

Departamento de Investigaciones

## AFRONTAR LOS DESAFÍOS DE UN MUNDO DEL TRABAJO EN EVOLUCIÓN, COMBINANDO EL APOYO A LOS INGRESOS Y LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Los enfoques integrados que combinan el apoyo a los ingresos y las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) pueden fomentar las oportunidades de acceso al trabajo decente, protegiendo al mismo tiempo a las personas a lo largo de sus transiciones en la vida laboral. Estos enfoques pueden adoptar diversas formas y están empezando a utilizarse con mayor frecuencia en las economías emergentes y en desarrollo. Además de reducir de forma sostenible la pobreza y promover el desarrollo, conducen a una mayor cohesión social.

### Principales conclusiones

- Los enfoques integrados que incluyen una combinación de apoyo a los ingresos y PAMT se han utilizado en las economías avanzadas durante muchas décadas, pero se están convirtiendo gradualmente en una piedra angular de la política del mercado de trabajo también en las economías emergentes y en desarrollo.
- Investigaciones recientes muestran que estos enfoques son aún más pertinentes hoy en día, ya que pueden ayudar a superar no sólo los obstáculos que han limitado el trabajo decente desde hace mucho tiempo, sino también los nuevos obstáculos del cambiante mundo del trabajo.
- Sólo mediante la integración de las PAMT y las medidas de apoyo a los ingresos se podrá lograr que el efecto de ambas políticas sea plenamente beneficioso. La competencia entre estos dos tipos de políticas sería contraproducente.
- El estudio de los enfoques integrados (y las distintas combinaciones de políticas que se han aplicado hasta ahora en las economías emergentes y en desarrollo) pone de manifiesto lo siguiente:
  - Aun cuando son posibles muchas combinaciones, el grado de integración de las políticas generalmente aumenta con el nivel de desarrollo de un país, al igual que la variedad de políticas utilizadas;
  - Los enfoques integrados basados en los regímenes de seguro de desempleo suelen encontrarse en las economías emergentes, donde el componente de activación tiende a adoptar la forma de programas de capacitación o de servicios del mercado de trabajo;
  - Los enfoques integrados también pueden encontrarse en las economías menos desarrolladas, donde suelen adoptar la forma de programas de transferencias monetarias combinados con medidas de activación, principalmente programas de empleo público.

### Pregunta de investigación

La falta de oportunidades de trabajo decente es un problema fundamental cuando se trata de superar la pobreza y promover la igualdad en las economías emergentes y en desarrollo. Los grupos vulnerables de la población, en particular, pueden tener dificultades para encontrar trabajo decente:

- Los impedimentos para acceder al trabajo decente tienen su origen en varias causas, que van desde deficiencias en los sistemas educativos hasta la ausencia de derechos sociales y laborales. Estos obstáculos también suelen tener efectos transversales a nivel comunitario, familiar e individual.
- Las actuales transformaciones en el mundo del trabajo podrían agravar las consecuencias negativas del acceso

limitado a oportunidades de empleo decente.

Para hacer frente a estos problemas se requieren soluciones innovadoras. Una de las más prometedoras es el uso de enfoques integrados que combinan el apoyo a los ingresos y las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT). Estos enfoques han cobrado un impulso considerable en los últimos años:

- Las normas internacionales del trabajo abogan por la integración de las medidas de apoyo a los ingresos y de activación como una forma de fomentar simultáneamente la seguridad de los ingresos y el empleo de calidad.
- Los responsables de la formulación de políticas y las

organizaciones internacionales también han respaldado esa integración, lo que ha suscitado un intenso debate en la literatura especializada.

Sin embargo, existen pocas investigaciones sobre si los enfoques integrados pueden eliminar realmente los obstáculos al trabajo decente en los países emergentes y en desarrollo. Esta nota de investigación ofrece un resumen de los hallazgos recientes en relación con dos preguntas principales:

¿Puede la integración del apoyo a los ingresos y las PAMT

## Soluciones eficaces

### El apoyo a los ingresos puede reducir algunos obstáculos al trabajo decente

Las políticas de apoyo a los ingresos tienen por objeto garantizar la seguridad de los ingresos básicos durante la edad laboral mediante: a) planes contributivos, que suelen adoptar la forma de seguro de desempleo, o b) planes no contributivos, que pueden incluir la asistencia para el desempleo o las transferencias monetarias (OIT, 2017).

El apoyo a los ingresos es vital en la búsqueda de trabajo decente:

- El apoyo a los ingresos ayuda a mantener el nivel de vida en tiempos de desempleo y/o necesidad, reduciendo la presión sobre las personas para que acepten cualquier nuevo empleo que se les presente, independientemente de su calidad;
- También facilita el acceso a los servicios básicos, evitando así la exclusión social y permitiendo a los más pobres desempeñar un papel activo en sus comunidades y sociedades;
- Aunque se ha comprobado que las medidas de apoyo a los ingresos retrasan la reinsertión en el empleo en las economías avanzadas, a menudo no es el caso en los países emergentes y en desarrollo, donde la mayoría de las personas desean volver a trabajar rápidamente porque dependen del empleo para su subsistencia.

### Las PAMT pueden reducir algunos obstáculos al trabajo decente

Las PAMT incluyen medidas de capacitación, programas de empleo público, subsidios de empleo, apoyo al empleo por cuenta propia y al microemprendimiento y servicios del mercado laboral (OIT, 2016). Estas políticas proporcionan asistencia e incentivos para que las personas busquen activamente puestos de trabajo y, en última instancia, encuentren un empleo adecuado.

Las PAMT pueden facilitar el camino hacia el trabajo decente:

- Algunas medidas de apoyo activo, como la capacitación y las subvenciones al empleo, ayudan a las personas a mejorar su nivel de educación y de cualificación y a adquirir experiencia laboral. Otros, como los servicios del mercado laboral, ayudan a las personas a encontrar puestos de trabajo proporcionando información sobre las oportunidades adecuadas;

promover el acceso al trabajo decente en las economías emergentes y en desarrollo?

- ¿Qué combinaciones de políticas han intentado estos países como parte de un enfoque integrado?

Las conclusiones que aquí se exponen se obtuvieron en el marco del proyecto de investigación de la OIT: *What works: Promoting pathways to decent work* ("Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente"). Para más información, véase: [www.ilo.org/pathways-decent-work](http://www.ilo.org/pathways-decent-work).

- A nivel nacional, las PAMT garantizan que los trabajadores dispongan de las competencias que necesitan los empleadores. Esto también puede contribuir a reducir las disparidades en los resultados del mercado de trabajo entre los distintos sectores y regiones;
- Si bien las PAMT pueden tener consecuencias imprevistas —es decir, la reducción de los ingresos y el empleo de los beneficiarios durante su participación en un programa de activación—, éstas desaparecerán con el tiempo a medida que los individuos consigan mejores empleos y los efectos beneficiosos de la participación comiencen a manifestarse.

### El apoyo a los ingresos y las PAMT se complementan entre sí

Sin embargo, cuando se aplican de forma aislada, el apoyo a los ingresos y las políticas activas del mercado laboral sólo pueden contrarrestar parcialmente los obstáculos al trabajo decente.

- El apoyo a los ingresos por sí solo no mejora el nivel de educación, las aptitudes y la experiencia laboral de las personas, ni reduce las restricciones de información. Las PAMT persiguen esos objetivos, pero la participación en los programas de activación puede llevar mucho tiempo y a menudo la gente no puede permitírselo.

La integración de los dos tipos de políticas, por otra parte, sí puede:

- Fomentar la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo decente;
- Reducir los desajustes entre la oferta y la demanda de calificaciones, mejorando así la productividad laboral;
- Proteger a las personas contra la pobreza, promoviendo transiciones justas y sostenibles en el mercado de trabajo cuando se produzcan perturbaciones de la demanda de mano de obra;
- Apoyar para que transformaciones estructurales del mercado laboral sean más graduales.

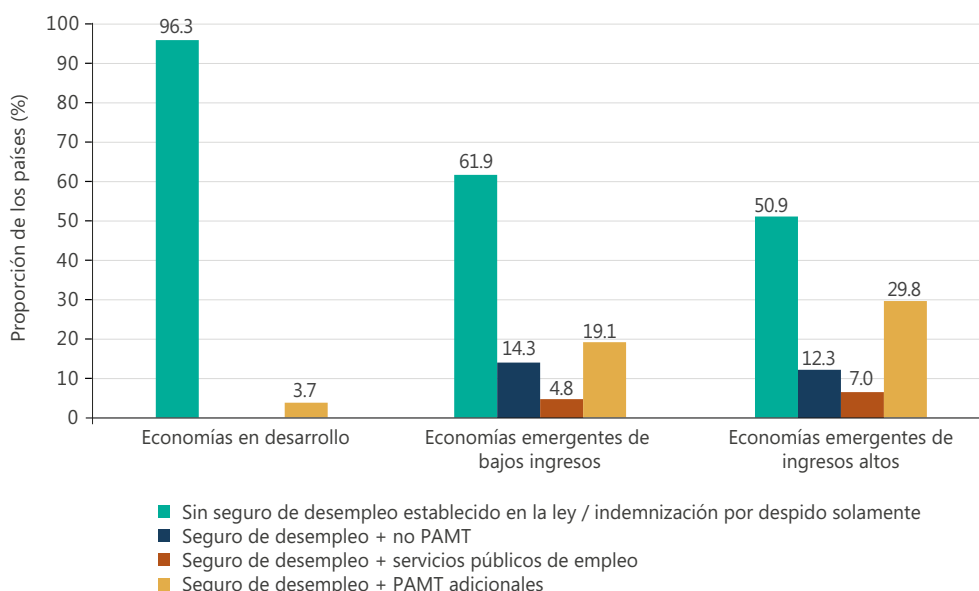
### Estas políticas se han combinado de diversas maneras y ya son una piedra angular de la política del mercado laboral en numerosos países

Como parte del proyecto de investigación, se realizó un catálogo de los diferentes tipos de combinación de apoyo a los ingresos y

PAMT que se han implementado en las economías emergentes y en desarrollo. Basándose en una serie de fuentes cuantitativas y cualitativas, el capítulo 2 de la OIT (2019) –el informe de síntesis del proyecto– identifica las siguientes tendencias:

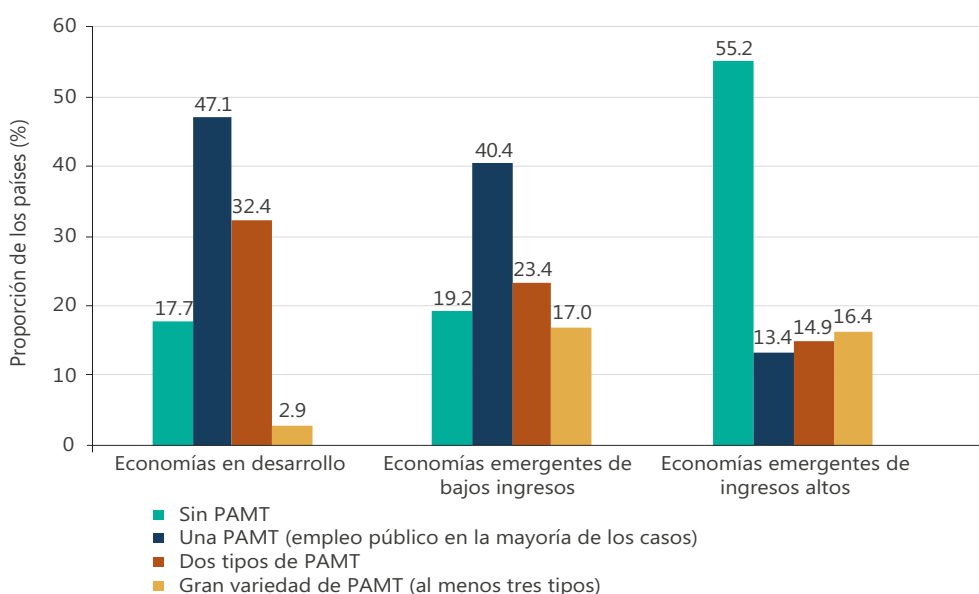
- Cuanto más desarrollado es un país, más probable es que adopte un enfoque integrado en su política de mercado de trabajo.
- Los enfoques integrados basados en los planes de seguro de desempleo se utilizan con frecuencia en las economías emergentes, pero en general no existen en las economías en desarrollo (gráfico 1).
- En las economías emergentes, el seguro de desempleo suele combinarse con la participación obligatoria en medidas de capacitación y de asistencia en la búsqueda de empleo y, en menor medida, con el apoyo al microemprendimiento.
- Los enfoques integrados también se encuentran en las economías en desarrollo, donde tienden a adoptar la forma de asistencia social o programas de transferencias monetarias que incluyen PAMT, principalmente los programas de empleo público (gráfico 2).
- Los programas de transferencias monetarias suelen fijar un umbral en función de los ingresos y se dirigen a grupos con vulnerabilidades específicas. Por lo general, proporcionan un apoyo mínimo a los ingresos durante un período limitado.
- En las economías emergentes, en particular en el grupo de ingresos más bajos, también se aplican enfoques integrados basados en sistemas de transferencias monetarias. Una vez más, la variedad de combinaciones de políticas es mayor que en las economías en desarrollo.
- Independientemente del nivel de ingresos de un país, las medidas de activación a disposición de los participantes suelen ser más variadas cuando se ofrecen como parte de los programas de transferencias monetarias que cuando se ofrecen junto con el seguro de desempleo.

**Gráfico 1. Medidas de activación obligatorias incluidas en los regímenes de seguro de desempleo**



Fuente: OIT (2019).

**Gráfico 2. Medidas de activación incluidas en la asistencia social**



Fuente: OIT (2019).

# Consideraciones en materia de políticas

Las medidas de apoyo a los ingresos y las PAMT son complementarias. Los inconvenientes y limitaciones de cada tipo de política puedan reducirse, o incluso eliminarse, cuando se aplican conjuntamente. Así pues, ¿qué factores, contribuyen al éxito de un enfoque integrado?

## Las medidas de apoyo a los ingresos y las PAMT de trabajo no deberían suplantarse de forma que una vaya en detrimento de la otra

- Reducir el gasto en las medidas de apoyo a los ingresos para gastar más en las PAMT, y viceversa, no redundará en una mayor eficacia. Los primeros ejemplos de estrategias de activación en las economías avanzadas, en las que la introducción de programas de trabajo obligatorios socavaba la protección social, han sido criticados justificadamente por ese motivo.

El componente de apoyo a los ingresos en los enfoques integrados es vital: en los países emergentes y en desarrollo, permite a los trabajadores participar en las medidas de activación durante toda la duración de estos.

## Los esfuerzos para diversificar las políticas utilizadas en los enfoques integrados pueden ayudar a ampliar la protección social en las economías en desarrollo

- La gran mayoría de las economías en desarrollo carecen de planes de seguro de desempleo establecidos en su legislación nacional, lo que deja a una gran parte de la población sin apoyo regular a los ingresos.
- Dado que la introducción del seguro de desempleo lleva tiempo, podrían utilizarse enfoques integrados que combinen las PAMT y la asistencia social o los programas de transferencias monetarias como puente hacia una protección social más permanente.
- Dado que los programas de empleo público ya se están ejecutando ampliamente, los responsables de formular políticas en los países en desarrollo podrían introducir un conjunto más amplio de medidas de activación: por ejemplo, programas de capacitación y servicios del mercado de trabajo, que doten a las personas de las competencias que necesitan para acceder a un empleo de calidad y les ayuden a encontrar empleos adecuados.

## Bibliografía adicional

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

—. 2017. *Informe mundial sobre la protección social 2017-19: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra).

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

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