investigación identificadas, el Capítulo 4 presenta los resultados de tres evaluaciones microeconómicas realizadas a tres PAMT de la región, seleccionadas para efectos de este informe. Se trata de las evaluaciones de impacto de un programa de activación con varios componentes de la Argentina, de la oferta de servicios públicos de empleo en Colombia y de un programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) puesto en marcha en el Perú. El capítulo discute los efectos de las políticas en cuestión sobre la mejora del desempeño en el mercado de trabajo y las condiciones de vida de quienes participaron. Al mismo tiempo, puesto que la región está entrando en un nuevo periodo de crecimiento, se incluyen sugerencias para mejorar el diseño y la puesta en marcha de dichas políticas en un futuro.

APÉNDICE: PRINCIPALES INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO

Cuadro 1.1. Principales indicadores del mercado de trabajo para América Latina y el Caribe, 2015 (porcentajes)

	Tasa de desempleo			Tasa de empleo			Tasa de participación laboral		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Latina y el Caribe	6,5	5,4	8,1	61,0	74,0	48,3	65,2	78,4	52,6
Argentina	6,7	5,6	8,2	56,9	70,3	44,4	61,0	74,5	48,4
Bahamas	14,4	13,9	15,0	63,5	68,2	59,0	74,1	79,1	69,4
Barbados	12,3	11,9	12,6	58,2	62,3	54,5	66,3	70,7	62,4
Belice	11,8	7,1	18,6	61,6	77,7	45,8	69,8	83,6	56,3
Bolivia, Estado Plurinacional de	3,6	2,9	4,5	70,5	80,1	61,0	73,1	82,5	63,9
Brasil	7,2	5,6	9,2	62,3	74,1	51,1	67,1	78,5	56,3
Chile	6,4	5,7	7,3	58,4	70,4	47,0	62,4	74,6	50,7
Colombia	10,0	7,6	13,0	61,7	73,8	50,4	68,6	79,8	57,9
Costa Rica	8,6	7,4	10,7	56,3	70,9	41,8	61,6	76,6	46,8
Cuba	3,0	2,7	3,5	53,9	66,8	41,1	55,6	68,6	42,6
Ecuador	4,3	3,5	5,6	61,4	76,9	46,2	64,2	79,7	49,0
El Salvador	6,4	7,8	4,5	58,7	73,0	46,9	62,8	79,2	49,1
Guayana Francesa	23,8	20,1	28,3	41,7	48,4	35,0	54,7	60,7	48,9
Guadalupe	26,2	24,0	28,4	40,1	44,6	36,4	54,4	58,7	50,9
Guatemala	2,7	2,5	3,2	59,8	81,5	39,9	61,5	83,6	41,3
Guyana	11,2	9,0	15,3	52,9	70,2	35,4	59,5	77,2	41,8
Haití	6,9	6,0	8,0	61,7	67,1	56,6	66,3	71,4	61,5
Honduras	3,9	3,3	4,9	63,1	81,6	44,9	65,6	84,4	47,2

Cuadro 1.1. Principales indicadores del mercado de trabajo para América Latina y el Caribe, 2015 (porcentajes) (cont.)

	Tasa de desempleo			Tasa de empleo			Tasa de participación laboral		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	9,1	7,9	10,6	56,0	65,7	47,5	61,7	71,3	53,1
Jamaica	13,7	10,1	18,2	56,0	64,9	47,2	64,8	72,2	57,7
Martinica	23,2	22,2	24,0	39,3	39,7	39,0	51,2	51,0	51,3
México	4,3	4,2	4,5	59,5	76,2	43,4	62,2	79,5	45,4
Nicaragua	6,0	5,9	6,1	60,4	75,6	46,1	64,2	80,3	49,1
Panamá	5,2	4,3	6,6	62,0	77,0	47,2	65,4	80,5	50,5
Paraguay	4,9	4,0	6,4	68,0	81,2	54,3	71,5	84,6	58,1
Perú	3,5	3,2	4,0	71,5	80,0	63,1	74,1	82,6	65,7
Puerto Rico	13,6	15,0	11,7	36,6	43,8	30,2	42,4	51,5	34,2
República Dominicana	14,4	9,1	22,3	55,9	71,6	40,6	65,3	78,7	52,3
Santa Lucía	20,1	14,8	26,2	55,6	65,2	46,5	69,6	76,5	63,1
San Vicente	20,0	20,5	19,2	53,5	61,3	45,5	66,8	77,2	56,3
Suriname	7,8	4,7	13,0	50,2	65,4	35,3	54,5	68,6	40,5
Trinidad y Tobago	3,8	3,3	4,6	60,5	71,2	50,2	62,9	73,6	52,6
Uruguay	7,3	6,0	9,1	60,6	71,8	50,4	65,3	76,3	55,4
Venezuela, República Bolivariana	8,0	7,4	8,9	59,5	72,6	46,9	64,7	78,4	51,4

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos *Trends Econometric Models* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

Cuadro 1.2. Proporción de empleo por categoría ocupacional en América Latina y el Caribe, 2015 (porcentajes)

	Trabajadores asalariados y a sueldo			Empleadores			Trabajadores por cuenta propia			Trabajadores familiares auxiliares		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
América Latina y el Caribe	64,8	63,6	66,6	4,2	5,2	2,7	26,1	27,8	23,5	5,0	3,4	7,2
Argentina	75,4	71,4	81,3	4,3	5,4	2,7	19,6	22,8	14,8	0,7	0,4	1,2
Bahamas	83,1	78,0	88,6	2,4	3,4	1,4	14,2	18,4	9,7	0,3	0,3	0,4
Barbados	83,1	78,5	87,8	0,9	1,1	0,6	15,9	20,4	11,4	0,1	0,0	0,3
Belize	67,4	64,3	72,6	7,9	10,3	3,9	20,3	20,2	20,4	4,4	5,2	3,2
Bolivia, Estado Plurinacional de	40,1	43,6	35,7	5,7	7,5	3,3	39,5	42,6	35,5	14,7	6,3	25,5
Brasil	72,2	68,2	77,7	3,9	4,7	2,8	21,2	25,4	15,5	2,7	1,7	4,0
Chile	73,5	74,6	71,9	4,5	5,4	3,1	20,6	19,2	22,6	1,5	0,9	2,4
Colombia	47,7	47,4	48,1	4,6	5,7	3,1	42,6	43,7	41,0	5,2	3,3	7,8
Costa Rica	75,5	73,8	78,4	3,9	4,8	2,3	19,5	20,4	17,9	1,1	1,0	1,4
Cuba	77,2	71,5	86,4	3,3	4,1	1,9	18,4	24,2	9,0	1,2	0,2	2,7
Ecuador	57,9	62,6	50,3	3,0	3,8	1,7	30,1	29,0	31,8	9,0	4,6	16,2
El Salvador	55,1	62,9	45,2	4,6	5,4	3,6	31,7	24,4	41,1	8,6	7,3	10,2
Guadalupe	72,7	69,8	75,6	3,4	4,8	2,0	21,3	24,6	18,0	2,6	0,9	4,3
Guatemala	44,9	44,0	46,7	2,9	3,2	2,4	30,7	28,4	35,1	21,4	24,4	15,8
Guyana	51,5	53,0	48,5	7,6	10,0	3,0	31,3	27,6	38,6	9,6	9,4	10,0
Haití	41,6	46,8	35,7	3,3	4,5	1,9	34,8	36,0	33,5	20,3	12,7	28,8
Honduras	44,3	46,2	41,0	2,5	2,7	2,0	40,2	38,0	44,2	13,0	13,1	12,8
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	71,8	68,9	75,4	3,9	5,0	2,6	22,3	25,6	18,3	2,0	0,5	3,8

Cuadro 1.2. Proporción de empleo por categoría ocupacional en América Latina y el Caribe, 2015 (porcentajes) (cont.)

	Trabajadores asalariados y a sueldo			Empleadores			Trabajadores por cuenta propia			Trabajadores familiares auxiliares		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Jamaica	59,3	53,4	67,2	3,1	3,8	2,3	36,6	42,3	29,0	1,0	0,6	1,5
Martinica	73,0	69,8	75,6	3,3	4,8	2,0	21,0	24,6	18,0	2,8	0,9	4,3
México	67,1	67,7	66,0	4,5	5,7	2,4	22,6	22,4	22,9	5,8	4,1	8,7
Nicaragua	53,2	52,4	54,5	4,0	5,5	1,7	35,9	33,3	39,8	6,9	8,8	4,0
Panamá	68,3	66,5	71,3	2,5	3,2	1,3	24,9	27,7	20,4	4,3	2,5	7,1
Paraguay	57,6	57,4	57,9	6,1	7,3	4,3	31,0	30,5	31,8	5,3	4,8	6,1
Perú	47,9	54,1	40,2	5,0	6,3	3,4	34,8	34,0	35,9	12,3	5,6	20,6
Puerto Rico	77,7	67,7	90,7	8,1	13,5	1,2	14,1	18,8	8,1	0,0	0,0	0,0
República Dominicana	54,9	46,8	68,8	3,8	4,4	2,7	39,7	47,4	26,3	1,7	1,4	2,1
Santa Lucía	67,7	68,5	66,7	3,9	4,2	3,5	20,5	25,7	13,6	7,9	1,6	16,3
San Vicente	70,4	68,1	73,4	3,6	4,3	2,5	22,6	26,3	17,5	3,5	1,2	6,6
Suriname	80,6	77,3	86,8	2,9	4,0	0,9	16,0	18,3	11,9	0,4	0,5	0,4
Trinidad y Tobago	79,1	74,9	84,9	5,4	6,5	4,0	14,7	18,5	9,6	0,7	0,1	1,5
Uruguay	72,7	70,2	75,8	5,0	6,5	3,0	21,3	22,7	19,5	1,1	0,5	1,7
Venezuela, República Bolivariana de	63,5	61,7	66,2	3,9	5,3	1,9	31,9	32,6	30,8	0,7	0,5	1,0

Nota: No hay datos disponibles sobre el empleo por categoría ocupacional para la Guayana Francesa.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos *Trends Econometric Models* (actualización de noviembre de 2015) del Departamento de Investigaciones de la OIT.

REFERENCIAS

Alvaredo, F.; Gasparini, L. 2013. *Recent trends in inequality and poverty in developing countries*, Documento de Trabajo No. 151 (La Plata, Universidad Nacional de La Plata).

Azevedo, J.P.; Inchauste, G.; Olivieri, S.; Saavedra, J.; Winkler, H. 2013. *Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach*, Policy Research Working Paper No. 6414 (Washington D.C., Banco Mundial).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2014. *La recuperación global y la normalización monetaria: ¿cómo evitar una crónica anunciada?* (Washington D.C., BID).

Bassi, M.; Busso, M.; Urzúa, S.; Vargas, J. 2012. *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina* (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Bertranou, F.M.; Maurizio, R. 2012. *Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a “system” with three components*, Policy Research Brief No. 30 (Brasilia, Centre for Inclusive Growth).

Cecchini, S.; Madariaga, A. 2011. *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (México D.F., CEPAL).

Cecchini, S.; Vargas, L.H. 2015. *Estimating coverage, investment and poverty reduction impact of conditional cash transfers (CCTs) in Latin America and the Caribbean*, ponencia presentada en el congreso “Measuring the social, economic and political effects of social protection: How to overcome the challenges?”, Bonn, abril de 2015.

Cerutti, P.; Fruttero, A.; Grosh, M.; Kostenbaum, S.; Oliveri, M.L.; Rodriguez-Alas, C.; Strokova, V. 2014. *Social assistance and labor market programs in Latin America: Methodology and key findings from the Social Protection Database*, Social Protection and Labour Discussion paper No. 1401 (Washington D.C., Banco Mundial).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2009. *Evolución de la pobreza en México* (México D.F., CONEVAL).

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2014. *Perspectivas económicas. Las Américas* (Washington D.C., FMI).

Lora, C.; Pagés, C. 2011. “Face-to-face with productivity”, en *Finance & Development*, Vol. 48, No. 1, pp. 16-19.

Lustig, N.; López-Calva, L.F.; Ortiz-Juarez, E. 2013. *Deconstructing the decline in inequality in Latin America*, World Bank Policy Research Working Paper No. 6552 (Washington, D.C., Banco Mundial).

Neri, M.C.; Vas, F.M; Souza, P.H.G.F. 2013. “Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais”, en T. Campello y M.C. Neri (eds.): *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania*, pp. 193-206 (Brasília, IPEA).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016a. *Women at Work: Trends 2016* (Ginebra, OIT).

—. 2016b. *World Employment and Social Outlook 2016: Trends* (Ginebra, OIT).

—. 2015a. *World Employment and Social Outlook 2015: Trends* (Ginebra, OIT).

—. 2015b. *World Employment and Social Outlook 2015: The changing nature of jobs* (Ginebra, OIT).

—. 2015c. *Panorama Laboral 2015. América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

—. 2014a. *World of Work Report 2014: Developing with jobs* (Ginebra, OIT).

—. 2014b. *World Social Protection Report 2014-15: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (Ginebra, OIT).

—. 2014c. *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015* (Ginebra, OIT).

—. 2014d. *Panorama Laboral Temático I: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

—. 2014e. *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2014* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

—. 2013a. *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2013* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

—. 2013b. *Bangladesh: Seeking better employment conditions for better socioeconomic outcomes*, Estudios sobre el crecimiento con equidad (Ginebra, OIT).

—. 2003. *Informe de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo* (Ginebra, OIT).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2014. *Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo* (París, OCDE).

—. 2013. *Activation strategies for stronger and more inclusive labour markets in G20 countries: Key policy challenges and good practices* (París, OCDE).

Powell, A. 2013. *Rethinking reforms: How Latin America and the Caribbean can escape suppressed world growth* (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Sengenberger, W. 2011. *Beyond the measurement of unemployment and underemployment: The case for extending and amending labour market statistics* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

CAPÍTULO 2

PAPEL Y EVOLUCIÓN DE LAS PAMT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

INTRODUCCIÓN

Como se muestra en el Capítulo 1, las políticas y el gasto público han contribuido considerablemente a los cambios económicos y sociales que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. Por consiguiente, se han realizado numerosos esfuerzos para catalogar y evaluar los programas sociales llevados a cabo en la región, sobre todo, en lo que respecta a los programas de lucha contra la pobreza (Grosh, 1994). Sin embargo, en términos comparativos se sabe menos sobre la amplitud y el alcance de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) puestas en marcha en la región y, en particular, sobre algunos programas como los servicios del mercado de trabajo y las subvenciones al empleo. Esto se debe en parte al carácter reciente de las PAMT en América Latina y el Caribe. En el pasado, las pocas PAMT existentes, como los programas de transferencias condicionadas (PTC) que incluían componentes relacionados con el empleo, solían ser consideradas como elementos de otras intervenciones sobre protección social o lucha contra la pobreza. La falta de conocimiento acerca de las PAMT también se explica por la ausencia de un marco conceptual común que permita categorizar y analizar estas políticas en países emergentes y en desarrollo. Por todo lo anterior, se sabe poco sobre las PAMT y aún menos sobre su evolución y sus características, sobre todo, en los países de América Latina y el Caribe.

Para colmar este vacío, el objetivo del presente capítulo es: i) presentar una estructura que permita estudiar las PAMT en América Latina y el Caribe; y, ii) documentar el alcance y la composición de las PAMT puestas en marcha a partir de la década de 1990 en una serie de países seleccionados. El Apartado A ofrece una introducción al concepto de PAMT y propone una categorización de estas intervenciones aplicable a economías emergentes y en desarrollo, aunque también a países desarrollados. En el Apartado B, se presenta el Compendio de políticas del mercado de trabajo (actualmente en vigor o ya concluidas) de la OIT preparado expresamente para efectos de este estudio.³⁵ El Apartado C resume los principales resultados de este capítulo.

³⁵ Se puede consultar y descargar el Compendio en: www.ilo.org/almp-americas. Los autores desean agradecer a Josep Espasa Reig por la valiosa asistencia a la investigación proporcionada durante las primeras etapas de preparación de este Compendio.

A LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO: DEFINICIONES Y CLASIFICACIÓN

Tradicionalmente, las políticas del mercado de trabajo se dividen entre intervenciones activas y pasivas.³⁶ El objetivo de las políticas pasivas del mercado de trabajo (PPMT) es ofrecer un ingreso de sustitución en periodos de desempleo. Por su parte, las PAMT han estado tradicionalmente dirigidas hacia la reducción del desempleo a través de: i) garantizar la correspondencia entre los solicitantes de empleo y las vacantes disponibles mediante la ayuda en la búsqueda de empleo o la oferta de información; ii) mejorar y adaptar las calificaciones de los solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad; iii) otorgar incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores; y, iv) crear empleos ya sea en el sector privado mediante subvenciones para el empleo o en el sector público.³⁷ Si bien históricamente las PAMT han buscado reducir el desempleo, en años recientes se han incorporado nuevos objetivos sociales y de empleo a estas políticas. Así pues, aunque los beneficiarios de la mayoría de las PAMT son personas en situación de desempleo (al igual que en el caso de las PPMT), estas políticas también pueden estar dirigidas a personas con empleo en busca de un mejor trabajo y a jóvenes que se encuentren en la transición de sus estudios hacia el mercado del trabajo. Así, con el tiempo se ha vuelto cada vez más difícil distinguir la diferencia entre programas activos y pasivos. Por ejemplo, es cada vez más frecuente que los beneficiarios de las prestaciones por desempleo (PPMT) disfruten también de alguna PAMT (p. ej., concepto de obligación mutua), mientras que las PAMT (sobre todo, en países emergentes y en desarrollo) suelen ofrecer algún tipo de apoyo al ingreso (véase el Recuadro 2.1).

Los múltiples objetivos de las PAMT y sus distintos ámbitos de acción

Tradicionalmente, el objetivo de las PAMT era mantener a las personas activas en el mercado de trabajo, mejorar la reintegración laboral y contrarrestar

³⁶ A menos que se especifique lo contrario, este capítulo sigue las definiciones y clasificaciones de las PAMT propuestas por Auer et al. (2005).

³⁷ Véase Calmfors (1994) y Bonoli (2010) para más detalles sobre la definición y los orígenes históricos de las PAMT.

Recuadro 2.1. Políticas activas y pasivas del mercado de trabajo³⁸

A lo largo de los últimos decenios, mucho se ha dicho sobre la relación entre intervenciones activas y pasivas del mercado de trabajo como estrategia para mejorar los resultados sociales y del mercado de trabajo. Aunque el debate se ha centrado y sus aplicaciones conciernen principalmente a los países de la OCDE, las lecciones que se desprenden también pueden ser relevantes para las economías emergentes y en desarrollo.³⁹

A partir de la década de 1990, la importancia de las PAMT aumentó significativamente en la mayoría de las economías de la OCDE. Por aquel entonces, se observaba un dramático aumento del desempleo, sobre todo, en la Unión Europea.⁴⁰ Además, habida cuenta de las altas tasas de desempleo juvenil y de larga duración, se anticipaba un cambio en la naturaleza estructural del desempleo y un desequilibrio constante entre la oferta y la demanda de trabajo. En este contexto, se consideró que un enfoque más centrado en las PAMT podría elevar la eficiencia del mercado de trabajo y disminuir las tasas de desempleo.⁴¹ Es por ello que varios países de la OCDE transfirieron recursos destinados a medidas pasivas hacia medidas activas, considerando que las medidas pasivas por sí mismas no podían reducir el desempleo y, al mismo tiempo, mejorar la calidad de la oferta de mano de obra (OCDE, 1993).

Sin embargo, en años recientes la idea de que las intervenciones activas y pasivas en el mercado de trabajo pueden ser complementarias e incluso reforzarse mutuamente ha ganado en aceptación. El tema fue abordado en un primer momento desde el ámbito teórico (Coe y Snower, 1997), tras lo cual fueron publicados varios estudios empíricos (Bassanini y Duval, 2006 y 2009; Elmeskov et al., 1998). En todas estas publicaciones, se insiste en la importancia del papel de la complementariedad entre las PAMT y el apoyo pasivo con miras a mejorar los resultados del mercado de trabajo y a mantener los niveles de vida. Tras esta idea está la noción de que depender únicamente del componente de activación no es una solución viable para individuos con ingresos muy limitados o sin ingresos, ni para determinadas categorías de trabajadores desempleados que aún no están plenamente preparados para trabajar (p. ej., jóvenes poco calificados).⁴² De la misma manera, en contextos en que los mercados de trabajo cambian rápidamente o en que los individuos enfrentan obstáculos para ser recontratados limitarse a otorgar un apoyo económico puede no resultar en una mejora del empleo ni de la situación social (Martin, 2015).⁴³

³⁸ Este recuadro se basa en Bellmann y Jackman (1996), Layard et al. (1991) y Auer et al. (2005).

³⁹ Weishaupt (2011) ofrece un análisis detallado de la evolución de este debate.

⁴⁰ Véase Blanchard (2006) para una revisión y análisis de las publicaciones sobre tendencias de desempleo en los países de la OCDE entre las décadas de 1970 y 1990.

⁴¹ El estudio de la OCDE titulado "The OECD Jobs Study: Facts, analysis, strategies" (OCDE, 1994) es uno de los más importantes sobre este tema y ha determinado la elaboración de políticas como, por ejemplo, la Estrategia Europea de Empleo adoptada en la Cumbre de Ámsterdam de 1997.

⁴² También se ha debatido la idea de modificar la composición de las PAMT en periodos de recesión económica (p. ej., reemplazar los servicios del mercado de trabajo que aseguran la correspondencia entre oferta y demanda laboral por la capacitación). Por ejemplo, véanse Forslund et al. (2011) y Norlund (2009).

⁴³ Por ejemplo, véanse OCDE (2006; 2014) para más detalles sobre el cambio en la orientación política y las recientes directrices para las políticas de empleo en la Unión Europea (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010D0707>).

las rigideces. Sin embargo, con el tiempo estas políticas han tomado una orientación que sobrepasa el objetivo de reducir el desempleo. En la práctica, las PAMT tienen funciones múltiples que derivan de su naturaleza cada vez más diversa, como, por ejemplo, el apoyo a los trabajadores en el marco de una transición de un sector a otro. Además, las PAMT pueden incluir distintos programas destinados a mantener los ingresos de individuos durante periodos de recesión o completar los salarios de grupos vulnerables para así reducir la pobreza o la desigualdad.

En el caso de las economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo, este tipo de políticas suelen tener los objetivos que se mencionan a continuación⁴⁴:

- *Aumentar el empleo*: El papel primario de las PAMT es reducir los desequilibrios del mercado de trabajo y contrarrestar las rigideces con miras a reducir el desempleo y a aumentar los niveles de empleo. En un mercado de trabajo perfectamente competitivo, los solicitantes de empleo se redistribuyen de manera autónoma en los sectores en expansión y generalmente más productivos de la economía, pues es ahí donde se crean los empleos. En la práctica, existen un sinnúmero de obstáculos que pueden dificultar la ejecución de este modelo. Por ejemplo, existe la posibilidad de que durante ciertos periodos, la cantidad de trabajos sea insuficiente o que se cree empleo en sectores, ocupaciones o lugares distintos a aquellos donde se creaba empleo previamente. Además, es posible que los empleadores busquen solicitantes con calificaciones y competencias distintas a las que ofrece la fuerza de trabajo. Por último, los trabajadores y las empresas podrían no contar con la información necesaria para concretar una contratación satisfactoria para ambas partes.

Frente a estos obstáculos, las PAMT pueden ayudar a incrementar los niveles de empleo a través de: i) crear empleos de manera directa o indirecta; ii) ayudar a determinados individuos a encontrar empleos que correspondan a sus calificaciones y necesidades mediante una asistencia en la búsqueda de trabajo u otro tipo de apoyo; y, iii) mejorar las

⁴⁴ Existen varias categorizaciones de los efectos de las PAMT. La categorización escogida para el presente estudio incluye los efectos sociales y económicos y toma elementos de Auer et al. (2005). Para una categorización centrada exclusivamente en los efectos sobre el mercado de trabajo, véase Calmfors (1994).

calificaciones de determinados individuos para que concuerden con las calificaciones solicitadas en el mercado de trabajo.

- *Reducir la desigualdad:* Las PAMT pueden resolver los problemas de desigualdad centrándose en grupos vulnerables limitados por determinadas barreras (p. ej., debido a vulnerabilidades ligadas a niveles reducidos de ingresos, falta de calificaciones básicas o incluso a la discriminación).⁴⁵ En estas situaciones, las PAMT pueden mejorar la empleabilidad de grupos en desventaja mediante: i) incentivos para mantenerse activo o unirse a la fuerza de trabajo (p. ej., subvenciones al empleo para determinadas categorías de trabajadores)⁴⁶; ii) ayudas destinadas a dichos trabajadores con miras a resolver déficits de calificaciones u otros problemas (p. ej., cursos de capacitación reservados a grupos específicos como los individuos poco calificados)⁴⁷; o, iii) incentivos para que las empresas contraten a estos grupos vulnerables.

Gracias a estas medidas, las PAMT pueden tener un efecto redistributivo importante. Por lo tanto, estos programas son primordiales en países caracterizados por tener marcadas diferencias entre grupos de la sociedad tanto en las características de los individuos como en las oportunidades de empleo que tienen estas personas en función del género, la edad, el grupo étnico o la comunidad local de origen. En este tipo de situaciones y habida cuenta del efecto potencial de las PAMT sobre determinados grupos, se puede justificar una estricta focalización por razones económicas y sociales, incluso si esta focalización significa que las políticas tengan efectos agregados reducidos (Escudero, 2015). Cabe resaltar que si bien las PAMT centradas en grupos marginales pueden ser particularmente efectivas, no están exentas de riesgos. Por ejemplo, los beneficios para grupos determinados pueden resultar en efectos de sustitución y de

⁴⁵ La “discriminación” puede incluir discriminación sobre la base de los gustos o discriminación estadística. La discriminación sobre la base de los gustos corresponde al desagrado irracional que generan ciertos grupos de la sociedad (p. ej., las minorías), mientras que la discriminación estadística se basa en características observables (p. ej., edad o sexo) para hacer inferencias sobre características no observables (p. ej., la productividad).

⁴⁶ Véase Layard et al. (1991) para una discusión sobre las funciones de las PAMT.

⁴⁷ Por ejemplo, la “Red para el Empleo Juvenil” (YEN, por sus siglas en inglés) lleva a cabo investigación y ofrece apoyo técnico con el objetivo de mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes. La YEN es una iniciativa conjunta de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo.

desplazamiento.⁴⁸ Además, si no se incorporan componentes destinados a incrementar la empleabilidad (p. ej., capacitación), las PAMT pueden tener un impacto negativo sobre grupos vulnerables debido a efectos de estigmatización y de cerrojo que pueden ocurrir durante la participación (Hujer et al., 2004).

- *Mejorar la movilidad y la calidad del empleo:* Tanto los avances tecnológicos como el comercio internacional y el papel cada vez más importante de los mercados financieros han contribuido a aumentar el ritmo al que cambian las calificaciones necesarias y al que se destruyen y vuelven a crearse empleos. Estos acontecimientos también han dado paso al surgimiento de nuevas formas de empleo, que se caracterizan por seguir patrones, registrarse por acuerdos y operar en lugares de trabajo no convencionales (OIT, 2015). Además, estudios recientes han documentado cómo los cambios estructurales y tecnológicos ocurridos en las economías desarrolladas han ampliado la brecha salarial entre los trabajadores altamente calificados y aquellos de menor calificación, lo que confirma que un cambio centrado en las calificaciones y la tecnología no beneficia equitativamente a toda la fuerza de trabajo (Autor, 2014; Acemoglu y Autor, 2011). Otros estudios afirman que el cambio estructural puede permitir dejar atrás los empleos de manufactura mal remunerados para favorecer los empleos en el sector de los servicios, los cuales suelen ser mejor pagados y requieren de niveles de estudios más altos, por lo que estos cambios incrementarían la calidad del trabajo (Stehrer et al., 2009).

Por lo tanto, al margen de los incrementos en productividad a que puedan llevar las transformaciones estructurales, surgen las interrogantes de cómo y hasta qué punto afectan la calidad del trabajo. De cara a este fenómeno, las PAMT pueden tener el doble objetivo de favorecer la transición de los trabajadores de sectores, ocupaciones y lugares en declive a otros emergentes, centrándose al mismo tiempo en mejorar la calidad del empleo. Para que las innovaciones tecnológicas resulten en mejores oportunidades de empleo, deben ponerse en marcha políticas que otorguen a los trabajadores un conjunto de calificaciones adecuado para asumir

⁴⁸ Existe el riesgo de que las ventajas de las que disfrutaban los grupos vulnerables gracias a las PAMT (p. ej., disponibilidad de empleos) podrían ocurrir igualmente en la ausencia de las mismas (efectos de "peso muerto") o en detrimento de otras categorías de trabajadores (efecto de sustitución) o de otros puestos de trabajo (efectos de desplazamiento).

estas innovaciones. La capacitación, la ayuda en la búsqueda de trabajo y las medidas de apoyo al empleo, entre otras políticas, pueden garantizar los efectos deseados mediante, por un lado, un ajuste de las calificaciones de los solicitantes de empleo (en particular, de los poco calificados) a la estructura de la demanda y, por el otro, el otorgamiento de incentivos para que estos solicitantes trabajen en sectores nuevos. Ambas medidas permiten promover la movilidad y reducir la “estructuralización” (Schmid et al., 2001).

- *Reducir la pobreza:* Desde mediados de la década de 1980, cada vez hay más consenso en torno al hecho de que el empleo es uno de los principales impulsores de la reducción de la pobreza (Todaro, 1989). Por esa misma razón, la orientación de las políticas hacia ese objetivo es cada vez más marcada. Si bien las relaciones macroeconómicas y una serie de circunstancias institucionales tienen un peso preponderante en lo que respecta a la relación entre empleo y pobreza, las PAMT tienen el potencial de contribuir a la reducción de la pobreza mediante el fomento del empleo y el aumento de los ingresos. Además, al promover el crecimiento en el capital humano mediante la acumulación de calificaciones, las PAMT también pueden mejorar los ingresos potenciales a lo largo de la vida de los trabajadores, lo cual puede conllevar a efectos positivos sobre algunos aspectos intergeneracionales. Por ejemplo, además de ayudar a aliviar la pobreza inmediata mediante un ingreso, al financiar el desarrollo de infraestructura, los programas de empleo público también elevan las condiciones de vida de los beneficiarios.

De hecho, tanto en los países de la OCDE⁴⁹ como en los países emergentes y en desarrollo, las PAMT se otorgan paralelamente a las prestaciones por desempleo pues se ha demostrado que la complementariedad entre ambas políticas tiene el potencial de aliviar la pobreza (Martin, 2015). En los países emergentes y en desarrollo, las PAMT pueden tener un

⁴⁹ La división tradicional de países en países desarrollados, emergentes y en desarrollo tiene una utilidad limitada en el estudio de las PAMT dado que las experiencias con PAMT en economías desarrolladas suelen ser significativamente distintas (p. ej., entre los estados miembros de la Unión Europea y los países desarrollados de América Latina y el Caribe). Así pues, al hablar sobre PAMT el informe hará referencia a los países de la OCDE (para remitirse a un subgrupo determinado de economías desarrolladas que comparten experiencias similares en materia de PAMT), a países emergentes o en desarrollo (para remitirse al resto de los países), o a América Latina y el Caribe (cuando se traten específicamente los países de la región). Obviamente, esta clasificación no es totalmente exhaustiva y existen dos excepciones particulares: Chile y México. En ambos casos, pese a pertenecer a la OCDE, las experiencias en materia de PAMT son más parecidas a las observadas en los países de América Latina y el Caribe.

efecto incluso más marcado sobre la pobreza puesto que los componentes de alivio de la pobreza incluidos en estas políticas suelen estar directamente dirigidos a los segmentos más vulnerables de la población (p. ej., trabajadores pobres en la economía informal) y no estrictamente a las personas en situación de desempleo, como en el caso de los países de la OCDE. Además, en los países emergentes y en desarrollo la reducción de la pobreza suele ser uno de los objetivos primordiales de las políticas, sobre todo, en el caso de los programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*) y de los PTC.

Cabe resaltar que además de los efectos planeados, las PAMT pueden resultar en efectos positivos inesperados. Primero, estas políticas pueden impulsar un aumento en la demanda agregada, debido a la regularización del consumo (p. ej., los programas de empleo público en periodos recesivos) y a otros efectos secundarios como aquellos derivados del desarrollo de infraestructuras públicas. Segundo, las PAMT consiguen crear empleos indirectamente (p. ej., cuando los participantes de programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento emplean a terceros). Tercero, se sabe que estas políticas tienen un efecto sobre la estructura salarial.⁵⁰ Cuarto, como consecuencia de la mejora de las calificaciones, las PAMT pueden acarrear aumentos en la productividad gracias a un impacto directo sobre los participantes o a externalidades positivas. Finalmente, las PAMT pueden afectar a la oferta de trabajo, garantizando un nivel mínimo de trabajadores en el mercado laboral al proveer incentivos a determinados grupos para que permanezcan activos o se unan a la fuerza de trabajo (Layard et al., 1991).

El papel de las PAMT en los países de la OCDE y en las economías emergentes y en desarrollo

Desde la década de 1990, hay un consenso creciente en los países de la OCDE sobre la necesidad de que las PAMT consoliden el vínculo entre la protección social, las políticas del mercado de trabajo y el empleo. Por

⁵⁰ En efecto, las PAMT pueden reducir los salarios de reserva gracias a un incremento de la competencia en el mercado de trabajo o moderar la estructura salarial mediante una reducción de los costos del trabajo para las empresas. Por el contrario, las PAMT también pueden aumentar los salarios de reserva y, por lo tanto, ralentizar la transición hacia empleos regulares. Para más detalles al respecto, véanse Calmfors y Skedinger (1995) y Johnson y Layard (1986).

consiguiente, en la mayoría de las economías de la OCDE no solo se destina una parte importante del gasto público a las PAMT, sino que esta asignación sigue aumentando. Por su parte, en muchos países emergentes y en desarrollo las PAMT han adquirido importancia apenas a lo largo del último decenio, por lo que se observa una menor recurrencia a ellas, así como un peso más reducido en los presupuestos gubernamentales. No obstante, con el tiempo la asignación destinada a las PAMT en estos países ha crecido. Por ejemplo, tanto en Europa Central y Sudoriental como en la Comunidad de Estados Independientes, la introducción de las PAMT data de la década de 1990 y tuvo lugar en el marco de los esfuerzos por garantizar una transición hacia economías de mercado y por resolver la emergencia oficial del desempleo. En esta región, el diseño de las PAMT es similar al de las economías desarrolladas, aunque el gasto público que se les destina sigue siendo bajo (Auer et al., 2005).

En Asia Oriental, las PAMT ganaron importancia apenas después de la crisis financiera de 1997 y del rápido aumento del desempleo que resultó de esta crisis. En estos países, los objetivos de las PAMT son contrarrestar la ausencia generalizada de prestaciones por desempleo y, con frecuencia, promover un giro hacia el empleo formal puesto que la proporción de empleo informal observado en esta región es una de las más elevadas a nivel mundial. En África, las PAMT tienen un papel relativamente limitado y hay poca información sobre los participantes y el gasto que se les destina. En estas dos regiones, tanto el reducido crecimiento del empleo en el sector formal como la falta de las capacidades administrativas necesarias para ejecutar estas intervenciones a gran escala por parte de los gobiernos restringen la efectividad de las PAMT (Auer et al., 2005). Por el contrario, al revisar la incidencia de PAMT en América Latina y el Caribe, se observa que apenas en unos decenios este tipo de intervención se ha vuelto una herramienta predilecta del mercado de trabajo, sobre todo (aunque no únicamente), para compensar la falta de demanda de trabajo en el sector formal.

Asimismo, siguen existiendo marcadas diferencias respecto de los enfoques, los ámbitos y las configuraciones de estas políticas entre los países de la OCDE y los países emergentes y en desarrollo, debido no solamente a sus

prioridades específicas (p. ej., problemas sociales distintos) sino también a las diferencias en la forma como operan sus mercados de trabajo. En lo que respecta al funcionamiento del mercado de trabajo, dos divergencias principales han afectado la articulación de las PAMT. Por un lado, a diferencia de lo que sucede en los países de la OCDE, los mercados de trabajo de los países emergentes y en desarrollo suelen tener una fuerza de trabajo en crecimiento, elevadas tasas de actividad de la mano de obra, bajos niveles de desempleo (pese a los importantes niveles de subempleo) y niveles superiores de empleo informal (véase el Capítulo 1). Por otro lado, muchas veces las instituciones sociales y del mercado de trabajo tienen menos capacidades de ejecutar los programas que aquellas de los países de la OCDE. Esto puede limitar la eficacia de todos los programas gubernamentales y, sobre todo, la de las PAMT, que suelen necesitar de competencias públicas amplias para su instrumentación.

Habida cuenta de estas diferencias, vale la pena resaltar tres puntos relativos al papel que desempeñan las PAMT en la OCDE y en los países emergentes y en desarrollo. Estos puntos pueden ayudar a entender cómo se conciben las PAMT en los países emergentes y en desarrollo y por qué, según el contexto, los países utilizan denominaciones distintas (p. ej., políticas de protección social):

- En los países emergentes y en desarrollo, las PAMT pretenden *abordar objetivos múltiples*, entre los que suelen incluirse la resolución de algunos problemas a más largo plazo. Generalmente, y al igual que en los países de la OCDE, uno de estos objetivos es de índole económica (p. ej., aumentar la probabilidad de que las personas en situación de desempleo encuentren trabajo o de que determinados grupos incrementen sus ganancias). No obstante, en los países emergentes y en desarrollo también se suele insistir en la importancia de otorgar algún tipo de apoyo al ingreso en el marco de estas políticas, lo que muchas veces contribuye al piso de protección social del país (tal es el caso en la Argentina⁵¹). Cabe resaltar que en los países emergentes y en desarrollo las metas sociales a más largo plazo también suelen formar parte del objetivo estratégico de las PAMT. A manera de ejemplo, podemos mencionar la reducción de la pobreza o de

⁵¹ Por ejemplo, véase Bertranou y Vezza (2010).

la pobreza extrema entre los participantes o el fomento del desarrollo en el ámbito comunitario.

- Debido a la intención de abordar múltiples objetivos, en estos países *rara vez se puede encasillar las PAMT en categorías bien definidas*, puesto que suelen estar compuestas de distintos tipos de medidas que buscan resolver problemas diversos. Tal es el caso de los programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*) y de los PTC. Mientras que los programas asistenciales combinan programas de empleo público con otros tipos de ayudas (p. ej., capacitación) para mejorar la empleabilidad de los participantes y sus posibilidades futuras de empleo tras la conclusión del programa, los PTC que incluyen componentes relacionados con el mercado trabajo buscan consolidar la empleabilidad y las ganancias de los trabajadores, independientemente de si reciben las transferencias (pasivas) de ingresos. Cabe mencionar que dado que los programas asistenciales a cambio de trabajo y los PTC otorgan apoyo a los ingresos, se les considera también como políticas de protección social,⁵² a pesar de que ambos tipos de programas tienen una gran cantidad de componentes de PAMT.⁵³
- En los países emergentes y en desarrollo, algunas PAMT *no gozan del mismo papel independiente* que en las economías de la OCDE, puesto que muchas veces su objetivo es llenar vacíos en los servicios públicos que ofrecen los gobiernos. Por ejemplo, mientras que algunos programas de capacitación son puestos en marcha para compensar las deficiencias de los sistemas educativos, el objetivo de ciertos programas de empleo público es compensar los déficits de infraestructura pública en el ámbito comunitario. Además, algunos países emergentes y en desarrollo no tienen las competencias institucionales para sustentar ciertas PAMT plenamente, como, por ejemplo, cuando existen limitaciones en el alcance del Servicio Público de Empleo (SPE).

Surge pues la interrogante de si es posible aplicar el conocimiento existente sobre las economías de la OCDE a los países emergentes y en desarrollo. Se trata de una pregunta relevante pues no hay suficientes datos empíricos

⁵² Véase la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202).

⁵³ Véase el Recuadro 1.2 (Capítulo 1).

Cuadro 2.1 Esquema resumen de las PAMT en los países emergentes y en desarrollo: Tipos de intervenciones, objetivos y diferencias con respecto a los países de la OCDE



sobre los efectos específicos o generales de las PAMT en países emergentes o en desarrollo (véase el Capítulo 3), pero además porque no existe un marco conceptual en estos países para categorizar y analizar las PAMT. En los países de la OCDE, hace mucho tiempo que se llevan a cabo este tipo de esfuerzos y existe una clasificación bien definida para este tipo de políticas que facilita la conducción de estudios comparativos por tipo de PAMT, en particular, gracias a definiciones claras y a la recolección constante de datos comparables. Por el contrario, en los países emergentes y en desarrollo, no existe una estructura consensuada que clasifique las PAMT según las realidades de cada país y el uso de una categorización que no se pueda aplicar plenamente a este contexto específico podría dificultar los esfuerzos por entender mejor estas políticas.

Para colmar esta laguna, sobre la base de investigaciones llevadas a cabo por la OIT y, en particular, de Auer et al. (2005), el objetivo del resto de este apartado es presentar una clasificación de las PAMT que sea aplicable a los países emergentes y en desarrollo. Dicha clasificación no busca contradecir la que se utiliza generalmente en los países de la OCDE. Por el contrario, la clasificación elaborada por la OCDE y Eurostat⁵⁴ ha sido

⁵⁴ Para otras clasificaciones, véase Bonoli (2010), Torfing (1999) y Taylor-Gooby (2004).

ampliada para incluir las particularidades de enfoque, ámbito y configuración de las PAMT puestas en marcha en países emergentes y en desarrollo previamente discutidas (véase el Cuadro 2.1 para un resumen sobre la definición y el papel de las PAMT y para un panorama de las diferencias existentes entre las PAMT en países de la OCDE y en países emergentes y en desarrollo).

Clasificación de las PAMT

La clasificación que proponemos a continuación es distinta a la de los países de la OCDE pues incluye cinco en lugar de seis principales categorías de PAMT (tipos de intervención) con algunos ajustes⁵⁵:

- *Capacitación*: La capacitación en el mercado de trabajo constituye un componente importante de las estrategias de política destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas y, por consiguiente, sus trayectorias profesionales futuras (p. ej., ingresos más altos o empleo de mayor calidad); a la vez que tiene efectos secundarios positivos (p. ej., fomentar la productividad). Muchas veces, la capacitación está dirigida a grupos específicos del mercado de trabajo como los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad o los trabajadores mayores. En los países de la OCDE, se hace una distinción entre capacitación en el trabajo y capacitación fuera del trabajo, la cual generalmente está dirigida a personas en situación de desempleo, aunque también a personas con empleo. En estos países, la capacitación es la PAMT que recibe la mayor parte del gasto. Por su parte, en los países emergentes y en desarrollo, aunque la capacitación es también la política que se ejecuta con más frecuencia, suele instrumentarse como parte de otras intervenciones del mercado de trabajo (p. ej., como una estrategia más amplia o en el marco de un programa de empleo público) y puede incluir algún tipo de apoyo a los ingresos (véanse los estudios de caso de la Argentina y del Perú en el Capítulo 4). Además, muchas veces en estos países la capacitación es de corta duración y se centra en la adquisición de calificaciones básicas.

⁵⁵ La clasificación de las PAMT de la OCDE incluye: i) capacitación; ii) creación directa de empleos; iii) incentivos para el empleo; iv) incentivos para la creación de nuevas empresas; v) servicios públicos de empleo y administración; y, v) protección y apoyo al empleo y rehabilitación.

- *Programas de empleo público*: El objetivo principal de los programas de empleo público es compensar las limitaciones del sector privado respecto de la creación de empleo. Por esta razón, los empleos se crean en el marco de proyectos públicos o semipúblicos que cuentan con componentes particularmente beneficiosos para la sociedad, con la finalidad de complementar los empleos ya existentes. En el marco de los programas de empleo público puestos en marcha en los países de la OCDE, el objetivo principal es mantener el vínculo de los individuos con el mercado de trabajo, por lo que su instrumentación es particularmente importante en periodos de recuperación lenta (p. ej., para que los trabajadores permanezcan activos y a la expectativa de que las contrataciones vuelvan a aumentar). Sin embargo, tras una marcada recurrencia en las décadas de 1970 y 1980, este tipo de programas ha perdido importancia en decenios recientes en los países de la OCDE. En los países emergentes y en desarrollo, aunque los programas de empleo público suelen ser considerados como medidas para aliviar la pobreza y garantizar el desarrollo comunitario, también tienen objetivos adicionales como otorgar protección social a personas no cubiertas por sistemas contributivos o proporcionar apoyo a los ingresos como un seguro en caso de crisis económicas. Otra diferencia respecto de los países de la OCDE es que en los países emergentes y en desarrollo los programas de empleo público se implementan con más frecuencia como programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*). Esto quiere decir que muchos de estos programas tienen el objetivo de ayudar a los beneficiarios de manera más permanente (p. ej., Construyendo Perú⁵⁶) o se combinan con otros programas (p. ej., programas de capacitación) para garantizar la inserción de los participantes al empleo no subvencionado al término del programa (p. ej., véase el estudio de caso del Perú en el Capítulo 4). En los últimos 10 o 15 años, se ha implementado una gran cantidad de programas de empleo público en estos países para asistir a las poblaciones vulnerables (Subbarao et al., 2013).⁵⁷

⁵⁶ El ámbito de acción de este programa no se limitó a un periodo de crisis económica y su objetivo era resolver los problemas de empleabilidad, al mismo tiempo que otorgaba apoyo a los ingresos (véase el Capítulo 4).

⁵⁷ A modo de ejemplo, podemos mencionar: el Programa Red de Seguridad Productiva (PSNP, por sus siglas en inglés) de Etiopía que ayudó a 7,6 millones de hogares a soportar los impactos de las crisis alimentarias durante cinco años; el Esquema de Garantía de Empleo Rural Nacional "Mahatma Gandhi" (MGNREGS, por sus siglas en inglés) que a la fecha es el programa de empleo público más grande del mundo y cubre 56 millones de hogares en India; y, el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina, con el que se expandió el programa Trabajar mediante un apoyo directo a los ingresos a familias de todo el país (Subbarao et al., 2013).

-
- *Subvenciones al empleo*: Esta categoría de programas abarca todas las iniciativas cuyo objetivo es otorgar incentivos que faciliten la contratación o el mantenimiento de los empleos mediante una reducción de los costos del trabajo. En lo que concierne a la demanda (a saber, los subsidios destinados a los empleadores), la finalidad de estas medidas es motivar a los empleadores a contratar o a mantener empleados a determinados grupos en los que se concentra la subvención (p. ej., personas en situación de desempleo de larga duración o trabajadores jóvenes). Respecto de la oferta (a saber, las medidas focalizadas en los incentivos para los trabajadores), la intención es motivar a los miembros del grupo de destinatarios a entrar nuevamente en el mercado de trabajo a través de una disminución en su salario de reserva. En general, en los países de la OCDE, este tipo de subvenciones se llevan a cabo para otorgar un apoyo por un tiempo determinado a grupos vulnerables con dificultades particulares, sobre todo, durante periodos de baja demanda. Por su parte, los países emergentes y en desarrollo recurren a estas subvenciones con la finalidad adicional de mejorar los resultados del empleo entre los trabajadores que tienen dificultades crónicas de inserción en el mercado de trabajo (p. ej., jefas de hogar, miembros de hogares con bajos ingresos, jóvenes en situación de desempleo y personas que abandonaron sus estudios) y por lo tanto se utilizan en menor medida en periodos recesivos. De hecho, en estos países (sobre todo, en América Latina y el Caribe) muchas veces las subvenciones al empleo se otorgan a los empleadores con el fin de que contraten beneficiarios de los PTC.
 - *Apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento*: El objetivo de este tipo de políticas es otorgar apoyo financiero y logístico a personas en situación de desempleo o inactividad que deseen empezar una actividad económica, ya sea como trabajadores independientes o con una microempresa. En los países de la OCDE, estas políticas están generalmente destinadas a jóvenes o a personas altamente calificadas pues se ha demostrado empíricamente que la efectividad de este tipo de intervenciones depende de que estén dirigidas a grupos específicos de personas en situación de desempleo preparadas para trabajar (Martin, 2000). En los países emergentes y en desarrollo, la importancia de estas políticas

Recuadro 2.2. Definición del SPE y de los servicios del mercado de trabajo según la OIT

Según el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (No. 88), un SPE es una entidad gubernamental que, generalmente, forma parte del Ministerio del Trabajo. El SPE se ocupa de planear y ejecutar una serie de medidas principalmente orientadas a promover el empleo y a proteger a los trabajadores durante ajustes del mercado de trabajo y transiciones económicas (OIT, 2009).

Para cumplir estos objetivos, los SPE pueden emprender diversas medidas, como: i) ofrecer información sobre el mercado de trabajo; ii) ofrecer asistencia en la búsqueda de trabajo y servicios de colocación; iii) ofrecer orientación durante periodos de desempleo; iv) administrar diversos tipos de programas del mercado de trabajo; y, v) administrar los beneficios del seguro de desempleo.

Aunque los modelos de los SPE cambian de un país a otro, suelen tener las mismas funciones y características principales. Habida cuenta de lo anterior, un tema que se debate con frecuencia es la diferencia entre los SPE como instituciones y los servicios del mercado de trabajo como un tipo de PAMT. El segundo concepto incluye todas las intervenciones que buscan apoyar el intercambio laboral, la orientación y la búsqueda de trabajo (los primeros tres puntos que han sido resaltados más arriba) mediante un SPE u otro tipo de intervención implementadas en el país.

Considerando este debate y de conformidad con el Convenio No. 88, en este informe por “Servicio Público de Empleo” (SPE) se entiende la institución gubernamental que ejecuta programas activos y pasivos. Por su parte, por “servicios del mercado de trabajo” se entiende los servicios de empleo mencionados anteriormente.

reside en que fomentan la creación de empleo tanto en la economía formal como en la informal, lo que implica que el grupo de destinatarios en estos países es más extenso que en los países de la OCDE. La otra diferencia es que en muchos países emergentes y en desarrollo la integración de los servicios ofrecidos a los beneficiarios aún enfrenta importantes obstáculos que limitan su plena aplicación, como el acceso limitado al crédito en el sector informal.

- *Servicios del mercado de trabajo:* Los servicios del mercado de trabajo tienen como finalidad vincular a los solicitantes de empleo con los empleadores mediante una serie de servicios como, por ejemplo, la orientación profesional, el asesoramiento sobre el mercado de trabajo, la ayuda en la búsqueda de empleo y la remisión a otras medidas de reinserción

como la capacitación. Existen dos modalidades de implementación para estos servicios: por un lado, pueden estar a cargo de una entidad de los SPE nacionales (Recuadro 2.2), en cuyo caso pueden estar a su vez únicamente a cargo de un actor público o pueden ofrecerse en el marco de un acuerdo con actores privados; y, por el otro, pueden ponerse en marcha en el marco de otros tipos de PAMT (p. ej., capacitación o empleo público). Si bien en los países de la OCDE, los SPE y los servicios del mercado de trabajo son de vital importancia para la ejecución plena y efectiva de las PAMT, su papel en los países emergentes y en desarrollo suele ser más limitado, al mismo tiempo que los recursos públicos que se les destinan son relativamente escasos. En estos países, los servicios del mercado de trabajo se centran con frecuencia en mejorar la empleabilidad y en preparar a los beneficiarios para el empleo con miras a apoyar una transición hacia el empleo formal (véase el caso de Colombia en el Capítulo 4). Sin embargo, mientras que una serie de reformas se han llevado a cabo en estos países (sobre todo en América Latina y el Caribe), estas se centran principalmente en el fortalecimiento y la mejora de la eficiencia de los servicios del mercado de trabajo (p. ej. a través de la introducción de nuevas tecnologías) en lugar de crear nuevos marcos institucionales o consolidar el vínculo entre el componente pasivo y el de activación, como ocurre en los países de la OCDE.⁵⁸

⁵⁸ Véase Mazza (2013) para un análisis de las reformas de los SPE en América Latina y el Caribe.

B LAS PAMT EN AMÉRICA LATINA: RESULTADOS DEL COMPENDIO DE POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO DE LA OIT

Si bien existe una gran cantidad de estudios sobre la naturaleza y las características de las PAMT en los países de la OCDE, se sabe menos sobre el papel que han tenido estas políticas en los países emergentes y en desarrollo. Esto se debe a la menor relevancia de la que han gozado las PAMT como herramienta de política para resolver los problemas sociales y del mercado de trabajo (comparado al observado en las economías de la OCDE) y, por consiguiente, a la limitada asignación de recursos que se destina a estas intervenciones.

A pesar de esto, como se menciona en el Capítulo 1⁵⁹, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se observa un alza en el gasto público en PAMT, que ha rebasado los niveles de países externos a la OCDE, aunque sigue siendo inferior al promedio de los países de esta organización (Auer et al., 2005). Además, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe el gasto público en PAMT supera ampliamente al que se destina a las prestaciones por desempleo, lo cual refleja una motivación cada vez más grande por complementar las intervenciones tradicionales orientadas a ofrecer protección social e impulsar la reducción de la pobreza (p. ej., los PTC) con políticas destinadas a aumentar la empleabilidad de la fuerza de trabajo. No obstante, aún no se sabe suficiente sobre la naturaleza ni las características de las PAMT de la región, ni sobre el impacto que tienen sobre la calidad y la cantidad del empleo⁶⁰, por lo que quedan interrogantes por resolver sobre la eficiencia de estas inversiones públicas. Sobre la base de la categorización de las PAMT presentada en el apartado anterior, a continuación se presentan los resultados del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT (compilado para efectos de este estudio), el cual reagrupa todas las PAMT implementadas en ciertos países seleccionados de América Latina y el Caribe desde la década de 1990 (para más detalles sobre la metodología utilizada para la elaboración del Compendio, véase el Recuadro 2.3).⁶¹

⁵⁹ Cabe mencionar que los detalles del desglose del gasto por tipo de intervención presentado en el Capítulo 1 tienen en cuenta las categorías consideradas en el presente capítulo.

⁶⁰ Véase el Capítulo 3 para un análisis de la información disponible a la fecha.

⁶¹ OIT (2013) ha llevado a cabo un ejercicio de compilación similar para América Central y la República Dominicana.

Recuadro 2.3. Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT: PAMT en América Latina

El Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT incluye información sobre las PAMT implementadas desde la década de 1990 en la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay. Para recopilar esta información, se ha llevado a cabo un extenso análisis de la información disponible a la fecha sobre PAMT en estos países seleccionados de América Latina (p. ej., en documentos oficiales, legislaciones, publicaciones científicas, etc.). En el caso de cada intervención identificada mediante dicho análisis, el Compendio incluye la siguiente información: i) los años de inicio y término; ii) una descripción de la política con detalles sobre el grupo de destinatarios, los criterios de elegibilidad y los servicios ofrecidos en el marco del programa; iii) la existencia o no de un informe de seguimiento o de un estudio de evaluación de impacto; y, iv) en algunos casos, información sobre las tasas de cobertura y el gasto destinado a estas políticas. La información corresponde a programas ejecutados en el ámbito nacional y en ámbitos más restringidos (p. ej., regional o distrital). Además, cuando ha sido posible, también se han recopilado detalles sobre las intervenciones pasivas. El Compendio está completamente disponible en línea (www.ilo.org/almp-americas) y la información puede ser ordenada y descargada en función de sus características principales (p. ej., país, tipo de intervención y grupo de destinatarios).⁶²

El resto del presente apartado muestra las tendencias de las PAMT observadas en el Compendio. El análisis de dichas tendencias debe hacerse con cautela, sobre todo, porque los datos de recuento (es decir, los datos que resultan del recuento de la cantidad de observaciones), solo aportan información parcial sobre la naturaleza de las intervenciones analizadas. Por ejemplo, se considera que todas las políticas tienen la misma importancia, independientemente de su cobertura, gasto asignado o duración, a pesar de que se recopila cierta información sobre estos tres aspectos. Por todo lo anterior, se ha complementado el análisis de estas tendencias con información cualitativa sobre la naturaleza, el ámbito y el desarrollo de estas políticas (véase el Cuadro 2.3 para ejemplos de países seleccionados que incluyen esta información). Para escoger dichos ejemplos, se ha considerado la disponibilidad de información sobre los aspectos principales de la política (p. ej., la cobertura, la duración y el presupuesto) y la presencia de evaluaciones de impacto que hubieran evaluado previamente su eficacia (las cuales son analizadas en el Capítulo 3).

Del Compendio se desprenden las siguientes observaciones:

- La cantidad de políticas del mercado de trabajo instrumentadas cada año ha aumentado con el tiempo. En los países analizados, solo 6 políticas fueron puestas en marcha antes del inicio de la década de 1990, mientras que la cifra ascendió a 24 durante esa década, a 111 durante la década

⁶² Para garantizar su exactitud, la información ha sido compartida con las oficinas regionales, subregionales y de país concernidas de la OIT y con varios expertos gubernamentales. Las siguientes entidades emitieron comentarios: la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (Lima), la Oficina de País de la OIT para los Países Andinos (Lima), la Oficina de País de la OIT para la Argentina (Buenos Aires), la Oficina de País de la OIT para Brasil (Brasilia) y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT-CINTERFOR, Montevideo).

de 2000 y a 45 entre 2010 y 2015.⁶³ Por lo tanto, la mayoría de las intervenciones incluidas en el Compendio (implementadas desde la década de 1990) siguen en fase de ejecución (132 de 189, a saber, el 69,8 por ciento).

- Las PAMT con más recurrencia en los países analizados son las políticas de capacitación (44 por ciento del total), seguidas de las políticas de apoyo al trabajo por cuenta propia y el microemprendimiento (28 por ciento), los servicios del mercado de trabajo (12 por ciento), los programas de empleo público (11 por ciento) y las subvenciones al empleo (5 por ciento).^{64, 65} Se trata de una tendencia observada en casi todos los países analizados, pese a ciertas particularidades nacionales muy claras (Cuadro 2.2, panel A).
- En orden decreciente, el grupo predominante de destinatarios de las intervenciones son los jóvenes (24 por ciento), seguidos de las personas en situación de desempleo (19 por ciento), los individuos vulnerables (15 por ciento), la población activa (14 por ciento) y los empleadores y las pequeñas y medianas empresas o PyME (12 por ciento) (véase el Cuadro 2.2, panel B).⁶⁶
- El país donde se ha implementado la mayor cantidad de políticas es Colombia (26 por ciento del total de políticas incluidas en el Compendio), seguido del Uruguay (23 por ciento), la Argentina (16 por ciento), el Brasil (15 por ciento), el Perú (14 por ciento) y el Ecuador (7 por ciento).
- En términos de la implementación de las PAMT, el análisis revela una interacción marcada entre los sectores público y privado en el diseño y la ejecución de programas de capacitación y de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento. También se observan dos tendencias

⁶³ Los datos de 2015 son preliminares.

⁶⁴ Además, el 1,5 por ciento de las políticas incluidas en el Compendio son políticas pasivas con componentes de activación (véase el Apartado A para una definición) que no fueron consideradas en el presente análisis.

⁶⁵ Es necesario resaltar que, al computar las tendencias, las políticas con más de un componente (p. ej., capacitación y empleo público) fueron contadas dos veces para evitar la necesidad de evaluar qué componente es predominante. Por lo tanto, se debe considerar que las cifras corresponden a la proporción de programas compuestos de (por lo menos) un componente específico (p. ej., capacitación), aunque estas políticas puedan incluir, en algunos casos, más componentes.

⁶⁶ Como se ha mencionado previamente, algunas políticas tienen más de un grupo de destinatarios (p. ej., jóvenes y mujeres). Esas intervenciones han sido contadas dos veces, por lo que las cifras corresponden a la proporción de intervenciones que tienen (por lo menos) un grupo específico como población objetivo, aunque en algunos casos las intervenciones pueden tener más de un grupo de destinatarios.

Cuadro 2.2. Resultados del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT

Panel A: Proporción de las PAMT por país y tipo de intervención (porcentajes)

	Argentina	Brasil	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay	Total
Capacitación	36	48	40	60	62	40	44
Programas de empleo público	16	10	5	0	19	11	11
Subvenciones al empleo	16	5	5	0	0	3	5
Trabajo por cuenta propia	28	29	40	30	10	23	28
Servicios del mercado de trabajo	4	10	10	10	10	23	12

Panel B: Principal grupo de destinatarios de las políticas por tipo de intervención (porcentajes)

	Capacitación	Programas de empleo público	Subvenciones al empleo	Trabajo por cuenta propia	Servicios del mercado de trabajo	Total
Individuos vulnerables	11	33	13	19	0	15
Población activa	20	0	0	0	47	14
Desempleados	16	33	25	8	40	19
Empleadores/PyME	0	0	0	43	0	12
Jóvenes	38	0	25	16	13	24
Otros	16	33	38	14	0	17

Nota: “Trabajo por cuenta propia” corresponde a la categoría “Apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento” mencionada en el Apartado A. En este cuadro, se cuentan dos veces las políticas con más de un componente (p. ej., programas de empleo público y capacitación). Esto quiere decir, por ejemplo, que el 44 por ciento del total de las PAMT puestas en marcha en los países seleccionados tiene (por lo menos) un componente de capacitación. Los grupos destinatarios corresponden a los especificados por cada política. Esto quiere decir que tienen una definición nacional, por lo que ciertas categorías podrían superponerse (p. ej., los jóvenes pueden también ser individuos vulnerables).

Fuente: OIT (2016).

en lo que respecta a los programas de empleo público: i) suelen contar con un financiamiento descentralizado por parte de gobiernos locales o regionales; y, ii) su puesta en marcha suele estar a cargo de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro como las ONG o cooperativas. Aunque es difícil cuantificar la frecuencia de aparición de estos patrones, son consistentes con los análisis cualitativos publicados a la fecha sobre la ejecución de este tipo de políticas (Castillo et al., 2014; Subbarao et al., 2013; Samaniego, 2002).

- *Capacitación:* La capacitación es el tipo de PAMT que se ejecuta con más frecuencia en América Latina (y, de manera consistente en todos los países analizados), ya sea en el marco de políticas más amplias (p. ej., en programas asistenciales a cambio de trabajo cuando se combinan con programas de empleo público) o como un programa independiente. Cabe resaltar que la proporción de programas de capacitación respecto del total de PAMT varía de 36 por ciento en la Argentina a 62 por ciento en el Perú. En cuanto a los principales grupos de destinatarios, gran parte de los programas de capacitación (38 por ciento) se focalizan en los jóvenes (p. ej., el programa Jóvenes en Acción de Colombia), mientras que el 20 por ciento está destinado a la población activa en general y el 16 por ciento a las personas en situación de desempleo (p. ej., el Programa de Capacitación Laboral del Uruguay; para más detalles, véase el Cuadro 2.3).
- *Programas de empleo público:* En América Latina, los programas de empleo público se instrumentan ya sea en periodos de crisis, tras los cuales normalmente son desactivados gradualmente, como en el caso del Uruguay (Trabajo por Uruguay) o como programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*), como en el caso de la Argentina (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). La gran mayoría de estos programas tienen como beneficiarios a las personas en situación de desempleo (33 por ciento) o a grupos vulnerables (33 por ciento)⁶⁷, mientras que algunos programas de empleo público han sido específicamente puestos en marcha en las zonas rurales (13 por ciento). Los resultados de algunas de estas intervenciones (véase el Capítulo 3) han sido analizadas y el Cuadro 2.3 incluye una breve descripción de uno de estos programas (Empleo en Acción, ejecutado en Colombia).
- *Subvenciones al empleo:* Respecto a las subvenciones al empleo incluidas en el Compendio, un cuarto se destinó a las personas en situación de desempleo, otro cuarto se centró en los jóvenes y un cuarto más estuvo orientado a las personas con discapacidad (las cuales fueron incluidas en la categoría “Otros” del Cuadro 2.2, panel B). En América Latina, la importancia relativa de las subvenciones al empleo difiere de un país a

⁶⁷ Aunque cada país suele tener su propia definición de “grupos vulnerables”, muchas veces el término hace referencia a personas que viven en situaciones de pobreza y extrema pobreza, a personas con empleo informal o a grupos específicos como las jefas de hogar, las personas con discapacidad o las poblaciones indígenas. Sin embargo, como se explica en las notas del Cuadro 2.2, los grupos de destinatarios no son exclusivos y, en algunos casos, las categorías incluyen otros grupos (p. ej., ciertos jóvenes pueden ser parte de un grupo vulnerable).

otro: mientras que en la Argentina equivale al 16 por ciento de las PAMT puestas en marcha (máximo valor observado), ni en el Ecuador ni en el Perú se han instrumentado programas de este tipo. A manera de ejemplo, podemos mencionar el “Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Empleo” del Brasil (véase el Cuadro 2.3 para más detalles).

- *Apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento:* Debido a la alta proporción de empleo informal, estas intervenciones han sido puestas en marcha con mucha frecuencia en América Latina. En efecto, su implementación varía del 40 por ciento de las PAMT implementadas en Colombia al 10 por ciento en el Perú y promedian un 28 por ciento en la región (Cuadro 2.2). El 43 por ciento de estas intervenciones están destinadas a los empleadores y a las PyME, mientras que el 19 por ciento tiene como grupo de destinatarios las poblaciones vulnerables y el 16 por ciento está orientado a los jóvenes. Por último, la mayoría de estos programas tienen como objetivo la creación de nuevos negocios, aunque algunas también se centran en la expansión de empresas existentes. Un ejemplo de este tipo de programas es Microemprendimientos Productivos, puesto en marcha en la Argentina (véase el Cuadro 2.3).
- *Servicios del mercado de trabajo:* En América Latina, la puesta en marcha de servicios del mercado de trabajo varía de un 4 por ciento de las PAMT en la Argentina a un 23 por ciento en el Uruguay. En general, estas intervenciones se instrumentan como: i) servicios del mercado de trabajo a cargo de los SPE; o, ii) servicios del mercado de trabajo incluidos en políticas más amplias (p. ej., capacitación).⁶⁸ Debido a la naturaleza de estos servicios, apenas una minoría de las políticas de este tipo ejecutadas en América Latina tiene un grupo de destinatarios explícitamente identificado. En efecto, el 47 por ciento de estas políticas está dirigido a la población activa en general y el 40 por ciento está orientado a las personas en situación de desempleo. Solo el 13 por ciento de los servicios del mercado de trabajo especifican a los jóvenes como su grupo de destinatarios. Es posible consultar un ejemplo de servicios del mercado de trabajo instrumentado en el Perú en el Cuadro 2.3.

⁶⁸ Por estas razones, es posible que el Compendio subestime la importancia relativa de los servicios del mercado de trabajo en los países analizados. Por ejemplo, a diferencia de otros tipos de PAMT como los programas de capacitación, una vez que los SPE han sido constituidos o que los servicios de empleo han sido implementados, estos operan de manera permanente, pero se cuentan una vez en el Compendio. Sin embargo, el Compendio incluye datos sobre la duración de este tipo de programas.

Cuadro 2.3. Ejemplos seleccionados de PAMT a partir del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT

Capacitación	<p>Inicialmente, el Programa de Capacitación Laboral (PROCAL) fue instituido en el Uruguay en 1994 para que los beneficiarios de prestaciones por desempleo tuvieran acceso a orientación laboral y a cursos de capacitación según sus perfiles ocupacionales, sus conocimientos y sus necesidades respecto del mercado de trabajo. Posteriormente, el programa fue abierto a individuos con empleo que desearan mejorar su empleabilidad. Durante mucho tiempo, el PROCAL fue una de las principales políticas de activación en el Uruguay. Se trata de la PAMT con la mayor asignación de gasto público durante la segunda parte de la década de 1990. En efecto, entre 1994 y 2007 el programa tuvo 45.318 beneficiarios, una cifra correspondiente en ese momento al 20 por ciento de los destinatarios de prestaciones por desempleo y al 28 por ciento de los beneficiarios de PAMT. Sin embargo, varios problemas surgieron durante la fase de implementación, como el alto grado de centralización y el elevado costo de la puesta en marcha, el cual se estimó en 250 USD mensuales por participante.</p>
Programas de empleo público	<p>El programa de empleo público Empleo en Acción fue implementado en Colombia entre 2002 y 2004 para mitigar los efectos de la crisis económica que afectó al país a finales de la década de 1990. El objetivo del programa era crear trabajos temporales para individuos poco calificados en los sectores de la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras públicas en zonas de bajos ingresos del país. El programa financiaba los costos relacionados al salario de los empleados y los costos de los materiales necesarios para llevar a cabo los proyectos. Para ello, fueron identificados estrictos criterios de elegibilidad: los aspirantes debían estar en situación de desempleo, ser mayores de 18 años, no estar inscritos en programas educativos y estar clasificados en las dos categorías inferiores del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). En el marco del programa, se otorgaban como máximo 180.000 COP mensuales a cada beneficiario (cerca de 200 USD, PPA). Los trabajadores a tiempo parcial podían participar en el programa durante un máximo de cinco meses. En total, el programa financió 3.724 proyectos.</p>
Subvenciones al empleo	<p>El “Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego” (PNPE) está activo en el Brasil desde 2003. El PNPE busca crear incentivos para que las empresas contraten trabajadores jóvenes. Las empresas participantes deben cumplir todas las disposiciones legislativas laborales con los nuevos empleados y deben comprometerse a mantener los niveles de empleo anteriores (para evitar el efecto de sustitución dentro de la empresa). Además, la proporción de trabajadores empleados en el marco del PNPE no puede superar un máximo de 20 por ciento. Los aspirantes deben ser jóvenes de entre 16 y 24 años en situación de desempleo y sin experiencia de trabajo previa. Además, deben pertenecer a un hogar con un ingreso per cápita inferior a la mitad del salario mínimo. Por último, deben estar inscritos en la educación primaria o secundaria o en cursos de capacitación. Los participantes no pueden ser contratados como empleados domésticos ni en el marco de contratos de experiencia (“Contrato de experiência”). Se aceptan los contratos de duración determinada siempre y cuando la relación laboral dure por lo menos 12 meses. El subsidio se otorga en seis pagos bimensuales de 250 BRL (unos 168 USD, PPA).</p>

Cuadro 2.3. Ejemplos seleccionados de PAMT a partir del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT (cont.)

Apoyo al trabajo por cuenta propia y al micro-emprendimiento	<p>Microemprendimientos productivos (MEP) es un programa que se ejecuta desde 2004 en la Argentina para retirar progresivamente un programa más amplio que otorgó transferencias durante los primeros años de la crisis que estalló en 2001 (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados o Plan Jefes). El objetivo principal de MEP es fomentar la transición de los beneficiarios del Plan Jefes a este nuevo programa, en cuyo marco los participantes reciben dos tipos de apoyos para iniciar una actividad de trabajo por cuenta propia o microemprendimiento. En primer lugar, los beneficiarios reciben apoyos para financiar los insumos y el equipo. Estos apoyos son cuantiosos (equivalen a un máximo de 30 meses de los beneficios pagados a tres personas en el marco del Plan Jefes) y se otorgan en especie durante seis meses. Las autoridades locales se ocupan de adquirir el equipo a nombre de los beneficiarios. Además, en el marco del programa se provee asistencia técnica para el establecimiento de la actividad de trabajo por cuenta propia mediante visitas periódicas de tutores. Esta asistencia cubre los ámbitos de la administración y los negocios en general, e incluye un asesoramiento más técnico en función del sector específico de actividad.</p>
Servicios del mercado de trabajo	<p>La Red CIL – ProEmpleo es un sistema descentralizado de servicios del mercado de trabajo puesto en marcha en el Perú en 1996 con el objetivo de mejorar la eficiencia del mercado de trabajo mediante una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda laboral (p. ej., con actividades centradas en el análisis de ofertas de trabajo y la preparación del currículum). Además de este servicio, el programa ofrece información a las empresas y a los solicitantes de empleo sobre las calificaciones y ocupaciones ofertadas y solicitadas en determinados mercados de trabajo. Por último, el programa ofrece asistencia en la búsqueda de trabajo a solicitantes de empleo mediante actividades de orientación. El programa está destinado a empleadores y personas en situación de desempleo. Entre las personas en situación de desempleo, los individuos con bajos niveles de estudios tienen prioridad. Si bien el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo administra centralmente el programa, delega la ejecución a las autoridades locales y a ciertas organizaciones no gubernamentales (p. ej., las iglesias). En 2006, 23.642 solicitantes de empleo encontraron trabajo gracias a la asistencia en la búsqueda de empleo de la Red CIL – ProEmpleo. Esta cifra equivale al 28 por ciento de los solicitantes de empleo inscritos en el programa y al 68 por ciento de las ofertas de trabajo publicadas.</p>

Fuente: OIT (2016).

C OBSERVACIONES FINALES

Las PAMT pueden ser políticas de gran utilidad y potencial en los ámbitos individual y nacional. En el ámbito individual, pueden generar nuevas oportunidades de empleo, mantener activas a las personas en el mercado de trabajo y mejorar la empleabilidad, lo cual se traduce en mejoras más sustanciales tanto en el rendimiento de los participantes en el mercado de trabajo como en sus niveles de vida y los de sus familias. En el ámbito nacional, un conjunto completo de estas políticas puede ayudar a reducir la pobreza y la desigualdad, a incrementar la movilidad laboral y la calidad del trabajo y, de manera más general, a aumentar el potencial económico.

Si bien en las economías de la OCDE las PAMT han sido un eje central de la elaboración de políticas del mercado de trabajo desde hace varios decenios, en los países emergentes y en desarrollo apenas han adquirido importancia recientemente. En América Latina y el Caribe, este tipo de medidas ha ganado terreno en los últimos años y, desde la década de 1990, se han implementado 189 programas, muchos de los cuales siguen en ejecución. También ha aumentado el gasto público en estas intervenciones en casi todos los países con información disponible y, con frecuencia, ha rebasado el gasto público en otro tipo de políticas del mercado de trabajo (p. ej., ayuda a personas desempleadas).

Uno de los principales hallazgos presentados en este capítulo es que en los países con información disponible y detallada, los programas de capacitación son el tipo de PAMT más popular en los países analizados. No solo la mayor parte del gasto en PAMT se destina a la capacitación (en Colombia y el Ecuador, la asignación asciende al 87 por ciento), sino que además el 44 por ciento del total de las PAMT implementadas en estos países son programas de capacitación o políticas que incluyen un componente de capacitación. Otro hallazgo interesante es que el apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento también es una política que se pone en marcha con frecuencia, aunque no tanto como la capacitación. En efecto, el 28 por ciento de las PAMT ejecutadas cuentan con un componente de

apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento. Por último, la mayoría de las intervenciones de la región están destinadas a los jóvenes (24 por ciento), seguidos por las personas en situación de desempleo (19 por ciento) y los grupos más vulnerables (15 por ciento).

Pese a la importancia creciente de las PAMT en América Latina y el Caribe, aún se sabe muy poco sobre si son eficaces para mejorar los resultados de empleo de los participantes en el corto y el mediano plazo. Habida cuenta del papel potencial de las PAMT para resolver los problemas emergentes de la región, es necesario llevar a cabo más estudios sobre la eficacia de estos programas y sobre lo que se puede aprender de ellos con miras a garantizar que los responsables del diseño de políticas tengan una base adecuada para tomar decisiones informadas sobre cómo sacar mayor provecho de las PAMT en la región.

El resto de este informe pretende llenar este vacío. El Capítulo 3 presenta un análisis bibliográfico y los resultados de un meta-análisis llevado a cabo con el objetivo de presentar conclusiones generales sobre lo que funciona en lo que respecta a las PAMT en la región y en qué circunstancias. El Capítulo 4 incluye los resultados de las evaluaciones de impacto de un programa de activación con múltiples componentes de Argentina, el SPE colombiano y un programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) del Perú. Las tres evaluaciones fueron realizadas para efectos del presente informe.

REFERENCIAS

Acemoglu, D.; Autor, D. 2011. “Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings”, en O. Ashenfelter; D. Card (eds.): *Handbook of labor economics*, Vol. 4, pp. 1043-1171 (Ámsterdam, North-Holland).

Auer, P.; Efendioglu, U.; Leschke, J. 2005. *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalisation* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

Autor, D. 2014. “Skills, education and the rise of earnings inequality among the “other 99 percent””, en *Science*, Vol. 344, No. 6186, pp. 843-851.

Bassanini, A.; Duval, R. 2009. “Unemployment, institutions and reform complementarities: reassessing the aggregate evidence for OECD countries”, en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, pp. 40-59.

—. 2006. *Employment patterns in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 35 (París, OCDE).

Bellmann, L.; Jackman, R. 1996. “Aggregate impact analysis”, en G. Schmid; J. O’Reilly; K. Schömann (eds.): *International handbook of labour market policy and evaluation*, pp. 143-162 (Cheltenham, Edward Elgar Publishing).

Bertranou, F.M.; Vezza, E. 2010. *Iniciativa del piso de protección social. Piso de Protección Social en Argentina* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Blanchard, O. 2006. “European unemployment: the evolution of facts and ideas”, en *Economic Policy*, Vol. 21, No.45, pp. 5-59.

Bonoli, G. 2010. “The political economy of active labour market policy”, en *Politics and Society*, Vol. 38, No. 4, pp. 435-457.

Calmfors, L. 1994. “Active labour market policies and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features”, en *OECD Economic Studies*, Vol. 22, pp. 7-49 (París, OCDE).

Calmfors, L.; Skedinger, P. 1995. "Does active labour-market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 11, pp. 91-109.

Castillo, V.; Ohaco, M.; Schleser, D. 2014. *Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional*, Serie Documentos de Trabajo No. 6 (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina).

Coe, D.; Snower, D. 1997. "Policy complementarities: the case for fundamental labor market reform", en *IMF Staff papers*, Vol. 44, No.1, pp. 1-35 (Washington D.C., Fondo Monetario Internacional).

Elmeskov, J.; Martin, J.P.; Scarpetta, S. 1998. "Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD countries experience", en *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 5, No. 2, pp. 205-252.

Escudero, V. 2015. *Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison*, ILO Research Department Working Paper No. 3 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Forslund, A.; Fredriksson P.; Vikstrom J. 2011. *What active labour market policy works in a recession?*, Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Paper No. 2011:2 (Uppsala, Institute for Labour Market Policy Evaluation).

Grosh, M. 1994. *Administering targeted social programs in Latin America*, World Bank Regional and Sectoral Studies Report No. 12808 (Washington D.C., Banco Mundial).

Hujer, R.; Caliendo, M.; Thomsen, S.L. 2004. "New evidence on the effects of job creation schemes in Germany – a matching approach with threefold heterogeneity", en *Research in Economics*, Vol. 58, No. 4, pp. 257-302.

Johnson, G.; Layard, R. 1986. "The natural rate of unemployment: explanation and policy", en O. Ashenfelter; R. Layard (eds.): *Handbook of labor economics*, Vol. 2, pp. 921-999 (Ámsterdam, North-Holland).

Layard, R.; Nickell, S.; Jackman, R. 1991. *Unemployment: Macroeconomic performance and the labour market* (Oxford, Oxford University Press).

Martin, J.P. 2015. “Activation and active labour market policies in OECD countries: Stylized facts and evidence on their effectiveness”, en *IZA Journal of Labor Policy*, Vol. 4, No. 1, Artículo 4, pp. 1-29.

—. 2000. “What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries’ experiences”, en *OECD Economic Studies*, No. 30 (París, OCDE).

Mazza, J. 2013. “Connecting workers to jobs: Latin American innovations in labor intermediation services”, en *Latin American Policy*, Vol. 4, No. 2, pp. 269-284.

Norlund, M. 2009. “What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles”, en *International Journal of Social Welfare*, Vol. 20, No. 1, pp. 43-54.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2009. *Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo*, Informe de la Comisión de Empleo y Política Social, Consejo de Administración 306ª reunión (Ginebra, OIT).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *Compendio de políticas del mercado de trabajo* (Ginebra, Departamento de Investigaciones). Disponible en: www.ilo.org/almp-americas.

—. 2015. *World Employment and Social Outlook 2015: The changing nature of jobs* (Ginebra, OIT).

—. 2013. *Inventario de políticas activas de empleo en Centroamérica y República Dominicana* (San José, Equipo de Trabajo Decente y Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2014. *OECD Employment Outlook 2014* (París, OCDE).

—. 2006. *OECD Employment Outlook 2006: Boosting jobs and incomes* (París, OCDE).

—. 1994. *The OECD Jobs Study: Facts, analysis, strategies* (París, OCDE).

—. 1993. *OECD Employment Outlook 1993* (París, OCDE).

Samaniego, N. 2002. *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, Serie macroeconomía del desarrollo No. 19 (Santiago de Chile, CEPAL).

Schmid, G.; Speckesser, S.; Hilbert, C. 2001. "Does active labour market policy matter? An aggregate impact analysis for Germany", en J. de Koning; H. Mosley (eds.): *Labour market policy and unemployment: impact and process evaluations in selected European countries*, pp. 78-114 (Cheltenham, Edward Elgar Publishing).

Stehrer, R.; Ward, T.; Fernández Macías, E. 2009. "Changes in the structure of employment in the EU and their implications for job quality", en *Research Reports*, No. 354 (Viena, The Vienna Institute for International Economic Studies).

Subbarao, K.; del Ninno, C.; Andrews, C.; Rodríguez-Alas, C. 2013. *Public works as a safety net. Design, evidence, and implementation* (Washington D.C., Banco Mundial).

Taylor-Gooby, P. 2004. "New risks and social change", en P. Taylor-Gooby (ed.): *New risks, new welfare? The transformation of the European welfare state*, pp. 1-28 (Oxford, Oxford University Press).

Todaro, M. 1989. *Economic development in the Third World* (Nueva York y Londres, Longman).

Torfig, J. 1999 "Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state", en *Journal of European Social Policy*, Vol. 9, No. 1, pp. 5-28.

Weishaupt, T. 2011. *From the manpower revolution to the activation paradigm: Explaining institutional continuity and change in an integrating Europe* (Ámsterdam, Amsterdam University Press).

CAPÍTULO 3

ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA BIBLIOGRAFÍA DISPONIBLE A LA FECHA SOBRE LAS PAMT

INTRODUCCIÓN

Como se explicó en el Capítulo 2, las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) se han aplicado de forma creciente en América Latina y el Caribe en los últimos decenios. Varias de estas políticas se han llevado a cabo durante periodos de recesión económica y muchas de ellas se han centrado en grupos específicos. Las evaluaciones de impacto permiten medir el alcance de los programas, así como sus efectos y su transferibilidad al resto de la sociedad. En el caso de las PAMT, es importante evaluar el impacto de la participación sobre el empleo, los ingresos y la calidad del trabajo, a fin de obtener una visión de conjunto sobre la efectividad de las políticas.

Existe una extensa bibliografía sobre las evaluaciones de impacto de las PAMT a nivel mundial, pero esta se compone principalmente de estudios que conciernen a los países de la OCDE, los cuales no suelen ser aplicables al contexto de América Latina y el Caribe (por las razones mencionadas en el Capítulo 2). Si bien existen varias evaluaciones de impacto individuales de PAMT en América Latina y el Caribe de las que se podrían extraer conclusiones, hasta la fecha los intentos de clasificar los resultados por tipo de política y país han sido escasos. Aun así, habida cuenta de la bibliografía relativamente exigua de la que se dispone, un análisis sistemático de los hallazgos podría contribuir a consolidar los resultados y a generar evidencia adicional de utilidad. En este contexto, el objetivo del presente capítulo es poner de manifiesto algunas tendencias y elementos comunes que se desprenden de las distintas evaluaciones de impacto realizadas recientemente, con el objetivo de extraer conclusiones sobre la eficacia de las PAMT en la región y destacar, a su vez, las deficiencias existentes y las áreas que se deben estudiar más a fondo.

Para ello, en el presente capítulo se analizan los documentos disponibles recurriendo a tres métodos: i) el Apartado A proporciona una descripción de los estudios y de su distribución en los países de América Latina y el Caribe; ii) el Apartado B presenta un estudio bibliográfico; y, iii) el Apartado C consta de un meta-análisis basado en el estudio de Kluge (2016). En concreto, el Apartado A ofrece una visión general del método de selección de los estudios disponibles y presenta los hallazgos relativos a la distribución temporal y geográfica de los estudios y al tipo de políticas evaluadas. La revisión bibliográfica del Apartado B compara los impactos de las políticas a nivel individual con lo que se esperaría a partir de la teoría. El meta-análisis del Apartado C permite descomponer y analizar los impactos individuales de manera sistemática, situándolos en un contexto más amplio y teniendo en cuenta factores adicionales como la coyuntura macroeconómica. Por último, el Apartado D concluye el capítulo agrupando los hallazgos del estudio bibliográfico y del meta-análisis, y formulando varias consideraciones políticas que se desprenden de la comparación.

A PANORAMA DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO DE LAS PAMT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El conjunto de evaluaciones de impacto que se analizan en el presente capítulo ha sido seleccionado mediante un proceso detallado y cuidadoso que siguió las etapas que se mencionan a continuación. En primer lugar, se realizó una búsqueda sistemática de artículos en las siguientes fuentes: i) estudios identificados durante el proceso de compilación del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT (véase el Capítulo 2); ii) trabajos realizados por investigadores de la red de evaluación de programas de IZA y de la red de estudios sobre el trabajo de NBER; iii) artículos mencionados en los estudios bibliográficos preparados por Ibarrarán y Rosas-Shady (2009), Sanz (2012) y Vezza (2014); iv) estudios de repositorios internacionales sobre evaluaciones de impacto, tales como el Registro de Estudios de Evaluación de Impacto de 3ie (RIEPS, por sus siglas en inglés) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); y v) artículos en los que se citan los meta-análisis de Card et al. (2010) y Kluve (2010).

En segundo lugar, se comprobó si los estudios procedentes de estas fuentes cumplían los criterios elegidos (véase el Cuadro 3.1). Se seleccionaron específicamente los estudios que evalúan los efectos de determinados programas a nivel individual, comparando estos efectos con los resultados de la no participación y controlando el sesgo de selección en los grupos de tratamiento y de control. Además, se incluyeron únicamente artículos redactados en inglés y español. Posteriormente, fue descartada una serie de artículos que no proporcionaban información sobre errores estándar. Como consecuencia de este filtraje, la muestra final contiene 44 estudios de evaluación de impacto que se abordarán, examinarán y analizarán de diferentes maneras en los diversos apartados de este capítulo.⁶⁹

Con respecto a los países representados, muchos de los programas que se incluyen en los estudios seleccionados se pusieron en marcha en la Argentina y el Perú. De hecho, 18 de los 52 programas que se evalúan en los 44 estudios

⁶⁹ A pesar de los esfuerzos realizados para examinar de manera exhaustiva todas las fuentes que pudieran contener estudios de evaluación de impacto pertinentes para el análisis, es posible que no se hayan identificado algunos estudios de interés para esta revisión bibliográfica.

Cuadro 3.1. Fuentes y criterios de selección de los estudios de evaluación de impacto analizados

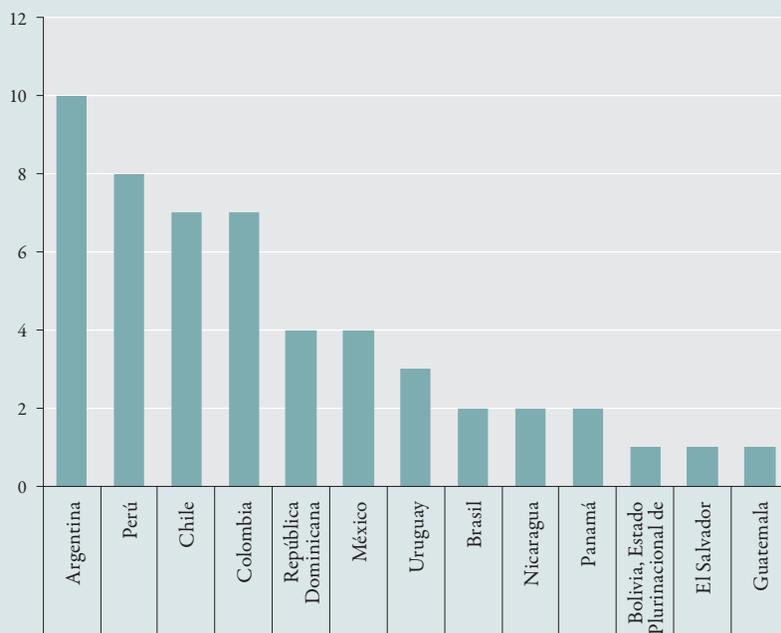
		Fuentes	
Mundial	<ul style="list-style-type: none"> – Material obtenido a través del muestreo realizado por Card et al. (2015) 	<ul style="list-style-type: none"> – Red de evaluación de programas de IZA – Red de estudios sobre el trabajo de NBER – Registro de Estudios de Evaluación de Impacto de 3ie (RIEPS) – Ibararán y Rosas-Shady (2009) – Estudios que hacen referencia a Card et al. (2010) y Kluve (2010) 	
América Latina y el Caribe	<ul style="list-style-type: none"> – Material agregado a los 18 estudios de América Latina y el Caribe de Card et al. (2015) 	<ul style="list-style-type: none"> – Estudios identificados durante la elaboración del Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT – Sanz (2012) y Vezza (2014) – Sitio web de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID 	
		Inclusión	Exclusión
Metodología	<ul style="list-style-type: none"> – Impacto de la participación evaluado a nivel individual – Control del sesgo de selección en los grupos de tratamiento y de control – Efectos estimados en comparación con la no participación 	<ul style="list-style-type: none"> – Comparación de la efectividad de distintas PAMT – No se reportan errores estándar 	
Programas evaluados	<ul style="list-style-type: none"> – Evaluación de un programa específico 	<ul style="list-style-type: none"> – Evaluación de PAMT en una escala más amplia – Otros tipos de políticas del mercado de trabajo 	
Idioma	<ul style="list-style-type: none"> – Inglés y español 	<ul style="list-style-type: none"> – Otros idiomas 	

Fuente: OIT sobre la base de Kluve (2016).

seleccionados se ejecutaron en esos dos países (Gráfico 3.1). Chile y Colombia también están ampliamente representados: se incluyen 7 evaluaciones de impacto de cada país. En cambio, la representación del Brasil y México en los documentos seleccionados es relativamente baja. Del mismo modo, se incluyen pocos estudios sobre programas llevados a cabo en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y el Uruguay. Salvo por la República Dominicana, que cuenta con 4 evaluaciones de impacto realizadas al programa Juventud y Empleo, los países del Caribe apenas están representados.

En cuanto al periodo que cubre el análisis, se observa un pico de estudios a principios de la década de 2000 (Gráfico 3.2). Tomando en cuenta que

Gráfico 3.1. Número de evaluaciones de impacto analizadas por país



Nota: Los 44 estudios escogidos evalúan un total de 52 programas. Algunos estudios analizan más de un programa, concretamente, Ibararán y Rosas-Shady (2009) y Klinger y Schündeln (2011). Los estudios analizados evalúan programas ejecutados entre 1981 y 2014 (Gráfico 3.2).
Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de Kluge (2016).

las fechas de que se dispone corresponden al año de inicio de la evaluación del programa, los numerosos artículos de principios de la década de 2000 consisten fundamentalmente en evaluaciones de impacto de los programas Jóvenes, un modelo prototípico de intervención encaminado a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes y puesto en marcha en varios países latinoamericanos en la década de 1990. Desde entonces, se ha observado un aumento generalizado de las evaluaciones, siendo 2005 y 2009 los años en los que más evaluaciones se publicaron. La escasa cantidad de artículos publicados de 2011 en adelante se debe, en gran parte, a que los programas fueron implementados hace apenas unos años y, por lo tanto, las evaluaciones podrían publicarse más adelante.

participación sobre la base de características observables (p. ej. edad, sexo, etc.) y no observables (p. ej. motivación, calificaciones, etc.), mientras que el 58 por ciento restante recurre a métodos basados únicamente en características observables. Desde mediados de la década de 2000, y sobre todo recientemente, se ha observado un incremento en el uso de métodos experimentales: cinco de los nueve estudios realizados desde 2010 utilizan grupos de control diseñados de modo aleatorio. Cabe señalar que, en términos de significación estadística, los impactos estimados de los estudios con asignación aleatoria del grupo de control no difieren considerablemente de los obtenidos a través de diseños cuasi-experimentales. Además, los impactos estimados no presentan ninguna tendencia en particular con el transcurso del tiempo, por lo que no parece que los avances técnicos hayan influido ni en el signo ni en la significación estadística de los impactos del programa (Gráfico 3.2).

Recuadro 3.1. Introducción a la evaluación de impacto

La evaluación de impacto es una estrategia de estimación que especifica uno o más resultados de interés y estima el impacto del tratamiento (p. ej., un programa de capacitación de jóvenes) sobre esas variables de interés a analizar (p. ej., los ingresos). Por lo tanto, la evaluación de impacto difiere de otras técnicas de evaluación como el monitoreo (es decir, el control de la evolución de algunas variables durante la ejecución de un programa) o la evaluación operativa (a saber, el análisis del proceso de ejecución de un programa). Las evaluaciones de impacto pueden utilizar métodos cualitativos y cuantitativos (como en el caso de los estudios que se abordan en este capítulo) y analizar el impacto del tratamiento, a nivel individual o bien a nivel colectivo (por ejemplo, para una comunidad).

En todos los casos, realizar una evaluación de impacto implica construir un escenario contrafactual (lo que hubiese ocurrido a los participantes si no hubiese existido el programa) y compararlo con el resultado real que se observa en los datos recopilados (lo que ocurrió a los participantes como resultado de la ejecución del programa). El problema de esta estimación se origina precisamente en el hecho de que no podemos observar a los individuos de manera simultánea en las dos situaciones (en el marco del programa y fuera de él). Por consiguiente, una de las dos situaciones debe reproducirse artificialmente. Las diferentes técnicas de evaluación de impacto (tal como se presentan a continuación) difieren en la estrategia que se adopta para resolver este problema de estimación. Esto quiere decir, que no existe un método que sea válido en todos los casos. Por lo tanto, la elección del método dependerá de: i) los datos disponibles; ii) la naturaleza del programa; y, iii) la selección de los participantes en el tratamiento.

Recuadro 3.1. Introducción a la evaluación de impacto (cont.)

Los diferentes diseños de evaluación pueden agruparse en métodos experimentales y cuasi-experimentales. En el primer grupo figuran los estudios con asignación aleatoria del grupo de control (RCT, por sus siglas en inglés); en el segundo, en cambio, se incluyen los siguientes métodos: i) Diseño de regresión discontinua (RDD, por sus siglas en inglés); ii) variables instrumentales; iii) diferencias en diferencias (DD); y, iv) pareamiento por puntaje de propensión (PSM, por sus siglas en inglés).

- Los RCT suelen considerarse un referente en el ámbito de las evaluaciones de impacto y se caracterizan por la asignación aleatoria de los participantes y los no participantes en el programa, de tal modo que la única diferencia entre los dos grupos reside en su participación. No ocurre lo mismo con los métodos cuasi-experimentales, que intentan controlar por un posible sesgo de selección de diferentes maneras.
- Los RDD son estrategias de estimación que aprovechan la regla de asignación del programa, según la cual la probabilidad de participación difiere considerablemente entre individuos que de cualquier otra forma son comparables (p. ej., la participación en un programa de capacitación destinado a personas menores de 25 años). Cualquier diferencia que se observe en las variables a analizar entre las personas que quedan por encima y por debajo del umbral fijado por la regla de asignación del programa (p. ej. entre las personas que tengan 24 y 26 años) se podrá asociar a las diferencias en la probabilidad de participación de cada grupo (véase el estudio de caso basado en este método, presentado en el Apartado C del Capítulo 4).
- Las técnicas de variables instrumentales presuponen que en determinadas circunstancias existe una fuerte correlación entre la probabilidad de participación y un factor exógeno (el instrumento) el cual de otro modo no tendría relación con los resultados del programa. En tales casos, las diferencias en los resultados de una variable de interés (p. ej., los ingresos) se pueden asociar a las diferencias en el valor del instrumento (p. ej., la distancia hasta el centro de formación, en el caso de un programa relativamente descentralizado), pero únicamente por su relación con la participación en el programa, cuando se trate de individuos que son, por lo demás, comparables.
- El método DD asume la existencia de una heterogeneidad no observable que no varía con el tiempo y utiliza información sobre los participantes y los no participantes tanto previa como posterior a su participación en el programa. Si estos dos grupos muestran una tendencia similar en la variable estudiada, por ejemplo, en sus ingresos antes de la puesta en marcha del programa, las diferencias que se observen en las tendencias una vez finalizado el programa podrán atribuirse a su participación en el mismo (véase el estudio de caso basado en este método, presentado en el Apartado A del Capítulo 4).
- Por último, los métodos de *matching* (como el PSM) asumen que en los datos recopilados se pueden observar todas las diferencias entre los participantes y los no participantes que determinan conjuntamente la decisión de participar y el resultado de interés a analizar. Por lo tanto, este método consiste en comparar a los participantes con los no participantes, dando más peso a los no participantes que presentan más semejanzas con los participantes (véase el estudio de caso basado en este método, presentado en el Apartado B del Capítulo 4).

Con respecto a las PAMT incluidas en los estudios, el tipo de intervención más evaluado en la región son los programas de capacitación, que representan el 67 por ciento de los 52 programas evaluados en los 44 estudios analizados. Lo anterior no supone ninguna sorpresa pues, como se señaló en el Capítulo 2, los programas de capacitación también son el tipo de intervención más popular en los países analizados de América Latina y el Caribe, aunque esta cifra es desproporcionadamente alta con respecto a los hallazgos del Compendio.⁷⁰ Además, la mayoría de estos programas de capacitación consiste en medidas destinadas a favorecer el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo (lo que también concuerda con la distribución de las políticas implementadas en la región, según se detalla en el Capítulo 2). Esto se ajusta a la considerable inversión que ha hecho la región en las políticas del mercado de trabajo juvenil a lo largo de los últimos dos decenios. Otras categorías relativamente frecuentes son las intervenciones destinadas a promover el trabajo por cuenta propia y el microemprendimiento, el empleo público y las subvenciones al empleo. Por el contrario, solo se han analizado dos evaluaciones de impacto relativas a los servicios del mercado de trabajo.

La distribución de las intervenciones evaluadas en los países de la región presenta cierto grado de heterogeneidad. Mientras que los estudios que conciernen a países del Caribe y América del Sur se han centrado principalmente en la evaluación de programas de capacitación, aquellos relacionados a países de América Central se han concentrado, sobre todo, en la evaluación de programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento. Asimismo, la mayoría de los estudios sobre empleo público, subvenciones al empleo y servicios del mercado de trabajo conciernen a países de altos ingresos de la región, como la Argentina, Chile y el Uruguay (Cuadro 3.2).

La mayoría de las evaluaciones de impacto que cumplen los criterios para ser incluidas en el análisis se centran en grupos en desventaja, que representan el 90 por ciento de todas las estimaciones; el 10 por ciento restante centra su atención en los beneficiarios de seguros de desempleo. Por el contrario, no

⁷⁰ Según el Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT, el 44 por ciento de las PAMT puestas en marcha en los países analizados son, o bien políticas de capacitación, o bien políticas con un componente de capacitación.

Cuadro 3.2. Número de estudios por país y por tipo de programa evaluado

	Capacitación	Programas de empleo público	Subvenciones al empleo	Apoyo al trabajo por cuenta propia y al micro-emprendimiento	Servicios del mercado de trabajo	%
Argentina	5	2	2	1		19,2
Bolivia, Estado Plurinacional de		1				1,9
Brasil	2					3,8
Chile	4		2		1	13,5
Colombia	6			1		13,5
República Dominicana	4					7,7
El Salvador				1		1,9
Guatemala				1		1,9
México	4					7,7
Nicaragua				2		3,8
Panamá	2					3,8
Perú	6	1			1	15,4
Uruguay	2			1		5,8
%	67,3	7,7	7,7	13,5	3,8	100

Nota: Los 44 estudios seleccionados evalúan un total de 52 programas. Algunos estudios analizan más de un programa, en concreto, Ibararán y Rosas-Shady (2009) y Klinger y Schündeln (2011). Klinger y Schündeln (2011) evalúan la efectividad del programa “Business Plan Competitions” puesto en marcha por la ONG TechnoServe en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de Kluge (2016).

se incluyen estudios centrados en los desempleados de larga duración, en el que se han focalizado muchas de las evaluaciones de impacto de programas llevados a cabo en las economías de la OCDE, como se indica en Kluge (2010) y Card et al. (2010 y 2015). No es de extrañar, pues el desempleo de larga duración es un problema más propio de los países desarrollados.

Muchos estudios analizan si la eficacia del programa varía de acuerdo con las características socioeconómicas de los beneficiarios. Alrededor del

40 por ciento de las estimaciones explora el impacto del programa en función del sexo de los beneficiarios, mientras que el 20 por ciento analiza exclusivamente la efectividad de las intervenciones en los resultados de las mujeres en el mercado de trabajo. Las intervenciones orientadas a los jóvenes fueron el tipo de programa más evaluado en los estudios de la muestra: el 70 por ciento de las estimaciones se centra en jóvenes de entre 15 y 24 años y el 25 por ciento se interesa solo por los trabajadores de 25 años o más, mientras que el 5 por ciento restante corresponde a estimaciones para ambos grupos de edad en conjunto. Por último, escasean los estudios empíricos sobre la efectividad de los programas en los casos de personas con discapacidad y de individuos pertenecientes a grupos étnicos o minoritarios, pese a que las PAMT en América Latina y el Caribe suelen centrarse en estos grupos, como se señala en el Capítulo 2.

B LA EFICACIA DE LAS PAMT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

El objetivo de este apartado es extraer elementos comunes y tendencias de las 44 evaluaciones de impacto mencionadas anteriormente. El análisis se centra en tres principales variables de la eficacia de las PAMT, es decir, el impacto sobre los beneficiarios en términos de: i) empleo, ya sea remunerado, formal u otro; ii) ingresos, ya sea en la forma de un salario periódico o de renta neta; y, iii) otros factores, como las transiciones entre empleos informales y formales, las horas trabajadas, entre otros. Cuando ha sido posible, se han desglosado las variables por grupo etario (jóvenes y adultos) y sexo. En el resto de este apartado, se examina la bibliografía disponible, clasificándola por tipo de PAMT, a saber: programas de capacitación, empleo público, subvenciones al empleo, programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento, y servicios del mercado de trabajo. Se incluye también la bibliografía disponible sobre las evaluaciones de los SPE.

Programas de capacitación

Tras un análisis más detenido de los 29 estudios que evalúan la efectividad de los programas de capacitación, se observa que buena parte de la bibliografía destaca que la capacitación profesional y otras medidas de apoyo al desarrollo de capacidades resultan en experiencias más exitosas en el mercado de trabajo. En efecto, los programas de capacitación, en general, suelen tener un impacto positivo en el aumento de las oportunidades de empleo de los beneficiarios. Según 15 de los 23 estudios en los que se evalúa el impacto de la capacitación sobre los resultados en materia de empleo, la capacitación produce efectos positivos sobre las oportunidades de empleo a corto y mediano plazo (Cuadro 3.3).

Las evaluaciones de impacto analizadas sugieren que el diseño del programa influye considerablemente en los resultados del mercado de trabajo. En este sentido, las probabilidades de éxito parecen aumentar cuando se añade un componente laboral práctico (como un programa de aprendices

o una pasantía). Algunos ejemplos de esta tendencia pueden hallarse en el programa ProJoven del Perú (Ñopo et al., 2007) y en los programas Opción Joven y Pro-Joven del Uruguay (Naranjo Silva, 2002).⁷¹ Además, los programas en los que intervienen empresas privadas⁷² y en las que se selecciona a los capacitadores a través de procesos de licitación tienen mayor impacto sobre la empleabilidad que los programas que no incluyen estos elementos (Medina y Núñez, 2005). Una explicación para ello podría ser que la comunicación y el diálogo social con el sector privado permiten que los capacitadores mejoren la pertinencia y la calidad de la capacitación y, por lo tanto, que ajusten las calificaciones que poseen los trabajadores a aquellas requeridas por los empleadores.

El impacto de la capacitación sobre los ingresos también es positivo: la mayoría de los estudios revelan impactos significativos y positivos (21 de los 27 estudios que analizan el impacto de la capacitación sobre los ingresos). Sin embargo, la interpretación del impacto sobre los ingresos no es siempre evidente y algunos estudios advierten que los hallazgos deben interpretarse con prudencia. Por ejemplo, el impacto del Programa Joven de la Argentina sobre los ingresos podría haberse visto influido por diferentes condiciones del mercado de trabajo y no por los efectos específicos del programa (Aedo y Núñez, 2004). Además, mientras algunos estudios revelan resultados positivos de alcance generalizado en materia de ingresos (como en el caso del programa ProJoven del Perú; Ñopo et al., 2007), otros estudios obtienen resultados positivos únicamente para grupos o componentes específicos del programa. Por ejemplo, se observa una cierta heterogeneidad en los impactos en función del nivel de estudios alcanzado. De hecho, algunos estudios señalan que el impacto sobre los ingresos es considerablemente bajo cuando se controla por el nivel de estudios (Jiménez y Kugler, 1987).⁷³ En otros casos, el efecto parece relacionarse con la institución responsable de impartir el programa de capacitación, siendo menor el impacto cuando la capacitación es pública en lugar de privada (Medina y Núñez, 2005; Chong y Galdo, 2006).

⁷¹ Este hallazgo concuerda con las revisiones de Ibararán y Rosas-Shady (2009), y Vezza (2014).

⁷² Los programas Jóvenes son un claro ejemplo de iniciativas que permiten que el sector privado participe en el diseño, como explican Ibararán y Rosas-Shady (2009).

⁷³ Esto contrasta con los resultados de Sanz (2012) que, tras analizar los factores clave del éxito de 42 evaluaciones y programas de empleo juvenil en América Latina y el Caribe, concluyó que, al parecer, existen pocas pruebas que permitan establecer una estrecha relación entre los impactos de los programas de capacitación y el nivel de estudios alcanzado.

Las evaluaciones del efecto de los programas de capacitación sobre la calidad del empleo no son tan comunes como los análisis del impacto sobre la empleabilidad o los ingresos.⁷⁴ Sin embargo, una cantidad considerable de estudios analiza el impacto de este tipo de programas sobre cuestiones como la probabilidad de obtener un empleo formal o la cantidad de horas trabajadas (16 y 6 estudios de la muestra, respectivamente). Con respecto al efecto sobre la formalidad del trabajo, la gran mayoría de los estudios revelan que los programas de capacitación tienen un impacto positivo sobre el empleo formal. Algunos ejemplos son particularmente interesantes, como el programa Juventud y Empleo de la República Dominicana, que mostró persistentes efectos a largo plazo sobre la formalidad del empleo, pero no sobre el empleo en general (Ibarrarán et al., 2015); y el programa Jóvenes en Acción de Colombia que, pese a tener un escaso impacto sobre la empleabilidad de los hombres, mostró efectos significativos sobre la probabilidad de obtener un contrato de trabajo en el mercado formal (Attanasio et al., 2011). Las únicas excepciones a esta tendencia generalizada se observan en los programas PROIMUJER del Uruguay (Alesina et al., 2005) y “Galpão” del Brasil (Calero et al., 2014), ya que en ambos casos el impacto sobre el empleo formal fue no significativo.

Por el contrario, la evidencia empírica relativa al impacto de los programas de capacitación sobre las horas trabajadas es mixta. Solo se observaron efectos positivos generalizados sobre las horas trabajadas en los casos del Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos de Chile (Centro de Microdatos, 2008) y del programa ProJoven del Perú (Ñopo et al., 2007). En el resto de los estudios, o bien no se observaron efectos (como en el programa PROIMUJER del Uruguay; Alesina et al., 2005), o bien el impacto positivo se limitó a las mujeres (como es el caso del programa PROCAJOVEN de Panamá; Ibarrarán y Rosas-Shady, 2006). Además, se observaron otros beneficios asociados con los programas de capacitación, como mejoras respecto del acceso al crédito o de las competencias no cognitivas en los casos de Entra 21 de la Argentina (Alzúa et al., 2013) y “Galpão” del Brasil (Calero et al., 2014), respectivamente, con independencia de que estos impactos positivos mejoraran en efecto los resultados del mercado de trabajo.

⁷⁴ En su análisis transnacional, Ibarrarán y Rosas-Shady (2009) observaron varios ejemplos de impacto positivo sobre la calidad del empleo, que puede medirse por la formalidad, las condiciones contractuales y las prestaciones.

Cuadro 3.3. Resultados de las evaluaciones de impacto de los programas de capacitación por estudio, variable analizada y grupo de destinatarios

Publicación	Empleo			Ingresos			Horas trabajadas			Empleo formal			Notas y otras estimaciones
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	
		Jóvenes	Jóvenes		Jóvenes								
Aedo y Núñez (2004)		+	ns	ns	+	ns	ns/+						El impacto sobre los salarios solo es positivo y estadísticamente significativo en el caso de los hombres jóvenes y las mujeres adultas. Grupo de tratamiento: individuos de entre 16 y 35 años de edad. Por "jóvenes" se entienden personas menores de 21 años de edad.
Alesina et al. (2005)		+		ns	ns	ns		ns			ns		Ningún efecto significativo sobre el mantenimiento del empleo. Grupo de tratamiento: mujeres.
Alzúa y Brassiolo (2006)	ns	ns	ns	ns	ns	ns				+			Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 35 años de edad.
Alzúa et al. (2013)	+	ns	+	+									Grupo de tratamiento: individuos de entre 18 y 30 años de edad. Por "jóvenes" se entienden personas menores de 25 años de edad.
Arranasio et al. (2011)		+	ns	+	+						+	+	Efecto negativo sobre el mantenimiento del empleo. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 18 y 25 años de edad.
Calderón-Madrid (2006)		+	ns										Efectos positivos sobre el mantenimiento del empleo.
Calero et al. (2014)	+			+						ns			Los efectos positivos aparecen después de 5 meses. Grupo de tratamiento: personas menores de 29 años de edad.

Cuadro 3.3. Resultados de las evaluaciones de impacto de los programas de capacitación por estudio, variable analizada y grupo de destinatarios (cont.)

Publicación	Empleo			Ingresos			Horas trabajadas			Empleo formal			Notas y otras estimaciones
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	
		Jóvenes	Jóvenes		Jóvenes	Jóvenes		Jóvenes	Jóvenes				
Card et al. (2011)	ns	ns	+	+	ns	ns	ns	ns	ns				Grupo de tratamiento: individuos de entre 18 y 29 años de edad. Por "jóvenes" se entienden personas de entre 17 y 19 años de edad.
Castillo et al. (2014)										+	+	+	Grupo de tratamiento: individuos de 18 o más años de edad.
Centro de Microdatos (2008)	+			+			+						Efectos positivos sobre la antigüedad en el puesto de trabajo, la cobertura de la protección social y otras medidas relacionadas a la calidad del empleo. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 20 y 30 años de edad.
Chong y Galdo (2006)				+	+	+ / ns							Mayores efectos sobre los ingresos a mediano plazo que a corto plazo. Se observan efectos positivos en el caso de los participantes hombres a corto plazo, aunque no se observan efectos a mediano plazo. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 25 años de edad.
Corseuil et al. (2013)	+			+						+			Grupo de tratamiento: jóvenes de 17 años de edad.
Delajara et al. (2006)	+	+	+	+	+	+							Mayores efectos sobre el empleo y los ingresos en el caso de las mujeres con mayor nivel de estudios.
Díaz y Jaramillo (2006)	ns	+	-	+	+	+	+	ns	ns	+	+	+	El programa beneficia en mayor medida a las mujeres y a los jóvenes de entre 16 y 20 años de edad. Efectos positivos sobre las horas de trabajo de los jóvenes. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 24 años de edad.

Cuadro 3.3. Resultados de las evaluaciones de impacto de los programas de capacitación por estudio, variable analizada y grupo de destinatarios (cont.)

Publicación	Empleo			Ingresos			Horas trabajadas			Empleo formal			Notas y otras estimaciones
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	
		Jóvenes	Jóvenes		Jóvenes								
Galdo y Chong (2012)	ns	+	ns	+	+	+	+			+	+	+	Mayores efectos sobre los ingresos y la formalidad en el caso de los participantes en capacitaciones de alta calidad. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 25 años de edad.
Ibarrarán y Rosas-Shady (2006)	ns	+	ns	+	ns	ns	+			+			Grupo de tratamiento: individuos de entre 18 y 33 años de edad. Por "jóvenes" se entienden personas menores de 25 años de edad.
Ibarrarán y Rosas-Shady (2009)	ns	+	ns	+	+	+	+			+	+	+	Resume los resultados de siete evaluaciones de impacto.
Ibarrarán et al. (2014)	ns	ns	ns	+	+	ns	+			+	ns	+	Impacto sobre los ingresos solo en el caso del sector formal. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 29 años de edad.
Ibarrarán et al. (2015)	ns	ns	ns	ns	+	ns	ns			+	ns	+	Los resultados corresponden a estimaciones a largo plazo. Grupo de tratamiento: individuos de entre 16 y 29 años de edad. Por "jóvenes" se entienden personas menores de 22 años de edad.
Jimenez y Kugler (1986)				+									Mayores efectos sobre los ingresos en el caso de cursos de capacitación de larga duración.
Jimenez y Kugler (1987)				+									Efectos no significativos sobre los ingresos en el caso de cursos de capacitación de corta duración.

Cuadro 3.3. Resultados de las evaluaciones de impacto de los programas de capacitación por estudio, variable analizada y grupo de destinatarios (cont.)

Publicación	Empleo			Ingresos			Horas trabajadas			Empleo formal			Notas y otras estimaciones
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	
		Jóvenes	Jóvenes		Jóvenes	Jóvenes		Jóvenes	Jóvenes		Jóvenes		
Kaplan et al. (2015)	-			-									Efectos positivos sobre el mantenimiento del empleo.
Medina y Núñez (2005)				ns	ns	ns							
Naranjo Silva (2002)	+			+						+			
Ñopo et al. (2007)	+	+		+	+	+	+	+	+				Mayores efectos sobre el empleo en el caso de las mujeres. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 25 años de edad.
Revenga et al. (1994)		+	+		ns	+							Mayores efectos sobre los ingresos en el caso de individuos con mayor nivel de estudios.
Rosas-Shady (2006)				+						+			Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 24 años de edad.
Santa María et al. (2009)	+			+	+					ns	+		Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 29 años de edad.
Statcom (2006)	+			+							+		Efectos positivos sobre el mantenimiento del empleo. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 21 años de edad.

Notas: Los efectos estimados se clasifican de la manera siguiente: positivo y estadísticamente significativo (+), negativo y estadísticamente significativo (-) y estadísticamente no significativo (ns). Las poblaciones destinatarias específicas están definidas en la columna "Notas y otras estimaciones". A menos que se especifique lo contrario, todas las estimaciones corresponden a los efectos a corto plazo.

En términos de diferencias entre grupos de participantes, uno de los hallazgos más interesantes revela que los programas de capacitación específicamente destinados a los jóvenes presentan más probabilidades de producir impactos positivos. Una clara mayoría de estos estudios (16 de 18 estudios) tiene un impacto positivo sobre el desempeño de los participantes en el mercado de trabajo (p. ej., aumento de las probabilidades de empleo o disminución del desempleo). Solo los estudios que evalúan el programa Proyecto Joven de la Argentina (Alzúa y Brassiolo, 2006) y PROCAJOVEN de Panamá (Ibarrarán y Rosas-Shady, 2006) registran efectos no significativos. Este hallazgo difiere considerablemente de los datos empíricos sobre los países de la OCDE, que concluyen que los jóvenes constituyen un grupo de destinatarios al que resulta particularmente difícil asistir de manera eficaz (Betcherman et al., 2004; Kluve, 2016).

Dos hipótesis principales pueden explicar este interesante hallazgo. En primer lugar, pueden existir diferencias en términos de capital humano entre los participantes de los programas para jóvenes en los países de la OCDE y otras regiones. Por lo general, la población joven de los países de la OCDE tiene, en promedio, un nivel de calificaciones considerablemente alto, por lo que los jóvenes a los que se destinan los programas de capacitación en estos países suelen pertenecer a grupos en desventaja a los que resulta complicado atender de manera eficaz. En los países emergentes y en desarrollo, en los que el nivel de calificación medio de los jóvenes es menor, las intervenciones de capacitación suelen orientarse hacia un grupo más heterogéneo, donde una amplia porción tiene mayores posibilidades de triunfar en el mercado de trabajo (Puerto, 2007; Kluve, 2016). En segundo lugar, es posible que el éxito de los programas de capacitación de jóvenes en América Latina y el Caribe resida en determinadas características de estos programas. Por ejemplo, la mayoría de las iniciativas de capacitación puestas en marcha en la región siguen el modelo del programa Jóvenes,⁷⁵ que presenta ciertas particularidades como: i) la impartición de cursos de capacitación a través de instituciones especializadas que equilibran las necesidades de los empleadores con la oferta de calificaciones; ii) una amplia oferta de cursos de capacitación, que incluyen diversos componentes (p. ej. competencias

⁷⁵ Desde su puesta en marcha en 1991, los programas Jóvenes han consistido en una intervención integral encaminada a ampliar las calificaciones de los jóvenes de América Latina y el Caribe y mejorar su empleabilidad. Véase Ibarrarán y Rosas-Shady (2009) para una descripción detallada de estos programas.

básicas, competencias personales, ayuda en la búsqueda de empleo, asesoramiento y prestación de información) y combinan una fase teórica inicial con una fase práctica de experiencia profesional en empresas; y iii) la existencia de incentivos económicos tanto para los empleadores (subvenciones para la contratación) como para los beneficiarios (remuneración diaria) a fin de fomentar la participación (Puerto, 2007; Kluge, 2016).

Además, en la mayoría de los programas de capacitación, el impacto sobre los ingresos y el empleo suele ser mayor en las mujeres que en los hombres. Si bien en algunos estudios el impacto sobre los ingresos y/o el empleo solo es significativo en el caso de las mujeres (Aedo y Núñez, 2004; Attanasio et al., 2011), en otros estudios se observa un impacto positivo para ambos sexos, pero más duradero en el caso de las mujeres (Delajara et al., 2006). Cabe señalar que las evaluaciones de impacto del programa ProJoven del Perú sugieren que este tipo de intervenciones ha contribuido a allanar el camino de las mujeres en los sectores dominados por hombres y, por lo tanto, ha tenido un impacto favorable para la mujer (Ñopo et al., 2007).

Programas de empleo público

Hasta la fecha, gran parte de los datos empíricos sobre el impacto de los programas de empleo público se ha centrado en la función que desempeñan estos programas como estrategia de lucha contra la pobreza y poco se sabe acerca de sus resultados en materia de empleo. No es de extrañar, pues en los países emergentes y en desarrollo estos programas se han focalizado tradicionalmente en el desarrollo local (a través de la prestación de servicios comunitarios y de infraestructura) y la reducción de la pobreza (ofreciendo empleo temporal a familias vulnerables).

Lamentablemente, en la muestra analizada se incluyen solo cuatro estudios sobre empleo público. Todos estos estudios evalúan los efectos sobre los ingresos de los beneficiarios durante su participación en el programa; y dos de ellos analizan además si la participación mejora las perspectivas de empleo en el futuro (Cuadro 3.4). De acuerdo con los estudios analizados,

los programas de empleo público proporcionan un apoyo eficaz a los ingresos, lo que corrobora la orientación de este tipo de programas como medida encaminada a la reducción de la pobreza. En concreto, los programas Trabajar (Jalan y Ravallion, 2003) y Plan Jefes (Ronconi et al., 2006), ejecutados durante las distintas crisis económicas que atravesó la Argentina, así como el programa peruano Construyendo Perú (Macroconsult S.A., 2012) y el programa boliviano PLANE (Hernani-Limarino et al., 2011), han obtenido buenos resultados en su objetivo de lucha contra la pobreza. El éxito de estos programas puede atribuirse parcialmente al hecho de que los participantes ya recibían salarios relativamente bajos, incluso inferiores a lo que ofrecía el programa de empleo público, los cuales por su parte estaban probablemente por debajo del salario de reserva de la población no pobre (Jalan y Ravallion, 2003).

Los cuatro estudios revelan que los programas de empleo público benefician en diferente grado a los distintos grupos de participantes. Mientras que las mujeres del programa Plan Jefes en la Argentina obtuvieron los mayores beneficios en términos de ingresos (Ronconi et al., 2006), se observó un impacto positivo más elevado en el caso de los beneficiarios jóvenes del programa Trabajar (Jalan y Ravallion, 2003). Esto puede deberse a que los salarios de reserva y las expectativas salariales de los trabajadores jóvenes son inferiores a los de los trabajadores de mayor edad; de ahí que los jóvenes tuvieran más probabilidades de beneficiarse de los programas de empleo público.

Sin embargo, en los escasos estudios de que se dispone, los hallazgos son menos concluyentes en cuanto a la función anti-cíclica de los programas de empleo público. Por ejemplo, los efectos positivos asociados con la participación en el programa Construyendo Perú no fueron mayores en periodos de recesión, lo que minó la fortaleza del programa como herramienta contracíclica (Macroconsult S.A., 2012).

Los resultados de los dos estudios que evalúan las perspectivas de empleo son menos positivos. Por ejemplo, la evaluación del programa PLANE puesto en marcha en Bolivia revela que, en un contexto de rigidez del mercado de trabajo, como en el que se ejecutó el programa, no se registró

Cuadro 3.4. Resultados de las evaluaciones de impacto de otras PAMT por estudio, variable analizada y grupo de destinatarios

Publicación	Empleo			Ingresos			Horas trabajadas			Empleo formal			Notas y otras estimaciones
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	
	Programas de empleo público												
Hernani-Limarino et al. (2011)	-			-									
Jalan y Ravallion (2003)				+	+	+							Efectos estimados solo durante la participación.
Macroconsult S.A. (2012)				+	+								Efectos estimados solo durante la participación.
Ronconi et al. (2006)	ns			+	+	+				ns			Efectos positivos sobre el empleo y los ingresos solo durante la participación. Mayores efectos sobre los ingresos en el caso de las mujeres.
Subvenciones al empleo													
Castillo et al. (2008)	+												Estimación de efectos a nivel de empresa.
Centro de Microdatos (2012)	+	+	+										Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 18 y 25 años de edad.
Fundación AGRO UC (2009)	ns			ns									
Galasso et al. (2004)	+	+	+	ns									Mayores efectos sobre el empleo en el caso de las mujeres, los jóvenes y los individuos con mayor nivel de estudios.

Cuadro 3.4. Resultados de las evaluaciones de impacto de otras PAMT por estudio, variable analizada y grupo de destinatarios (cont.)

Publicación	Empleo		Ingresos		Horas trabajadas		Empleo formal		Notas y otras estimaciones		
	Total	Mujeres	Hombres	Jóvenes	Total	Mujeres	Hombres	Total		Mujeres	Hombres
	Apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento										
Almeida y Galasso (2010)			ns	ns	+	-	+			Efectos positivos sobre las ganancias en el caso de individuos con mayor nivel de estudios.	
Klinger y Schündeln (2011)	+		+							Por "empleo" se entiende abrir un negocio.	
Macours et al. (2013)	+		+								
Steiner et al. (2010)	+		+			ns	ns			La formalidad es solo una de las variables del índice "calidad del empleo". Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 25 años de edad.	
Valdivia (2011)			+							Los resultados hacen referencia a las alzas en las ventas comerciales y los beneficios. Grupo de tratamiento: mujeres con negocios familiares.	
Servicios del mercado de trabajo y los SPE											
Acero et al. (2009)	+		+							Ningún efecto significativo sobre el mantenimiento del empleo. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 18 y 29 años de edad.	
Chacaltana y Sulmont (2004)	+		+							Efectos positivos sobre el mantenimiento del empleo. Grupo de tratamiento: jóvenes de entre 16 y 25 años de edad.	

Notas: Los efectos estimados se clasifican de la manera siguiente: positivo y estadísticamente significativo (+), negativo y estadísticamente significativo (-) y estadísticamente no significativo (ns). Las poblaciones destinatarias específicas están definidas en la columna "Notas y otras estimaciones". A menos que se especifique lo contrario, todas las estimaciones corresponden a efectos a corto plazo.

ningún impacto sobre las probabilidades de empleo una vez concluida la intervención. El estudio señaló que este resultado no desvirtuaba la labor del programa como herramienta de lucha contra la pobreza, pues había contribuido a la regularización del consumo; sin embargo, no logró mejorar los resultados del mercado de trabajo (Hernani-Limarino et al., 2011).

Subvenciones al empleo

Las subvenciones al empleo y las subvenciones salariales pueden adoptar varias formas: pueden hacerse efectivas mediante el pago de un porcentaje del salario del trabajador, como en el caso del programa Proempleo de la Argentina (Galasso et al., 2004), o a través de la reducción de las cotizaciones a la seguridad social durante un periodo específico, como en el marco del Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra de Chile (Fundación AGRO UC, 2009). En los países de América Latina y el Caribe, las subvenciones suelen destinarse a los grupos vulnerables, como los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas (PTC) y los jóvenes. Los cuatro estudios sobre subvenciones al empleo y subvenciones salariales que se incluyen en este análisis evalúan el impacto sobre el empleo; mientras que dos de ellos también analizan los efectos sobre los ingresos (Cuadro 3.4).⁷⁶ Tres de los cuatro estudios observaron un impacto positivo sobre la empleabilidad de los participantes y no han arrojado diferencias entre hombres y mujeres cuando tales diferencias se analizaron. Tal es el caso de Proempleo en la Argentina (Galasso et al., 2004), que también registró impactos positivos sobre la población joven, y del programa Subsidio al Empleo Joven en Chile (Centro de Microdatos, 2012). Solo la evaluación de impacto del Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra en Chile documentó un impacto no significativo sobre el empleo (Fundación AGRO UC, 2009). La explicación proporcionada en el estudio fue que el diseño del programa permitía que los empleadores eligieran y seleccionaran a los trabajadores con más empleabilidad, lo que perjudicaba a quienes presentaban una menor empleabilidad.

Los estudios disponibles demuestran que las subvenciones salariales pueden incrementar las probabilidades de empleo, en particular cuando se asignan

⁷⁶ Los dos estudios que examinaron el impacto sobre los ingresos observaron efectos no significativos (Fundación AGRO UC, 2009; Galasso et al., 2004).

directamente a los individuos como un complemento a sus ingresos. Por ejemplo, una evaluación del programa Subsidio al Empleo Joven en Chile señaló que, gracias a esta intervención, las oportunidades de empleo de los jóvenes en situación de vulnerabilidad habían aumentado (Centro de Microdatos, 2012).

Programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento

Los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento suelen incluir la prestación de servicios técnicos, como el asesoramiento, la capacitación y la planificación empresarial, además de una ayuda financiera. Esta tendencia se observa en las cinco evaluaciones de programas que se incluyeron en esta revisión bibliográfica, pues todas ellas incorporaban un elemento de capacitación (Cuadro 3.4). Por ejemplo, el programa Jóvenes Rurales Emprendedores, puesto en marcha en Colombia para promover el trabajo por cuenta propia entre los jóvenes en situación de pobreza de las zonas rurales del país (incluidas las zonas remotas), incluye cursos de capacitación orientados a distintos sectores económicos (p. ej. la agricultura, la manufactura, el turismo), cuyo contenido y estructura son acordados con el sector privado tras analizar las necesidades del mercado de trabajo local y las tendencias más recientes (Steiner et al., 2010).

De los cinco estudios sobre apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento que se incluyeron en el análisis, los tres que evaluaron el impacto sobre el empleo documentaron efectos positivos. Se obtuvieron resultados similares en relación con el aumento de las ganancias o de los beneficios, en los casos en que se midió tal impacto (Cuadro 3.4). En particular, los programas Microemprendimientos Productivos de la Argentina (Almeida y Galasso, 2010), “TechnoServe” de América Central (Klinger y Schündeln, 2011) y Atención a Crisis de Nicaragua (Macours et al., 2013) consiguieron ayudar a los beneficiarios a iniciar un negocio o trabajar por cuenta propia. Además, se observaron efectos positivos sobre las ganancias en el caso de los programas “TechnoServe” en América Central (Klinger y Schündeln, 2011), Jóvenes Rurales Emprendedores en Colombia (Steiner

et al., 2010), Atención a Crisis en Nicaragua (Macours et al., 2013) y el programa de capacitación empresarial para mujeres microempendedoras puesto en marcha en el Perú (Valdivia, 2011), cuyos beneficiarios mostraron mejoras en términos del salario por hora o de los beneficios. No obstante, el impacto sobre las ganancias que registró el programa argentino Microemprendimientos Productivos (Almeida and Galasso, 2010) no fue significativo, pese a ser más elevado en el caso de los individuos con un nivel de estudios más alto. Esto concuerda con los resultados obtenidos en estudios previos, en los que se observó que el nivel de estudios alcanzado influye considerablemente en los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia (Sanz, 2012).

La evidencia empírica de tres de los estudios analizados sugiere que los programas que combinan asistencia técnica y apoyo financiero aumentan las posibilidades de iniciar una actividad empresarial, lo que refuerza la hipótesis de que en estos países las limitaciones de capital constituyen un gran obstáculo para los beneficiarios (véase el Capítulo 2). De este modo, las ayudas al establecimiento del capital inicial y demás subvenciones empresariales favorecen a los individuos más emprendedores y ayudan a quienes se orientan hacia un trabajo por cuenta propia a superar el gran obstáculo que representan los costos iniciales irrecuperables.

A pesar de los efectos positivos de los programas de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento sobre los resultados del mercado de trabajo, existe cierto desacuerdo sobre el papel de estas iniciativas como estrategias de desarrollo local. Algunos estudios subrayaron el importante rol que tiene este tipo de programas en la lucha contra la pobreza cuando se centran en las comunidades rurales. Por ejemplo, en Nicaragua, el programa Atención a Crisis dio lugar a un aumento del trabajo por cuenta propia no agrícola y fomentó un incremento en los ingresos de las actividades relacionadas, lo que contribuyó al desarrollo estructural de algunas zonas rurales (Macours et al., 2013). Sin embargo, debido a la estrecha relación entre el trabajo por cuenta propia y la informalidad, y al hecho de que en numerosas ocasiones las microempresas y las empresas pequeñas funcionan en el sector informal con niveles bajos de productividad, podría pensarse que los

programas destinados a fomentar el trabajo por cuenta propia incentivan la informalidad laboral (OEA/CEPAL/OIT, 2010).⁷⁷

Servicios del mercado de trabajo y los SPE

En la muestra, escasean los estudios de evaluación de impacto sobre el papel que desempeñan los servicios del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo (SPE) en América Latina y el Caribe, lo que puede considerarse un reflejo del uso limitado de estos programas en comparación con otras PAMT en la región. Las evaluaciones del programa ProEmpleo del Perú (Chacaltana y Sulmont, 2004) y el Programa Jóvenes al Bicentenario de Chile (Acero et al., 2009) concluyeron que los efectos fueron positivos, tanto en el caso del empleo como de los ingresos. En particular, en el programa ProEmpleo se observó que los impactos sobre el empleo eran significativos y duraderos y que los efectos producidos en los primeros 6 meses duraban entre 12 y 18 meses. El impacto sobre los ingresos fue positivo para quienes ya habían trabajado antes: su salario por hora aumentó entre un 7 y un 10 por ciento respecto de su salario anterior una vez finalizado el programa (Chacaltana y Sulmont, 2004). El impacto del Programa Jóvenes al Bicentenario de Chile fue más moderado, pero mejoró la empleabilidad de los participantes (Acero et al., 2009).

Por último, la falta de evaluaciones de impacto de los SPE y de los servicios del mercado de trabajo sugiere que es necesario llevar a cabo más investigaciones para estimar la efectividad de estos programas en un contexto de alta informalidad y en el que la contratación suele realizarse a través de medios informales. Además, es posible que la reducida capacidad de las instituciones sociales y del mercado de trabajo para instrumentar estos programas en muchos países de América Latina y el Caribe (como se discutió en el Capítulo 2) influya en los resultados de los programas de asistencia en la búsqueda de empleo en esos países. Al respecto, la evaluación de impacto del SPE de Colombia (Agencia Pública de Empleo) contribuye a suplir esta carencia (véase el Apartado B del Capítulo 4).

⁷⁷ Véase el Apartado C del Capítulo 4 en el que se expone este problema a través de un estudio de caso del Perú.

Es importante tener presente que el estudio bibliográfico que se ha realizado en este apartado presenta tres limitaciones. En primer lugar, pese a que existe una variedad de posibles efectos indirectos negativos asociados con estas políticas (como los efectos de sustitución o de peso muerto),⁷⁸ en la bibliografía analizada no se analizaron los efectos indirectos de los programas, por lo que no es posible extraer conclusiones sobre su magnitud. En segundo lugar, el número de estudios incluidos en varias categorías de PAMT es limitado. En tercer lugar, todos los resultados de las evaluaciones individuales que se describen en este apartado están sujetos a factores externos e independientes a la evaluación del programa (p. ej., la coyuntura macroeconómica), lo que puede sesgar o distorsionar los resultados y sus interpretaciones. Esta cuestión se aborda, en parte, en el Apartado C, pues el meta-análisis permite descomponer y sintetizar las 44 evaluaciones de impacto analizadas, en función del contexto macroeconómico de cada una de las intervenciones. Además, este meta-análisis permitirá extraer conclusiones generales sobre aquello que funciona en la región y las circunstancias en que lo hace.

⁷⁸ Los efectos de sustitución se refieren al efecto de “substituir” a los trabajadores que reciben una subvención por aquellos que no la reciben; en cambio, los efectos de “peso muerto” se relacionan con la contratación de trabajadores subvencionados que hubiesen sido contratados igualmente de no existir el programa.

C EVALUACIÓN DE LAS PAMT EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESULTADOS DEL META-ANÁLISIS

El objetivo de este apartado es cerrar algunas de las brechas que se observaron en la revisión bibliográfica del Apartado B. En concreto, el meta-análisis que aquí se presenta combina información sobre el impacto de los programas, sus características y el contexto nacional en que se enmarcan a fin de realizar una síntesis de los resultados de las 44 evaluaciones de impacto individuales que se han analizado en este capítulo. Así pues, se añade un nivel adicional de profundidad al análisis sobre las soluciones eficaces para América Latina y el Caribe. Como tal, el meta-análisis permite generalizar los hallazgos y responder a las dudas sobre si la eficacia de los programas es universal, duradera a lo largo del tiempo y si persiste a través de diferentes grupos poblacionales. Asimismo, este análisis permite identificar los grupos en los que es más probable que el impacto sea mayor y las condiciones que propiciarían tal impacto. Este apartado se basa en Kluge (2016), el estudio más novedoso de este tipo sobre PAMT en América Latina y el Caribe.

Muchos de los 44 estudios contienen un amplio desglose de sus evaluaciones, por ejemplo, en función de los efectos a corto o mediano plazo o del impacto sobre los subgrupos de participantes clasificados por sexo o edad (véase el Recuadro 3.2). Tras desglosar las estimaciones de cada estudio en función de los efectos del programa o de los grupos de participantes, se obtuvieron 152 estimaciones de impacto individuales.⁷⁹ Debido al elevado número de programas de capacitación incluidos en la muestra de América Latina y el Caribe (a los que corresponden 126 de las 152 estimaciones del impacto), el meta-análisis se aplicó sobre una sub-muestra exclusiva para este tipo de programas,⁸⁰ lo que permitió incorporar variables adicionales en el modelo del meta-análisis (p. ej. número de componentes incluidos en los programas de capacitación).

⁷⁹ El Cuadro 3.7 del apéndice muestra una distribución de estas estimaciones de acuerdo con las diferentes características del estudio de evaluación de impacto.

⁸⁰ Los resultados relativos a los programas de capacitación se basan en la sub-muestra, mientras que los resultados globales se obtuvieron de la muestra completa.

Recuadro 3.2. Metodología del meta-análisis

El razonamiento que subyace a un meta-análisis es que los estudios que abordan cuestiones conceptualmente similares comparten, en cierta medida, contenidos y resultados también similares. Un meta-análisis formaliza este enfoque buscando patrones comunes en un grupo de estudios a través de un análisis estadístico que permita obtener una estimación combinada de todos los estudios de que se componga la muestra en cuestión.

El conjunto de datos utilizados en el meta-análisis se obtuvo de la información recopilada por los 44 estudios de evaluación de impacto seleccionados de acuerdo con los criterios descritos en el Apartado A. De cada estudio se extrajeron los siguientes datos principales: año de ejecución del programa, país, tipo de programa, grupo de destinatarios, grupos de participantes desglosados por sexo y edad, duración del programa, método de estimación, estrategia de identificación y variable a analizar. En base a esta información, se obtuvieron numerosas observaciones sobre cada evaluación de impacto en aquellos casos en los que el estudio proporcionaba estimaciones del impacto específicas para los siguientes aspectos: corto, mediano o largo plazo; componente del programa; y, subgrupo de participantes (clasificados por edad y sexo). Habida cuenta de lo anterior, el conjunto de datos resultante se compuso de 152 estimaciones de impacto individuales.

El siguiente paso consistió en aplicar una medida de los efectos estimados del programa, que se agruparon en: i) positivos y estadísticamente significativos y ii) no positivos. Cabe señalar que los efectos negativos y estadísticamente significativos, y los efectos no significativos se combinaron bajo la categoría “no positivos” debido al reducido número de estimaciones negativas y estadísticamente significativas de las que se disponía.

También se recopiló e incorporó información contextual en las especificaciones del modelo del meta-análisis. En particular, la información sobre las tasas de desempleo y el crecimiento del PIB se obtuvo de las bases de datos de indicadores económicos de la OIT, el Banco Mundial y la OCDE.

El análisis utiliza un modelo de probabilidad lineal para estimar la probabilidad de que un programa específico produzca un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre los resultados del mercado de trabajo de los participantes. Las cinco especificaciones siguientes se aplicaron al modelo del meta-análisis: i) la primera (es decir, la especificación básica) contenía las covariables de tipo de programa, duración del impacto, grupo de destinatarios, diseño de la evaluación y características del programa; ii) la segunda, destinada a reforzar la especificación básica, incorporaba variables *dummy* por país; iii) la tercera especificación incluía variables de interacción (interacción de la variable capacitación con las variables referentes a la duración del impacto, el grupo etario y la duración del programa, respectivamente); iv) la cuarta incluía tanto los factores de interacción como los factores contextuales mencionados anteriormente; y v) la quinta consistía en una especificación completa en la que se incluían todas las covariables.

Es importante señalar que este enfoque depende en gran medida de la calidad de los estudios incluidos en el análisis ya que el modelo está sujeto a sesgos de publicación. Por lo tanto, los resultados del meta-análisis dependen en gran medida del método de selección de la bibliografía existente (véase el Cuadro 3.1).

Fuente: OIT sobre la base de Kluve (2016).

Del meta-análisis se desprenden una serie de resultados interesantes (tanto de la muestra completa de estimaciones como de la sub-muestra para los programas de capacitación), en particular con respecto al tipo de programa, la duración del impacto, el grupo de destinatarios, las características del programa, el diseño de la evaluación, y los factores contextuales económicos y nacionales (Cuadro 3.5):

- En relación con el tipo de política, los resultados muestran que no existen diferencias significativas entre los tipos de programas en términos del impacto sobre los resultados del mercado de trabajo. Aunque los programas de capacitación representan el tipo de PAMT más común en América Latina y el Caribe, esta intervención no produce mejores resultados que otros tipos de programas puestos en marcha en la región.⁸¹
- Como sugiere la teoría económica y los datos empíricos más recientes, es posible que los efectos del mercado de trabajo relacionados con la participación en programas de capacitación se materialicen a largo plazo debido a la acumulación de capital humano (Card et al., 2010; Lechner et al., 2011). Sin embargo, según los resultados del meta-análisis, la eficacia de los programas de capacitación no aumenta con el paso del tiempo. Esto puede deberse a que prácticamente todos los estudios analizados evaluaron el impacto de los programas de capacitación únicamente a corto y mediano plazo. La única evaluación disponible a largo plazo halló que los efectos del programa Juventud y Empleo puesto en marcha en la República Dominicana se mantuvieron durante un largo periodo y, lo que es más importante aún, el impacto se incrementó con el tiempo (Ibarrarán et al., 2015).
- La efectividad de los programas de capacitación no parece depender del número de componentes incluidos en el programa.⁸² Frente a las intervenciones con un componente, los participantes en programas de capacitación con dos o tres componentes no presentan más probabilidades de éxito en el mercado de trabajo. De hecho, es más probable que los

⁸¹ Heckman et al. (1999) y Puerto (2007) tampoco encontraron diferencias claras con respecto al éxito de los diferentes tipos de programas.

⁸² Entre los componentes de capacitación se incluyen: i) capacitación teórica; ii) capacitación práctica o pasantías; iii) componente de inserción laboral o competencias sociales; y iv) capacitación en microemprendimientos.

programas con dos componentes tengan un impacto negativo sobre los resultados del mercado de trabajo.

- Entre las características de los programas, la duración parece ser el principal impulsor de la efectividad del programa. Los programas de corta duración (cuatro meses o menos) tienen menos probabilidades de producir un impacto positivo sobre los resultados del mercado de trabajo. Un hecho que también se observa cuando se analizan los programas de capacitación de forma separada.
- En cuanto a la focalización de los programas en determinados grupos, las mujeres suelen obtener mejores resultados en el mercado de trabajo que los hombres tras participar en un programa de activación.⁸³ Con respecto a la edad, los programas destinados a los jóvenes no registran resultados considerablemente mejores que los programas que no se dirigen a este grupo. Otras consideraciones sobre un grupo en particular, como los individuos con ingresos bajos, no influyen en los resultados de los programas.
- Los factores contextuales económicos y nacionales influyen considerablemente en la eficacia de las PAMT en América Latina y el Caribe. En particular, los programas son más eficaces durante las épocas de bonanza económica.⁸⁴ En este sentido, las variables específicas de cada país también desempeñan un papel, tal como muestran las diferencias en la efectividad de los programas en distintos países.
- Por último, con respecto a la metodología, el meta-análisis confirma que el método utilizado para evaluar el programa no influye en la significación estadística de los resultados obtenidos. Más importante aún, se observa que los impactos estimados obtenidos mediante estudios con asignación aleatoria del grupo de control no difieren demasiado, en promedio, de las estimaciones de los estudios cuasi-experimentales.

En general, los resultados del meta-análisis para América Latina y el Caribe

⁸³ Los coeficientes son sistemáticamente negativos en el caso de los hombres y sistemáticamente positivos en el caso de las mujeres, pese a no ser significativos respecto de los niveles de significación convencionales.

⁸⁴ La tasa anual de crecimiento del PIB presenta una correlación significativa y positiva con la eficacia del programa y una correlación significativa y negativa con la tasa de desempleo.

concuerdan ampliamente con el estudio mundial realizado por Card et al. (2015); sin embargo, hay claros contrastes en varias áreas (Cuadro 3.6). En primer lugar, sobresalen las diferencias en función de la duración del impacto: los impactos tienden a ser mayores a corto plazo en la muestra de América Latina y el Caribe, mientras que se observan menos probabilidades de impactos positivos significativos a mediano y largo plazo (esto puede deberse a la falta de estimaciones a largo plazo, como se explicó anteriormente). Tales observaciones contrastan con el estudio mundial, en el que se registraron efectos que mejoraban con el tiempo. En segundo lugar, aunque los resultados de la muestra mundial señalan que los programas de capacitación son más eficaces que otros tipos de programas, no se ha observado la misma tendencia en la muestra de América Latina y el Caribe. En tercer lugar, contrario a lo que se desprende de la muestra mundial, no existen diferencias significativas en términos del impacto por grupo etario en la muestra de América Latina y el Caribe. Por último, los programas implementados en la región parecen ser más eficaces durante las épocas de bonanza económica que los programas evaluados en los estudios de la muestra mundial.

Cuadro 3.5. Resultados de estimación del meta-análisis

	Muestra completa		Sub-muestra para programas de capacitación	
	Sin factores contextuales	Estimación completa	Sin factores contextuales	Estimación completa
Tipo de programa y duración del impacto				
Programa de capacitación				
Programa de capacitación con dos componentes				
Programa de capacitación con tres componentes				
Efectos a mediano plazo				
Interacción: capacitación y mediano plazo				
Grupo de destinatarios				
Jóvenes (hasta 25 años)				
Adultos (más de 25 años)				
Interacción: capacitación y jóvenes				
Hombres				
Mujeres				
Programa destinado a los pobres				
Programa destinado a los jóvenes (25 o menos años de edad)				
Diseño de la evaluación y detalles del programa				
Evaluación experimental				
Año de ejecución				
Corta duración (4 meses o menos)				
Duración media (entre 5 y 9 meses)				
Interacción: un componente y corta duración				
Interacción: capacitación y duración media				
Indicadores por país				
Argentina				
Chile				
Colombia				
Panamá				
Perú				
Factores contextuales				
Tasa de crecimiento del PIB				
Tasa de desempleo				

Notas: Las celdas verde oscuro presentan efectos negativos y estadísticamente significativos sobre la eficacia del programa; las celdas negras, efectos positivos y estadísticamente significativos; y las celdas verde claro, efectos estadísticamente no significativos. Las celdas grises muestran variables que no han sido incluidas en algunos modelos. La significación se mide al 5 por ciento y con respecto a las categorías de referencia. Entre las categorías de referencia, se incluyen: programa de capacitación (base: otros programas); programa de capacitación con dos y tres componentes (base: programa de capacitación con un componente); efecto estimado a mediano plazo (base: corto plazo); jóvenes y adultos (base: edades agrupadas); mujeres y hombres (base: sexos agrupados); evaluación experimental (base: cuasi-experimental); duración corta y media (base: duración no especificada o desconocida); e, indicadores de país (base: otros países no incluidos en la tabla). Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de Kluge (2016).

Cuadro 3.6. Contraste entre los resultados del meta-análisis utilizando la muestra de América Latina y el Caribe y la muestra mundial

	Muestra de América Latina y el Caribe	Muestra mundial	Comentarios
Duración del impacto			
Corto plazo	+	ns	
Mediano/Largo plazo	ns	+	
Duración del programa			
Programa de corta duración (hasta 4 meses)	-		No examinado en la muestra mundial.
Tipo de programa			
Programas de capacitación	ns	+	Se observa un mayor impacto de los programas de capacitación sobre la muestra mundial. No ha sido posible confirmar el mismo impacto en el caso de la muestra de América Latina y el Caribe.
Grupo de destinatarios			
Mujeres	+	+	
Jóvenes	ns	-	
Factores contextuales			
Situación económica favorable	+	-	Efectos contracíclicos observados en la muestra mundial que no pudieron ser confirmados en el caso de la muestra de América Latina y el Caribe.

Nota: Los resultados son clasificados como (+) cuando la variable tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre la eficacia del programa; (-) cuando el efecto es negativo y estadísticamente significativo; y (ns) cuando el efecto es estadísticamente no significativo.

Fuente: OIT sobre la base de Kluve (2016) y Card et al. (2015).

D OBSERVACIONES FINALES

Este capítulo resume los principales resultados del estudio bibliográfico y del meta-análisis realizados sobre una muestra de 44 evaluaciones de impacto de las PAMT de la región. Para obtener la muestra, se llevó a cabo una búsqueda exhaustiva de estudios disponibles, pero también se realizó un muestreo sistemático para controlar la calidad y el alcance de las evaluaciones de impacto. Dos tipos de conclusiones se desprenden de este análisis: las primeras son cualitativas y están relacionadas con la distribución de los estudios, y las segundas son cuantitativas, pues se refieren a la eficacia de las políticas evaluadas en los estudios que se incluyeron en este análisis.

En cuanto a las conclusiones cualitativas, el primer resultado del análisis es que el número de estudios está fuertemente sesgado tanto en términos de países como de tipos de programas. La mayoría de los estudios evalúa programas en el Perú y la Argentina, que juntos representan el 35 por ciento de la muestra, y además el 70 por ciento de los estudios se refiere a programas de capacitación. Por lo tanto, no se trata de una muestra representativa de la diversidad y el alcance de las PAMT en la región que han sido ilustrados en el Capítulo 2.

En segundo lugar, ha habido un claro aumento en el número de evaluaciones de impacto, sobre todo, después de 2005. Es importante señalar que este hecho no ha influido en la significación de los impactos; dicho de otro modo, el aumento del interés en este tipo de evaluaciones ha influido en el número de estudios, pero no en los resultados de las evaluaciones. En tercer lugar, el 75 por ciento de la muestra consistía en métodos de evaluación cuasi-experimentales (sobre todo, PSM y DD); sin embargo, en los últimos años se han popularizado los enfoques experimentales basados en RCT. No obstante, los efectos de las evaluaciones experimentales y cuasi-experimentales no difieren considerablemente en el caso de América Latina y el Caribe. Esto concuerda con los hallazgos de otros meta-análisis y resulta alentador en cuanto a la robustez de las diferentes estrategias de evaluación.

Con respecto al segundo tipo de conclusiones sobre la eficacia de los programas, vale la pena señalar varios hallazgos. En primer lugar, los programas de capacitación producen un impacto positivo, en particular, sobre el aumento de las oportunidades de empleo de los beneficiarios, aunque también sobre sus ingresos y la posibilidad de encontrar un empleo formal. No obstante, cuando se controlan determinados factores como la duración del programa, el grupo de destinatarios y la situación económica o nacional, los programas de capacitación en América Latina y el Caribe no son más eficaces que otras PAMT a la hora de mejorar los resultados en materia de empleo de los participantes. Sin embargo, vista la falta de evaluaciones de impacto sobre otros tipos de programas, no es posible concluir qué tipo de PAMT es más eficaz en la región. Cabe señalar que es significativamente menos probable que los programas de corta duración (cuatro meses o menos) tengan efectos positivos sobre los participantes.

En segundo lugar, si bien la carencia en la cantidad de estudios impide extraer conclusiones generales sobre la eficacia de otros tipos de PAMT, los pocos estudios de que se dispone comparten una serie de elementos. Por ejemplo, los programas de subvención al empleo y de apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento han mostrado principalmente efectos positivos en lo que respecta al aumento de las probabilidades de empleo (o de iniciar un negocio) y al incremento de los ingresos (cuando se miden). En cambio, los cuatro estudios de empleo público incluidos en la muestra son eficaces principalmente en proporcionar un apoyo a los ingresos durante la participación en el programa, pero los escasos datos de que se dispone no son concluyentes respecto del impacto de este tipo de programa sobre el empleo.

En tercer lugar, en cuanto a los grupos destinatarios, el meta-análisis muestra que las PAMT son más eficaces entre las mujeres participantes. Este aspecto reviste especial interés debido a que este tipo de programa se dirige tradicionalmente a los hombres de la región, mientras que los PTC se centran en las mujeres. Asimismo, no se observan diferencias considerables en la efectividad de los programas en función del grupo etario; aunque en los estudios de otras regiones se observa que los programas resultan más

eficaces para los trabajadores de edad intermedia que para los participantes jóvenes o de edad avanzada.

Por último, en general, los hallazgos ponen de manifiesto varios vacíos en el conocimiento sobre los aspectos de las PAMT que son eficaces. Para contribuir a suplir esta carencia, el Capítulo 4 presenta los resultados de tres evaluaciones de impacto adicionales que se llevaron a cabo para evaluar un programa de activación con múltiples componentes implementado en la Argentina, el SPE de Colombia y un programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) del Perú.

APÉNDICE: RESUMEN ESTADÍSTICO DE LOS METADATOS

Cuadro 3.7. Resumen estadístico de los metadatos

	Estimaciones del programa	
	Frecuencia	Proporción (porcentajes)
Duración del impacto		
Corto plazo	91	59,9
Mediano plazo	61	40,1
Grupo de destinatarios		
Beneficiarios de un seguro de desempleo	14	9,2
Personas en desventaja	138	90,8
Personas en situación de desempleo de larga duración	0	0,0
Tipo de programa		
Capacitación	126	82,9
Asistencia en la búsqueda de trabajo	7	4,6
Incentivos al sector privado	11	7,2
Incentivos al sector público	8	5,3
Duración del programa		
Desconocido o de duración variada	29	19,1
Hasta 4 meses	49	32,2
De 5 a 9 meses	74	48,7
Más de 9 meses	0	0,0
Sexo del grupo de destinatarios del programa		
Agrupado	35	23,0
Solo hombres	58	38,2
Solo mujeres	59	38,8
Edad del grupo de destinatarios del programa		
Agrupada	42	27,6
Jóvenes	100	65,8
Adultos	10	6,6
Metodología básica		
Transversal	42	27,6
Modelos de duración con grupos de comparación	2	1,3
Experimental	24	15,8
Longitudinal con grupo de comparación	84	55,3
Variable dependiente		
Riesgo de salida del desempleo	2	1,3
Probabilidad de estar empleado	76	50
Ingresos	74	48,7
Método de ajuste de las covariables		
Regresión	63	41,4
Matching	89	58,6

Nota: La clasificación de las metodologías de evaluación de impacto en la que se basa el meta-análisis no corresponde exactamente a los métodos descritos en el Apartado A. En particular, los métodos cuasi-experimentales se dividen en transversales (PSM y RDD) y longitudinales con grupo de comparación (DD).
Fuente: OIT sobre la base de Kluve (2016).

REFERENCIAS

Acero, C.; Alvarado M.; Bravo, D.; Contreras, D.; Ruiz-Tagle, J. 2009. *Evaluación de impacto del Programa Jóvenes al Bicentenario para la cohorte de participantes en el año 2008*, Documento de Trabajo (Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Aedo, C.; Núñez, S. 2004. *The impact of training policies in Latin America and the Caribbean: The case of Programa Joven*, Latin American Research Network Working Paper No. R-483 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Alesina, L.; Espíndola, F.; Espino, A.; Sanromán, G. 2005. *Resultados de la evaluación de PROIMUJER*, Serie Documentos de Trabajo No. 01/06 (Montevideo, Universidad de la República).

Almeida, R.K.; Galasso, E. 2010. “Jump-starting self-employment? Evidence for welfare participants in Argentina”, en *World Development*, Vol. 38, No. 5, pp. 742-755.

Alzúa, M.L.; Brassiolo, P. 2006. *The impact of training policies in Argentina: an evaluation of Proyecto Joven*, Documento de Trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión 15/06 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Alzúa, M.L.; Cruces, G.; Erazo, C.L. 2013. *Youth training programmes beyond employment. Evidence from a randomized controlled trial* (La Plata, Universidad Nacional de La Plata).

Attanasio, O.; Kugler, A.; Meghir, C. 2011. “Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: Evidence from a randomized trial”, en *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 3, pp. 188-220.

Betcherman, G.; Olivas, K.; Dar, A. 2004. *Impacts of active labor market programmes: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0402 (Washington, D.C., Banco Mundial).

Calderón-Madrid, A. 2006. *Revisiting the employability effects of training programmes for the unemployed in developing countries*, Research Network Working Paper No. R-522 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Calero, C.; Corseuil, C.H.; Gonzales, V.; Kluve, J.; Soares, Y. 2014. *Can arts-based interventions enhance labor market earnings among youth? Evidence from a randomized trial in Rio de Janeiro*, IZA Discussion Paper No. 8210 (Bonn, IZA).

Card, D.; Ibararán, P.; Regalia, F.; Rosas-Shady, D.; Soares, Y. 2011. “The labor market impacts of youth training in the Dominican Republic”, en *Journal of Labor Economics*, Vol. 29, No. 2, pp. 267-300.

Card, D.; Kluve, J.; Weber, A. 2015. *What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations*, NBER Working Papers No. 21431 (Cambridge MA, National Bureau of Economic Research).

—. 2010. “Active labour market policy evaluations: A meta-analysis”, en *The Economic Journal*, Vol. 120, No. 548, pp. F452-F477.

Castillo, V.; Ohaco, M.; Schleser, D. 2014. *Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional*, Serie Documentos de Trabajo No. 6 (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina).

Castillo, V.; Rojo Brizuela, S.; Schleser, D. 2008. “El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado”, en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Oficina de País de la OIT para la Argentina (eds.): *Macroeconomía, empleo e ingresos: Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009* (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina).

Centro de Microdatos. 2012. *Evaluación de impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven* (Santiago de Chile, Universidad de Chile).

—. 2008. *Evaluación de impacto del Programa de Formación en Oficios para Jóvenes de Escasos Recursos* (Santiago de Chile, Universidad de Chile).

Chacaltana, J.; Sulmont, D. 2004. *Políticas activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la capacitación y los servicios de empleo* (Lima, Red de Políticas de Empleo).

Chong, A.E.; Galdo, J. 2006. *Training quality and earnings: The effects of competition on the provision of public-sponsored training programmes*, Research Department Working Paper No. 555 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Corseuil, C.H.; Foguel, M.; Gonzaga, G. 2013. *The effects of an apprenticeship programme on labor market outcomes of youths in Brazil*, Working Paper No. 042 (Río de Janeiro, Rede de Economia Aplicada).

Delajara, M.; Freije, S.; Soloaga, I. 2006. *An evaluation of training for the unemployed in Mexico*, Documento de Trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión 09/06 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Díaz, J.J.; Jaramillo, M. 2006. *An evaluation of the Peruvian "Youth Labor Training Program" – PROJOVEN*, Documento de Trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión 10/06 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Fundación AGRO UC. 2009. *Evaluación de impacto: Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra* (Santiago de Chile, Servicio de Capacitación y Empleo).

Galasso, E.; Ravallion, M.; Salvia, A. 2004. "Assisting the transition from workfare to work: A randomized experiment", en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 58, No. 1, pp. 128-142.

Galdo, J.; Chong, A. 2012. "Does the quality of public-sponsored training programmes matter? Evidence from bidding processes data", en *Labour Economics* Vol. 19, No. 6, pp. 970-986.

Heckman, J.; Lalonde, R.; Smith, J. 1999. "The economics and econometrics of active labor market programmes", en O. Ashenfelter; D. Card (eds.): *Handbook of labor economics*, Vol. 3, pp. 1865-2095 (Ámsterdam, North-Holland).

Hernani-Limarino, W.L.; Villegas, M.A.; Yáñez, E. 2011. *Unemployment in Bolivia: Risks and labor market policies*, IDB Working Paper Series No. 271 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Ibarrarán, P.; Kluge, J.; Ripani, L.; Rosas-Shady, D. 2015. *Experimental evidence on the long term impacts of a youth training program*, IZA Discussion Paper No. 9136 (Bonn, IZA).

Ibarrarán, P.; Ripani, L.; Taboada, B.; Villa, J. M.; García, B. 2014. “Life skills, employability and training for disadvantaged youth: Evidence from a randomized evaluation design”, en *IZA Journal of Labour and Development*, Vol. 3, No. 10, pp. 1-24.

Ibarrarán, P.; Rosas-Shady, D. 2009. “Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: Evidence from IDB funded operations”, en *Journal of Development Effectiveness*, Vol. 1, No. 2, pp. 195-216.

—. 2006. *Impact evaluation of the job training component (PROCAJOVEN) of the assistance programme for the building of a training and employment system in Panama (PN0125)*, Documento de Trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión 02/06 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Jalan, J.; Ravallion, M. 2003. “Estimating the benefit incidence of an antipoverty programme by propensity-score matching”, en *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol. 21, No. 1, pp. 19-30.

Jiménez, E.; Kugler, B. 1987. “The earnings impact of training duration in a developing country: An ordered probit selection model of Colombia’s Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)”, en *The Journal of Human Resources*, Vol. 22, No. 2, pp. 228-247.

—. 1986. *An economic evaluation of a national job training system: Colombia’s Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*, Education and Training Series Discussion Paper No. 24 (Washington D.C., Banco Mundial).

Kaplan, D.S.; Novella, R.; Rucci, G.; Vazquez, C. 2015. *Training vouchers and labor market outcomes in Chile*, IDB Working Paper Series No. 585, (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Klinger, B.; Schündeln, M. 2011. "Can entrepreneurial activity be taught? Quasi-experimental evidence from Central America", en *World Development*, Vol. 39, No. 9, pp. 1592-1610.

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).

—. 2010. "The effectiveness of European active labor market programs", en *Labour Economics*, Vol. 17, No. 6, pp. 904-918.

Lechner, M.; Miquel, R.; Wunsch, C. 2011. "Long-run effects of public sector sponsored training in West-Germany", en *Journal of the European Economic Association*, Vol. 9, No. 4, pp. 742-784.

Macours, K.; Premand, P.; Vakis, R. 2013. *Demand versus returns? Pro-poor targeting of business grants and vocational skills training*, Policy Research Working Paper No. 6389 (Washington D.C., Banco Mundial).

Macroconsult S.A. 2012. *Evaluación de impacto del programa Construyendo Perú*, Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) (Lima, Ministerio de Economía y Finanzas).

Medina, C.; Núñez, J. 2005. *The impact of public and private job training in Colombia*, Research Network Working Paper No. R-484 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Naranjo Silva, A. 2002. *Capacitación y formación profesional para jóvenes en Uruguay. Los programas opción joven y pro-joven a través de sus experiencias de evaluación* (Montevideo, CINTERFOR/PNUD).

Ñopo, H.; Robles, M.; Saavedra, J. 2007. *Occupational training to reduce gender segregation: The impacts of ProJoven*, Research Department Working Paper No. 623 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Organización de Estados Americanos; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Organización Internacional del Trabajo (OEA/CEPAL/OIT). 2010. *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*, Documento interagencial, noviembre de 2010 (Washington D.C., Organización de Estados Americanos).

Puerto, O.S. 2007. *Labor market impact on youth: A meta-analysis of the Youth Employment Inventory*, Working Paper No. 40608 (Washington, D.C., Banco Mundial).

Reventa, A.; Riboud, M.; Tan, H. 1994. "The impact of Mexico's retraining programme on employment and wages", en *The World Bank Economic Review*, Vol. 8, No. 2, pp. 247-277.

Ronconi, L.; Sanguinetti, J.; Fachelli, S. 2006. *Poverty and employability effects of workfare programmes in Argentina*, PMMA Working Paper No. 2006-14 (Lima, Poverty and Economic Policy Research Network).

Rosas-Shady, D. 2006. *Impact evaluation of PROJoven youth labor training program in Peru*, Documento de Trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión 04/06 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Santa María, M.; Olivera, M.; Acosta, P.; Vásquez, T.; Rodríguez, A. 2009. *Evaluación de impacto programa Jóvenes con Futuro*, Documento de Trabajo No. 44 (Bogotá, Centro de Investigación Económica y Social).

Sanz, T. 2012. *Meta evaluación de programas de empleo juvenil en América Latina y el Caribe 2003-2012* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

Statcom. 2006. *Evaluación de impacto programa aprendices*, Serie Investigaciones Externas (Santiago de Chile, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

Steiner, R.; Rojas, N.; Millán, N. 2010. *Evaluación de impacto del Programa Jóvenes Rurales Emprendedores del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA* (Bogotá, Fedesarrollo-Centro de Investigación Económica y Social).

Valdivia, M. 2011. *Training or technical assistance? A field experiment to learn what works to increase managerial capital for female microentrepreneurs* (Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo).

Veza, E. 2014. *Policy scan and meta-analysis: Youth and employment policies in Latin America*, CEDLAS Documento de Trabajo No. 156 (La Plata, Universidad Nacional de la Plata).

CAPÍTULO 4

SOLUCIONES EFICACES: EVALUACIONES DE IMPACTO DE LAS PAMT IMPLEMENTADAS EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

Como se ha explicado en el Capítulo 3, la evaluación de impacto de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) implementadas en América Latina y el Caribe aún está en una etapa inicial y, por lo tanto, la evidencia disponible hasta la fecha muestra una serie de carencias. En concreto, existe solo una cantidad limitada de evaluaciones al margen de los programas de capacitación (p. ej., sobre los SPE o los programas de empleo público). Además, la información respecto de los efectos de las PAMT sobre trabajadores que no sean los jóvenes (p. ej., mujeres y hombres de edad intermedia) es escasa, así como aquella en relación al impacto en la calidad del empleo y a los efectos estimados a mediano y largo plazo. Habida cuenta de estos vacíos y de las publicaciones disponibles a la fecha, el propósito del presente capítulo es contribuir a incrementar la información disponible sobre los efectos de las PAMT, particularmente, en América Latina y el Caribe.

Para ello, este capítulo presenta los resultados de tres evaluaciones de impacto de distintos tipos de PAMT puestas en marcha en tres países de América Latina y el Caribe.⁸⁵ Para escoger las políticas y los países evaluados, han sido considerados los siguientes criterios (en distinto grado de importancia según el caso): i) la disponibilidad de suficiente información y de datos de calidad; ii) la importancia del tipo de intervención en la estrategia global de empleo del país; y, iii) la medida en la que los resultados de la evaluación podrían contribuir a cubrir las lagunas mencionadas anteriormente. Las lecciones que se desprenden de estas experiencias, sumadas a la información disponible sobre la eficacia de otros programas recogida en el Capítulo 3, pueden servir de base para la formulación de políticas no solo en los países estudiados, sino también en otras regiones, y para la

⁸⁵ Es posible consultar las evaluaciones de impacto en forma de documentos de trabajo en: www.ilo.org/almp-americas.

implementación de otros tipos de PAMT. En este sentido, en la medida de lo posible, el presente capítulo establece estos vínculos y formula conclusiones generales.

El objetivo de la primera evaluación de impacto es analizar la efectividad de un programa de activación con múltiples componentes implementado en la Argentina sobre la empleabilidad y la calidad del trabajo de los beneficiarios de un programa de transferencias condicionadas (PTC) (Apartado A). Posteriormente, se evalúa si el servicio público de empleo (SPE) colombiano, en concreto, la Agencia Pública de Empleo (APE) (parte del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA), ha logrado mejorar la calidad del trabajo (Apartado B). La última evaluación tiene como propósito estudiar los efectos a mediano plazo sobre el empleo, la calidad del trabajo y la pobreza de los trabajadores del programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) Construyendo Perú (Apartado C).

Cada apartado describe los contextos sociales y del mercado de trabajo en los que ha sido puesto en marcha el programa, así como las principales características de su diseño, incluyendo la selección de la población objetivo y las estrategias de ejecución. Además, cada apartado presenta los efectos de los programas obtenidos a partir de las evaluaciones, considerando los hallazgos generales presentados en capítulos anteriores. Por último, los apartados presentan una serie de consideraciones de política con la intención de mejorar significativamente el diseño y la implementación de los programas analizados.

A ARGENTINA: COMBINAR EL APOYO ACTIVO Y PASIVO PARA PROMOVER LA CREACIÓN DE EMPLEO FORMAL

En los últimos veinte años, los programas no contributivos (sobre todo, los PTC) se han convertido en el principal tipo de intervención en América Latina y el Caribe para ampliar la protección social a los sectores de la población sin cobertura, como los trabajadores informales y sus familias (OEA/CEPAL/OIT, 2010). Un ejemplo de ello es la Argentina, donde, tras la crisis económica de 2001, el país dio prioridad a la ampliación de la protección social mediante una serie de programas no contributivos (Recuadro 4.1).

En 2004, cuando el país empezaba a recuperarse de la crisis económica, los programas no contributivos proporcionaban apoyo económico a casi dos millones de beneficiarios (Gráfico 4.1).⁸⁶ Sin embargo, a medida que las condiciones del mercado de trabajo mejoraban y un mayor número de personas obtenía un empleo formal, la cantidad de beneficiarios disminuyó de manera continua (salvo durante la crisis mundial de 2008 y 2009). Como consecuencia, en 2014, los programas no contributivos registraron más de 580.000 beneficiarios, lo que representa una disminución del 70 por ciento en comparación con 2004. En paralelo, la cobertura de la seguridad social aumentó debido al incremento del empleo formal.

De la emergencia social a un sistema inclusivo de protección social

A pesar de las importantes mejoras observadas en años recientes, la incidencia del empleo informal, situada en más del 40 por ciento del total del empleo, sigue siendo alta (Bertranou y Casanova, 2015), por lo que todavía existen brechas significativas en la cobertura de la seguridad social. En la Argentina, uno de cada tres empleados no está inscrito en el sistema de seguridad social y apenas el 8 por ciento de las personas en situación de desempleo está cubierto por el sistema contributivo del seguro de desempleo. De este modo, la Argentina todavía enfrenta una serie de desafíos para alcanzar la siguiente etapa en el camino hacia un sistema universal de

⁸⁶ Según datos administrativos, el Plan Jefes por sí solo beneficiaba a 2 millones de individuos en mayo de 2003, su periodo de mayor actividad (Neffa y Brown, 2011).

Recuadro 4.1. Evolución de las políticas del mercado de trabajo en la Argentina desde 2000

Entre 2001 y 2002, la Argentina padeció una de las peores crisis económicas de su historia. Además de los efectos macroeconómicos perjudiciales que acarrió, la crisis tuvo severas consecuencias sobre las condiciones sociales del país. La tasa de desempleo aumentó más de 6 puntos porcentuales en un plazo de dos años y alcanzó el 21,5 por ciento en 2002, mientras que en el mismo periodo la tasa de empleo cayó más de 3 puntos porcentuales. Además, la proporción de individuos que vivía por debajo del umbral de la pobreza subió de 37 por ciento antes de la crisis a 57 por ciento en 2002 (Escudero, 2011; Banco Mundial, 2003).

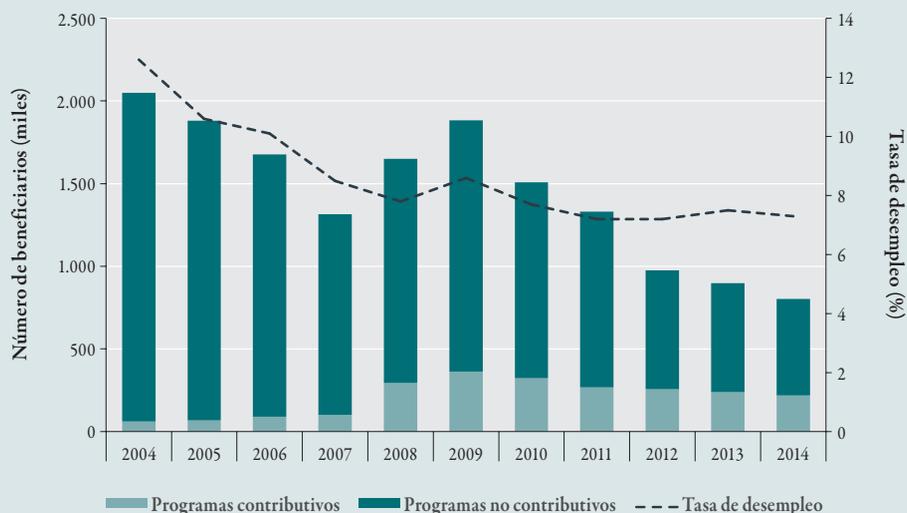
Para paliar esta situación, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados o Plan Jefes fue lanzado en abril de 2002 como la medida principal con miras a otorgar apoyo a los ingresos de una gran cantidad de hogares en situación de desempleo. El programa otorgaba una subvención mensual de 150 ARS a jefes y jefas de hogar desempleados con niños menores de 18 años o con miembros que padecieran alguna discapacidad. El Plan Jefes estaba destinado a más de dos millones de personas, de los cuales la mayoría no tenía derecho a un seguro de desempleo por haber estado al margen del sistema contributivo. En un primer momento, el programa otorgó el apoyo económico con la única condición de que los niños recibieran atención médica básica y asistieran a la escuela. Sin embargo, tres meses más tarde se añadió un requisito de empleo a todos los participantes con miras a que los beneficios llegaran verdaderamente a aquellos que más lo necesitaban (Galasso y Ravallion, 2004).

La recuperación económica empezó a consolidarse en 2004, cuando la tasa de desempleo cayó 9,5 puntos porcentuales hasta alcanzar el 12,5 por ciento. Gracias a un mayor margen fiscal que resultó de los avances en las condiciones macroeconómicas y del mercado de trabajo, el enfoque de la política fue reorientado para dar mayor importancia a las medidas de empleabilidad. En este contexto, se reformuló el Plan Jefes y los beneficiarios que no habían obtenido aún un empleo formal fueron transferidos ya sea a un PTC tradicional denominado Plan Familias, o al Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), una PAMT con múltiples componentes (más adelante se incluye una descripción detallada de ambos programas). De este modo, a medida que la cantidad de beneficiarios del Plan Jefes se redujo, se registró un aumento en la cantidad de participantes en programas de empleo que combinaban el apoyo económico con medidas activas del mercado de trabajo.

Debido a la caída del empleo informal (entre 2004 y 2008, la tasa de empleo asalariado no registrado disminuyó en 11 puntos porcentuales hasta alcanzar el 36,3 por ciento), los programas destinados a los grupos con más problemas para acceder al empleo formal empezaron a adquirir relevancia. Por ejemplo, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo fue lanzado en junio de 2008 para crear oportunidades que fomentaran la inclusión laboral de jóvenes de entre 18 y 24 años sin empleo ni asistencia social, a través del apoyo a la finalización de sus estudios y la ayuda a la inserción laboral.

Además, la crisis internacional de 2008 generó la necesidad de consolidar programas dirigidos a trabajadores en riesgo de perder su puesto de trabajo. En un esfuerzo por mantener los niveles de empleo, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) fue reforzado a finales de 2008. El REPRO otorga a los empleados de empresas en situación de crisis un subsidio mensual de hasta 600 ARS (328 USD, PPA) durante un periodo máximo de 12 meses.

Gráfico 4.1. Número de beneficiarios de programas de empleo contributivos y no contributivos y tasa de desempleo en la Argentina, 2004–2014



Nota: Los programas contributivos corresponden al seguro de desempleo. La categoría “programas no contributivos” incluye los programas siguientes: Plan Jefes, Seguro de Capacitación y Empleo (SCE), Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa de Empleo Comunitario, PROMOVER, Recuperación Productiva, Interzafra, Sostenimiento del Empleo, Fortalecimiento del Empleo (Madres de Plaza de Mayo), Talleres Protegidos y Convenios Sectoriales.

Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Argentina.

protección social, donde la mayor parte de la población en edad de trabajar esté cubierta por algún sistema contributivo de seguridad social, cuyos beneficios estén vinculados a contribuciones salariales.

En un esfuerzo por promover la creación de empleos formales y por mejorar la cobertura de la seguridad social mediante mecanismos contributivos, el gobierno de la Argentina lanzó, entre otros programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE). Este programa tenía como objetivo proporcionar apoyo a los beneficiarios elegibles del programa no contributivo Plan Jefes en la actualización de sus competencias laborales, la participación en programas de capacitación profesional, la búsqueda de empleo y en su inserción laboral (véase el Recuadro 4.1), con miras a darles las herramientas necesarias para generar ingresos de manera más autónoma y sostenible a través de un trabajo decente (OEA/CEPAL/OIT, 2010). En esencia, se

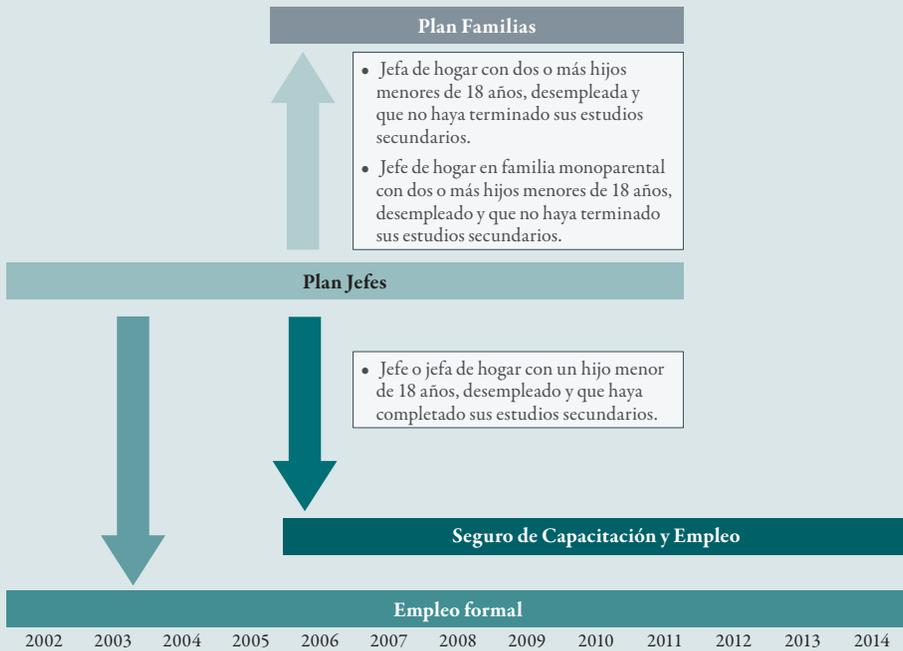
trataba de promover el empleo formal y posibilitar, de este modo, que los individuos accedan a los sistemas contributivos de seguridad social.

Como se menciona anteriormente, en la práctica, la reforma del Plan Jefes supuso la implementación de dos programas principales: el Plan Familias y el SCE, así como la puesta en marcha de un proceso de transición a uno u otro programa en función de los perfiles de inserción laboral de los beneficiarios del Plan Jefes. El Plan Familias estaba principalmente destinado a personas más vulnerables (jefas de hogar con dos o más hijos menores de 18 años, desempleadas y que no hubieran terminado sus estudios secundarios o jefes de hogar en la misma situación, en el caso de familias monoparentales) y estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Como parte del programa, durante un plazo indefinido se proporcionaba un ingreso proporcional a la cantidad de niños en el hogar y condicionado a que los niños recibieran atención médica básica y asistieran a la escuela. Por su parte, el SCE estaba destinado a aquellos participantes del Plan Jefes con más probabilidades de ingresar en el mercado de trabajo (Gráfico 4.2).⁸⁷

Los beneficiarios del Plan Jefes elegibles que optasen por participar en el SCE recibían, durante un periodo máximo de dos años, un estipendio mensual de 225 ARS (75 ARS más que la subvención del Plan Jefes) durante los 18 primeros meses, y de 200 ARS argentinos durante los últimos 6 meses. Además, el programa pretendía ayudar a los beneficiarios mediante los instrumentos siguientes: i) apoyo para la culminación de la educación primaria y secundaria; ii) capacitación profesional y contratos de aprendizaje; iii) servicios de intermediación laboral; iv) medidas de creación indirecta de empleo (p. ej., mediante subvenciones al empleo); y, v) apoyo al trabajo por cuenta propia y del microemprendimiento. A cambio de la ayuda económica, los beneficiarios se comprometían a comparecer regularmente en la oficina del SPE para elaborar un plan profesional, participar en programas de capacitación, aprendizaje o en actividades de orientación profesional y aceptar ofertas de empleo que correspondiesen a su perfil y a su experiencia. Con el fin de consolidar la capacidad institucional del SCE, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) creó una red de oficinas de

⁸⁷ En 2009, el SCE fue abierto a beneficiarios de otros programas sociales y de empleo (Neffa y Brown, 2011).

Gráfico 4.2. Estructura de las etapas de transición del Plan Jefes



Fuente: OIT sobre la base de Bertranou et al. (2015).

los SPE a nivel municipal. Las oficinas de los SPE se ocupaban de brindar asistencia en la búsqueda de trabajo y consejo profesional, así como de mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de capacitación. En 2006, se creó también un sistema informático para facilitar el apoyo en la búsqueda de trabajo (Neffa y Brown, 2011).

A diferencia del Plan Jefes, los beneficiarios del SCE que obtienen un empleo pueden seguir recibiendo la subvención durante un plazo específico (hasta doce meses en caso de obtener un empleo en el sector público y hasta seis meses si obtienen un empleo en el sector privado). Así pues, la probabilidad de disuadir la participación en el mercado de trabajo se reduce ya que los beneficiarios pueden aceptar un empleo sin perder su subvención (Cruces y Gasparini, 2008). En términos de cobertura, el SCE ha crecido considerablemente, pasando de 20.803 beneficiarios en 2006 a 124.112 en 2014.⁸⁸

⁸⁸ MTEySS: www.trabajo.gov.ar

Otorgar apoyo activo en el marco de los PTC mejora la calidad del trabajo

Pese a la tendencia a dar mayor énfasis a la activación, existe escasa evidencia empírica respecto de la efectividad de las PAMT como herramientas para incrementar la empleabilidad de los beneficiarios de PTC.⁸⁹ Para llenar este vacío, se ha conducido una evaluación de impacto centrada en estudiar si estos instrumentos han tenido un impacto positivo sobre la empleabilidad y la calidad del trabajo en el caso de los antiguos beneficiarios del Plan Jefes y, a su vez, medir la eficacia de este tipo de medidas en promover la cobertura de la seguridad social mediante sistemas contributivos (es decir, como estrategia de salida de PTC más universales).

La evaluación se ha llevado a cabo sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). El análisis se centra en individuos menores de 65 años previamente identificados como beneficiarios de medidas de activación (en general, a cargo del SCE y, en algunos casos, del Programa de Empleo Comunitario; véase López Mourelo y Escudero, 2016) en la semana de referencia entre el segundo trimestre del 2006 y el cuarto trimestre de 2010. Para aislar el efecto de las herramientas activas del mercado de trabajo, fue necesario identificar un grupo de comparación con características comparables a las de los participantes del SCE compuesto de individuos no beneficiarios de las medidas de activación incluidas en este programa. Como se ha explicado más arriba, la transición del Plan Jefes a otros programas fue gradual, por lo que entre el segundo trimestre de 2006 y el cuarto trimestre de 2010 algunos participantes del Plan Jefes que cumplían los requisitos para ser beneficiarios de programas con componentes de activación aún no habían sido transferidos. Así pues, el grupo de comparación para esta evaluación se compone de beneficiarios del Plan Jefes que no habían sido transferidos a otros programas, durante el periodo en que el Plan Jefes operó al mismo tiempo que otras intervenciones. La evaluación sigue un enfoque de diferencias en diferencias (DD) combinado con el método de *propensity score matching* (PSM) (Recuadro 4.2).

⁸⁹ Pueden mencionarse dos estudios a título de excepción: por un lado, el análisis de Galasso et al. (2004), que midió la efectividad de la subvención salarial y la capacitación especializada brindada a los beneficiarios del programa asistencial a cambio de trabajo Trabajar implementado en la Argentina, y, por el otro, el estudio de Almeida y Galasso (2010), en el que se evaluaron los efectos de un programa de trabajo por cuenta propia implementado entre beneficiarios del Plan Jefes (véase el Capítulo 3 para más detalles sobre la eficacia de ambos programas).

Recuadro 4.2. Corrección del sesgo de selección a través de los métodos DD y PSM

Aprovechando el diseño de panel de la encuesta, la evaluación usa un modelo de diferencias en diferencias (DD) para estimar el efecto promedio del programa. Los métodos de DD se basan en el supuesto de que las características individuales no observables que afectan la participación no varían en función del tiempo, por lo que es posible eliminar esta disimilitud entre participantes y no participantes mediante una doble diferenciación.

Sin embargo, el supuesto subyacente del método DD según el cual el sesgo de selección no varía en función del tiempo puede ser menos plausible en caso de que los individuos sean muy diferentes en términos de un conjunto de características observables. En estas circunstancias, muchos investigadores recomiendan utilizar métodos de tipo *matching* para eliminar el potencial sesgo de selección variable en el tiempo, el cual se puede atribuir a la heterogeneidad latente antes del inicio del programa (Khandker et al., 2010). Esta evaluación pudo aplicar el método de *propensity score matching* (PSM) en el periodo inicial debido a la riqueza de la EPH en términos de disponibilidad de información suficientemente detallada sobre participantes y no participantes.

Así pues, del análisis se desprenden dos tipos de estimaciones: por un lado, una estimación de la muestra total basada en el estimador DD, y, por el otro, una estimación también basada en el estimador DD, pero computada a partir de una muestra de observaciones emparejadas con el propósito de corregir por el sesgo de selección tomando en cuenta características observables. Cabe resaltar que las conclusiones principales son consistentes al aplicar ambos métodos, lo cual confirma la robustez de los resultados (López Mourelo y Escudero, 2016).

En el análisis se observa que las medidas de activación (en adelante SCE, dado que la mayoría de estas medidas son provistas por dicho programa) tienen un impacto positivo sobre la calidad del trabajo de los beneficiarios, por lo menos, a corto plazo (un año). Las estimaciones sugieren que la participación en el SCE está relacionada con una disminución en la probabilidad de obtener un empleo informal a corto plazo y con el aumento de los salarios por hora. Asimismo, se observa una relación entre la participación en el programa y una menor probabilidad de trabajar una cantidad de horas excesivas o de estar subempleado (Cuadro 4.1).⁹⁰ Puesto que los participantes observados en el marco de este estudio están en fase de transición del Plan Jefes, los efectos positivos observados sobre el empleo y la calidad del trabajo sugieren que, para algunos grupos, reducir la dependencia de PTC más universales mediante programas compuestos de una amplia gama

⁹⁰ Véase el Cuadro 4.5 del apéndice para el conjunto total de resultados.

Cuadro 4.1. Efectos de las medidas de activación instrumentadas en el marco de un PTC sobre la situación laboral y la calidad del trabajo

	Muestra completa	Muestra con <i>matching</i>
Situación laboral		
Con empleo informal	–	–
Desempleado	ns	ns
Inactivo	+	+
Calidad del trabajo		
Salario real por hora	+	+
Empleo de baja remuneración	ns	ns
Número de horas trabajadas	+	–
Exceso de horas de trabajo	–	–
Subempleo	–	–

Nota: Los efectos estimados se clasifican como positivos y estadísticamente significativos (+), negativos y estadísticamente significativos (–) y no estadísticamente significativos (ns).

Fuente: OIT sobre la base de López Mourelo y Escudero (2016).

de componentes de activación es factible y tiene efectos positivos para los participantes en lo que respecta a sus trayectorias en el mercado de trabajo.

Pese a estos efectos positivos, el análisis muestra también que el programa está relacionado con un aumento en la probabilidad de estar inactivo, por lo menos, a corto plazo. Es probable que esto se deba al hecho de que algunos participantes caen o permanecen en la inactividad durante su transición al mercado de trabajo formal. Por ejemplo, teniendo en cuenta que uno de los componentes del SCE ofrece la oportunidad de completar la educación primaria y secundaria, existe la posibilidad de que muchos participantes estén inactivos un año después de empezar a participar en el programa porque asisten a la escuela.⁹¹ Los resultados permiten también delinear una interrogante importante desde un punto de vista de política, a saber: qué tanto más sencillas y rápidas son las transiciones desde la inactividad (y, en particular, desde la escuela) al empleo formal que las transiciones desde el empleo informal al empleo formal.

⁹¹ Mientras se encuentran cursando sus estudios, los individuos en cuestión seguirían beneficiándose del SCE, hasta un máximo de dos años de participación en el programa.

El rol de las PAMT a la hora de facilitar la transición al empleo formal y, de esa forma, a un sistema universal de protección social

En la Argentina, al igual que en muchos países de América Latina y el Caribe, se han emprendido esfuerzos importantes para diseñar e implementar programas no contributivos, entre los cuales destacan los PTC. Estos programas han tenido un papel crucial en la reducción de la pobreza gracias a la seguridad que procuran en materia de ingresos y al acceso a servicios esenciales que otorgan a los grupos vulnerables. En otras palabras, los programas no contributivos han sido esenciales en el desarrollo de un piso de protección social en la región. No obstante, el empleo informal sigue siendo alto y hacen falta más esfuerzos para alcanzar el siguiente escalón en la escalera de la protección social, a saber, un sistema de seguridad social mejor vinculado al empleo asalariado (por lo menos, para aquellos que pueden trabajar) (OIT, 2010). La evaluación del caso argentino demuestra que una manera eficiente de alcanzar este objetivo es ofrecer servicios activos del mercado de trabajo a beneficiarios de transferencias monetarias, pues estas medidas tienen un impacto positivo sobre la calidad del trabajo de los participantes. Por su parte, los programas no contributivos constituyen un muy buen medio para articular dichos programas activos del mercado de trabajo. Pese al éxito de esta estrategia, la evaluación del programa revela que una serie de aspectos importantes merecen atención. En concreto, es necesario reorientar los incentivos para participar en las PAMT, y garantizar que las oportunidades de participación sean equitativas.

Crear un ambiente que fomente y maximice la participación en PAMT

Como se ha mencionado anteriormente, la transición del Plan Jefes al SCE fue un proceso gradual y lento. Aunque la asignación mensual del SCE era un 50 por ciento superior a la del Plan Jefes⁹², tres años después de su lanzamiento, una buena parte de los beneficiarios del Plan Jefes aún no habían migrado al SCE (véase el Cuadro 4.2), bien por decisión personal o bien por cuestiones relacionadas a la implementación del SCE.

⁹² A esta asignación se agregaban otros incentivos económicos condicionados a la conclusión de algunos componentes del SCE como la finalización de los estudios o la capacitación profesional. En particular, los beneficiarios del SCE que completaban con éxito la educación o la capacitación profesional recibían 600 ARS y 900 ARS adicionales, respectivamente.

Cuadro 4.2. Número de beneficiarios del Plan Jefes, del SCE y del Plan Familias, 2004–2010
(miles)

Año	Plan Jefes	SCE	Plan Familias
2004	1.772		
2005	1.576		
2006	1.322	21	371
2007	924	59	539
2008	625	82	620
2009	428	88	695
2010	29	118	

Fuente: OIT sobre la base de MTEySS, Argentina.

Al apoyar la transición desde un PTC tradicional a uno orientado al mercado de trabajo o a una PAMT, es importante garantizar que los incentivos fomenten dicho movimiento. Con esta finalidad, es recomendable emprender varias medidas, entre ellas:

- *Reforzar los incentivos para la participación en PAMT.* Habida cuenta de que la transición al Plan Jefes era voluntaria, los incentivos para esta transición dependían ampliamente de los distintos aspectos de ambos programas. Existen varios factores que pueden haber afectado dicha transición como la aversión al riesgo por parte de los beneficiarios, su desconocimiento sobre la culminación del Plan Jefes, sus perspectivas de empleo en el futuro y su propia evaluación de los servicios del mercado de trabajo ofrecidos por el SCE (Cruces y Gasparini, 2008). Así pues, es posible que no todos los beneficiarios del Plan Jefes consideraran ventajoso moverse al SCE. Si bien el incentivo económico (en términos del monto del beneficio) era marginalmente superior y aquellos que encontraran empleo podían conservar la prestación para completar su salario durante un periodo específico, la participación en el SCE implicaba una serie de condiciones que, de no ser cumplidas, podrían suponer la pérdida de los beneficios. Más importante aún es el hecho de que el Plan Jefes otorgaba un beneficio indefinidamente, mientras que en el marco del

SCE los beneficios se otorgaban por un periodo máximo de dos años. Los datos empíricos sugieren que los grupos de bajos ingresos consideran la duración del beneficio una característica muy importante de los programas de transferencias monetarias (Cruces et al., 2007). Existe una serie de posibles opciones (o varias combinaciones de ellas) que podrían incentivar esta transición entre programas, como: i) permitir que los participantes conserven los beneficios durante un periodo más largo tras la obtención de un empleo (asumiendo que conserven el empleo); ii) ajustar los criterios para que no resulte demasiado complicado participar en la PAMT; y, iii) mejorar la orientación de los programas a la vez que se amplía la población elegible (véase más adelante). Cabe resaltar que, en función de las circunstancias, es posible que para poner en marcha estos cambios sea necesario mejorar las capacidades institucionales de las PAMT.

- *Fortalecer la capacidad institucional del programa.* Además de las características del diseño del programa, algunas cuestiones relacionadas a la implementación del mismo podrían haber afectado la participación. Por ejemplo, pocos años después de la implementación del SCE, no se había aún ofrecido la opción a una parte importante de beneficiarios del Plan Jefes de afiliarse al nuevo programa porque el SCE no había sido puesto en marcha plenamente en todo el país (OEA/CEPAL/OIT, 2010). El MTEySS estableció una red de oficinas del SPE a nivel municipal con el objetivo de brindar asistencia en la búsqueda de trabajo y consejo profesional, así como de mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de capacitación. No obstante, esta medida vinculada a la capacidad institucional del programa no fue instrumentada en la misma medida (no solo en lo que respecta a la cantidad de oficinas, sino también al tiempo que tomó para ponerlas en marcha) en todas las zonas del país (Madoery, 2011). Habida cuenta de lo anterior, es posible que la afiliación tardía al SCE de ciertos participantes del Plan Jefes que sí cumplían los requisitos, tuviera que ver con la ausencia o distancia a las oficinas de los SPE en las que hubieran podido llevar a cabo todos los trámites necesarios y recibir información sobre los beneficios del nuevo programa. La experiencia observada en la Argentina muestra que para garantizar una transición exitosa de un PTC a un programa con un componente de activación es

esencial contar con capacidades institucionales suficientes. Las oficinas de los SPE son solo un ejemplo, también es necesario contar con, por ejemplo, centros de capacitación adecuados.

- *Ampliar la oferta de servicios de activación a zonas remotas.* Las oficinas de los SPE fueron instaladas o ampliadas principalmente en zonas urbanas. Sin embargo, los hogares que se benefician de PTC (que, a su vez, son potenciales participantes de las PAMT) suelen vivir en zonas remotas, lejos de los principales centros urbanos, donde los medios de comunicación como el transporte público son escasos y caros (Trujillo y Sarabia, 2011). Así pues, existe la posibilidad de que la asignación otorgada en el marco del programa de empleo no compense los gastos que implicarían para los participantes asistir a las oficinas de los SPE, a los centros de capacitación o al lugar de trabajo.⁹³ Por lo tanto, es esencial ampliar la oferta de capacitación y de otros componentes incluidos en las PAMT a zonas remotas del país que, con frecuencia, son también las más pobres y tienen una mayor cantidad de beneficiarios de PTC. Obviamente, esto también implica garantizar que las instituciones del mercado de trabajo ubicadas en estas zonas remotas tengan la capacidad para ejecutar los programas.

Garantizar que las oportunidades de participación en las iniciativas de activación laboral sean equitativas

Como se ha mencionado previamente, los participantes del Plan Jefes fueron transferidos a dos programas nuevos (el Plan Familias y el SCE) en función de su potencial de inserción laboral. El Plan Familias estaba destinado a las personas que se consideraba que tenían menos probabilidades de encontrar un empleo. Según las autoridades del programa, se trataba principalmente de mujeres poco calificadas con dos o más hijos. Esto quiere decir que la transición del Plan Jefes a los otros dos programas estuvo segmentada hasta cierto punto en función del sexo (OEA/CEPAL/OIT, 2010). Existe el riesgo de que la segmentación en el diseño de ambos programas fije trayectorias laborales futuras muy distintas entre los participantes de cada programa debido a las disparidades entre los servicios brindados. En este sentido, el diseño de ambos programas discrimina a las

⁹³ Es posible que este factor también explique las bajas tasas de transición entre el Plan Jefes y el SCE.

mujeres, pues se les asigna exclusivamente el papel de cuidado familiar y no se les ofrece las mismas oportunidades de inserción laboral a través de la participación en PAMT.

Cabe resaltar que la posibilidad de que los programas no contributivos y, en particular, los PTC intensifiquen los estereotipos de género en América Latina y en el Caribe es motivo de preocupación (OEA/CEPAL/OIT, 2010). Al hacer a las mujeres responsables del cumplimiento de las condiciones exigidas en los PTC tradicionales, estos programas podrían ahondar en las brechas de género existentes con respecto a la inserción en el mercado de trabajo. El fenómeno es particularmente preocupante si se considera que en América Latina y el Caribe las mujeres tienen tasas de participación laboral significativamente inferiores, así como mayores probabilidades de trabajar en el sector informal. Esta situación ilustra también la importancia de la dimensión de género en el diseño de las oportunidades que se brindan en la región (véase el Capítulo 1).

En este contexto, con el objetivo de reducir la brecha de género en lo que concierne a las oportunidades del mercado de trabajo, sería recomendable mejorar algunos aspectos del diseño del programa para promover así la inclusión de las mujeres en las iniciativas de activación. Lo anterior sería posible con medidas centradas en:

- *Crear espacios dentro del diseño de las PAMT en favor del empoderamiento de la mujer.* Con miras a reducir el riesgo de no participación o de abandono por parte de las mujeres, es esencial que los programas de finalización de estudios, de capacitación profesional y de capacitación en el trabajo incorporen formatos que permitan la asistencia de las mujeres. Por ejemplo, en muchas ocasiones, los apoyos a los ingresos que reciben los participantes no compensa los gastos derivados de contratar a una persona que cuide a sus hijos mientras asisten a las actividades del programa. Así pues, la puesta en marcha de programas de cuidado de niños o ayudas económicas para mujeres con niños a cargo con el objetivo de apoyar el cuidado de los niños durante los periodos de capacitación podrían incrementar la participación de las mujeres en los programas del mercado de trabajo.

- *Implementar políticas de reconciliación para promover una cultura de responsabilidad en el cuidado de los hijos.* Además de este tipo de medidas, también es necesario poner en marcha políticas centradas en facilitar la participación de las mujeres en los programas del mercado de trabajo como: establecer o ampliar la legislación sobre prestación por maternidad y paternidad, mejorar el acceso a guarderías infantiles subsidiadas, y establecer regímenes fiscales preferenciales para la contratación de ayuda doméstica.

Si bien los programas no contributivos constituyen un muy buen canal para articular las PAMT, el hecho de que estos programas cubran a los mismos beneficiarios que los PTC, significa que una parte importante de familias e individuos puede permanecer al margen de los programas de protección social. Se trata de categorías como los trabajadores informales con ingresos ligeramente inferiores al salario mínimo, los trabajadores independientes o los microempresarios, que además tienen una gran probabilidad de ser trabajadores pobres. A este respecto, cabe resaltar el papel del programa Asignación Universal por Hijo, implementado en la Argentina en 2009 para brindar un apoyo económico a familias de trabajadores no registrados con ingresos laborales inferiores al salario mínimo, a personas en situación de desempleo, a trabajadores domésticos y a trabajadores independientes con ingresos muy bajos (OIT, 2011).

B COLOMBIA: EMPLEO DE CALIDAD Y EL PAPEL DEL SPE

El mercado de trabajo colombiano se caracteriza por un alto nivel de informalidad

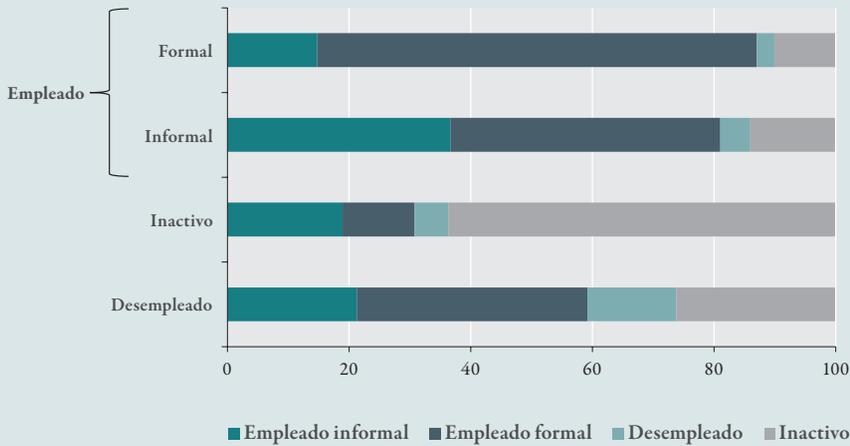
Pese a avances recientes, en Colombia la creación de más y mejores empleos sigue enfrentando muchos obstáculos. En particular, la proporción de empleo informal sigue siendo considerablemente alta (54,4 por ciento del total del empleo no agrícola en 2013) y supera ampliamente el promedio de América Latina y el Caribe, situado en 46,8 por ciento en el mismo año (OIT, 2014).⁹⁴ Durante el decenio pasado (desde 2004), la proporción de empleo informal apenas disminuyó 3,2 puntos porcentuales, pese al intenso crecimiento económico observado, lo cual es señal de alarma pues la informalidad no solo está relacionada con peores condiciones de trabajo, sino que también aumenta el riesgo de que los trabajadores caigan en la pobreza, pues los trabajos informales suelen estar vinculados a ingresos inferiores.⁹⁵ Cabe resaltar que con frecuencia este tipo de trabajo constituye la primera etapa para aquellos que entran o regresan al mercado de trabajo, como lo señalan los datos de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) que muestran que el 19 por ciento de las personas que estaban inactivas en 2010 contaba con un trabajo informal tres años después. En comparación, solo el 12 por ciento de este grupo había obtenido un trabajo formal. Además, existen ciertas preocupaciones con respecto a la transición del sector informal al formal, ya que el empleo informal podría no suponer un trampolín hacia una carrera en el sector formal. De hecho, según la ELCA apenas el 44 por ciento de las personas que en 2010 tenían un empleo informal contaban con un empleo formal tres años después (Gráfico 4.3).

Queda clara la necesidad de poner en marcha una estrategia integral para promover la transición del mercado de trabajo hacia la creación de empleo formal incluyendo medidas centradas en mejorar la empleabilidad de los trabajadores (p. ej., programas de capacitación), crear oportunidades para

⁹⁴ La definición de empleo informal se basa en las directivas de la 17a. Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. Para más detalles, véase la nota al pie 19 del Capítulo 1.

⁹⁵ En general, este vínculo se explica por el nivel (en promedio) inferior de calificaciones de los trabajadores del sector informal y por la existencia de una penalidad salarial en este sector (Herrera et al., 2013).

Gráfico 4.3. Tasas de transición entre situaciones laborales en Colombia entre 2010 y 2013 (porcentajes)



Nota: El gráfico muestra la proporción de individuos en una situación laboral específica en 2013 (empleado formal, empleado informal, desempleado o inactivo) en función de su situación en 2010. Debido a la falta de datos, la definición de empleo informal utilizada en este contexto es ligeramente distinta a la que se usa en el resto del informe. Para definir el empleo formal, en el caso de los trabajadores asalariados y a sueldo la definición considera la cobertura de la seguridad social, mientras que en el caso de los trabajadores por cuenta propia se basa en el registro de empresas (a los trabajadores domésticos se los incluye siempre en el empleo informal).

Fuente: Cálculos de la OIT basados en las dos primeras ediciones de la ELCA.

el crecimiento de las empresas (p. ej., mediante el acceso al crédito) y poner a disposición una red de servicios públicos eficiente (p. ej., mejoras en la infraestructura).⁹⁶ En el marco de estas políticas, la intermediación laboral pública puede constituir un componente central. De hecho, existen diversas causas de la informalidad, por ejemplo, datos recientes para Colombia confirman que los solicitantes de empleo suelen buscar trabajo a través de los mismos canales de búsqueda que individuos similares (es decir, en los mismos grupos socioeconómicos o barrios), lo cual puede perpetuar los círculos viciosos mencionados previamente entre inactividad e informalidad (García y Nicodemo, 2015). De la misma manera, algunos estudios internacionales han demostrado que los SPE pueden aumentar eficazmente las probabilidades de los participantes de obtener un trabajo y que éste sea de calidad (Kluve, 2010). Para ello, es muy importante garantizar que los SPE brinden ayuda, ya sea mediante asesoramiento en línea o presencial, a

⁹⁶ Como se menciona en la Recomendación 204 de 2015 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, el tránsito de la economía informal a la economía formal exige poner en marcha un conjunto completo de medidas, incluyendo políticas de empleo, protección social y diálogo social.

los solicitantes de empleo que estén en búsqueda de un nuevo trabajo o que estén entrando al mercado de trabajo por primera vez.

Situación de los servicios del mercado de trabajo en Colombia

Desde 1989, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) es el responsable de brindar gratuitamente servicios públicos del mercado de trabajo en Colombia, aunque ya se encargaba desde 1957 de impartir capacitación profesional. Hasta hace algunos años, el papel del SENA en la prestación de servicios del mercado de trabajo se limitaba esencialmente a recolectar información sobre la demanda y la oferta de trabajo (intermediación laboral). En 2004, una reforma amplió las competencias del SENA en el ámbito de los servicios del mercado de trabajo, añadiendo la responsabilidad de ofrecer orientación a los solicitantes de empleo respecto de las ofertas disponibles (Gobierno de Colombia, 2004). Además, una actualización de las prácticas del SENA en 2006 permitió que la institución ofrezca intermediación laboral en línea a través de una plataforma web bien desarrollada o en modalidad presencial con consejeros. Asimismo, la última reforma de 2013, creó la Agencia Pública de Empleo (APE), una nueva agencia encargada de prestar servicios del mercado de trabajo como parte del SENA.⁹⁷ La APE se unió a una red de proveedores públicos y privados de servicios de intermediación laboral (el Servicio Público de Empleo) creada con el objetivo de ampliar la cobertura del SPE en el país fomentando una mayor colaboración entre los sectores público y privado (Recuadro 4.3). En su calidad de proveedor de servicios del mercado de trabajo, la APE tiene el mandato de: i) ofrecer intermediación laboral; ii) elaborar políticas sectoriales; iii) ayudar a los solicitantes de empleo en lo relacionado con la orientación laboral; y, iv) fomentar la inclusión en el mercado de trabajo de los trabajadores migrantes (SENA, 2015) (véase el Capítulo 2 para definiciones de los SPE y los servicios del mercado de trabajo).

Para inscribirse en el sistema del SPE (ya sea en línea o en los centros de la APE), los solicitantes de empleo deben proporcionar detalles de identificación y de contacto, además de información sobre su historial laboral

⁹⁷ En el resto de este informe, se hará referencia a la APE cuando se hable de servicios del mercado de trabajo prestados por el SENA, incluso cuando se hace referencia a fechas anteriores a la constitución de la APE.

Recuadro 4.3. La reforma de 2013 del SPE de Colombia

En 2013, fue adoptada una nueva legislación que reformó de manera extensiva el diseño de los servicios del mercado de trabajo en Colombia. La reforma asignó al recién creado Servicio Público de Empleo, compuesto por el proveedor público de servicios del mercado de trabajo (la APE) y de una red de agencias de empleo privadas y semiprivadas, la responsabilidad de brindar servicios públicos del mercado de trabajo (Gobierno de Colombia, 2013a). Gracias a este decreto, los proveedores privados de intermediación laboral (en particular, las agencias privadas de empleo y las Cajas de Compensación) pueden actuar en calidad de proveedores públicos de servicios del mercado de trabajo. Estos organismos privados deben estar inscritos ante el Ministerio del Trabajo, acatar ciertos derechos y obligaciones (p. ej., contar con un sistema informático compatible con el que se utiliza en la APE) y ofrecer servicios básicos de intermediación laboral gratuitamente (aunque pueden cobrar por servicios del mercado de trabajo más complejos como los programas de capacitación). Mediante otro decreto adoptado en 2013, todos los empleadores contrajeron la obligación de inscribirse en el registro nacional de empleadores y de publicar sus vacantes en el Servicio Público de Empleo a más tardar 10 días después de abrirlas, pudiendo decidir si desean publicarlas con un proveedor privado o público (Gobierno de Colombia, 2013b).⁹⁸ Solo los puestos directivos superiores quedan exentos de esta obligación.

El objetivo del gobierno es involucrar actores no gubernamentales en la prestación de servicios del mercado de trabajo. Se trata de un paso hacia un sistema mixto público-privado que podría incrementar tanto la efectividad como la flexibilidad de los servicios que se brindan a los solicitantes de empleo (Finn, 2011). Asimismo, cuando este sistema esté totalmente operativo, podría aumentar la cobertura del SPE en las zonas urbanas y rurales (un aspecto muy importante, tal y como se menciona más adelante). Por ejemplo en la Argentina, el MTEySS ha firmado acuerdos con las municipalidades locales para elevar el alcance del SPE (como se ha mencionado en el Apartado A), aunque conserva la competencia de los controles de calidad. Como resultado de esta medida, en la actualidad aproximadamente el 70 por ciento de la población total de la Argentina cuenta con una oficina del SPE en las cercanías (Bertranou et al., 2013). Se trata de un aspecto muy importante pues algunos estudios han demostrado que aunque el uso de nuevas tecnologías puede ayudar a ampliar la cobertura de los SPE, los servicios presenciales siguen siendo la manera más eficaz de brindar orientación laboral. Por ejemplo, en el Reino Unido los solicitantes de empleo que reciben ayuda en la búsqueda de trabajo por teléfono, en vez de en modo presencial, tienen más probabilidades de que su búsqueda se prolongue en el tiempo (OCDE, 2014).

⁹⁸ Desde el anuncio de este requisito, no se ha adoptado aún una legislación que fije las condiciones ni los modos de aplicación.

(por ejemplo, la duración del desempleo), nivel de estudios, las formaciones que han completado, experiencia de trabajo previa (incluyendo, nombres de las empresas, tareas y logros), competencias profesionales y preferencias respecto del empleo al que aspiran (incluyendo la ubicación geográfica). Después de la inscripción, el sistema genera automáticamente un currículum vitae para el solicitante de empleo y un certificado de inscripción en el SPE. A continuación, el solicitante puede postular en línea directamente a las vacantes que corresponden a su perfil y/o solicitar consejo en los centros de la APE para iniciar una trayectoria individualizada. Si el solicitante desea postular directamente, el sistema genera automáticamente una lista de todas las vacantes para las cuales el solicitante cumple con los requisitos del empleador. El solicitante puede consultar el anuncio de la vacante (incluido el número de candidatos que ya han postulado) y postular directamente sin necesidad de brindar información específica adicional. El solicitante será contactado si el empleador lo considera apto para la siguiente etapa del proceso de selección (el solicitante no puede consultar detalles de contacto del empleador). Si el solicitante prefiere recibir una ayuda personalizada en la búsqueda de trabajo, se le invita a acudir a los centros de la APE. Durante el primer encuentro, el personal de la APE clasifica a los solicitantes en una de las categorías siguientes: i) solicitantes aptos para conseguir empleo que solo necesitan algún tipo de intermediación laboral (p. ej., consejo en la elaboración del currículum vitae, filtraje de vacantes, preparación para entrevistas); ii) solicitantes que aún no están listos para ingresar (o reingresar) en el mercado de trabajo y que necesitan una orientación laboral más estructurada (p. ej., consejo profesional), así como la identificación de posibles cursos de formación (también impartidos en el SENA)⁹⁹; y, iii) solicitantes dispuestos a empezar su propio negocio, los cuales reciben un apoyo empresarial por parte de la APE.¹⁰⁰ Si el solicitante de empleo no se presenta a una o más entrevistas conseguidas mediante la APE o si no completa un curso de capacitación recomendado, su perfil es eliminado del registro (Gráfico 4.4).

Por su parte, las empresas siguen un proceso de inscripción similar, durante el cual describen sus características principales (p. ej., su situación jurídica) y

⁹⁹ Se incluyen tanto capacitaciones profesionales del SENA como cursos alternativos (p. ej., cursos de idiomas y de preparación para entrevistas) organizados por la APE como parte de sus competencias en el ámbito de los servicios del mercado de trabajo.

¹⁰⁰ El apoyo empresarial es gratuito por un periodo de hasta tres años.

sus áreas de operación, y especifican los detalles de contacto. Posteriormente, las empresas pueden publicar vacantes en las que deben detallar las condiciones profesionales y ocupacionales del puesto, las tareas requeridas y las características principales de la oferta de empleo (p. ej., salario, horario de trabajo, requisitos educativos y profesionales, tipo de contrato) mediante un formulario preestablecido disponible en línea.¹⁰¹ Tras estas dos etapas, las empresas pueden decidir entre esperar a que los candidatos interesados las contacten o buscar de manera autónoma perfiles adecuados en el sistema.¹⁰² En ambos casos, pueden hacerlo en línea gracias al programa informático de la APE o acudiendo a sus centros. En el segundo caso, el personal de la APE (tras consultar con el empleador) verifica la bolsa de empleo del SPE para buscar aspirantes aptos y, en algunos casos, también lleva a cabo entrevistas semi-estructuradas a aspirantes interesados para evaluar sus competencias. Sobre la base de este ejercicio de filtraje previo, el personal compila una primera lista de candidatos potenciales y la pone a disposición de la empresa. El empleador también tiene la posibilidad de pedir la lista completa de solicitantes que han postulado a la vacante.¹⁰³ En caso de existir una gran cantidad de vacantes en el mismo sector y en la misma región, la APE puede inclusive organizar eventos para facilitar la contratación. Los empleadores también pueden pedir usar espacios específicos dentro de los centros de la APE para llevar a cabo entrevistas (“microruedas”). En cualquiera de los casos, la empresa tiene la obligación de notificar a la APE al término del proceso (ya sea de forma electrónica o por teléfono) la situación de cada postulante, a saber, si fue o no seleccionado y por qué razón fue rechazado. De no cumplir esta obligación de informar, el empleador no podrá publicar nuevas vacantes. Además, las empresas que concluyen tres procesos de contratación consecutivos sin contratar a ningún candidato que haya aplicado a través de la APE pueden ser bloqueadas del registro. El objetivo de esta política de bloqueo es instar a los empleadores a contactar a los centros de la APE para que proporcionen más detalles sobre las vacantes que publican y, de esta manera, lograr una mayor correspondencia con los candidatos

¹⁰¹ Las empresas también tienen la opción de publicar sus vacantes en el sistema contactando a los centros de la APE por teléfono.

¹⁰² Esta opción solo está disponible para los solicitantes de empleo que al inscribirse hayan aceptado ser contactados directamente por los empleadores potenciales y que estén activos en el sistema (es decir, que hayan accedido al sistema en los últimos 45 días).

¹⁰³ Contrariamente a los empleados, quienes pueden ver todas las vacantes, los empleadores solo pueden ver los perfiles de los solicitantes que aplicaron a su vacante o que han aceptado que los empleadores potenciales puedan consultar su perfil.

Gráfico 4.4. Descripción de los servicios de la APE para los solicitantes de empleo y las empresas



disponibles en el sistema. Tras brindar esta información, el personal de la APE puede desbloquear el perfil de la empresa en el sistema.

No existen requisitos específicos de elegibilidad para beneficiarse de los servicios de la APE, pues de hecho éstos están disponibles para todos (p. ej., personas en situación de desempleo, subempleo, inactividad y con empleo) y son gratuitos. La agencia opera a través de la red de centros públicos ubicados en todo el país, esto es 33 oficinales principales (una en cada uno de los 32 distritos, más una oficina adicional en Bogotá), 40 oficinas satélites y 4 oficinas móviles.¹⁰⁴ Cada centro dispone de espacios de trabajo para que el personal de la APE ofrezca asesoramiento presencial a los aspirantes y empleadores. Se asiste a las minorías étnicas o a los individuos con necesidades específicas (p. ej., víctimas del terrorismo) en espacios separados del centro que están reservados para ellos. Asimismo, los centros ponen computadoras a disposición de los solicitantes de empleo que deseen actualizar por sí mismos sus perfiles en la base de datos. Cada centro APE cuenta con aulas para la impartición de cursos presenciales (p. ej., cursos de idiomas)

¹⁰⁴ Además, cada uno de los 617 centros de formación del SENA de Colombia tiene un centro de empleo que ofrece algunos servicios básicos vinculados a la intermediación laboral. Sin embargo, estos centros no ofrecen la totalidad de los servicios del mercado de trabajo que se describen en este apartado.

en los que pueden participar los solicitantes a los que se les ha asignado un programa de capacitación durante el primer encuentro. Los datos de 2014 muestran que a lo largo del año, 994.902 solicitantes de empleo crearon su perfil en la APE para buscar empleo y 529.148 de ellos acudieron a los centros de la APE con el fin de obtener asistencia personalizada en la búsqueda empleo. Durante el mismo periodo, las empresas publicaron 261.357 vacantes en el sistema, lo cual dio lugar a 180.081 contrataciones a lo largo del año (Gobierno de Colombia, 2015).¹⁰⁵ Esto quiere decir que el 18,1 por ciento de los solicitantes de empleo que acudieron a la APE encontraron un trabajo, mientras que el 68,9 por ciento de las vacantes publicadas en el sistema fueron cubiertas.

La evaluación de la OIT revela que la APE mejora los resultados de empleo de los solicitantes, aunque tiene efectos mixtos sobre los salarios

El impacto de los cursos de formación del SENA ha sido estudiado ampliamente desde la década de 1970. En general, se ha observado que la participación en dichos cursos tiene efectos mínimos sobre los ingresos y el empleo (véase Medina y Núñez, 2005; y las publicaciones mencionadas en ese estudio). No obstante, los efectos de la participación en los servicios del mercado de trabajo prestados por la APE aún no han sido investigados, por lo que quedan interrogantes abiertas sobre la efectividad de los servicios del mercado de trabajo en Colombia como medio para promover la creación y aumentar la calidad del empleo.¹⁰⁶ Se trata de una cuestión especialmente importante ya que, como se ha mencionado en el Capítulo 1, en Colombia los servicios del mercado de trabajo provistos de manera pública representan, con un 10,8 por ciento del gasto en PAMT, el segundo tipo de PAMT (después de los programas de capacitación) con mayor asignación de gasto público (Cerutti et al., 2014).¹⁰⁷ Para colmar este vacío, se ha llevado a cabo un estudio con el objetivo de evaluar el impacto de la participación en los servicios del mercado de trabajo de la

¹⁰⁵ Los datos preliminares de 2015 arrojan un incremento: en noviembre, habían ya tenido lugar 200.198 contrataciones.

¹⁰⁶ Solo se han conducido algunos estudios cualitativos sobre la efectividad de los servicios del mercado de trabajo que ofrece la APE (Uribe y Gómez, 2006; y Tovar Suárez y Montaña Pachón, 2008, en lo que respecta a los jóvenes).

¹⁰⁷ El tipo de PAMT con mayor asignación de gasto público son los programas de capacitación (86,9 por ciento del gasto en PAMT). El resto del gasto se destina al apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento (2,2 por ciento) y a los programas de empleo público (0,1 por ciento).

APE sobre los principales resultados en materia de empleo: en concreto, la probabilidad de obtener un empleo formal (en vez de uno informal) y los niveles salariales. Los datos utilizados en este análisis provienen de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de Colombia llevada a cabo entre 2008 y 2014, que contiene una gran cantidad de información sobre las características personales del individuo y de su hogar, así como sobre su situación actual y previa en el empleo.

El análisis compara los resultados en materia de empleo entre individuos que encontraron trabajo a través de la APE e individuos que lo encontraron mediante canales alternativos, en concreto: i) publicando o respondiendo a anuncios clasificados de empleo; ii) accediendo a servicios del mercado de trabajo proporcionados por parte de agencias privadas de empleo; iii) contactando directamente y reuniéndose con los empleadores; y, iv) consultando a familiares y amigos. El análisis está basado en la metodología *propensity score matching* (PSM), una técnica útil y flexible que ha sido ampliamente aplicada en la evaluación de SPE en economías avanzadas y emergentes (véase el Recuadro 4.4 para más detalles sobre la metodología).

Los resultados del análisis muestran que encontrar empleo a través de la APE aumenta la probabilidad de obtener un empleo formal en comparación a individuos similares que encontraron sus empleos a través de otros canales (a saber, anuncios clasificados, contactando directamente al empleador o consultando entre sus familiares y amigos). Se atribuye alrededor de dos tercios de este efecto al hecho de que generalmente los solicitantes que acuden a la APE obtienen empleo en empresas más grandes, que se caracterizan por un grado mayor de formalidad. El efecto de la participación en los servicios de la APE sobre el grado de formalidad del empleo es superior en el caso de las mujeres y de los individuos poco calificados que en el caso de los hombres y de los individuos altamente calificados.¹⁰⁸ Además, la APE es tan efectiva como las agencias privadas de empleo en lo que respecta a colocar individuos en empleos formales. Respecto de los efectos

¹⁰⁸ Por “individuos poco calificados” se entiende aquellos individuos con un título de bachillerato como nivel máximo de estudios, mientras que por “individuos altamente calificados” se entiende aquellos individuos que como mínimo se han matriculado (aunque no hayan completado el programa) en una titulación de educación terciaria, ya sea en una universidad o en una formación profesional (si es considerada como educación formal).

Recuadro 4.4. Estrategia PSM: Uso y pasos para la estimación

En este recuadro se detalla la metodología utilizada para llevar a cabo la evaluación de impacto de los efectos de la participación en los servicios del mercado de trabajo brindados por la APE (Pignatti, 2016). El análisis se basó en una estrategia de estimación PSM, que constituye una manera útil y flexible de determinar los efectos del tratamiento y que ha sido ampliamente utilizada para evaluar los SPE. El PSM se basa en el supuesto de independencia condicional (*conditional independence assumption* o CIA), según el cual todas las diferencias entre los participantes y los no participantes que determinan conjuntamente su decisión de participar, así como el resultado de interés a analizar, pueden ser observadas en los datos utilizados. La estrategia consiste en: i) estimar la probabilidad de participación en el programa (tanto en el caso de los participantes como en el de los no participantes); ii) eliminar a los participantes que no posean no participantes comparables debido a que su probabilidad de participación es demasiado alta (definición del área de soporte común); y, iii) comparar los resultados de interés a analizar entre participantes y no participantes, dando mayor peso a los no participantes más “similares” a los participantes (*matching*).

En primer lugar, es necesario: i) verificar la validez del supuesto de independencia condicional; e, ii) identificar restricciones de exclusión válidas. Ambos pasos se pueden discutir (aunque no probar) en base a los datos disponibles, el programa a evaluar y la pregunta específica que la investigación busca responder (Caliendo y Künn, 2015). Si bien no existe una regla común respecto de la información necesaria para confirmar la validez del supuesto, algunos estudios sugieren que es necesario incluir características personales y del hogar, información sobre antecedentes laborales y el periodo actual de desempleo, e indicadores regionales del mercado de trabajo (Lechner y Wunsch, 2011). En lo que concierne a la evaluación de la APE, la GEIH constituye una fuente rica en información sobre las características personales del individuo y de su hogar que puede ser utilizada para estos efectos. Además, varios artículos científicos han utilizado el método PSM para evaluar los SPE asumiendo que la selección en la participación no depende esencialmente de características no observables, a diferencia de lo que sucede con otros programas (p. ej., los programas de capacitación).¹⁰⁹ Por lo tanto, en el caso de la evaluación de impacto de la APE se considera que el supuesto de independencia condicional es válido. En lo referente a la identificación de una restricción de exclusión válida, se trata de un paso necesario puesto que las personas con empleo (para las cuales contamos con información sobre el método que les permitió encontrar empleo) no representan una sub-muestra aleatoria de toda la población (es decir, empleados, desempleados e inactivos). Considerando la riqueza de los datos disponibles, existen varios métodos que pueden permitir identificar un instrumento que determine el empleo sin afectar el resultado de interés a analizar (salarios y formalidad). La validez de las distintas opciones se discute a detalle en Pignatti (2016).

Tras decidir qué estrategia de estimación será utilizada, es necesario tomar una serie de decisiones con vistas a la ejecución del PSM. Además, se debe verificar su validez caso por caso. En primer lugar, se debe decidir el tipo y la cantidad de variables que se incluirán en la estimación del PSM. En el caso de la presente evaluación, la selección de variables se basa en la teoría económica que subyace a la participación en los SPE en

¹⁰⁹ Se trata de los artículos de Naticchioni y Loriga (2011), Rodríguez-Planas (2010) y Heinrich et al. (2009).

las economías emergentes y en desarrollo (Chacaltana y Sulmont, 2004) con el objetivo de asegurar la bondad del ajuste del modelo. En segundo lugar, se analiza la calidad del *matching* examinando los cambios del sesgo estandarizado medio antes y después del *matching*. Se asume que cuanto más amplia sea la reducción del sesgo estandarizado medio, mayor será la calidad del *matching* (Caliendo y Kopeinig, 2008). El presente análisis confirma este resultado pues se observan reducciones considerables en el sesgo estandarizado medio tras el *matching*. En tercer lugar, es esencial para el análisis del PSM comprobar el área de soporte común y verificar que solo sea descartada una cantidad limitada de observaciones. En efecto, descartar una proporción importante de individuos participantes como consecuencia del *matching* podría poner en entredicho la validez de los datos, sobre todo, si los individuos descartados comparten algunas características (p. ej., nivel de estudios alto o bajo) que los diferencien sistemáticamente del resto de la población, lo cual los convertiría en una sub-muestra no aleatoria de la población.

Tras obtener estos resultados, se evalúa su robustez controlando por: i) los cambios en el algoritmo del *matching*; ii) los cambios en el área de soporte común; y, iii) la presencia de heterogeneidad no observada. En el caso de la presente evaluación, los resultados de estas pruebas (típicas en los estudios llevados a cabo mediante el método de PSM; Caliendo y Kopeinig, 2008) confirman la robustez del análisis, independientemente de ligeras modificaciones en los supuestos considerados.

de la participación en los servicios del mercado de trabajo de la APE sobre los salarios, se observa que, en promedio, encontrar un trabajo mediante la APE tiene un efecto negativo sobre los salarios. En todos los casos, este efecto es estadísticamente significativo, salvo cuando se compara a los participantes con individuos que encontraron trabajo a través de familiares y amigos (en cuyo caso, el efecto es positivo). Al desagregar los efectos por subgrupo, se constata que el efecto sobre los salarios es significativo y positivo en el caso de las personas poco calificadas, lo cual quiere decir que a través de la APE encuentran trabajos con mejores salarios que a través de cualquier otro canal. Sin embargo, las personas altamente calificadas que encuentran trabajo a través de la APE obtienen, en promedio, salarios inferiores que aquellas que buscaron en canales alternativos (Cuadro 4.3).¹¹⁰ Finalmente, los resultados muestran que la eficacia de la APE, tanto sobre el grado de formalidad como sobre los salarios, es mayor cuando los servicios se proporcionan de manera presencial (es decir, en centros de la APE) que cuando se suministran en línea, independientemente del grupo de control.

¹¹⁰ Véase el Cuadro 4.6 del apéndice de este capítulo para el conjunto total de resultados.

Cuadro 4.3. Resultados de la evaluación de la APE de Colombia

		Total	Mujeres	Hombres	Individuos poco calificados	Individuos altamente calificados
Control: anuncios clasificados	Con empleo formal	+	+	+	+	+
	Salario por hora	-	-	-	+	-
Control: agencias privadas de empleo	Con empleo formal	ns/-	ns	-	-	-
	Salario por hora	-	-	ns	+	-
Control: contacto con el empleador	Con empleo formal	+	+	+	+	+
	Salario por hora	-	-	ns	+	-
Control: familia y amigos	Con empleo formal	+	+	+	+	+
	Salario por hora	+	ns	+	+	-

Nota: Los efectos estimados se clasifican como positivos y estadísticamente significativos (+), negativos y estadísticamente significativos (-) y no estadísticamente significativos (ns).

Fuente: OIT sobre la base de Pignatti (2016).

Las reformas podrían intentar aprovechar las complementariedades para aumentar el alcance de los servicios del mercado de trabajo

Un marco institucional adecuado para el SPE podría evitar ineficiencias y aprovechar las complementariedades

Uno de los principales aspectos que obstaculizan la eficacia de la APE a la hora de mejorar las condiciones del mercado de trabajo es su ámbito limitado de acción. En efecto, actualmente aproximadamente solo el 1 por ciento de las contrataciones que tienen lugar en Colombia es producto de los servicios del mercado de trabajo que brinda la APE. Se trata de una cifra muy inferior a la que se observa no solo en las economías avanzadas sino también en los países emergentes: en la Unión Europea el promedio en 2012 era de 9,6 por ciento (Comisión Europea, 2015), en Japón la tasa está por encima del 20 por ciento (OCDE, 2015) y en el Brasil el 3,8 por ciento de las contrataciones se dan a través de los SPE. La reforma de la APE adoptada en 2013 buscaba aumentar el alcance de los servicios públicos del mercado

de trabajo con medidas centradas en: i) mejorar la cooperación entre los proveedores públicos y privados de intermediación laboral gracias a la creación de una red única para los distintos agentes (el Servicio Público de Empleo); e, ii) imponer a los empleadores la obligación de publicar sus vacantes en la nueva plataforma (véase el Recuadro 4.3 para más detalles sobre la reforma).

Sin embargo, sería recomendable considerar medidas adicionales con los objetivos de facilitar el acceso a los servicios de la APE y aumentar el alcance del SPE. Estas intervenciones estarían principalmente vinculadas con la necesidad de optimizar aún más algunos aspectos que fueron introducidos mediante la reforma reciente, como:

- *Evitar las ineficiencias y la duplicidad de funciones mediante el uso de una plataforma en línea única para todos los proveedores de servicios del mercado de trabajo.* Adoptar una plataforma única que reúna a los proveedores públicos y privados del SPE aumentaría considerablemente la eficiencia del mismo. En efecto, si bien el sistema que actualmente utiliza la APE funciona correctamente y es operacional, sería posible instituirlo como la única plataforma para tales efectos. Además, puesto que muchos solicitantes de empleo desconocen el concepto del SPE, sería recomendable nombrar la nueva plataforma de una manera que permita identificar fácilmente su misión de ayudar en la búsqueda de trabajo (p. ej., la plataforma del SPE japonés se llama *HelloWork*). Una vez que se complete este cambio, sería posible introducir nuevas tecnologías para mejorar la accesibilidad de la plataforma. Por ejemplo, en el Brasil y México los proveedores privados de intermediación laboral han habilitado el uso de tecnologías móviles y de voz para conectar a los solicitantes con los empleadores. Esta medida ha reducido considerablemente el costo que implica desplazarse a las oficinas, sobre todo, en zonas escasamente pobladas. De la misma manera, podrían emprenderse esfuerzos para lograr que las plataformas sean tan fáciles de utilizar como sea posible y, de esta manera, mejorar su accesibilidad (sobre todo, en el caso de usuarios con pocas competencias informáticas). Por ejemplo, el sitio web del gobierno del Reino Unido hace uso de la misma tipografía que la señalización vial para facilitar la navegación en las distintas páginas que lo componen.

- *Reestructurar los servicios de la APE para reducir los trámites burocráticos.* Sería recomendable emprender medidas adicionales para mejorar el diseño institucional de la APE y, de esta manera, facilitar su uso. Hoy en día, el sistema especifica una serie de requisitos que deben cumplirse. Si bien estos criterios promueven efectivamente un uso “correcto” de la APE, pueden disuadir tanto a los solicitantes de empleo como a los empleadores. Actualmente, los empleadores deben: i) notificar al SPE a más tardar 10 días después de abrir una vacante; ii) informar si han seleccionado o no a cada uno de los aspirantes que hayan postulado a través de la APE y, eventualmente, explicar los motivos de los rechazos; y, iii) seleccionar a uno de cada tres candidatos que postulen a una vacante a través de la APE para evitar ser bloqueados en el programa informático (los empleadores que cierren tres vacantes consecutivamente sin contratar a ningún candidato que haya postulado a través de la APE son bloqueados en el sistema). Estos requisitos no son consistentes con la idea de que el SPE constituye un instrumento complementario (en vez de alternativo) de contratación para los empleadores, pues limitan la independencia de los empleadores respecto de sus decisiones de contratación. Aplicar estos tres requisitos con cierta flexibilidad, reduciría el trabajo administrativo del personal de la APE y motivaría a los empleadores a publicar sus vacantes en el sistema.
- *Vincular los servicios del mercado de trabajo a otras PAMT.* En Colombia, los servicios del mercado de trabajo brindados por la APE están en la práctica solo vinculados con las actividades de capacitación profesional del SENA (lo cual explica por qué tantos beneficiarios de los SPE son graduados del SENA). Ampliar el alcance de los servicios del mercado de trabajo de la APE a otras intervenciones activas podría incrementar considerablemente la cobertura de los SPE en Colombia. Por ejemplo, se podría constituir a la APE como la ventanilla única para todos los servicios del mercado de trabajo. Tal es el caso en países donde los SPE administran las prestaciones por desempleo, que en Colombia están a cargo de las Cajas de Compensación. A manera de ejemplo, podemos mencionar el caso del programa “Estação Juventude” que se está pilotando en el Brasil. En el marco de este programa, se creó una ventanilla única en la que los jóvenes

pueden obtener ayuda en la búsqueda de trabajo, cursos de desarrollo de calificaciones, información sobre políticas públicas y acceso a servicios básicos (p. ej., Internet). En Colombia, los centros de la APE podrían brindar este tipo de información y administrar la disposición de otro tipo de políticas disponibles para los solicitantes de empleo.

- *Involucrar a los interlocutores sociales en el desarrollo de ciertos aspectos de los SPE.* Sería recomendable que los interlocutores sociales tuvieran una mayor implicación con el objetivo de mejorar el contenido de los servicios del mercado de trabajo que brinda la APE. En algunas economías avanzadas, emergentes y en desarrollo, la puesta en marcha de este tipo de enfoque ha permitido concluir que si bien no se puede afirmar qué estructura administrativa es mejor para la instrumentación de los SPE (p. ej., como departamentos de los ministerios de empleo o como agencias autónomas alternativas), trabajar con los interlocutores sociales (ya sea a través de consejos asesores, como en el caso de Japón y del Reino Unido, o de consejos de administración, como en el caso de Alemania y Francia) puede mejorar la eficiencia y la eficacia de los SPE (Thuy et al., 2001). Además, una mayor implicación de los interlocutores sociales podría permitir que sus afiliados sean más conscientes de los servicios que brinda la APE y, por lo tanto, aumentar la probabilidad de que participen en los mismos (véase más adelante).

Promover el uso de los servicios proporcionados por la APE para evitar que quede restringida al rango inferior del mercado de trabajo

Además de mejorar la eficiencia del diseño institucional de la APE, sería recomendable promover el uso de los servicios ofrecidos entre solicitantes de empleo y empleadores. En Colombia, hay una tendencia a pensar que las personas que actualmente solicitan la ayuda de la APE para buscar un trabajo no están tan preparadas para el empleo como otros individuos comparables, pues de lo contrario habrían buscado trabajo por su propia cuenta. Es por ello por lo que ciertos empleadores se muestran reacios a externalizar la contratación, sobre todo, en el caso de vacantes que requieren un elevado grado de competencias cognitivas e interpersonales. Como consecuencia, la APE corre el riesgo de quedar restringida al rango inferior del mercado de

trabajo (es decir, ayudar a solicitantes poco calificados que buscan empleos que requieren de personas poco calificadas), un sector del que es difícil salir (Larsen y Vesan, 2012). Como demuestran los resultados de la evaluación de impacto respecto de la formalidad y los salarios, la APE parece ser particularmente eficaz con estas categorías de trabajadores; no obstante, la focalización en este único grupo podría limitar su capacidad de incorporar grupos de solicitantes y de vacantes más amplios.

Por lo tanto, sería recomendable considerar las medidas siguientes para incrementar el alcance de la APE, contribuyendo así a: i) atraer solicitantes altamente calificados y vacantes que requieren de estas calificaciones en empresas competitivas; y, ii) mejorar la calidad de los servicios brindados tanto a los solicitantes de empleo como a las empresas contratantes.

- *Tender la mano a los empleadores para identificar sus necesidades.* Es importante que los empleadores consideren al SPE como un instrumento de política útil que puede complementar sus esfuerzos durante la etapa de contratación. Si bien ya se ha mencionado la necesidad de reducir los requisitos administrativos, también existe la posibilidad de aumentar los incentivos para que los empleadores utilicen activamente los servicios de la APE. Para ello, sería necesario adaptar aún más los servicios destinados a los empleadores a sus necesidades de contratación y a las características de sus negocios. La evidencia muestra que las empresas que recurren a la APE son generalmente grandes compañías que representan a sectores específicos (p. ej., el sector de la construcción) (SENA, 2015b). Sería recomendable que la APE oriente también sus servicios a las pequeñas y medianas empresas (PyME) y a empresas de todos los sectores económicos, sobre todo, aquellos que estén en crecimiento. En muchas economías desarrolladas y emergentes, el personal de los SPE se distribuye en función de una especialización en determinados sectores económicos o en tipos específicos de negocios (p. ej., empresas pequeñas o grandes). Por ejemplo, en el marco del SPE en el Reino Unido fue creado el “Small Business Recruitment Service” (Servicio de Contratación para Pequeñas Empresas) centrado en brindar asistencia especializada y apoyo en la contratación específicamente a empresas con menos de 50 empleados. Se trata de una medida importante, pues en el

caso de empresas pequeñas, que suelen publicar pocas vacantes, solicitar la asistencia de los SPE supone costos más elevados.

- *Promover la adhesión al sistema entre los solicitantes de empleo.* También es importante que los solicitantes de empleo inscritos en la plataforma busquen trabajo de manera activa y se beneficien de todos los servicios brindados por la APE. Para ello, es necesario identificar claramente las ventajas y desventajas entre los servicios en línea y presenciales en términos de la eficiencia, la cobertura y los costos, y analizar en qué medida los distintos servicios del mercado de trabajo (p. ej., inscripción, filtraje de vacantes, orientación) son más ventajosos en uno u otro tipo de servicio (OCDE, 2015). Actualmente, se estima que la mayoría de los beneficiarios de la APE acceden a los servicios en línea (muchas veces, debido a la distancia que hay con los centros del SPE). Sin embargo, los resultados de la evaluación de impacto muestran que los servicios de la APE proporcionados de manera presencial son generalmente más eficaces que aquellos ofertados en línea, tanto en términos de acceso a un empleo formal como en nivel salarial. Para lograr que el sistema sea funcional, hace falta una estrategia con múltiples canales, en cuyo marco los servicios en línea y los servicios presenciales se complementen y el uso de nuevas tecnologías ayude a cerrar la brecha entre los servicios ofertados a través de ambos medios. Podemos citar como ejemplo el caso de Suecia, donde, si bien los servicios del mercado de trabajo dependen ampliamente de la modalidad en línea (sobre todo, en zonas escasamente pobladas), los solicitantes de trabajo que recurren a esta modalidad pueden hacer uso de herramientas como videoconferencias, seminarios en línea y servicios electrónicos avanzados. Además, se podría considerar la posibilidad de abrir nuevos centros de la APE (actualmente solo existen 33 oficinas en todo el país) para aumentar el alcance de los SPE en el país, especialmente en las áreas rurales.
- *Aprovechar la reputación y los contactos del SENA para promover los servicios del mercado de trabajo que ofrece la APE.* En Colombia, la mayoría de los solicitantes de empleo y de los empleadores saben y reconocen que el SENA es un proveedor público de cursos de capacitación. Sin embargo,

tanto en el mercado de trabajo como en la sociedad en general hay mucha menos consciencia de que el SENA (a través de la APE) brinda servicios del mercado de trabajo (lo que posiblemente explique su alcance limitado). Como parte de la estrategia para incrementar la cobertura del SPE, sería recomendable organizar una campaña promocional destinada a los solicitantes de empleo y a los empleadores en la que se expliquen y se promuevan los servicios del mercado de trabajo del SENA. En un país donde se sabe tan poco sobre el SPE, es importante ofrecer información de mejor calidad sobre la asistencia en la búsqueda de empleo y los diferentes servicios que brinda la APE (como se ha mencionado anteriormente). Además de poner en marcha la campaña promocional en la televisión y la radio públicas y en Internet, podrían organizarse sesiones específicas con representantes de los trabajadores y de los empleadores para dar a conocer el papel de los SPE y del SENA, en su calidad de proveedores de servicios del mercado de trabajo. También sería recomendable establecer vínculos más estrechos con las universidades (p. ej., mediante sus servicios de orientación profesional) para incentivar a los estudiantes a acudir a la APE durante su búsqueda de trabajo.

- *Hacer un uso más amplio de los datos sobre el mercado de trabajo.* Por último, para alcanzar la eficacia tanto en el diseño como en la implementación del SPE es necesario pasar por un proceso continuo de revisiones y sugerencias constantes por parte de los constituyentes, en el que se aprenda a través de la práctica. Para ello, es necesario recolectar y diseminar datos sobre el uso del SPE por parte de los solicitantes de empleo (p. ej., sobre el tipo de servicios brindados y la cantidad de visitas a los centros del SPE) y sobre el historial de empleo después de su participación en los servicios (p. ej., sobre el tipo de contrato o la duración del empleo). En Colombia, actualmente no se recopila este tipo de información, y tampoco se pueden establecer correspondencias entre los datos de la seguridad social (que suelen utilizarse para evaluar la eficacia de las políticas públicas) y los datos de otras encuestas. La APE solo recolecta información sobre las características principales del mercado de trabajo (p. ej., los perfiles más solicitados) por distrito, como parte de sus esfuerzos por ajustar la demanda y la oferta de trabajo. Sin embargo, no se ha observado que esta información se traduzca en la elaboración de intervenciones públicas que se adapten a las necesidades del mercado de trabajo.

C PERÚ: PROGRAMAS ASISTENCIALES A CAMBIO DE TRABAJO (WORKFARE) PARA IMPULSAR LAS PERSPECTIVAS DE EMPLEO Y LA CALIDAD DEL TRABAJO

La calidad del trabajo sigue siendo un desafío en el Perú, particularmente para los pobres

La reducción de la pobreza constituye uno de los grandes avances alcanzados en el Perú en el último decenio. Entre 2004 y 2013, la tasa de pobreza registró una caída de 34,8 puntos porcentuales hasta alcanzar al 23,9 por ciento de la población, mientras que la tasa de pobreza extrema disminuyó 11,7 puntos porcentuales, situándose en 4,7 por ciento.¹¹¹ Este logro coincide con importantes mejoras en el desempeño del mercado de trabajo de este país, tal y como se ha mencionado en el Capítulo 1.¹¹² Por ejemplo, entre 2004 y 2013 la tasa de desempleo se redujo de 5,3 a 4 por ciento, situándose por debajo de la tasa promedio de desempleo de América Latina y el Caribe (6,3 por ciento). Por su parte, la tasa de empleo aumentó de 64,7 a 70,7 por ciento durante el mismo periodo (OIT, 2016).

No obstante, la pobreza en el Perú sigue afectando a cerca de un cuarto de la población, es decir, a aproximadamente siete millones de personas. Además, entre los segmentos más pobres de la población, la prevalencia de empleos de baja calidad (como son los empleos informales y vulnerables¹¹³) es desproporcionadamente alta. En efecto, la proporción de empleo informal no agrícola en 2013 (64 por ciento) superaba considerablemente el promedio de América Latina y el Caribe (46,8 por ciento).¹¹⁴ Además, la proporción de empleo informal es significativamente más alta en el caso de los dos quintiles más pobres de la población, los cuales están casi totalmente relegados al empleo informal (95,2 por ciento en el caso del quintil 1 y 84,7 por ciento en el caso del quintil 2) (Gráfico 4.5). Asimismo, el 46,1 por ciento de la población tiene un empleo vulnerable, mientras que en la región la proporción es de 31 por ciento.

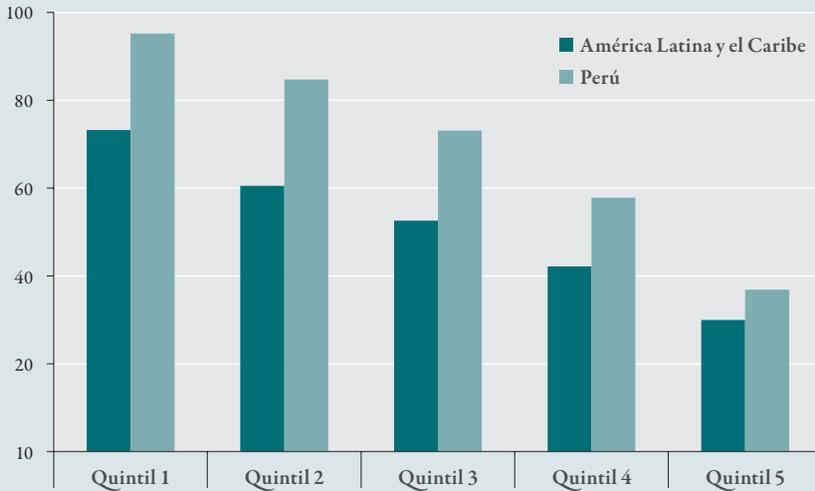
¹¹¹ Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) del Perú.

¹¹² Cabe señalar que se ha identificado al crecimiento económico como uno de los principales ejes impulsores de la reducción de la pobreza registrada en el país entre 2007 y 2014 (BCRP, 2014).

¹¹³ Por “empleo vulnerable” se entiende la suma de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares.

¹¹⁴ Promedio ponderado de los países con información disponible, a saber: la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay (OIT, 2014).

Gráfico 4.5. Tasas de empleo informal no agrícola por quintil, América Latina y el Caribe y el Perú, 2013 (porcentajes)



Nota: El quintil 1 corresponde al quintil más pobre de la población. Los datos de América Latina y el Caribe corresponden al promedio ponderado de países con información disponible. Véase la nota al pie 114 para la lista de países incluidos.

Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de OIT (2014)

El papel de los programas asistenciales: de Construyendo Perú a Trabaja Perú

Como se ha mencionado en el Capítulo 2, los programas de empleo público y las medidas de creación directa de empleo son un tipo de PAMT ampliamente utilizado para ayudar a las poblaciones vulnerables, muchas veces en el marco de una crisis económica y como respuesta a tasas de desempleo elevadas y crecientes. En un contexto similar, se puso en marcha el programa A Trabajar Urbano en el Perú entre 2002 y 2007. El objetivo del programa era generar empleo temporal y otorgar un apoyo al ingreso tras la crisis económica internacional que afectó al Perú entre 1998 y 2001.

En junio de 2007, el programa fue reemplazado por Construyendo Perú, con el objetivo de ayudar de manera más sostenida a las personas desempleadas en situaciones de pobreza o pobreza extrema, sobre todo, a los jefes de hogar. El nuevo programa se centraba en: i) brindar acceso al empleo temporal; y, ii) ayudar a los beneficiarios a mejorar su empleabilidad con

Recuadro 4.5. Modalidades de intervención de Construyendo Perú

El programa contaba con cuatro modalidades distintas de intervención en función de la naturaleza del proyecto:

- i. licitación de proyectos, ya sea proyectos regulares de inversión pública (es decir obras de infraestructura) o proyectos de inversión pública en el sector de los servicios (es decir mantenimiento de infraestructura pública), este último incluido en 2009;
- ii. proyectos especiales diseñados específicamente para proteger, rehabilitar y reconstruir zonas previamente declaradas en estado de emergencia;
- iii. intervenciones rurales destinadas a financiar proyectos altamente rentables, en términos sociales y económicos, en zonas rurales; y,
- iv. proyectos de contingencia de tipo discrecional.

Si bien las cuatro modalidades se centran en brindar apoyo financiero a proyectos de inversión pública de corta duración centrados en la contratación de mano de obra no calificada, su importancia relativa variaba. La mayor parte de los fondos del programa se canalizaba hacia la primera modalidad (licitación de proyectos; entre 80 y 85 por ciento), seguida de los proyectos especiales (aproximadamente 10 por ciento) y de los proyectos de contingencia (5 por ciento). Los recursos restantes eran asignados a proyectos rurales. En todos los casos, el papel de Construyendo Perú era financiar y vigilar el desarrollo de proyectos puestos en práctica por organismos de ejecución públicos y privados. Varias instituciones públicas participaban en el programa. Mientras que el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) dirigía Construyendo Perú, la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) se ocupaba de determinar los ámbitos de intervención de los proyectos de inversión pública y la Dirección de Promoción Social y Capacitación (DPSC) seleccionaba a los participantes del programa. Durante la puesta en marcha de los proyectos, Construyendo Perú supervisaba que la ejecución fuera óptima y brindaba capacitación a los participantes. Por lo tanto, el componente de capacitación tenía lugar al mismo tiempo que la ejecución de los proyectos, es decir, mientras los participantes llevaban a cabo sus labores de corto plazo.

miras a favorecer su reinserción en el mercado de trabajo (MEF, sin fecha). Para alcanzar sus objetivos, el programa asignaba empleos de corta duración y ayudaba al desarrollo de capacidades mediante el financiamiento de proyectos de inversión pública centrados en la contratación de mano de obra no calificada (Recuadro 4.5) (Escudero, 2016). A diferencia de su predecesor, Construyendo Perú fue ampliado a las zonas rurales¹¹⁵ y su duración no se limitó únicamente al periodo recesivo. Además, fue implementado esencialmente como un programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) que,

¹¹⁵ No obstante, la mayor parte de los fondos (entre 90 y 95 por ciento) fue asignada a proyectos ejecutados en zonas urbanas.

además de otorgar apoyo a los ingresos, pretendía mejorar los problemas de empleabilidad. Construyendo Perú no fue el primer programa instrumentado de esta forma. Efectivamente, en los países emergentes y en desarrollo muchos programas de empleo público han sido ejecutados de esta manera (como programas asistenciales a cambio de trabajo o *workfare*), es decir, incluyendo componentes que permiten que los participantes encuentren empleos más permanentes al término del programa.¹¹⁶

La focalización del programa fue un aspecto importante en la planificación de las intervenciones y se llevó a cabo en tres fases: geográfica, autofocalización y focalización individual. En la primera etapa, se identificaban zonas geográficas (distritos) prioritarias en función de la amplitud de los niveles de pobreza y de los problemas relacionados a la falta de desarrollo. Para ello, se estableció una clasificación de distritos sobre la base del índice compuesto FAD (Factor de Asignación Distrital).¹¹⁷

Durante la segunda etapa, llamada de autofocalización, se fijaban sueldos a niveles lo suficientemente bajos como para que el programa atrajera únicamente a individuos vulnerables. Se trata de una etapa crucial para los programas de empleo público. Su objetivo principal es reducir el racionamiento del empleo y, por consecuente, mejorar la focalización y el alcance del programa entre los segmentos más pobres de la población (Galasso et al., 2004). En el marco del programa, se pagaban 16 PEN diarios (11,4 USD, PPA), lo cual equivale a un salario mensual máximo de 352 PEN (251,6 USD, PPA) por 22 jornadas completas de trabajo, correspondiente al 63,6 por ciento del salario mínimo establecido entre 2008 y 2010.¹¹⁸

Tras determinar los distritos y seleccionar los proyectos, las oficinas locales del programa abrían un proceso de inscripción durante el cual podían registrarse los individuos interesados en participar.

¹¹⁶ Véase el Recuadro 1.2 del Capítulo 1 para más detalles sobre las características de los programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*).

¹¹⁷ El FAD fue elaborado por el programa sobre la base de tres indicadores con la misma ponderación: i) población urbana, ii) índice de carencias de desarrollo humano, e, iii) índice de severidad de la pobreza (FGT(2)). Para más detalles sobre el índice, véase Escudero (2016).

¹¹⁸ Según las estadísticas sobre trabajo del MTPE (disponible en: www.trabajo.gob.pe), entre enero de 2008 y noviembre de 2010 el salario mínimo mensual en el Perú ascendía a 550 PEN.

La tercera y última etapa era la focalización individual, a saber, la selección de beneficiarios a partir de la lista de personas inscritas en función de criterios predeterminados, principalmente, si el postulante elegible vivía en situación de pobreza o de pobreza extrema. Este análisis se realizaba en dos etapas: en primer lugar, se preseleccionaba automáticamente a todos los aspirantes que ya estaban inscritos en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), como beneficiarios potenciales. En segundo lugar, en el caso de aquellos aspirantes que no estaban inscritos en el SISFOH, se evaluaba el perfil socioeconómico de cada uno para determinar si era lo suficientemente pobre como para participar. La evaluación dependía de siete variables: vivienda con características físicas inadecuadas, hacinamiento, vivienda sin desagüe, hogares con niños que no asisten a la escuela, hogares con una alta dependencia económica, nivel educativo del jefe de hogar y proporción de individuos con empleo en el hogar.

En cuando al apoyo que Construyendo Perú brindaba a los participantes, este se dividía en dos componentes.¹¹⁹ El primer componente buscaba crear empleos temporales en el marco de proyectos de inversión pública financiados por el programa, los cuales tenían como objetivo la construcción de veredas y accesos peatonales, canales de irrigación, muros de contención, pavimentación de vías y el desarrollo de infraestructura para la educación y la salud, entre otros. En el marco del primer componente, el programa creó poco más de 685.000 puestos temporales con contratos cuya duración variaba considerablemente de algunas semanas a cuatro meses (MTPE, 2007–2010).¹²⁰ El segundo componente se centraba en ofrecer dos tipos de capacitaciones a los beneficiarios, al mismo tiempo que participaban en los proyectos de inversión pública. La capacitación general permitía adquirir una serie de habilidades interpersonales como competencias sociales, empoderamiento y conocimientos generales sobre cómo supervisar la

¹¹⁹ El desarrollo de infraestructuras sociales y de producción fue considerado como un beneficio adicional del programa, pero no fue cuantificado. Durante el periodo ya mencionado, el programa financió 11.300 proyectos, muchos de los cuales tenían como propósito construir accesos peatonales, muros de contención e infraestructura para la educación y la salud.

¹²⁰ Esta cifra corresponde a la creación de 290.000 trabajos a tiempo completo (de 22 jornadas completas de trabajo), por un periodo de cuatro meses cada uno. El objetivo de este supuesto hipotético (es decir, calcular el número de puestos de trabajo con una duración de cuatro meses) es permitir comparaciones temporales y entre programas. En realidad, mientras que algunos de los proyectos financiados por Construyendo Perú duraban cuatro meses (proyectos regulares), otros proyectos duraban un mes (proyectos de servicios). Además, durante la ejecución del programa, un mes de trabajo correspondía a 16 jornadas de trabajo en promedio (Jaramillo et al., 2009). Esto significa que, en la práctica, cada “empleo hipotético de corto plazo” fue ocupado por más de un beneficiario.

implementación de proyectos. El segundo tipo de capacitación tenía por objetivo desarrollar habilidades técnicas que respondieran a las necesidades del mercado de trabajo de la región (aunque no estuvieran relacionadas con el proyecto en el que participaba el beneficiario). A pesar de que la asistencia a la capacitación general era obligatoria, en la práctica, no se imponía el cumplimiento de esta obligación. Por su parte, la capacitación técnica especializada era voluntaria y se observó una acogida desproporcionadamente más alta entre las personas con un mayor nivel de estudios.

Oficialmente, el componente de capacitación estuvo activo entre 2007 y 2010 y, durante este periodo, fueron impartidas capacitaciones generales a cerca de 260.000 individuos y capacitaciones técnicas específicas a 27.000 participantes (Macroconsult S.A., 2012). Cabe resaltar que un informe de gestión elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (Jaramillo et al., 2009) reveló que en 2009 ya no se había impartido capacitación especializada en el marco del programa. En la práctica, el componente de capacitación especializada fue instrumentado casi exclusivamente entre 2007 y 2008, aunque no de manera sistemática. Además, la implementación de los componentes de capacitación enfrentó problemas adicionales de ejecución que pueden haber conducido a su eliminación. Por ejemplo, el estudio del MEF resalta diferencias importantes en el contenido y la calidad de las capacitaciones impartidas entre distritos. Además, las diferencias en la duración de los trabajos temporales significaron capacitaciones muy cortas en el caso de varios beneficiarios.

En 2011, mediante el Decreto Supremo N° 012-2011-TR se creó el programa Trabaja Perú (Gobierno del Perú, 2011), que sigue activo en la actualidad. Al igual que el programa que lo precedió, Trabaja Perú cofinancia proyectos de inversión pública destinados a crear empleos temporales para los individuos de zonas urbanas y rurales en situación de desempleo o subempleo y cuyos niveles de ingresos equivalen a niveles de pobreza o de pobreza extrema. Además de la creación de empleos, el objetivo del programa es permitir que los individuos más vulnerables desarrollen capacidades productivas, todo ello con miras a promover el trabajo estable y de calidad en este segmento de la población (Gobierno del Perú, 2012). Por lo tanto, Trabaja Perú ha

asumido la totalidad de las funciones de Construyendo Perú, con excepción de los componentes de capacitación, los cuales fueron eliminados de los objetivos del programa en 2012.¹²¹ Además, a diferencia de su predecesor, el financiamiento de Trabaja Perú depende del cumplimiento de metas previamente fijadas.

Los efectos a mediano plazo sobre el mercado de trabajo de Construyendo Perú muestran resultados mixtos

Desde el punto de vista empírico, las evaluaciones de impacto de los programas de empleo público implementados en países emergentes y en desarrollo han arrojado resultados mixtos en varios frentes, sobre todo, en lo que concierne a su impacto sobre las perspectivas de empleo de los participantes (véase el Capítulo 3). En lo que respecta al Perú, una evaluación del programa A Trabajar Urbano conducida durante su primer año de ejecución mostró efectos positivos aunque reducidos sobre los ingresos de los beneficiarios (Chacaltana, 2003). Asimismo, al evaluar el programa Construyendo Perú con el objetivo de medir sus efectos sobre los beneficiarios durante la participación en el programa, se observó un efecto positivo sobre los salarios, que fue más marcado en el caso de las mujeres y en determinadas zonas geográficas (Macroconsult S.A., 2012).

Para contribuir al debate sobre la eficacia de los programas de empleo público y de los programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*) en el Perú y en otros países emergentes y en desarrollo, se llevó a cabo una evaluación de impacto para examinar los efectos a mediano plazo del programa Construyendo Perú sobre el empleo, la calidad del trabajo y la pobreza de los trabajadores. El análisis se basa en datos de dos fuentes: por un lado, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) entre 2007 y 2012, y, por el otro, una encuesta especial efectuada entre participantes del programa en marzo de 2012. La ENAHO está a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y se lleva a cabo cada año desde 1995. Por su parte, la encuesta especial fue realizada por Macroconsult S.A., con el apoyo del INEI, en el marco de una evaluación previa (Macroconsult S.A., 2012). El uso de las dos bases de datos resultantes de estas encuestas

¹²¹ Decreto Supremo N° 004-2012-TR (Gobierno del Perú, 2012).

permite identificar a los participantes del programa, así como sus características, y gracias a ello, inferir un grupo de control. Asimismo, el hecho de contar con información completa sobre los participantes y su grupo de control de 2007 a 2012, ha permitido medir por primera vez los efectos a mediano plazo de Construyendo Perú.

A diferencia de evaluaciones llevadas a cabo anteriormente en el país, este análisis aprovecha una interesante condición de atribución del programa conforme a la cual los distritos eran clasificados en función del índice compuesto FAD y aquellos por debajo de un determinado umbral (punto de corte) no eran elegibles para participar en el programa. Con el fin de explotar esta discontinuidad en la participación, se construyó una base de datos a nivel distrital con información sobre: la población rural, urbana y total; los niveles de pobreza; indicadores de desarrollo humano y otras características distritales incluyendo información sobre la participación de cada distrito en el programa. Habida cuenta de lo anterior, la evaluación fue llevada a cabo por medio del método de diseño de regresión discontinua (*regression discontinuity design*, RDD), comparando individuos que vivían en distritos apenas por encima del punto de corte con aquellos situados justo por debajo (Recuadro 4.6). Además de ser un método particularmente adecuado para un programa de estas características, bajo ciertas condiciones, las estimaciones por RDD pueden ofrecer una alternativa fiable a los experimentos aleatorios a nivel local (es decir, entorno a la discontinuidad), pues las discontinuidades son una fuente natural de asignación aleatoria (Bargain y Doorley, 2011).

La evaluación estudia los efectos del programa en 2012, en el caso de individuos que participaron entre 2007 y 2010. Globalmente, se observan resultados mixtos. En particular, los resultados muestran que en 2012 los participantes del programa tenían mayores probabilidades de haber encontrado un empleo o de estar vinculados al mercado de trabajo que individuos similares del grupo de control (es decir, aquellos situados por debajo de la discontinuidad) (véase el Cuadro 4.4).¹²² Sin embargo, los efectos sobre el empleo solo son estadísticamente significativos en el caso de las mujeres y de

¹²² Véase el Cuadro 4.7 del apéndice de este capítulo para el conjunto total de resultados.

Recuadro 4.6. El método de diseño de regresión discontinua (RDD): supuestos y análisis de robustez

El RDD es uno de los métodos que permiten evaluar el impacto de una intervención (véase el Recuadro 3.1 del Capítulo 3 para un panorama general de estos métodos). Para establecer efectos causales, este método realiza una comparación entre los participantes del programa y un grupo de control, utilizando el diseño del programa (p. ej., criterios de elegibilidad) como fuente potencial de identificación de los impactos (Khandler et al., 2010). En el marco del análisis, el RDD divide a los individuos en grupos de participantes o de control según un punto de corte (discontinuidad) de la variable utilizada para seleccionar a los beneficiarios en el país en cuestión (p. ej., en el Perú, el índice FAD). El método RDD se basa en la hipótesis de que es posible identificar el efecto del programa mediante una comparación de las variables de interés entre los individuos que se encuentran apenas por encima de la discontinuidad y los que se encuentran apenas por debajo de la misma (Imbens y Lemieux, 2008). Por lo tanto, este método permite tener cuenta en la estimación tanto heterogeneidades observadas como no observadas.

Al igual que cualquier otro método, el RDD se basa en una serie de supuestos, principalmente: i) que los individuos entorno al punto de corte de la variable utilizada para asignar el programa (p. ej., el índice FAD) no son sustancialmente distintos; y, ii) que la relación entre esta variable y los resultados del programa es continua. Para verificar la validez de estos supuestos, es esencial que en el marco de las evaluaciones de impacto se lleve a cabo un riguroso análisis de robustez. En el caso de la evaluación de Construyendo Perú, el análisis se centró en verificar:

- i. que los resultados de las estimaciones no dependieran del estimador seleccionado ni del tamaño del ancho de la banda (a saber, la distancia por encima y por debajo de la discontinuidad utilizada para el análisis).
- ii. que los representantes no pudieran manipular la variable utilizada para asignar el programa (el índice FAD) o que, por lo menos, no pudieran hacerlo de manera discontinua; y,
- iii. que no hubiera otras discontinuidades en esta variable, ni otros programas o políticas que generaran efectos similares.

Todas estas pruebas demostraron ser concluyentes y validaron los supuestos (Escudero, 2016).

los individuos con un menor nivel de estudios.¹²³ Respecto de los individuos con un mayor nivel de estudios y los hombres, cabe señalar que el programa no tuvo efectos sobre el empleo.

La ausencia de efectos sobre el empleo en el caso de algunos grupos no debe sorprender puesto que la mayoría de los participantes ya había empezado

¹²³ En el marco de este análisis, los “individuos con un menor nivel de estudios” corresponden a personas que como mucho terminaron su educación primaria (es decir, hasta siete años de estudios), mientras que los “individuos con un mayor nivel de estudios” corresponden a las personas que alcanzaron un mayor nivel de estudios (ocho años o más de estudios).

una actividad remunerada (formal o informal) antes del inicio del programa. Dicho de otro modo, el hecho de que no se observen efectos podría implicar que los participantes habrían encontrado un empleo incluso si el programa no hubiera sido implementado (efecto de peso muerto). Sin embargo, puesto que los efectos fueron evaluados a mediano plazo (en algunos casos, casi tres años después de haber participado en el programa), también es posible que estos resultados estén ocultando mayores efectos ocurridos en el corto plazo. En otras palabras, la probabilidad de encontrar un trabajo inmediatamente después de participar en el programa podría haber sido más alta y haberse contraído con el tiempo.¹²⁴ Esta hipótesis concuerda con los estudios publicados a la fecha respecto de los efectos de las PAMT sobre el empleo en América Latina y el Caribe, los cuales mencionan una mayor eficacia de los programas en el muy corto plazo (véase el Capítulo 3 y Kluge, 2016).

Respecto de la calidad del trabajo, el programa aumentó la probabilidad de que los participantes obtuvieran un empleo informal. Sobre todo, se observa un incremento en la probabilidad de tener un trabajo por cuenta propia y (en menor medida) de ser un trabajador asalariado, mientras que se observa una reducción de las probabilidades de ser un empleado asalariado.¹²⁵ También se observa un incremento en la probabilidad de ser trabajador pobre.¹²⁶ De nuevo, cabe señalar que estos efectos son estadísticamente significativos en el caso de las mujeres y no estadísticamente significativos en el caso de los hombres, aunque, a diferencia de resultados previos, los resultados también son significativos en los casos de la muestra global de participantes y de los individuos con un mayor nivel de estudios.

¹²⁴ Cabe señalar que según la encuesta especial llevada a cabo a los participantes en 2012, el 47,5 por ciento de los participantes declaró que había encontrado un empleo después de participar en el programa. En el caso de más de la mitad de estos participantes, este empleo tuvo una duración de más de un año. Sin embargo, no es posible atribuir este efecto al programa sin antes conducir una evaluación formal.

¹²⁵ Según la ENAHO, los “empleados asalariados” son aquellos individuos con una ocupación principalmente intelectual en una institución o en una empresa, por la cual reciben una remuneración o un pago mensual o quincenal. Por su parte, los “trabajadores asalariados” son aquellos con una ocupación principalmente manual en una empresa o negocio, por la cual reciben una remuneración diaria, semanal o quincenal.

¹²⁶ Aunque los umbrales para considerar pobre a un trabajador han sido actualizados recientemente para adaptarlos a los recién adoptados umbrales de pobreza (como se ha mencionado en el Capítulo 1, por “trabajadores pobres” se entiende a las personas que viven con menos de 3,1 USD, PPA diarios), en el marco de este análisis, se entiende por “trabajadores pobres” a los individuos con trabajo (ya sea formal o informal) que viven en hogares con un ingreso diario per cápita inferior al umbral internacional de pobreza (1,25 USD, PPA) puesto que esta es la definición que estaba en efecto al momento de la implementación del programa.

Cuadro 4.4. Efectos de Construyendo Perú sobre la situación laboral y la calidad del trabajo de distintos grupos

		Total	Mujeres	Hombres	Individuos con un menor nivel de estudios	Individuos con un mayor nivel de estudios
Situación laboral						
Con empleo		ns	+	ns	+	ns
Inactivo		ns	-	ns	ns	ns
Con empleo informal		+	+	ns	ns	+
Con empleo formal		-	-	ns	ns	-
Con empleo por cuenta propia		+	+	ns	ns	+
Calidad del trabajo						
Trabajador pobre		+	+	ns	ns	+
Número de horas trabajadas		+	ns	ns	ns	ns
Tiempo excesivo de trabajo		+	ns	ns	ns	+
Número de observaciones	Mínimo	33.667	15.402	18.265	8.002	25.664
	Máximo	46.665	24.427	22.238	12.374	34.257

Nota: El número mínimo de observaciones corresponde a la estimación del impacto sobre la probabilidad de ser un trabajador pobre y el número de observaciones máximo a la estimación del impacto sobre las variables relacionadas con la situación laboral. Los efectos estimados se clasifican como positivos y estadísticamente significativos (+), negativos y estadísticamente significativos (-) y no estadísticamente significativos (ns). Los resultados en el cuadro figuran como positivos (+) o negativos (-), siempre que los efectos: (i) tanto de la estimación paramétrica como de al menos uno de los anchos de banda de la estimación no paramétrica coincidan en ese efecto; o (ii) que los efectos de los tres anchos de banda de la estimación no paramétrica coincidan en ese efecto.

Fuente: OIT sobre la base de Escudero (2016).

Además, el programa tuvo un efecto positivo sobre la cantidad de horas trabajadas, aunque solo si se considera la muestra global de participantes. En el caso de otros grupos, el efecto no es significativo, lo cual no debe sorprender ya que en el Perú se trabajan más horas en los empleos formales y en las ocupaciones poco comunes entre los participantes de Construyendo Perú.¹²⁷ Sin embargo, la participación incrementó la probabilidad de trabajar más de 48 horas por semana, lo cual corresponde a un tiempo excesivo de trabajo según la OIT (OIT, 2012: 16–17). Este efecto es relevante en el caso de la muestra global de participantes y de los individuos con un mayor nivel de estudios.

¹²⁷ En 2012, los individuos con empleos formales declararon trabajar, en promedio, más de 50 horas por semana (en el caso de todas las ocupaciones), mientras que aquellos con empleos informales declararon trabajar cerca de 44 horas. De la misma manera, mientras que los empleadores declararon trabajar, en promedio, más de 52 horas semanales en 2012, tanto los empleados asalariados como los trabajadores por cuenta propia (las dos ocupaciones más comunes entre los participantes del programa) declararon trabajar 46 horas semanales (cálculos de la OIT sobre la base de la ENAHO de 2012).

La falta de eficacia de los componentes de capacitación podría explicar los efectos más claros del programa en el caso de las mujeres

Es posible que los efectos más claros y robustos que se observan en el caso de las mujeres estén relacionados con la participación desproporcionadamente alta de las mujeres en el programa, en relación a su representación en la población elegible. Según un estudio de campo conducido por el MEF (Jaramillo et al., 2009), este fenómeno tiene origen en que muchos hogares participaron en el programa para completar los ingresos familiares. Así, mientras que los proveedores del hogar (generalmente, los hombres) conservaban sus trabajos regulares (muchas veces temporales, pero con salarios más altos), las mujeres se inscribían en el programa para obtener un salario más seguro, aunque bajo y durante un periodo reducido. Cabe resaltar que el estudio del MEF también muestra, que las trayectorias laborales en el caso de las mujeres que participaban en el programa eran más inestables, y trabajaban con más frecuencia en empleos temporales o estaban más involucradas en relaciones laborales informales.¹²⁸

De esta forma, dado que el programa no incluyó de manera eficaz componentes centrados en mejorar la empleabilidad, que permitieran a las mujeres salir de estas trayectorias laborales irregulares, existe la posibilidad de que al término del programa, los mismos patrones inestables de empleo se hayan mantenido. Como se ha mencionado previamente, los componentes de capacitación representan un valor añadido positivo para los programas de empleo público, sobre todo, cuando se adaptan específicamente a las necesidades de las poblaciones vulnerables. Desafortunadamente, se registró una tasa muy baja de asistencia a las capacitaciones del programa (menos de 4 por ciento en el caso de las capacitaciones especializadas), que, unida a las importantes diferencias respecto del contenido, la calidad y la duración de las capacitaciones entre los distritos (en el caso de ambos componentes de capacitación), habrían podido reducir las mejoras esperadas en la empleabilidad de los participantes. Además, los datos de la encuesta especial muestran que más de la mitad de los beneficiarios (54 por ciento) participaron en el programa en más de una ocasión; mientras que el 28 por ciento participó durante un periodo mayor al límite máximo de cuatros meses.

¹²⁸ En efecto, mientras que la tasa de empleo informal en el caso de los hombres ascendía a 68,5 por ciento en 2012, en el caso de las mujeres la tasa era de 79,3 por ciento, es decir, superior en 10 puntos porcentuales (cálculos de la OIT sobre la base de la ENAHO de 2012).

Las características de la ejecución del componente de capacitación también podrían estar relacionadas con los diferentes efectos del programa observados en el caso de los individuos con un menor y mayor nivel de estudios. Ya que la participación en las capacitaciones específicas era voluntaria, es posible que los participantes más motivados decidieran por sí mismos participar en ellas. De hecho, la investigación de campo conducida por el MEF muestra que algunas de las capacitaciones específicas impartidas dieron lugar a que participantes más motivados crearan microempresas, que se localizaron principalmente en la economía informal.¹²⁹ Lo anterior podría explicar por qué el programa tuvo un efecto negativo sobre la probabilidad de los individuos con un mayor nivel de estudios de obtener un empleo de mejor calidad (p. ej., formal y mejor pagado), a pesar de no tener efecto sobre la probabilidad de este grupo de obtener un empleo.¹³⁰ Además, la reducida asistencia a la capacitación específica de aquellos individuos con un menor nivel de estudios también podría explicar el efecto nulo que tuvo el programa sobre la calidad de su empleo. En efecto, al comparar a estos beneficiarios con su grupo de control, se observa que el programa no logró sacar a sus participantes de trabajos de poca calidad. Estos resultados tienen importantes repercusiones en materia de política para el programa Trabaja Perú y para programas similares que estén activos en la región.

Trabaja Perú podría aprovechar estas lecciones aprendidas con miras a apoyar una mejora de la calidad del trabajo y del progreso social

Trabaja Perú podría beneficiarse de un componente de capacitación fuerte y focalizado para impulsar las perspectivas de empleo y la calidad del trabajo

Al revisar los efectos reducidos de Construyendo Perú sobre el empleo a nivel global, así como los efectos negativos sobre la calidad del trabajo, resulta particularmente importante resaltar los inadecuados esfuerzos puestos en práctica para mejorar la empleabilidad de los participantes por medio

¹²⁹ Este hallazgo concuerda con datos disponibles a la fecha sobre el riesgo de que estas políticas incentiven la informalidad laboral. Como se ha mencionado en el Capítulo 3, esta situación es el resultado de la fuerte correlación que existe entre el trabajo por cuenta propia y la informalidad, y de que muchas veces las microempresas operan en el sector informal (OEA/CEPAL/OIT, 2010).

¹³⁰ Si se les compara con su grupo de control, se observa que el programa aumentó la probabilidad de los participantes con un mayor nivel de estudios de tener trabajos por cuenta propia y de ser trabajadores asalariados, y que redujo su probabilidad de ser empleados asalariados.

del componente de capacitación. Cabe mencionar que si bien la capacitación general estaba abierta a todos los participantes (aunque no focalizada) y era obligatoria, no se exigió la participación y los contenidos no se vincularon suficientemente ni con el mercado de trabajo ni con las habilidades necesarias en la región. Por su parte, pese a estar mejor diseñada, la capacitación específica registró tasas de asistencia reducidas entre los participantes con un menor nivel de estudios, y para aquellos con un mayor nivel de estudios existe la posibilidad de que incentivara a que permanezcan en ocupaciones informales. En ambos casos, los componentes para el desarrollo de capacidades dejaron de lado las necesidades de los beneficiarios. Ante la ausencia de una capacitación eficaz, es posible que el programa haya perpetuado trayectorias laborales caracterizadas por trabajos de baja calidad y con bajos salarios, sobre todo, en el caso de las mujeres y de los individuos de mayor calificación. Este hallazgo concuerda con los estudios que muestran que ante la ausencia de componentes específicos destinados a mejorar la empleabilidad, los programas de empleo público pueden tener efectos adversos sobre grupos específicos (p. ej., Hujer et al., 2004).

Cabe señalar que en su valoración del programa Construyendo Perú, el gobierno reconoció la importancia de la capacitación; sin embargo, con el fin de evitar una duplicación de esfuerzos y una sobreutilización de recursos, también recomendó alentar a los participantes a inscribirse en programas de capacitación previamente creados como Jóvenes a la Obra (hoy en día, Jóvenes Productivos) y Vamos Perú (hoy en día, Impulsa Perú) (Jaramillo et al., 2009; Macroconsult S.A., 2012). Este razonamiento justificó la eliminación de los componentes de capacitación del programa que lo sucedió: Trabaja Perú.

Sin embargo, la evidencia apunta a que la gran mayoría de los participantes de Trabaja Perú no son elegibles ni para Jóvenes Productivos ni para Impulsa Perú. De hecho, al estudiar una muestra de los participantes de Trabaja Perú extraída de la ENAHO de 2012, se observa que solo el 8 por ciento de ellos cumplía los requisitos de elegibilidad para participar en Jóvenes Productivos¹³¹ y apenas el 27 por ciento podían ser beneficiarios

¹³¹ Concretamente, el 13,8 por ciento de los participantes de la muestra tenían entre 18 y 29 años de edad. De este grupo, el 23,7 por ciento estaba en situación de desempleo y el 34,2 por ciento pertenecía a un hogar que vive por debajo del umbral de pobreza.

del programa de mayor alcance Impulsa Perú (asumiendo que los requisitos de estudios se limiten a completar los estudios secundarios).¹³² Habida cuenta de que no se ha incluido un componente de capacitación en Trabaja Perú, existen dudas sobre hasta qué punto este programa puede ayudar a sus beneficiarios a obtener empleos de calidad al término de su participación.

Incluso si se ampliaran los criterios de elegibilidad, seguirían existiendo dos problemas importantes. Por un lado, Impulsa Perú supondría importantes costos de desplazamiento para los beneficiarios que viven en zonas rurales o en pueblos remotos, donde se ejecuta la gran mayoría de los proyectos de Trabaja Perú (59 por ciento). Esto se debe a que Impulsa Perú opera a través de instituciones de capacitación y de centros de certificación (p. ej., universidades e institutos de educación técnica) situados principalmente en zonas urbanas. Este problema es más marcado en el caso de los segmentos más pobres de la población y de las mujeres con niños a su cuidado, los cuales corresponden a los dos grupos con más representación entre los beneficiarios de Trabaja Perú. Por otro lado, ni Jóvenes Productivos ni Impulsa Perú parecen tener la capacidad suficiente como para absorber la demanda de capacitación que ha creado Trabaja Perú. En efecto, en 2014 Trabaja Perú tenía más de 46.000 beneficiarios, mientras que en el mismo año Impulsa Perú y Jóvenes Productivos beneficiaron a 13.436 individuos¹³³ y 16.244 jóvenes, respectivamente.

Habida cuenta de lo anterior y sobre la base de la revisión de la literatura presentada en el Capítulo 3, es muy probable que la inclusión de algún componente para mejorar la empleabilidad en Trabaja Perú podría dar paso a mejores resultados en materia de empleo y calidad del trabajo, sobre todo, a mediano plazo. Así pues, sería recomendable incluir un componente de capacitación especializada en el programa teniendo en cuenta lo que se ha aprendido de la experiencia de Construyendo Perú y aprovechando las capacidades institucionales de los otros programas de capacitación. Para garantizar que este componente de capacitación sea lo más eficaz posible, se podría tomar en cuenta las siguientes disposiciones:

¹³² En concreto, el 27,5 por ciento de los participantes de la muestra completó sus estudios secundarios, de los cuales el 26,8 por ciento estaba en situación de desempleo.

¹³³ Esta cifra incluye a 7.572 personas que cursaron capacitaciones laborales, 1.321 individuos que asistieron a capacitaciones sobre trabajo por cuenta propia y 4.543 beneficiarios que recibieron certificados sobre calificaciones laborales.

- *Garantizar que los cursos de capacitación sean impartidos sistemáticamente.* Para ello, se podría exigir a las agencias ejecutoras de proyectos a que proporcionen certificados de capacitación y reporten tasas de finalización de los cursos. A su vez, las tasas podrían ser utilizadas para medir la efectividad de las capacitaciones impartidas como requisito para participar en futuras licitaciones públicas.
- *Garantizar que la capacitación sea adaptada a las necesidades productivas de la región y que esté orientada a las necesidades individuales de los participantes.* Esta medida permitirá que la mejora en la empleabilidad de los participantes sea relevante y utilizable en la economía regional. Para ello, serán necesarios componentes de capacitación más sólidos y más variados (p. ej., distintos tipos de capacitaciones en función del nivel de estudios o de la experiencia laboral) (Lodemel et al., 2002). Dada la gran cantidad de mujeres que participan en el programa, sería recomendable ofrecer componentes de capacitación específicamente diseñados en función de sus necesidades.
- *Aumentar la duración (o la frecuencia) de los cursos.* Los datos muestran que cursos demasiado cortos reducen la eficacia de la capacitación (Kluve et al., 2012; Kluve, 2016).¹³⁴ Si bien es necesario respetar una duración mínima, tanto la intensidad como la profundidad del curso deben adaptarse a las habilidades particulares de los beneficiarios, como se ha mencionado anteriormente. En efecto, algunos estudios han demostrado que aumentar aunque sea un poco las calificaciones de participantes no calificados reduce la dependencia del programa (Lodemel et al., 2002; del Ninno et al., 2009).
- *Consolidar los vínculos con el sector privado y las organizaciones locales.* Poner en marcha este esfuerzo durante el diseño y la implementación del componente de capacitación y durante la ejecución del proyecto (como en el caso de Construyendo Perú), permitiría aumentar las probabilidades de éxito de los participantes pues abriría el abanico de opciones de empleo.

¹³⁴ Kluve et al. (2012) encuentran que los programas de capacitación alcanzan su punto máximo de eficacia con respecto a los resultados en materia de empleo cuando duran entre cuatro y cinco meses. Los cursos de mayor duración no son necesariamente más eficaces a corto plazo, aunque sí ligeramente a mediano y largo plazo. La eficacia es drásticamente menor en el caso de los cursos de capacitación demasiado largos o demasiado cortos.

Mejorar aspectos particulares del diseño y la implementación de Trabaja Perú podría aumentar su eficacia

Pese al gran potencial de los programas de empleo público, algunos estudios han mostrado que el éxito de estas intervenciones depende de las características de su diseño y de su puesta en marcha. Desgraciadamente, se ha observado que muchos programas de empleo público ejecutados en países emergentes y en desarrollo no cuentan con un diseño adecuado ni son implementados de manera apropiada debido, entre otros factores, a una focalización inconsistente, a la falta de transparencia y a problemas de gobernabilidad y de corrupción, lo cual ha mermado los impactos a largo plazo y socavado su credibilidad (Subbarao et al., 2013).

En el caso del Perú, tanto las lagunas en materia de focalización como la continua falta de un monitoreo apropiado limitan el potencial de estos programas. Por ejemplo, si bien los programas de empleo público suelen ser efectivos a la hora de alcanzar a su público objetivo, por diversas razones no garantizan con la misma eficacia que todos aquellos que deberían beneficiarse del programa tengan la oportunidad de participar en el mismo (p. ej., en varios programas se observan tasas elevadas de participación múltiple o de participación más larga de lo planeado). Construyendo Perú padeció de estos mismos problemas. La evaluación realizada en el marco de este estudio muestra que una gran cantidad de beneficiarios parecen haber participado en más de una ocasión en el programa (54 por ciento), mientras que otros beneficiarios (28 por ciento) participaron durante un periodo mayor al límite de cuatro meses impuesto por el programa (Escudero, 2016). Esto supone importantes implicaciones para el diseño y la ejecución de programas similares.

Desafortunadamente, la información de Trabaja Perú que permitiría un análisis similar aún no está disponible. Sin embargo, debido a las similitudes que existen entre el diseño, la focalización y la implementación de ambos programas, se esperaría que con algunos ajustes Trabaja Perú podría mejorar su eficacia a la hora de promover la calidad del trabajo y desarrollar las capacidades productivas de los más vulnerables:

- *Redoblar esfuerzos para garantizar el cumplimiento de las reglas de focalización y de los criterios de elegibilidad.* Se trata de una medida crucial para evitar que los individuos elegibles participen en más de una ocasión y, por lo tanto, para garantizar que todas las personas que deberían beneficiarse del programa tengan la oportunidad de participar. Para ello, no solo es necesario fijar una serie de normas desde un inicio, sino que además hay que garantizar que las distintas oficinas locales tengan la capacidad de implementación necesaria para seleccionar a los participantes del programa. Esta medida es particularmente importante en los países emergentes y en desarrollo con administraciones públicas que se caracterizan por una amplia heterogeneidad a nivel regional.
- *Mejorar el monitoreo durante la ejecución del programa.* En el marco de esta medida, es necesario supervisar regularmente las distintas actividades y dar seguimiento a la evolución de metas bien definidas. También es importante que las diferentes partes interesadas (p. ej., la agencia a cargo de ejecutar el proyecto, los gobiernos locales, el administrador del programa, entre otras) cooperen de cerca y se comuniquen constantemente entre ellas. De esta manera, se reducirían ciertas ineficiencias durante la implementación, como el uso inadecuado de recursos o la selección incorrecta de beneficiarios.
- *Garantizar que el programa se base en la demanda.* Sería recomendable incluir a los interlocutores sociales en el diseño y la implementación del programa (p. ej., en la decisión de los tipos de proyectos que serán financiados). Los interlocutores sociales saben cuáles son las necesidades más importantes de los trabajadores y de los empleadores de la región, y tienen la presencia necesaria en el ámbito nacional.
- *Mejorar la recolección de datos y prácticas de evaluación.* Es necesario recolectar sistemática y regularmente datos relevantes, tanto en el ámbito individual como en el del programa. Además, hace falta llevar a cabo evaluaciones de impacto sobre los efectos de Trabaja Perú y de los programas de capacitación relacionados. De esta manera, se podrá garantizar que los próximos programas e iniciativas se beneficien y cuenten con información

sobre las mejores prácticas y las soluciones eficaces (o ineficaces), y sobre las circunstancias bajo las cuales funcionan.

Por último, sería recomendable que en el Perú se asignaran recursos adicionales a las PAMT para garantizar que los esfuerzos emprendidos sean proporcionales a los problemas a enfrentar

No cabe duda de que para mejorar la eficacia de los programas será necesario asignar recursos adicionales (o hacer más eficiente la manera en que se asignan actualmente). El Perú sigue siendo uno de los países de la región que menos gasta en programas del mercado de trabajo en términos del porcentaje del PIB y de la proporción del gasto total del gobierno (incluyendo las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo). En 2010¹³⁵, el Perú asignó un porcentaje del PIB 9 veces inferior al destinado por la Argentina y 22 veces inferior que el asignado por el Brasil. Si bien entre 2010 y 2014 ha aumentado el gasto en programas de promoción del trabajo y del empleo (en un 16 por ciento, globalmente), es necesario destinar más recursos a metas de empleo para garantizar que los esfuerzos sean proporcionales a los problemas enfrentados en el mercado de trabajo y en el ámbito social. Se trata de un aspecto importante pues el Perú es uno de los países de América Latina y el Caribe con una mayor incidencia del empleo de baja calidad, incluyendo elevadas tasas de empleo informal y vulnerable (Gráfico 4.6, panel A), las cuales son particularmente altas en los segmentos más pobres de la población.

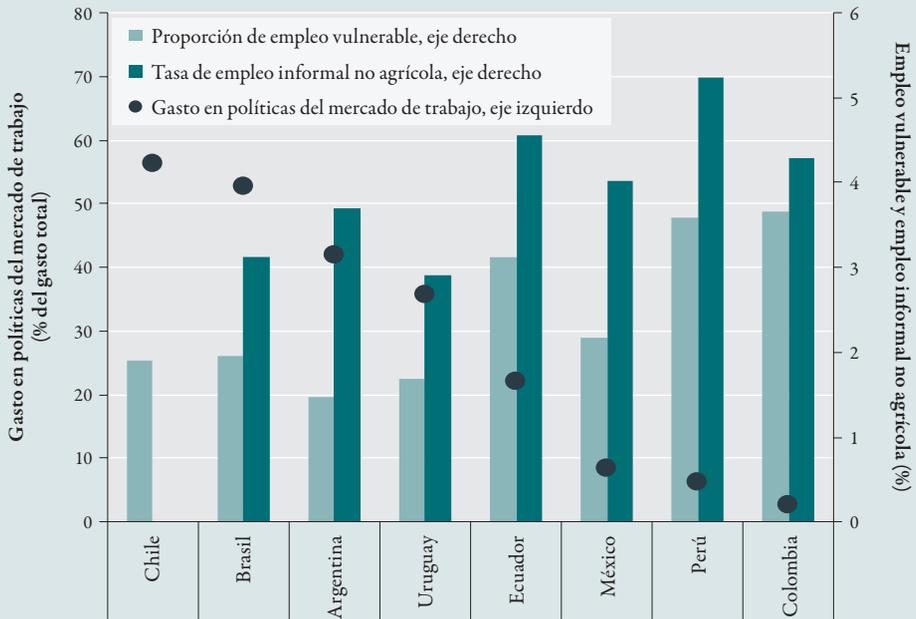
Cabe resaltar que la transición de Construyendo Perú a Trabaja Perú supuso una reducción del gasto público y una baja incluso más marcada de la cobertura, lo cual tuvo repercusiones significativas en términos de la magnitud de los beneficios potenciales (a saber, menor creación de empleos temporales y oportunidades limitadas de capacitación). En efecto, según los informes de gestión de Trabaja Perú, entre 2012 y 2014 el programa tuvo un presupuesto total de 413 millones de PEN (271 millones de USD, PPA) (Gráfico 4.6, panel B)¹³⁶, a saber, un gasto anual de casi 138 millones de PEN (90 millones de USD, PPA), comparado a los 162 millones de PEN (106 millones de USD, PPA) gastados en el marco de Construyendo

¹³⁵ Último año con información comparable (Ceruti et al., 2014).

¹³⁶ Puesto que en 2011 fue impulsada la transición de un programa a otro, para evitar un sesgo en los resultados no fueron incluidos los datos de este año en los cálculos de ninguno de los dos programas.

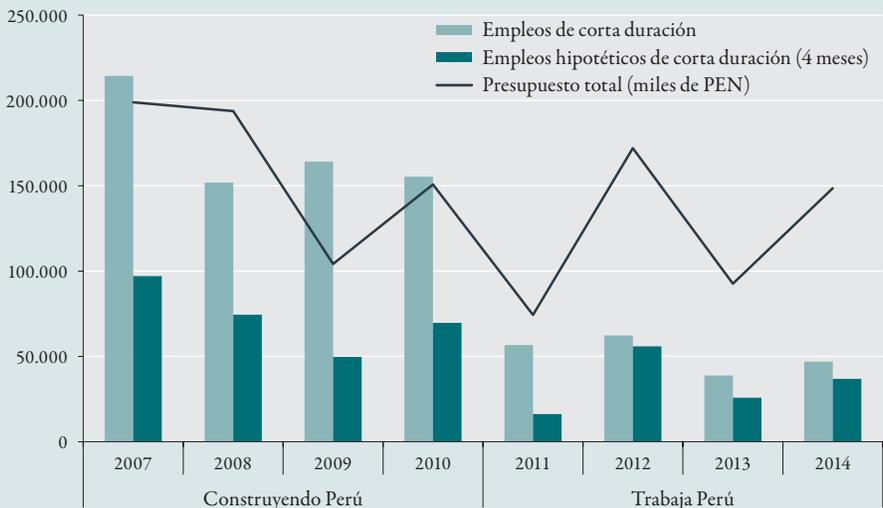
Gráfico 4.6. Gasto en políticas del mercado de trabajo en el Perú

Panel A: Gasto en políticas del mercado de trabajo e indicadores de la calidad del trabajo (2010), países seleccionados



Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de Cerutti et al. (2014), OIT (2014) y OIT (2016).

Panel B: Construyendo Perú y Trabaja Perú: Gasto y resultados



Fuente: Cálculos de la OIT sobre la base de MTPE (2007–2010) y MTPE (2012–2014).

Perú. La diferencia respecto de la cantidad de personas asistidas es incluso mayor.

Mientras que Trabaja Perú ha beneficiado a cerca de 49.000 individuos cada año (un total de cerca de 148.000 personas entre 2012 y 2014), Construyendo Perú registró cerca de 171.000 beneficiarios por año. Cabe resaltar que los empleos a corto plazo creados en el marco de Trabaja Perú han tenido, en promedio, una mayor duración. Sin embargo, incluso tomando en cuenta este aspecto, Construyendo Perú fue más eficiente, creando más empleos comparables. En efecto, al revisar el supuesto comparable de empleos de cuatro meses de duración (“empleos hipotéticos” definidos anteriormente), se observa que Trabaja Perú ha creado en promedio 39.500 empleos cada año en comparación con los 72.700 empleos de cuatro meses creados anualmente por Construyendo Perú (lo que equivale a un total de cerca de 291.000 empleos entre 2007 y 2010¹³⁷), es decir, alrededor de 33.000 empleos más por año que el programa que lo sucedió.

Por lo tanto, a falta de recursos suficientes para resolver los problemas globales que enfrenta el país, Trabaja Perú no podrá generar cambios positivos a gran escala, independientemente de su eficacia. Cabe señalar que un aumento en la asignación de recursos a esta política no implicaría necesariamente recortes presupuestarios en otras partidas. De hecho, siempre y cuando estén bien diseñados y se implementen correctamente, este tipo de programas pueden autofinanciarse a mediano plazo, pues tienen la capacidad de desencadenar una reducción de las transferencias sociales contributivas y no contributivas (Brown et al., 2011). Este efecto puede ocurrir incluso durante periodos de crisis, puesto que las PAMT cuando se implementan de manera contracíclica pueden reducir drásticamente los efectos desfavorables de las crisis económicas sobre el mercado de trabajo (Escudero, 2015).

Habida cuenta de lo anterior y con miras a aumentar la trascendencia de Trabaja Perú y, con ello, su eficacia, este informe recomienda emprender dos medidas:

¹³⁷ Véase la nota al pie 120.

- *Incrementar la asignación de recursos a Trabaja Perú.* Con el objetivo de intensificar los efectos del programa sobre el mercado de trabajo peruano, sería pertinente incrementar la asignación de recursos para ampliar el alcance de Trabaja Perú, sobre todo, considerando que: i) uno de los objetivos principales del programa es reducir la pobreza y que este resultado solo se puede alcanzar cuando los programas son lo suficientemente amplios como para influenciar los empleos y salarios en el sector privado (Dev, 1996); y, ii) de los programas del mercado de trabajo activos en el país, Trabaja Perú es el más amplio.
- *Garantizar la estabilidad presupuestaria.* La transición de Construyendo Perú a Trabaja Perú también implicó cambios positivos, tales como: i) Trabaja Perú, fue establecido como un programa presupuestario, lo cual ha permitido que las asignaciones presupuestarias se vuelvan más estables ya que son asignadas a cambio del cumplimiento de metas pre-establecidas. Esto es particularmente importante si se considera que la inestabilidad presupuestaria fue uno de los principales problemas del programa que lo precedió; y, ii) la creación de una obligación de asignar recursos gubernamentales de manera contracíclica fue establecida a partir de 2014 (y, durante todo el periodo 2014–2016).¹³⁸ Si se considera el ciclo económico al determinar el presupuesto de un programa, se garantiza la disponibilidad de recursos adicionales cuando más se necesiten (durante periodos de poco crecimiento económico y mayor desempleo), reduciendo además drásticamente los efectos desfavorables de las crisis económicas sobre el mercado de trabajo, como se discutió anteriormente. Siempre y cuando se destinen suficientes recursos al programa, estos cambios positivos que trae consigo Trabaja Perú podrían reforzar su eficacia.

¹³⁸ Conforme a las estrategias de intervención del programa, disponibles en: www.trabajaperu.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=73

D CONCLUSIONES

El presente capítulo resume los resultados de las tres evaluaciones de impacto realizadas en el marco de este proyecto de investigación. Los tres estudios se han centrado en evaluar la eficacia de PAMT escogidas en América Latina y el Caribe, en particular, el Seguro de Capacitación y Empleo de la Argentina, la Agencia Pública de Empleo de Colombia y el programa Construyendo Perú. En todos los casos, se trata de evaluaciones innovadoras que ponen en relieve el funcionamiento, los aspectos exitosos y las características que podrían mejorarse de estos programas; una información relevante no solo en los países estudiados, sino en toda la región y en cualquier parte del mundo donde se implementen políticas similares. A partir de los resultados, se entiende que si las PAMT son diseñadas y ejecutadas de manera adecuada, tienen el potencial de mejorar las perspectivas sociales y del mercado de trabajo de los participantes. Además, gracias a una reducción de las transferencias sociales contributivas y no contributivas, las PAMT pueden incluso autofinanciarse.

Habida cuenta de los nuevos y emergentes problemas sociales y de empleo que enfrentan los gobiernos de la región y de otras partes del mundo, es importante entender el papel que pueden tener las PAMT en este sentido. A nivel individual, estas políticas pueden contribuir a aumentar la empleabilidad de los trabajadores y a proporcionarles nuevas oportunidades de trabajo, al mismo tiempo que estos efectos positivos pueden traducirse en una reducción de la pobreza y de las desigualdades a nivel nacional. Sin embargo, en muchos de estos países las PAMT aún están poco desarrolladas, por lo que podrían ser impulsadas para mayor beneficio de la sociedad. No obstante, el desarrollo de las PAMT debe tomar en consideración que su diseño debe basarse en un análisis preciso de las necesidades sociales y del mercado de trabajo del país en cuestión. En este sentido, los resultados de las evaluaciones de impacto presentadas en este capítulo también destacan la importancia de: i) garantizar que las políticas estén destinadas a responder a las necesidades productivas del país y que sean adaptadas a las características de los individuos. Esto incluye, no solo una aplicación apropiada de

las normas de selección de la población objetivo, sino también asegurarse que las iniciativas respondan a las necesidades particulares de esta población objetivo y garantizar que todos los grupos tengan las mismas oportunidades de participar; y, ii) aprovechar las complementariedades existentes entre las políticas del mercado de trabajo y reforzar los incentivos para participar en las PAMT con miras a incrementar su eficacia y su alcance. Obviamente, para lograr estos objetivos los gobiernos deben garantizar que existan las capacidades administrativas e institucionales necesarias para desarrollar plenamente estas intervenciones.

Por último, una conclusión importante de estas evaluaciones de impacto es que los gobiernos deben en mayor medida formular las políticas sobre la base de resultados empíricos, como los que resultan de evaluaciones de impacto bien elaboradas. Para ello, será necesario recolectar datos de calidad sobre los programas y sus participantes; analizar los programas mediante evaluaciones microeconómicas; y, ajustar su diseño y ejecución en función de los resultados obtenidos. Las conclusiones que arrojan las evaluaciones realizadas en otros países (como las que se mencionan en el Capítulo 3), también deben ser consideradas para entender cuáles son las soluciones eficaces y en qué circunstancias funcionan. Sin embargo, este ejercicio debe ir acompañado de estudio crítico acerca del alcance de los resultados para asegurarse hasta qué punto estos pueden ser aplicados a las características específicas de otro país.

APÉNDICE: ESTIMACIONES DE LAS TRES EVALUACIONES DE IMPACTO

Cuadro 4.5. Efectos de las medidas de activación instrumentadas en el marco de un PTC sobre la situación laboral y la calidad del trabajo

	Muestra completa	Muestra con <i>matching</i>
Situación laboral		
Con empleo informal	-0,02*** (0,003)	-0,06** (0,013)
Desempleado	ns	ns
Inactivo	0,03* (0,009)	0,08** (0,019)
Número de observaciones	3.404	1.872
Calidad del trabajo		
Salario real por hora	0,04*** (0,005)	0,03** (0,009)
Empleo de baja remuneración	ns	ns
Número de horas trabajadas	0,64* (0,226)	-1,55*** (0,079)
Exceso de horas de trabajo	-0,02** (0,004)	-0,05** (0,009)
Subempleo	-0,03*** (0,001)	-0,02*** (0,001)
Número de observaciones	2.300	1.246

Nota: Los errores estándar (entre paréntesis) están agrupados a nivel del hogar. Niveles de significación: *significativo al 10 por ciento; **significativo al 5 por ciento; ***significativo al 1 por ciento; ns es estadísticamente no significativo.
Fuente: OIT sobre la base de López Mourelo y Escudero (2016).

Cuadro 4.6. Efectos de la participación en la APE sobre los resultados en materia de empleo en Colombia

	Variable dependiente: Con empleo formal											
	Anuncios clasificados		Agencias privadas de empleo		Contacto con el empleador		Familia y amigos					
	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.				
Ecuación de base	0,094	***	0,012	-0,011	*	0,005	0,052	***	0,006	0,309	***	0,008
Control por tamaño de la empresa	0,038	***	0,011		ns		0,034	***	0,006	0,107	***	0,007
<i>Matching</i> solo con servicios en línea		ns		-0,037	**	0,015	-0,052	***	0,015	0,058	**	0,024
<i>Matching</i> excluyendo servicios en línea	0,150	***	0,016		ns		0,057	***	0,006	0,309	***	0,009
Individuos poco calificados	0,238	***	0,022	-0,028	**	0,012	0,095	***	0,015	0,456	***	0,019
Individuos altamente calificados	0,046	***	0,011	-0,011	**	0,005	0,034	***	0,006	0,245	***	0,009
Número de observaciones	13.841		31.157		165.228		541.086					

	Variable dependiente: Logaritmo del salario por hora											
	Anuncios clasificados		Agencias privadas de empleo		Contacto con el empleador		Familia y amigos					
	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.	Coefficiente	E.E.				
Ecuación de base	-0,036	*	0,019	-0,022	*	0,013	-0,055	***	0,012	0,056	***	0,013
Control por tamaño de la empresa	-0,083	***	0,020		ns		-0,073	***	0,012	-0,053	***	0,012
<i>Matching</i> solo con servicios en línea	-0,126	***	0,035	-0,125	***	0,034	-0,283	***	0,037	-0,174	***	0,044
<i>Matching</i> excluyendo servicios en línea		ns			ns		-0,052	***	0,012	0,057	***	0,014
Individuos poco calificados	0,127	***	0,031	0,045	***	0,017	0,059	***	0,019	0,224	***	0,023
Individuos altamente calificados	-0,101	***	0,023	-0,065	***	0,016	-0,124	***	0,014	-0,041	***	0,014
Número de observaciones	13.559		30.081		154.746		524.892					

Nota: Niveles de significación: *significativo al 10 por ciento; **significativo al 5 por ciento; ***significativo al 1 por ciento; ns es estadísticamente no significativo y E.E. ilustra los errores estándar.

Fuente: OIT sobre la base de Pignatti (2016).

Cuadro 4.7. Efectos estimados del programa Construyendo Perú sobre la situación laboral y la calidad del trabajo

Panel A: Método paramétrico: mínimos cuadrados en dos etapas

	Total	Mujeres	Hombres	Individuos con un menor nivel de estudios	Individuos con un mayor nivel de estudios
Situación laboral					
Con empleo	ns	2,28* (1,24)	ns	4,67* (2,69)	ns
Inactivo	ns	-2,46* (1,36)	ns	-4,73* (2,75)	ns
Con empleo informal	5,53** (2,44)	3,97** (1,85)	11,7** (5,45)	ns	6,64** (2,91)
Con empleo formal	-3,0** (1,42)	-1,49* (0,85)	-8,63* (4,82)	ns	-3,95** (1,92)
Trabajo por cuenta propia	3,57** (1,47)	2,79*** (1,02)	ns	ns	3,53** (1,43)
Calidad del trabajo					
Trabajador pobre	7,60*** (2,72)	5,62*** (1,95)	13,5** (5,88)	ns	8,86*** (3,21)
Logaritmo del número de horas trabajadas	ns	ns	ns	8,13** (3,97)	ns
Exceso de horas de trabajo	ns	ns	ns	ns	ns

Cuadro 4.7. Efectos estimados del programa Construyendo Perú sobre la situación laboral y la calidad del trabajo (cont.)

Panel B: Método no paramétrico: regresión lineal local

	Ancho de banda	Total	Mujeres	Hombres	Individuos con un menor nivel de estudios	Individuos con un mayor nivel de estudios
Situación laboral						
Con empleo	<i>Óptimo</i>	ns	4,49* (2,54)	ns	ns	ns
	<i>Medio</i>	8,85** (3,59)	6,99** (3,34)	ns	20,9** (10,6)	6,81** (3,45)
	<i>Doble</i>	4,52* (2,72)	6,08** (2,94)	ns	ns	ns
Inactivo	<i>Óptimo</i>	ns	-4,94* (2,53)	ns	ns	ns
	<i>Medio</i>	-8,64** (3,72)	-8,25** (3,53)	ns	ns	-5,26* (3,13)
	<i>Doble</i>	-5,85* (3,28)	-6,71** (2,97)	ns	ns	-6,36* (3,86)
Con empleo informal	<i>Óptimo</i>	15,8*** (4,94)	7,53** (3,07)	ns	ns	15,2*** (5,14)
	<i>Medio</i>	20,9*** (5,30)	11,2*** (3,70)	ns	ns	-20,2*** (6,19)
	<i>Doble</i>	8,13*** (2,95)	6,72** (2,87)	ns	ns	8,10*** (3,11)
Con empleo formal	<i>Óptimo</i>	-8,43** (3,44)	ns	ns	ns	-9,46** (4,01)
	<i>Medio</i>	-8,54** (3,42)	-3,89* (2,09)	ns	ns	-8,84*** (3,38)
	<i>Doble</i>	-4,20* (2,18)	ns	ns	ns	-4,34* (2,56)
Trabajo por cuenta propia	<i>Óptimo</i>	5,47** (2,21)	4,54** (2,01)	ns	ns	7,15** (3,09)
	<i>Medio</i>	10,22*** (3,55)	7,05** (2,80)	ns	ns	9,19*** (3,36)
	<i>Doble</i>	5,78** (2,76)	4,74** (1,87)	ns	ns	6,57* (3,56)

Cuadro 4.7. Efectos estimados del programa Construyendo Perú sobre la situación laboral y la calidad del trabajo (cont.)

Panel B: Método no paramétrico: regresión lineal local (cont.)

	Ancho de banda	Total	Mujeres	Hombres	Individuos con un menor nivel de estudios	Individuos con un mayor nivel de estudios
Calidad del trabajo						
Trabajador pobre	<i>Óptimo</i>	13,9* (7,58)	10,2* (5,78)	ns	ns	7,72** (3,86)
	<i>Medio</i>	15,2** (6,45)	16,2* (8,40)	ns	ns	10,6* (6,04)
	<i>Doble</i>	10,6** (5,28)	ns	ns	ns	ns
Logaritmo del número de horas trabajadas	<i>Óptimo</i>	23,6* (13,50)	ns	ns	ns	18,9* (11,41)
	<i>Medio</i>	21,3** (9,36)	ns	ns	ns	15,9* (8,06)
	<i>Doble</i>	13,9* (7,18)	15,9* (9,44)	ns	ns	ns
Exceso de horas de trabajo	<i>Óptimo</i>	14,0* (7,78)	ns	ns	ns	16,13* (8,48)
	<i>Medio</i>	17,5** (7,94)	ns	ns	ns	-12,6** (5,71)
	<i>Doble</i>	11,1* (6,69)	ns	ns	ns	7,61* (4,36)
Número de observaciones ¹	Mínimo	33.667	15.402	18.265	8.002	25.664
	Máximo	46.665	24.427	22.238	12.374	34.257

¹ El número de observaciones mínimo corresponde a la estimación del impacto sobre la probabilidad de ser un trabajador pobre y el número de observaciones máximo a la estimación de impacto sobre las variables relacionadas con la situación laboral.

Nota: El cuadro muestra los efectos estimados del programa Construyendo Perú en función de un punto de corte del índice FAD de 0,125. El Panel A muestra las estimaciones obtenidas con el método paramétrico de mínimos cuadrados en dos etapas (2SLS, por sus siglas en inglés). El Panel B muestra las estimaciones de una regresión lineal local (LLR, por sus siglas en inglés) obtenidas usando un modelo de regresión kernel triangular en ambos lados del punto de corte con tres anchos de banda distintos. Véase Escudero (2006) para más detalles sobre los distintos anchos de banda utilizados. Los errores estándar están entre paréntesis. Niveles de significación: *significativo al 10 por ciento; **significativo al 5 por ciento; ***significativo al 1 por ciento; ns es estadísticamente no significativo.

En el marco de este análisis, los individuos con un "menor nivel de estudios" corresponden a personas que como mucho terminaron su educación primaria (es decir, hasta siete años de estudios), mientras que los individuos con un "mayor nivel de estudios" corresponden a las personas que alcanzaron un mayor nivel de estudios (ocho años o más de estudios). Fuente: OIT sobre la base de Escudero (2016).

REFERENCIAS

Almeida, R.K.; Galasso, E. 2010. “Jump-starting self-employment? Evidence for welfare participants in Argentina”, en *World Development*, Vol. 38, No. 5, pp. 742-755.

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). 2014. *Memoria 2014* (Lima, BCRP).

Banco Mundial. 2003. *Argentina: Crisis and poverty 2003: A poverty assessment*, Informe No. 26127 (Washington D.C., Banco Mundial).

Bargain, O.; Doorley, K. 2011. “Caught in the trap? Welfare’s disincentive and the labor supply of single men”, en *Journal of Public Economics*, Vol. 95, No. 9-10, pp. 1096-1110.

Bertranou, F.; Casanova, L. (coords.). 2015. *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina* (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina).

Bertranou, F.; Casanova, L.; Sarabia, M. 2013. *Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012*, Documento de trabajo No. 1 (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina).

Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Casanova, L.; Beccaria, A.; Folgar, J. 2015. *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina: consideraciones a partir de la Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social* (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina).

Brown, A.; Merkl, C.; Snower, D.J. 2011. “Comparing the effectiveness of employment subsidies”, en *Labour Economics*, Vol. 18, No. 2, pp. 168-179.

Caliendo, M.; Kopeinig, S. 2008. “Some practical guidance for the implementation of propensity score matching”, en *Journal of Economic Surveys*, Vol. 22, No. 1, pp. 31-72.

Caliendo, M.; Künn, S. 2015. “Getting back into the labor market: The effects of start-up subsidies for unemployed females”, en *Journal of Population Economics*, Vol. 28, No. 4, pp. 1005-1043.

Cerutti, P.; Fruttero A.; Grosh, M.; Kostenbaum, S.; Oliveri M.L.; Rodríguez-Alas, C.; Strokova, V. 2014. *Social assistance and labor market programs in Latin America: Methodology and key findings from the social protection database*, Social Protection and Labor Discussion Paper Series No. 1401 (Washington D.C., Banco Mundial).

Chacaltana, J. 2003. *El impacto del programa A Trabajar Urbano: Ganancias de ingreso y utilidad de las obras*, Informe final (Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación).

Chacaltana, J.; Sulmont, D. 2004. “Políticas activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la capacitación y los servicios de empleo”, en N.E. García (ed.): *Políticas de Empleo en Perú*, pp. 221-298 (Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social).

Comisión Europea. 2015. *Public employment services*, European Semester Thematic Fiche (Bruselas, Comisión Europea).

Cruces, G.; Gasparini, L. 2008. *Programas sociales en Argentina: Alternativas para la ampliación de la cobertura*, Documento de trabajo del CEDLAS No. 77 (La Plata, CEDLAS).

Cruces, G.; Rovner, H.; Schijman, A. 2007. *Percepciones sobre los planes sociales en Argentina*, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales No. 2 (Buenos Aires, Oficina del Banco Mundial para la Argentina, Chile, Paraguay y el Uruguay).

del Ninno, C.; Subbarao, K.; Milazzo, A. 2009. *How to make public works work: a review of the experiences*, Social Protection Discussion Paper No. 0905 (Washington D.C., Banco Mundial).

Dev, M. 1996. “Experience of India’s (Maharashtra) employment guarantee scheme: Lessons for development policy”, en *Development Policy Review*, Vol. 14, No. 3, pp. 227-253.

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

—. 2015. *Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison*, ILO Research Department Working Paper No. 3 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

—. 2011. *Argentina – Case study of past crises*, EC-IILS Joint Discussion Paper Series No. 3 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

Finn, D. 2011. *Subcontracting in public employment services: review of research findings and literature on recent trends and business models* (Bruselas, Comisión Europea).

Galasso, E.; Ravallion, M. 2004. “Social protection in a crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, en *The World Bank Economic Review*, Vol. 18, No. 3, pp. 367-399.

Galasso, E.; Ravallion, M.; Salvia, A. 2004. “Assisting the transition from workfare to work: A randomized experiment”, en *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 58, No. 1, pp. 128-142.

García, G.A.; Nicodemo, C. 2015. “Job search channels, neighbourhood effects and wages inequality in developing countries: The Colombian case”, en *The Developing Economies*, Vol. 53, No. 2, pp. 75-99.

Gobierno de Colombia. 2015. *Informe de actividades Sector Trabajo al Congreso de la República* (Bogotá, Ministerio del Trabajo).

—. 2013a. *Decreto 722/2013 del 15 de abril, por el cual se reglamenta la prestación del Servicio Público de Empleo, se conforma la red de operadores del Servicio Público de Empleo y se reglamenta la actividad de intermediación laboral* (Bogotá, Ministerio del Trabajo).

—. 2013b. *Decreto 2852 /2013 del 6 de diciembre, por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones* (Bogotá, Ministerio del Trabajo).

—. 2004. *Decreto 249/2004 del 28 de enero, por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA* (Bogotá, Ministerio del Trabajo).

Gobierno del Perú. 2012. *Decreto Supremo 004-2012-TR del 12 de abril, por el cual se modifica los Decretos Supremos N°s. 012-2011-TR, 013-2011-TR, 015-2011-TR y 016-2011-TR* (Lima, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo).

—. 2011. *Decreto Supremo 012-2011-TR del 23 de marzo, por el cual se crea el programa para la generación de empleo social inclusivo “Trabaja Perú”* (Lima, Dirección de Capacitación y Difusión Laboral).

Heinrich, C. J.; Mueser, P.R.; Troske, K.R.; Jeon, K.S.; Kahvecioglu, D.C. 2009. *New estimates of public employment and training program net impacts: A nonexperimental evaluation of the workforce investment act program*, IZA Discussion Paper No. 4569 (Bonn, IZA).

Herrera, P.; López-Bazo, E.; Motellón, E. 2013. *Double penalty in returns to education: Informality and educational mismatch in the Colombian labour market*, AQR Working Papers No. 201304 (Barcelona, Universidad de Barcelona).

Hujer, R.; Caliendo, M.; Thomsen, S.L. 2004. “New evidence on the effects of job creation schemes in Germany: A matching approach with threefold heterogeneity”, en *Research in Economics*, Vol. 58, No. 4, pp. 257-302.

Imbens, G.; Lemieux, T. 2008. “Regression discontinuity designs: A guide to practice”, en *Journal of Econometrics*, Vol. 142, No. 2, pp. 615-635.

Jaramillo, M.; Baanante, J.; Sanz, T. 2009. *Evaluación independiente programa Construyendo Perú – Informe final* (Lima, Ministerio de Economía y Finanzas).

Khandker, S.R.; Koolwal, G.B.; Samad, H.A. 2010. *Handbook on impact evaluation: Quantitative methods and practices* (Washington, D.C., Banco Mundial).

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

—. 2010. “The effectiveness of European active labor market programs”, en *Labour Economics*, Vol. 17, No. 6, pp. 904-918.

Kluge, J.; Schneider, H.; Uhlendorff, A.; Zhao, Z. 2012. "Evaluating continuous training programs by using the generalized propensity score", en *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, Vol. 175, No. 2, pp. 587-617.

Larsen, C. A.; Vesan, P. 2012. "Why public employment services always fail. Double-sided asymmetric information and the placement of low-skill workers in six European countries", en *Public Administration*, Vol. 90, No. 2, pp. 466-479.

Lechner, M.; Wunsch, C. 2011. "Sensitivity of matching-based program evaluations to the availability of control variables", en *Labour Economics*, Vol. 21, pp. 111-121.

Lodemel, I.; Fraisse, L.; Voges, W.; Spies, H.; Stafford, B.; Trickey, H.; Dahl, E.; Pedersen, L. 2002. "Workfare in Europe: Does it work?", in I. Lodemel (ed.): *Workfare in six European nations. Findings from evaluations and recommendations for future development* (Oslo, Fafo Institute for Applied Social Science).

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

Macroconsult S.A. 2012. *Evaluación de impacto del programa Construyendo Perú*, Unidad de Coordinación de Préstamos Sectoriales (UCPS) (Lima, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú).

Madoery, O. 2011. *Más y mejor trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010*, Documento de trabajo del Programa CEA – OIT (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina).

Medina, C.; Núñez, J. 2005. *The impact of public and private job training in Colombia*, Research Network Working Paper No. R-484 (Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Sin fecha. *Evaluación de impacto de Construyendo Perú* (Lima, Dirección de Capacitación y Difusión Laboral).

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). 2007–2010. *Anuarios estadísticos 2007, 2008, 2009 y 2010* (Lima, Oficina de Estadística e Informática).

—. 2012–2014. *Informes de gestión del programa “Trabaja Perú” 2012, 2013 y 2014* (Lima, Unidad Gerencial de Planificación, Presupuesto, Monitoreo y Evaluación).

Natticchioni, P.; Loriga, S. 2011. “Short and long term evaluations of public employment services in Italy”, en *Applied Economics Quarterly*, Vol. 57, No. 3, pp. 201-229.

Neffa, J.; Brown, B. 2011. *Políticas Públicas de Empleo III (2002/2010)*, Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo No. 7 (Buenos Aires, CEIL-PIETTE CONICET).

Organización de Estados Americanos; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Organización Internacional del Trabajo (OEA/CEPAL/OIT. 2010). *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*, Documento interagencial (Washington, D.C., Organización de Estados Americanos).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *World Employment and Social Outlook. Trends 2016* (Ginebra, OIT).

—. 2014. *Panorama Laboral Temático I: Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe* (Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe).

—. 2012. *Decent Work Indicators: Concepts and definitions* (Ginebra, OIT).

—. 2011. *Building a sustainable job-rich recovery* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).

—. 2010. *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Ginebra, OIT).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2015. *Strengthening public employment services*, Grupo de Trabajo sobre Empleo del G20 (París, OCDE).

—. 2014. *Connecting people with jobs: Activation policies in the United Kingdom* (París, OCDE).

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

Rodríguez-Planas, N. 2010. “Channels through which public employment services and small-business assistance programs work”, en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 72, No. 4, pp. 458-485.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). 2015a. *Reglamento de operación y funciones de la Agencia Pública de Empleo – SENA* (Bogotá, SENA).

—. 2015b. *Boletín de tendencia de las ocupaciones a nivel nacional y regional 2do trimestre 2015* (Bogotá, SENA).

Subbarao, K.; del Ninno, C.; Andrews, C.; Rodríguez-Alas, C. 2013. *Public works as a safety net: Design, evidence, and implementation* (Washington D.C., Banco Mundial).

Thuy, P.; Hansen, E.; Price, D. 2001. *The public employment service in a changing labour market* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Tovar, C.; Montaña, G.M. 2008. *Impacto del Servicio Público de Empleo (SENA – Regional Bogotá) en el desempleo estructural de la ciudad en los menores de 30 años, entre 2001 y 2005* (Bogotá, Universidad de la Salle).

Trujillo, L.; Sarabia, M. 2011. *El mundo del trabajo y la territorialidad en Argentina a partir de los hogares con programas de transferencias monetarias*, Serie Trabajo, Ocupación y Empleo No. 10 (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

Uribe, J.I.; Gómez, L.M. 2006. “Canales de búsqueda de empleo en el mercado laboral colombiano 2003”, en J.I. Uribe (ed.): *Ensayos de economía aplicada al mercado laboral*, pp. 351-382 (Cali, Universidad del Valle).

SOLUCIONES EFICACES:

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

Este número de la serie *Estudios sobre el Crecimiento con Equidad* presenta aspectos de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) que han resultado eficaces y estudia su potencial a la hora de fomentar un crecimiento equitativo y generador de empleo. Ante el desafío que supone para algunos países la creación de empleos sostenibles y de calidad, los análisis empíricos son fundamentales para orientar la toma de decisiones.

Actualmente, América Latina y el Caribe experimenta una marcada desaceleración económica que socava la capacidad de los gobiernos para mantener los avances sociales alcanzados en el último decenio. El potencial de las PAMT para mejorar la empleabilidad y generar empleos productivos podría hacer de estas políticas un elemento clave en la actual coyuntura. Sin embargo, pese a la importancia que este tipo de intervenciones ha adquirido en la región en años recientes, aún se sabe muy poco sobre su eficacia en la creación de nuevos empleos y de mejor calidad.

El presente informe pretende llenar este vacío al presentar el primer análisis sistemático de las PAMT implementadas en la región, que estima si estas políticas pueden mejorar las condiciones sociales y del mercado de trabajo, por medio de un meta-análisis de estudios para la región y una serie de evaluaciones de impacto de políticas implementadas en la Argentina, Colombia y el Perú.

ISBN: 978-92-2-330379-2



9 789223 303792