

EL ROL DE LA ACTIVACIÓN EN LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS A LA HORA DE PROMOVER EL EMPLEO

Nuevos datos demuestran que las medidas activas del mercado de trabajo mejoran la empleabilidad de los beneficiarios de programas de transferencias condicionadas (PTC) y la calidad del trabajo resultante, pero únicamente si estos componentes enfocados en el empleo cuentan con un buen diseño y se instrumentan correctamente.

Principales resultados

- En América Latina y el Caribe, el número de programas de transferencias condicionadas que incluyen medidas enfocadas en el empleo ha aumentado como resultado de los esfuerzos por brindar a los beneficiarios las herramientas necesarias para generar ingresos de manera más autónoma y sostenible.
- La experiencia de la Argentina demuestra que ofrecer un conjunto de iniciativas de apoyo al empleo como, por ejemplo, capacitación y asistencia en la búsqueda de un puesto de trabajo, reduce la probabilidad de tener un empleo informal e incrementa los salarios por hora.
- Con el fin de que este tipo de estrategias fomenten mejores resultados del mercado de trabajo y sean equitativas, es necesario:
 - (i) crear los incentivos adecuados para que los beneficiarios elegibles participen en estos programas enfocados en el empleo;
 - (ii) consolidar las instituciones del mercado de trabajo responsables de la implementación de estos programas para asegurar su eficacia;
 - (iii) garantizar que todos los individuos elegibles para participar tengan la oportunidad de hacerlo; y,
 - (iv) promover la inclusión de todos los beneficiarios elegibles (p. ej., las mujeres) incluyendo medidas que solventen los obstáculos a su participación (p. ej., ayudas al cuidado de los niños).

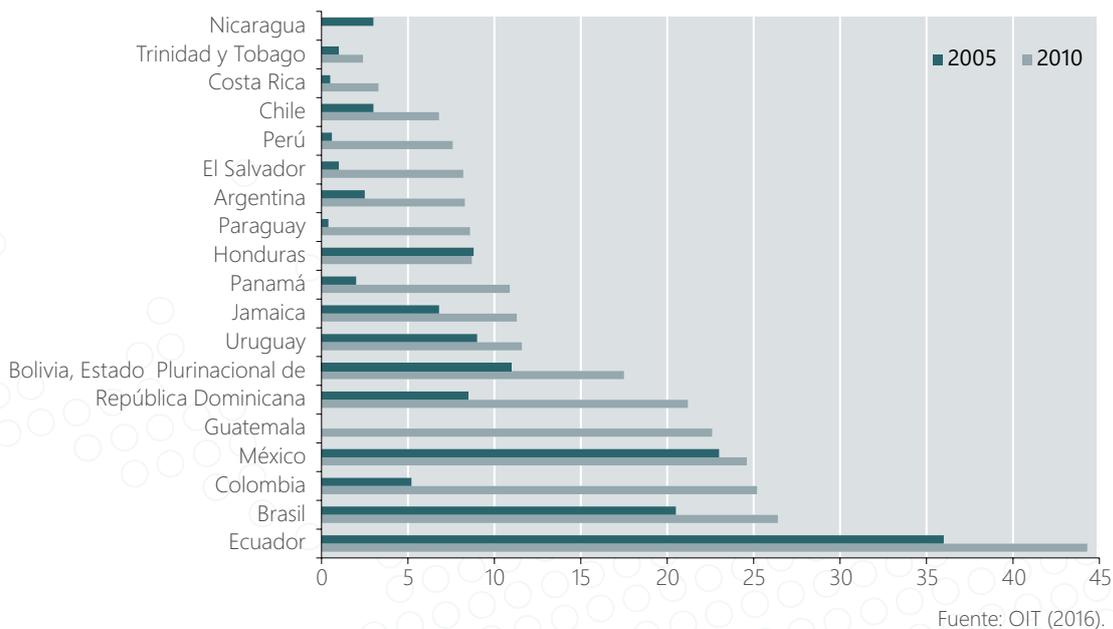
Pregunta de investigación

En los últimos veinte años, los PTC han sido una parte fundamental de la estrategia centrada en reducir la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe. Además, hoy por hoy constituyen el principal recurso para ampliar la protección social a la población sin cobertura. Según los datos más recientes, más del 21 por ciento de los habitantes de la región recibe transferencias condicionadas, aunque la situación varía considerablemente de un país a otro (**gráfico 1**).

Por ejemplo, mientras que en el Brasil, Colombia, el Ecuador y México, las tasas de cobertura superan el 25 por ciento, en Chile, Costa Rica y el Perú son inferiores al 10 por ciento.

Como han subrayado muchos estudios (OIT 2016), este rápido aumento de la cobertura de los PTC se debe en gran parte a su eficacia a la hora de reducir la pobreza y de mejorar las condiciones de vida en la región.

Gráfico 1. Proporción de la población cubierta por un programa de transferencias condicionadas (porcentajes)



En años recientes, las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) han ganado terreno en América Latina y el Caribe entre las herramientas centradas en resolver problemas del mercado de trabajo como el crecimiento de la productividad o la alta incidencia de la informalidad. Además, estas medidas de activación han sido incluidas cada vez más frecuentemente en los PTC, ya sea de manera directa, es decir, como parte de los propios programas o, de manera indirecta, facilitando el acceso de los beneficiarios de los PTC a programas que integren un apoyo centrado en el empleo. Este enfoque se basa en el principio según el cual las medidas de activación pueden complementar los esfuerzos de los PTC brindando a los beneficiarios las herramientas necesarias para encontrar formas más autónomas y sostenibles de obtener ingresos.

Pese a que cada vez se ejecutan más medidas de activación de este tipo, existen pocos datos empíricos sobre la eficacia de las PAMT como instrumentos para aumentar la empleabilidad y mejorar los resultados en el mercado de trabajo de los beneficiarios de PTC.

La presente nota de investigación que forma parte del proyecto “Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe”, contribuye a llenar este vacío (**recuadro 1**).

Recuadro 1. Proyecto de investigación: “Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe”

El objetivo del proyecto es presentar el primer análisis sistemático de las PAMT implementadas en la región y analizar su eficacia a la hora de mejorar las condiciones sociales y del mercado de trabajo. El proyecto incluye los siguientes componentes:

- *Compendio de políticas del mercado de trabajo de la OIT:* Recopila información sobre las PAMT implementadas en varios países de América Latina desde la década de 1990.
- *Estudio bibliográfico y meta-análisis:* Examinan los principales hallazgos de las evaluaciones de impacto de PAMT, centrándose en datos de la región.
- *Evaluaciones de impacto:* Se han llevado a cabo evaluaciones de impacto de las siguientes intervenciones: un programa de activación con múltiples componentes de la Argentina, el Servicio Público de Empleo de Colombia y un programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) del Perú.
- *Informe de síntesis:* Sintetiza los principales resultados de todos estos elementos en un solo volumen.

Puede encontrar más información en:
www.ilo.org/alm-p-americas.

Soluciones eficaces

En este contexto, se ha llevado a cabo una evaluación de impacto para estudiar si las medidas activas del mercado de trabajo pueden mejorar la empleabilidad y la calidad del trabajo de los beneficiarios de los PTC. Sobre todo, el estudio se ha concentrado en evaluar si este enfoque puede servir como estrategia de salida para los beneficiarios de programas no contributivos.

La evaluación se centró en el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) de la Argentina, un programa puesto en marcha con el objetivo de brindar apoyo para mejorar las calificaciones y ayudar en la búsqueda de trabajo a beneficiarios elegibles del PTC "Plan Jefes" (recuadro 2).

Recuadro 2. Las medidas de activación en el marco de los PTC: el caso de la Argentina

En el contexto de la crisis económica que azotó al país entre 2001 y 2002, la Argentina lanzó el PTC "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" o "Plan Jefes" como principal medida para brindar apoyo económico a los hogares sin empleo. Cuando, en 2004, la recuperación empezó a afianzarse, se reorientó el enfoque dando mayor peso a medidas centradas en la empleabilidad, por lo que el "Plan Jefes" fue reformulado para dar lugar a dos nuevos programas: el "Plan Familias" y el "Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)".

El "Plan Familias" otorgaba prestaciones de manera indefinida a familias cuyos jefes de hogar padecían de graves dificultades en materia de empleabilidad (p. ej. jefas de hogar en situación de desempleo con dos o más hijos menores de 18 años que no hubieran terminado sus estudios secundarios). Las prestaciones eran proporcionales a la cantidad de niños en el hogar y estaban condicionadas a que los niños recibieran atención médica básica y asistieran a la escuela. Por su parte, el objetivo del SCE era brindar un apoyo enfocado en el empleo a los participantes del "Plan Jefes" con mejores oportunidades de entrar en el mercado de trabajo. La transición del "Plan Jefes" a estos dos nuevos programas era voluntaria.

Los individuos elegibles del "Plan Jefes" que optaban por participar en el SCE recibían, durante un periodo máximo de dos años, un estipendio mensual de 225 pesos argentinos (75 pesos más que la subvención del "Plan Jefes") durante los 18 primeros meses, y de 200 pesos argentinos durante los últimos seis meses. Además, el programa buscaba ayudar a los beneficiarios mediante los instrumentos que se mencionan a continuación: i) ayuda 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., subsidios para la contratación); y, v) promoción del trabajo por cuenta propia y del microemprendimiento. A cambio, los beneficiarios debían comprometerse a: i) acudir regularmente a las oficinas del Servicio Público de Empleo (SPE) para elaborar un plan de carrera; ii) participar en capacitaciones, aprendizajes o actividades de orientación profesional; y, iii) aceptar ofertas de empleo que correspondieran a su perfil y experiencia.

Los beneficiarios del SCE que obtuvieran un empleo podían seguir recibiendo la subvención durante un plazo específico (hasta 12 meses en caso de obtener un empleo en el sector público y hasta seis meses si obtenían un empleo en el sector privado). Así pues, ya que los beneficiarios podían aceptar un empleo sin perder su subvención, se reducía la probabilidad de disuadir la participación en el mercado de trabajo. Entre 2006 y 2014, la cantidad de beneficiarios del SCE aumentó de 20.803 a 124.112, respectivamente.

Los resultados del análisis, realizado a través del método de diferencias en diferencias (DD) combinado con *propensity score matching* (PSM) y usando datos de la encuesta nacional de hogares, muestran que las medidas de activación como parte de un PTC tiene un efecto positivo en los resultados del mercado de trabajo de los participantes. En concreto, los hallazgos sugieren que destinar programas activos del mercado de trabajo a beneficiarios de transferencias condicionadas reduce la probabilidad de estos individuos de tener un empleo informal a corto plazo y aumenta el salario por hora. Participar en estos programas también puede reducir la probabilidad de trabajar una cantidad excesiva de horas y de encontrarse en situación de subempleo.

Sin embargo, también se observa una relación entre la participación en medidas activas del mercado de trabajo y el 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, en ciertos casos, por razones justificadas. Por ejemplo, teniendo en cuenta que uno de los componentes típicos de activación es la ayuda para la culminación de la educación primaria y secundaria, la inactividad de algunos participantes podría explicarse por el hecho de que asistan a la escuela.

Consideraciones en materia de política

Pese a que los programas no contributivos han sido un elemento fundamental para elevar los umbrales de protección social en América Latina y el Caribe, los datos presentados en este resumen sugieren que las PAMT son una importante herramienta que puede complementar estos programas y estimular la creación de empleos de calidad. Sin embargo, para garantizar la eficacia de esta estrategia, existen una serie de aspectos importantes que merecen atención.

Crear un entorno que fomente y maximice la participación

Para apoyar la transición de un PTC tradicional a un programa más centrado en el mercado de trabajo, es importante garantizar la puesta en marcha de incentivos que fomenten dicha transición, con medidas que:

- (i) permitan a los beneficiarios conservar sus prestaciones durante un periodo adecuado después de su transición al empleo;
- (ii) garanticen que las condiciones para participar en un PAMT o en un programa relacionado no sean innecesariamente complejas (p. ej., desde la perspectiva administrativa); y,
- (iii) mejoren la selección de participantes y amplíen la población elegible (p. ej., promover la inclusión de las mujeres, como se menciona a continuación).

Consolidar la capacidad institucional para alcanzar a todos los posibles participantes

Para garantizar que la transición entre programas sea un éxito, es esencial contar con la capacidad institucional necesaria para llegar hasta todos los posibles participantes y brindarles así información sobre las prestaciones del nuevo programa. La puesta en marcha de un número adecuado de oficinas del SPE y de centros de capacitación puede ayudar en este sentido.

Asimismo, es esencial ampliar la oferta de PAMT a zonas remotas del país, donde suelen vivir los beneficiarios de los PTC (y potenciales participantes de las PAMT).

Garantizar oportunidades equitativas de participación

Con el objetivo de promover la inclusión de mujeres elegibles en las iniciativas de activación (y de reducir la brecha de género en la región respecto de las oportunidades del mercado de trabajo), sería importante mejorar algunos aspectos del diseño del programa:

- (i) incorporando formatos que permitan participar a las mujeres como las ayudas al cuidado de los niños; e,
- (ii) implementando políticas que promuevan una cultura de corresponsabilidad en el cuidado de los niños, por ejemplo, la puesta en marcha de prestaciones por maternidad y paternidad.

Para entrar en detalle

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

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

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