

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe

Desafíos para la inclusión laboral con protección social

Andrés Espejo
Lucía Trujillo-Salazar
Nincen Figueroa
Edmundo Caillaux
Claudia Robles



NACIONES UNIDAS

CEPAL



FORDFOUNDATION

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe

Desafíos para la inclusión laboral con protección social

Andrés Espejo
Lucía Trujillo-Salazar
Nincen Figueroa
Edmundo Caillaux
Claudia Robles



CEPAL



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT



FORDFOUNDATION

Este documento fue preparado por Andrés Espejo, Nincen Figueroa y Claudia Robles, funcionarios de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Lucía Trujillo-Salazar y Edmundo Caillaux, Consultores de la misma División. El documento fue elaborado en el marco de las actividades del proyecto “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”, que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, y del proyecto de la CEPAL y la Fundación Ford “Desigualdad social y el futuro de las trabajadoras y los trabajadores en América Latina en el contexto de la recuperación postpandemia”.

Los autores agradecen los valiosos comentarios y aportes de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y de Daniela Huneus y Daniela Trucco, funcionarias de la misma División.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/192
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
23-00977

Esta publicación debe citarse como: A. Espejo y otros, “Políticas activas de mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: desafíos para la inclusión laboral con protección social”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Estrategias de intervención en el mercado de trabajo: políticas de empleo, políticas laborales y políticas de inclusión laboral.....	9
II. Componentes y revisión conceptual de las políticas activas de mercado de trabajo para fomentar la inclusión laboral	11
A. Políticas con énfasis en la oferta	12
1. Capacitación, nivelación de estudios y retención escolar	12
B. Políticas con énfasis en la demanda	13
1. Generación indirecta de empleo: subvenciones al empleo privado en relación de dependencia	13
2. Apoyo al trabajo independiente/incentivos al microemprendimiento	13
3. Generación directa de empleo: programas de empleo público.....	13
C. Servicios de intermediación laboral	14
III. Situación regional de las políticas activas de mercado de trabajo para la inclusión laboral.....	15
IV. La situación del gasto público en políticas del mercado de trabajo en América Latina.....	23
V. Una mirada a las instituciones que implementan las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo	31
VI. Principales resultados de las políticas activas de mercado de trabajo en la región: análisis desde las evaluaciones de impacto.....	35
A. Estudios de impacto de las políticas activas de mercado de trabajo: elementos principales.....	35
B. Evidencia sintética de los estudios de evaluación de impacto de las políticas activas en América Latina.....	37
1. Programas con énfasis en la oferta de trabajo	37
2. Programas con énfasis en la demanda de trabajo	40
3. Servicios de intermediación.....	42

VII. La centralidad de avanzar en una mayor articulación entre las políticas de inclusión laboral y los sistemas de protección social	45
VIII. Reflexiones finales.....	49
Bibliografía	55

Cuadro

Cuadro 1	América Latina (11 países): programas de inclusión laboral identificados que contemplan acceso a prestaciones de la protección social	47
----------	---	----

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe (22 países): número de programas de inclusión laboral identificados entre 2014 y 2022	16
Gráfico 2	América Latina y el Caribe (21 países): número de programas de inclusión laboral identificados según poblaciones, 2022	18
Gráfico 3	América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas de inclusión laboral, 2022	20
Gráfico 4	América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas de inclusión laboral según población objetivo, programas vigentes en 2022.....	21
Gráfico 5	Gasto anual promedio en políticas del mercado del trabajo y desempleo en América Latina (15 países) y Europa (25 países) en 2018-2022	24
Gráfico 6	Gasto por país en políticas activas y pasivas del mercado laboral de América Latina en 2022	25
Gráfico 7	Gasto anual en políticas activas del mercado del trabajo en América Latina (15 países) 2022 y Europa (25 países) 2021 por país	26
Gráfico 8	Gasto en políticas laborales según tipo de intervención en América Latina	27
Gráfico 9	Gasto en políticas laborales según tipo de intervención por países, 2014-2022	27
Gráfico 10	América Latina y el Caribe (22 países): institucionalidad de los programas de inclusión laboral, según entidades responsables y ejecutoras, 2000-2022	32
Gráfico 11	América Latina y el Caribe (15 países): gasto en políticas activas del mercado de trabajo, según entidad, 2018-2022	33
Gráfico 12	América Latina y el Caribe (15 países): gasto en políticas activas del mercado de trabajo, según entidad, 2018-2022	34

Diagrama

Diagrama 1	Tipología de políticas de inclusión laboral	10
------------	---	----

Introducción

No dejar a nadie atrás en el acceso al trabajo decente es un desafío importante y complejo, en particular en una región caracterizada por una elevada desigualdad, grandes brechas en el mercado laboral y por altos niveles de informalidad. En este escenario, el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica son condiciones necesarias para poder alcanzar dicho mandato a través de la estimulación de la demanda y creación de empleo. No obstante, si bien estos factores son necesarios –y muy relevantes– por sí solos no permitirán garantizar la inclusión laboral; es decir considerar tanto la inserción laboral como las condiciones de dicho empleo (Arenas de Mesa y Espejo, 2023). En este sentido, para contribuir al desarrollo social inclusivo, dimensión estratégica del desarrollo sostenible, no basta cualquier forma de inserción laboral, sino que las condiciones de ese trabajo remunerado son centrales (CEPAL, 2023).

Las políticas activas del mercado de trabajo, articuladamente con las de protección social, ocupan un lugar destacado para acompañar dicha dinámica productiva potente y sustentable, brindando mejores oportunidades y condiciones a personas trabajadoras, especialmente de quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad. Este tipo de políticas, buscan incrementar las posibilidades de acceder a un empleo, obtener ingresos laborales más altos, mejorar la calidad de los trabajos a los que se accede en términos de formalidad, horas trabajadas y duración en el empleo, ayudando en el desarrollo y actualización de las habilidades y competencias de los trabajadores.

La crisis de desarrollo que atraviesa la región, junto con los importantes y complejos cambios del mercado laboral, configuran un momento bisagra, en el que las políticas que se implementen hoy definirán las trayectorias de desarrollo de los países en el futuro (Salazar-Xirinachs, 2023). Así, promover la inclusión laboral a través de las políticas activas del mercado laboral permite vislumbrar una salida al momento actual, toda vez que implica avanzar en el desarrollo social y económico de los países.

En efecto, los países de América Latina transitaron la primera década del siglo XXI con importantes transformaciones y avances en las dimensiones económicas, laborales y sociales. En un contexto internacional favorable, la región registró un crecimiento económico que resultó propicio para la expansión del gasto social en diferentes políticas y para la recuperación del mercado de trabajo. El descenso en la tasa de desocupación acompañado de incrementos en las tasas de participación laboral y reducción de la incidencia de la informalidad mostraron, en conjunto con las políticas de ingresos y de empleo, un correlato en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la expansión de la clase media (Amarante, Galván y Mancero, 2016; Amarante y Arim, 2015; Gasparini y Cruces, 2013; Espejo, 2022; Martínez y otros, 2022).

Sin embargo, durante la segunda década de este siglo, la expansión económica y los avances en dimensiones sociales y laborales se desaceleraron (Gasparini y Cruces, 2021; CEPAL, 2019a y 2022). Los progresos en varios aspectos del bienestar social se mostraron frágiles y siguen vigentes, características de la heterogeneidad estructural latinoamericana, marcada entre otros factores, por una elevada informalidad laboral, segmentación del mercado de trabajo y altas brechas de productividad. En ese contexto más adverso irrumpió en la región la crisis causada por la pandemia de COVID-19, que afectó de manera drástica los niveles de empleo y la participación laboral e ingresos, excluyendo del mercado de trabajo a una gran parte de la población, especialmente a mujeres, jóvenes, trabajadoras y trabajadores por cuenta propia y en condición de informalidad (OIT, 2023).

En este sentido, la crisis socioeconómica provocada por la pandemia de COVID-19 no afectó de la misma manera a diferentes grupos poblacionales y, en el mismo sentido, los beneficios de la recuperación no llegan a toda la ciudadanía de la región. Aunque desde el 2021 se ha evidenciado cierta recuperación en los mercados laborales, esta se ha demostrado dispar, insuficiente y con rezagos (Maurizio, 2022; CEPAL, 2023). Estos fenómenos han evidenciado también la necesidad de reforzar los vínculos entre las políticas de inclusión laboral y los sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social.

Además, los cambios en los procesos productivos asociados a los cambios tecnológicos tienden a alterar el tipo de ocupaciones y habilidades demandadas en diferentes sectores de actividad (Weller, 2023; Weller, Gontero y Campbell, 2019). Por ello, se requieren esfuerzos especiales para transformar las políticas sociolaborales implementadas en el momento de la crisis, atendiendo a las necesidades y desafíos que impone el contexto actual, revitalizando las políticas activas del mercado de trabajo y potenciándolas en asociación con políticas de transferencias de ingresos, con el propósito de apoyar y capacitar a los trabajadores en las transiciones hacia sectores que presenten mejores perspectivas laborales (Salazar-Xirinachs, 2022). El rol de los sistemas de protección social en este ámbito es y será clave.

Más allá de esta necesidad actual, es importante destacar que la implementación de forma complementaria de políticas de protección social y de mercado de trabajo ha sido creciente y variada en América Latina, especialmente desde los inicios del siglo XXI. Esa amplia trayectoria ha posibilitado un aprendizaje que ha sido documentado y evaluado desde los gobiernos, la academia y los organismos internacionales. Ese conocimiento y experiencia se puso rápidamente en práctica durante el 2020 con medidas novedosas a partir de las intervenciones previas, escalando programas a través de expansiones verticales y horizontales, lo que permitió superar problemas de implementación en un contexto complejo de aislamiento social por las cuarentenas (Robles y Rossel, 2021).

A pesar de lo anterior, y como se verá en las próximas secciones, el gasto destinado a las políticas activas del mercado laboral en América Latina se mantiene relativamente bajo en comparación con los niveles promedio en países europeos. Esto sugiere un margen considerable para aumentar la inversión fiscal en políticas activas del mercado laboral en la región, especialmente dada la segmentación, precariedad y alta informalidad de los mercados laborales. Además, será necesario abordar el desafío de la sostenibilidad financiera de estas políticas. Un financiamiento sostenible es requisito central para una institucionalidad sociolaboral que esté a la altura de los desafíos que supone avanzar hacia un desarrollo social inclusivo. Por tanto, no es suficiente que las políticas de inclusión laboral sean sostenibles sólo desde un punto de vista financiero, ya que si existen déficits en las otras dos dimensiones (cobertura y suficiencia de las prestaciones), el sistema no será sostenible (Arenas de Mesa, 2023). Finalmente, desde los sistemas de protección social existen una serie de sinergias que pueden fortalecerse para articular políticas que hasta ahora han permanecido menos visibles y que pueden jugar un papel relevante frente a un contexto de transformaciones en el mundo del trabajo. Los esfuerzos deben ser coordinados de manera interinstitucional y de cara a los aprendizajes documentados y la experiencia más reciente frente a los impactos de la pandemia, con miras a no dejar a nadie atrás.

El objetivo de este documento es presentar un análisis de las políticas activas del mercado de trabajo en los países de América Latina. En primer lugar, se presenta una conceptualización de las diferentes políticas y las categorías que la literatura especializada suele ofrecer para clasificar los distintos tipos de

intervenciones, especialmente en el contexto de América Latina y el Caribe. En segundo lugar, se describe el panorama general de estas políticas en los países de la región entre 2014 y 2022. En tercer lugar, se analiza la composición y evolución del gasto en las políticas con especial atención a lo ocurrido en 2020 y su posterior evolución, tanto para el promedio de la región como en las particularidades y diferencias que se registran entre países. En cuarto lugar, se sintetiza la configuración que adquiere la institucionalidad de estas políticas en la región. En quinto lugar, se entrega una síntesis de los resultados que se destacan en las más recientes evaluaciones de impacto de este tipo de políticas en el mundo en general y, particularmente, en los países de la región. En sexto lugar, se aborda cómo fortalecer los vínculos entre las políticas de inclusión laboral y los sistemas de protección social en el actual contexto. Finalmente, se presenta una sección de síntesis y reflexiones finales en clave de desafíos para la política pública de inclusión laboral, trabajo decente y desarrollo social inclusivo.

I. Estrategias de intervención en el mercado de trabajo: políticas de empleo, políticas laborales y políticas de inclusión laboral

El objetivo de precisar los conceptos para facilitar un marco analítico de las políticas que intervienen en el mercado de trabajo resulta en general muy útil, aunque en la práctica a veces se evidencia que las líneas divisorias entre diferentes tipos de políticas pueden ser difusas, dando cuenta de fronteras en las que se presenta una confluencia en los objetivos e instrumentos de intervención. De manera breve, siguiendo a Samaniego (2002), se presenta una descripción de los conceptos de políticas de empleo, políticas laborales y políticas de mercado de trabajo (pasivas y activas).

Las **políticas de empleo** hacen parte de la política económica y social que conforman la estrategia y plan de desarrollo. De esta forma, están incluidas en las medidas e instrumentos más generales que afectan de manera agregada la actividad económica y el nivel de empleo. Estas políticas responden a un enfoque amplio relacionado con aspectos macroeconómicos, particularmente, con las dimensiones fiscales y monetarias. Asimismo, también se vinculan con instrumentos de desarrollo nacional y regional en términos productivos, de infraestructura, tecnología, educación y salud, entre otros. En este sentido, hacen parte de la intervención conjunta y coordinada de diferentes carteras ministeriales y de niveles de gobierno.

Las **políticas laborales**, por su parte, comprenden el conjunto de disposiciones que intervienen en la regulación de la relación entre empleador y trabajador, brindando el marco institucional de derechos y obligaciones en el que se desarrollan los vínculos y actividades laborales. En otras palabras, alude a las políticas relacionadas con la institucionalidad laboral como la negociación colectiva, el derecho a huelga, el salario mínimo, las normativas de seguridad e higiene laboral, seguridad social contributiva, jornada laboral, restricciones al trabajo infantil, y todas las prestaciones obligatorias derivadas del vínculo laboral en la legislación de cada país.

Por su parte, las **políticas de mercado de trabajo (PMT)** refieren a una especificidad de instrumentos y programas a través de los que el sector público nacional o local actúa con el propósito de intervenir directamente en los problemas de desempleo de las personas, su inserción en el mercado de trabajo y la mitigación de los efectos en materia de pérdida de ingreso de las y los ciudadanos. Las políticas de mercado de trabajo suelen diferenciarse entre pasivas y activas.

Las primeras han mostrado un mayor nivel de consolidación en los países desarrollados, especialmente en Europa, con el propósito de abordar los problemas del desempleo. Las **políticas pasivas** en general están asociadas, por un lado, con incentivos económicos para la jubilación anticipada y, por otra parte, principalmente, con los seguros por desempleo. A través de este mecanismo se otorga una prestación de dinero durante los periodos de desempleo con el propósito de compensar en parte la pérdida de los ingresos.

Por otro lado, desde principios de la década de los años noventa adquiere una mayor relevancia la implementación de **políticas activas** del mercado de trabajo. El principal argumento es incrementar la eficiencia en los resultados de inserción laboral, disminuir las tasas de desempleo y mejorar, al mismo tiempo, tanto la calidad en la capacitación de la mano de obra como el desequilibrio entre la oferta la demanda de trabajo (Bertranou y Paz, 2007; Auer y otros, 2005).

Como ha planteado la CEPAL (2023), la inclusión laboral, en tanto componente central del desarrollo social inclusivo, comprende los esfuerzos dirigidos al logro de la inserción laboral de las personas y que esta se realice en condiciones de trabajo decente. De esta forma, la inserción laboral con acceso a la protección social son ámbitos íntimamente relacionados. En conformidad con esta comprensión, en este documento se comprende que las políticas de inclusión laboral abarcan a las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo, implementadas principalmente por los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social de la región. En la configuración descrita, los ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral pueden clasificarse, en un sentido amplio, según la tipología que se presenta en el diagrama 1. Allí se observa la variada composición de intervenciones desde la institucionalidad laboral hasta la especificidad de las políticas de mercado laboral, tanto pasivas como activas. Estas últimas serán abordadas en mayor profundidad conceptual en la sección siguiente.

Diagrama 1
Tipología de políticas de inclusión laboral



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Abramo, Cecchini y Morales (2019); CEPAL (2010); CEPAL-OIT (2014) y Ruesga y otros (2014).

II. Componentes y revisión conceptual de las políticas activas de mercado de trabajo para fomentar la inclusión laboral

Los enfoques de la teoría económica que enmarcan la implementación de las políticas activas hacen referencia a los tópicos que dan cuenta de fallas en el funcionamiento del mercado laboral, debido a la existencia de asimetrías de información, costos de ajuste y transacción en mercados que no son perfectamente competitivos y constituidos por una fuerza laboral heterogénea. En este sentido, los aspectos de eficiencia y equidad toman relevancia en diferentes temas como la teoría de búsqueda de empleo y los servicios de intermediación laboral, la asignación de recursos y acceso al crédito, la teoría del capital humano y el rol de la capacitación laboral, así como los tópicos de la demanda de trabajo relacionados con la creación directa de empleo transitorio y los subsidios para el sostenimiento del empleo privado (Kluve y otros, 2016 y 2017; Escudero y otros 2018; González-Velosa, 2021).

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT en español y ALMPs por su sigla en inglés) son intervenciones que, desde el Estado y en ocasiones en conjunto con el sector privado, se utilizan para disminuir los efectos de las fallas del mercado laboral anteriormente mencionadas, pero que, de manera primordial, buscan propiciar la inserción laboral en mejores condiciones y reducir el desempleo. Si bien se puede establecer una definición general, los ámbitos de aplicación inciden en variaciones de la configuración de los componentes y formas de intervención según los contextos institucionales y socioeconómicos de los países. De allí la importancia de desarrollar herramientas conceptuales y un marco común de análisis que se ajuste de manera más apropiada a las especificidades de los países de la región (OIT, 2016).

Esta necesidad de un análisis contextualizado en América Latina responde a que el origen de las PAMT se ubica en los países de la OECD y, por tanto, los análisis dan cuenta, en su mayoría, de un debate centrado en las características económicas y laborales de dichos entornos. Allí, las políticas activas toman fuerza durante la década de los años noventa, cuando se registró un aumento importante del desempleo de larga duración, especialmente juvenil, además de desequilibrios entre la oferta y demanda de trabajo. El propósito era limitar los desincentivos al trabajo y hacer que los ingresos del trabajo fueran más relevantes que los subsidios por desempleo (OIT, 2016; Martín, 2015).

Las enseñanzas de las aplicaciones y resultados de las PAMT en países desarrollados también muestran lecciones interesantes para América Latina. No obstante, deben considerarse las diferencias en la estructura de los mercados de trabajo, que implican necesidades distintas y por tanto se han implementado políticas que difieren en su alcance, diseño e institucionalidad. Por ello, en los países de la región, estas políticas plantean desafíos que van más allá de mantener activas a las personas en el mercado de trabajo, de aumentar las posibilidades de inserción laboral o reducir el desempleo.

En este sentido, se ha podido observar que en América Latina las PAMT en general buscan incrementar las posibilidades de acceder a un empleo, obtener ingresos laborales más altos, mejorar la calidad de los trabajos a los que se accede en términos de formalidad, horas trabajadas y duración en el empleo, ayudando en el desarrollo y actualización de las habilidades y competencias de los trabajadores.

Asimismo, han buscado promover e incentivar la creación de nuevos puestos de trabajo o apoyar el sostenimiento de los existentes, mejorar los mecanismos de ajuste entre la oferta y la demanda en el mercado laboral y facilitar la conexión más eficiente en los procesos de búsqueda de empleo y contratación, así como disminuir los costos de búsqueda laboral, sosteniendo los ingresos de los trabajadores en condiciones de vulnerabilidad durante los periodos de pérdida de empleo.

Esta multiplicidad de objetivos y formas de intervención inciden en el bienestar tanto de los participantes de manera individual como en el bienestar social con las políticas enfocadas en el desarrollo comunitario y de infraestructura local, contribuyendo indirectamente a reducir la incidencia de la pobreza y la desigualdad (Escudero y otros, 2018).

Debido a la multiplicidad de objetivos descritos no es fácil una clasificación mutuamente excluyente entre los diferentes programas que hacen parte de las PAMT. Por el contrario, muchas de las políticas implementadas en la región tienen diversos componentes en líneas de acción que se proponen abordar problemáticas distintas para obtener diferentes impactos en la población cubierta y de manera agregada en lo social. No obstante, en este documento se plantean cinco grandes agrupamientos para los diferentes tipos de políticas activas del mercado de trabajo, siguiendo las clasificaciones propuestas por la CEPAL (2010, 2012), CEPAL/OIT (2014), OIT (2016), Abramo, Cecchini y Morales (2019) y Tromben, Villanueva y Caillaux (2023)¹; a saber: políticas con énfasis en la oferta, en la demanda y servicios de intermediación laboral.

A. Políticas con énfasis en la oferta

1. Capacitación, nivelación de estudios y retención escolar

Los programas de capacitación técnico-profesional y formación para el trabajo buscan mejorar las habilidades y conocimientos de las personas trabajadoras, tanto en sus capacidades técnicas como socioemocionales, incorporando a veces el proceso de certificación de competencias laborales.

En algunos casos, están dirigidos a una población objetivo particular, como jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, poblaciones de bajo nivel socioeconómico o la intersección de estas dimensiones, y que se encuentren o no en situación de desempleo. Aunque las capacitaciones suelen ser de corta duración, también pueden implementarse en el marco de políticas más amplias de protección social con transferencias de ingreso que buscan, por ejemplo, que las personas adultas completen los ciclos de educación formal básica obligatoria (educación primaria y secundaria).

El objetivo es mejorar las posibilidades de inserción laboral en un empleo de mejor calidad en términos de formalidad e ingresos. Además, en el contexto actual de rápidos cambios en los procesos productivos, los programas de capacitación son claves para sustentar las posibilidades de transición entre sectores y ocupaciones ante los cambios en las demandas de competencias y calificaciones.

¹ Estos trabajos difieren parcialmente de la clasificación de la OCDE, aunque en líneas generales tienden a abarcar los mismos tipos de intervención modificando algunos de los nombres de las categorías.

Por otra parte, en esta categoría se clasifican los programas que tienen por objetivo la nivelación de estudios y retención escolar mediante la implementación de acciones orientadas a la nivelación académica y la permanencia en el sistema educativo. Esto permite garantizar que adolescentes, jóvenes y adultos con menores recursos económicos o con escasa conexión con la educación formal tengan oportunidades de acceder, continuar y culminar sus estudios con el objetivo de insertarse en el mercado laboral (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

B. Políticas con énfasis en la demanda

1. Generación indirecta de empleo: subvenciones al empleo privado en relación de dependencia

El objetivo de este tipo de políticas es sostener o incrementar la demanda de trabajo mediante estímulos a las contrataciones por medio de una reducción a las empresas de los costos laborales y de la asignación de subsidios a la nómina para el pago de los salarios. Por una parte, el propósito puede ser mantener y proteger los empleos formales existentes, especialmente en momentos de recesiones económicas, como las que se experimentaron en 2008 con la crisis financiera internacional o la crisis generada por la pandemia de COVID-19 en el año 2020. Por otro lado, el objetivo puede ser impulsar la creación de nuevos puestos de trabajo en general o destinados a grupos poblacionales específicos, como jóvenes, mujeres o personas en situación de vulnerabilidad.

En relación con este último punto, las intervenciones con subsidios a la contratación pueden tener un gran potencial para redireccionar la contratación hacia trabajadores en desventaja sobre los que las empresas pueden no obtener información comprobable o relevante, como desempleados de larga duración, jóvenes o mujeres sin experiencia o personas migrantes. No obstante, se ha planteado que existen algunos riesgos que involucran los subsidios a la contratación relacionados con la pérdida de peso muerto y el efecto sustitución. El primero está asociado con la creación de puestos de trabajo que se hubieran generado incluso en la ausencia del subsidio al salario o la reducción de costos. El segundo, tiene que ver con el riesgo de despido de trabajadores no elegibles por la subvención, y que son reemplazos por personal que puede ser subsidiado por la política, como con efectos de desplazamiento entre puestos de trabajo no elegibles y promovidos. Estos efectos no buscados pueden resultar en políticas muy costosas y poco efectivas, por lo que el diseño en cuanto a montos subvencionados, perfiles de las empresas y trabajadores, y duración de las intervenciones, deben ser ajustados al contexto crítico que se busca atender (Bertranou y Paz 2007, Samaniego 2002, Brown, 2015, OIT, 2016).

2. Apoyo al trabajo independiente/incentivos al microemprendimiento

Estas políticas tienen como objetivo sustentar el desarrollo de actividades por cuenta propia, microemprendimientos o por medio de cooperativas, a través del apoyo financiero, logístico, técnico y en algunos casos mediante la entrega directa de maquinaria y equipo. Este tipo de intervenciones pueden ayudar a compensar las amplias dificultades de acceso al crédito formal que existe en la región.

Los perfiles de los destinatarios de estas políticas son variados. Por un lado, pueden ser personas de mayor nivel formativo y experiencia y, por otro, aquellos en condición de menor experiencia y calificación. De allí que las formas de acompañamiento técnico y financiero difieran en monto, duración y vinculación, en función también de la magnitud de los proyectos.

3. Generación directa de empleo: programas de empleo público

Estas intervenciones se caracterizan por su despliegue especialmente contracíclico, aunque no necesariamente. El objetivo, por un lado, es generar desde el sector público puestos de trabajo de manera directa para compensar las deficiencias en la dinámica de creación en el sector privado y,

por otro, mantener activas y vinculadas a las personas con el mercado laboral. La creación de estos puestos de trabajo se da en general en proyectos de desarrollo comunitario y de infraestructura local, así como también en la conformación de actividades productivas asociadas en cooperativas de trabajo. En este sentido, buscan además objetivos relacionados con el alivio de la pobreza y el aumento de los niveles de protección social. Este tipo de políticas también han sido asociadas a los programas denominados "*workfare*", que tienen el propósito de brindar una transferencia monetaria condicionada a la realización de actividades laborales que, además, en muchos casos se combina con actividades de capacitación, formación o terminación del ciclo educativo formal.

C. Servicios de intermediación laboral

En esta categoría se encuentran las actividades y recursos destinados a facilitar la vinculación entre la oferta y la demanda de trabajo; es decir, acercan buscadores de empleos y vacantes disponibles mediante la disminución de asimetrías de información, especialmente por medio de la introducción de nuevas y mejores tecnologías de generación y procesamiento de datos. Estos servicios actúan como intermediarios entre ambas partes tratando de ajustar las necesidades y requerimientos de las empresas con las habilidades, calificaciones y competencias de los solicitantes de empleo.

En síntesis, este tipo de PAMT se propone ofrecer información sobre puestos de trabajo en el mercado, brindar asistencia a las personas que buscan empleo y apoyar a las empresas para la selección y el reclutamiento, así como orientar durante los periodos de desempleo para remitir a procesos de capacitación según el perfil del trabajador y los requerimientos del mercado. En este sentido, es notable cómo las diferentes PAMT pueden interactuar teniendo objetivos compartidos. Los servicios de intermediación en algunos casos pueden tener instrumentos que vinculen los componentes pasivos y activos, como la capacitación, el empleo público y el apoyo en la transición a puestos formales en el sector privado (desde programas de transferencias o de empleo público).

III. Situación regional de las políticas activas de mercado de trabajo para la inclusión laboral

En respuesta a la situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social que enfrentan algunas personas jóvenes y adultas en edad de trabajar, los países han implementado una serie de políticas activas del mercado del trabajo con el objetivo de fomentar su inclusión laboral, en el marco de sus sistemas de protección social. Estas políticas han sido diseñadas para hacer frente a los impactos derivados de crisis económicas y han demostrado ser especialmente relevantes en momentos clave de la historia reciente.

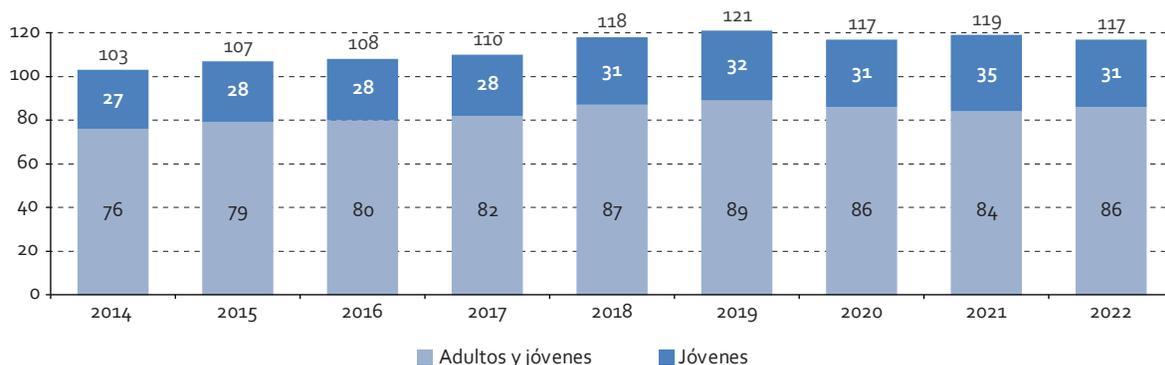
Uno de los ejemplos más destacados es el desarrollo de programas de empleo directo como respuesta a la crisis de la deuda de los años ochenta. En ese momento, los países implementaron medidas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis en la población más vulnerable. Estos programas se centraron en brindar oportunidades de trabajo a personas en situación de pobreza y exclusión social, permitiéndoles mejorar sus condiciones de vida y acceder a recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Más recientemente, la pandemia de COVID-19 generó una crisis económica global sin precedentes. Ante esta situación, los países adoptaron medidas para mitigar los efectos negativos en la población, en particular en aquellos grupos más afectados, como los jóvenes y adultos en situación de vulnerabilidad. Estas medidas incluyeron programas sociales orientados a promover la inclusión laboral, brindando oportunidades de empleo y capacitación a quienes se encontraban en situación de pobreza o exclusión social como resultado de la pandemia (Atuesta y Van Hemelryck, 2022).

Durante el periodo 2014-2022 se observa un incremento en el número de programas de inclusión laboral en 22 países de la región². La implementación de estos programas ha sido llevada a cabo

² La Base de datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) reúne información sobre los programas de inclusión laboral implementados por los países de América Latina y el Caribe orientados a jóvenes y adultos en edad de trabajar que se encuentran en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión social (disponible [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>). Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En esta sección se incluye la información de los programas identificados hasta diciembre de 2022.

principalmente por los ministerios de trabajo y ministerios de desarrollo social de cada uno de los países³. En el período de tiempo analizado, estos programas se incrementaron de 103 en 2014 a un máximo de 121 programas en 2019. Si bien se verifica una disminución posterior al año 2019, en el último año analizado se contabiliza un total de 117 programas. Esta tendencia puede atribuirse a que algunos países han avanzado en integrar sus acciones en materia de políticas activas del mercado del trabajo para la población en situación de mayor vulnerabilidad a través de programas unificados, evitando así la fragmentación de las intervenciones⁴ (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina y el Caribe (22 países)^a: número de programas de inclusión laboral identificados^b entre 2014 y 2022



Fuente: N. Figueroa y R. Holz, "Las persistentes brechas de protección social en la región" en C. Robles y R. Holz (coords.), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie de Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (en prensa) a partir de información de "la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b En la estimación de programas se incluyen programas de transferencias condicionadas que permiten a sus destinatarios el acceso a prestaciones de programas de inclusión laboral. En particular, se considera Prospera de México (2014-2019), Progresando con Solidaridad de la República Dominicana (vigente desde 2012) y Comunidades Solidarias de El Salvador (2005-2016). La estimación no incluye las nuevas medidas de transferencias monetarias y en especie de emergencia ante la pandemia de COVID-19 con componentes de inclusión laboral.

Las políticas de inclusión laboral en América Latina han sido diseñadas considerando las necesidades de diferentes etapas de la trayectoria de vida, centrándose especialmente en las personas desempleadas o que trabajan en empleos informales. Es importante destacar que, en 2022, aproximadamente uno de cada cuatro de los 117 programas identificados se enfocó en promover la inclusión laboral de los jóvenes. A lo largo de todo el período analizado, esta focalización se ha mantenido constante, representando alrededor del 25% del total de los programas. Aunque no se observa un énfasis creciente en los programas dirigidos específicamente a los jóvenes, la evidencia demuestra que este grupo enfrenta dificultades recurrentes en los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe. Este grupo poblacional enfrenta altas tasas de desempleo e informalidad, así como una mayor interrupción de la participación laboral a causa de las frecuentes entradas y salidas de la fuerza de trabajo, principalmente asociadas a su ocupación en actividades precarias y de baja calificación. Este diagnóstico implica varios desafíos para la implementación de políticas activas del mercado de trabajo dirigidas a las y los jóvenes en el marco de las actuales transformaciones tecnológicas y productivas. En un contexto que demanda habilidades digitales en constante aumento y nivel de complejidad, la formación y capacitación emerge como un elemento esencial para mitigar la

³ Para más información véase sección sobre Institucionalidad laboral de este documento.

⁴ Un ejemplo de esto es el Programa Nacional de Inclusión Socio productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo" de la Argentina, que unifica a los programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario en una única iniciativa.

brecha digital y de competencias entre los jóvenes de distintas situaciones socioeconómicas (OIT, 2023). En este sentido, resulta fundamental implementar políticas y programas que brinden oportunidades de empleo adecuadas a las y los jóvenes, considerando sus características y necesidades particulares. Esto implica la generación de empleos formales de manera directa o indirecta y la promoción de la educación y capacitación específica, así como el apoyo al emprendimiento y la creación de nuevos proyectos laborales.

La inclusión laboral juvenil se presenta como un desafío clave a enfrentar por parte de los países de América Latina y el Caribe para lo cual en los últimos años se han implementado una variedad de programas que permiten disminuir los obstáculos de acceso al mercado laboral por parte de esta población. Entre los programas vigentes en el año 2022 y enfocados en esta población destacan el "Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)" (desde 2014) el cual se centra en apoyar la finalización de la educación obligatoria, fomentar la educación superior, la formación técnico-profesional y la realización de capacitaciones laborales. El programa está destinado a adolescentes y jóvenes entre 16 y 24 años que cursen enseñanza primaria y secundaria, o que se encuentren inscritos en estudios de nivel superior, terciario o cursos de formación profesional y cuyos ingresos familiares sean menores a tres Salarios Mínimos, Vitales y Móviles (SMVM). En este país también destaca el programa "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo" (desde 2008), cuyo objetivo es generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de la participación en distintas actividades de capacitación y orientación laboral, por las cuales reciben un incentivo económico mensual según la prestación en la que participan. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, se ha promovido el programa "Soy Joven BDP" (desde 2018), que ofrece créditos para financiar ideas de negocio e impulsar la actividad productiva de jóvenes bolivianos.

El "programa Aprendices" (Formación en el Puesto de Trabajo) (desde 2006) de Chile entrega un subsidio a la contratación y capacitación, buscando promover el ingreso de jóvenes entre 15 a 25 años a la fuerza laboral. Esto se realiza mediante la bonificación del 50% del ingreso mínimo mensual y de un bono de capacitación que recibe la empresa por cada joven contratado. También destaca el "programa Yo Trabajo-Jóvenes" (desde 2007) dirigido a jóvenes que viven en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social que presentan dificultades para desarrollar sus capacidades productivas. Este programa tiene por objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad y lograr la inserción laboral de los jóvenes; para ello se realizan asesorías técnicas de formación para el trabajo y se apoya el desarrollo de un plan para acceder al mercado laboral.

En el caso de Colombia, en 2019 se introdujo el programa "Sacúdete" el que se enfoca en el fortalecimiento de habilidades y la estructuración de proyectos de vida. Para ello, acompaña a adolescentes y jóvenes mediante la identificación de sus talentos, la promoción efectiva de sus derechos y la prevención de riesgos que vulneran su desarrollo. El programa señala que esto se da a partir de la implementación de diversas metodologías que permiten el desarrollo de proyectos innovadores para la transformación de territorios y el fortalecimiento de emprendimientos locales.

En el Uruguay destaca el "Yo Estudio y Trabajo" (2012) que brinda a jóvenes de 16 a 20 años su primera experiencia en el ámbito laboral, buscando facilitar la adaptación al mundo del trabajo, garantizando que continúen con su formación educativa y otorgándoles la oportunidad de adquirir habilidades transversales relacionadas con el entorno laboral en el que se desarrollan. Entre otras, destacan la promoción de habilidades como la orientación hacia sus metas, la colaboración en equipo y la capacidad de adaptación y flexibilidad.

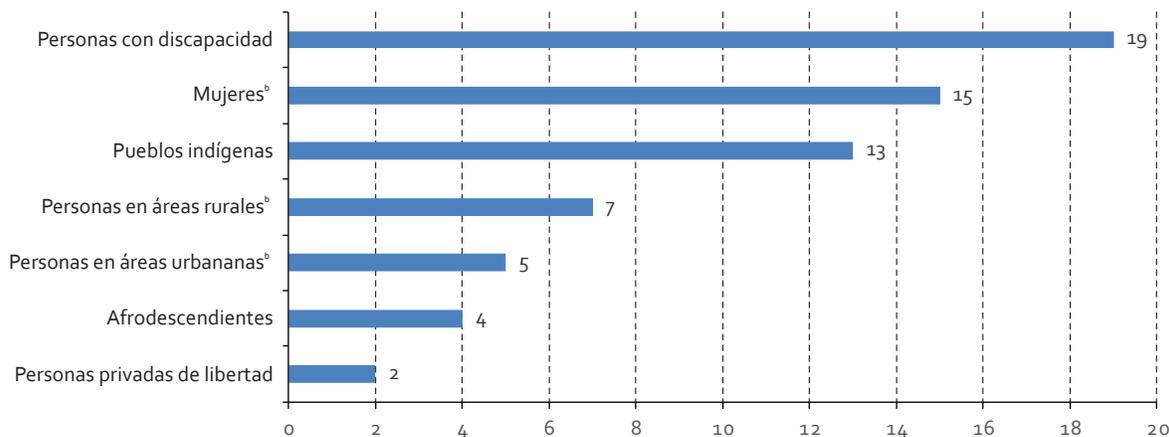
Entre los programas de mayor duración que promueven la inclusión laboral juvenil en la región vigentes hasta la actualidad, se encuentra el "Projeto Amanha (Capacitacao E Monitoramento Da Juventude Rural)" del Brasil creado en 1993, cuyo objetivo es la promoción de la organización y formación de jóvenes rurales matriculados en instituciones de educación formal. El programa capacita a los participantes para obtener su primer empleo con autonomía y diversas habilidades y su objetivo es alcanzar su inserción en actividades productivas que contribuyan económicamente a su comunidad (explotaciones agrícolas, agroindustriales y familiares). En Panamá, el "Programa Padrino Empresario" (desde 2000) ha estado funcionando durante más de dos décadas ofreciendo a los adolescentes la oportunidad de capacitación laboral en empresas patrocinadoras. Esta medida busca promover la creación de empleo, la empleabilidad de los jóvenes y el emprendimiento e igualdad de oportunidades.

Por otro lado, programas recientes como “Jóvenes construyendo el futuro” (desde 2019) de México busca promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral. Este programa entrega a los participantes una beca mensual y seguro médico a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para que puedan capacitarse laboralmente en algún centro de trabajo de su elección hasta por 12 meses. Según cifras de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, el programa supera los 2.5 millones de jóvenes participantes. En el caso del Paraguay, el programa “Primer Empleo” creado en 2021 prepara a los jóvenes en su ingreso al mercado laboral mediante un programa de formación que incluye temas como expresión oral y escrita, oratoria para mejorar la comunicación, desarrollo de competencias y habilidades blandas, orientación laboral, vocacional y profesional, además de informática (introducción a Word y Excel). También se contempla la realización de pasantías laborales remuneradas y la incorporación de los participantes a la Bolsa de Empleo que administra el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Finalmente, el “programa jóvenes y MIPYMES (Te Sumo)” de la Argentina se implementó en 2021 buscando unir los recursos de los Programas de Formación Profesional y de Promoción del Empleo con las políticas y herramientas de promoción y financiamiento a las micro, medianas y pequeñas empresa. Esto, con el objetivo de promover la creación de nuevas fuentes de producción y de nuevos puestos de trabajo mediante incentivos a la contratación de jóvenes en estas empresas.

En relación con las diversas iniciativas existentes que ofrecen programas diseñados para abordar las necesidades de poblaciones específicas que enfrentan múltiples barreras en su acceso al mercado laboral, los datos del gráfico 2 muestran que, de los programas activos identificados en 2022, 19 se orientan hacia la inclusión laboral de personas con discapacidad. Además, se identifican 15 programas con un enfoque prioritario o exclusivo hacia la inclusión laboral de mujeres. En la misma línea, 13 programas se centran en personas pertenecientes a Pueblos Indígenas y cuatro programas incluyen a personas afrodescendientes. Además, se observa un número similar de iniciativas para residentes en zonas rurales y urbanas, con siete y cinco programas, respectivamente. Aunque es alentador que los países reconozcan y aborden la matriz de desigualdad social en el diseño e implementación de sus intervenciones, es evidente que aún hay desafíos por enfrentar. En ese sentido, es imperativo ampliar las acciones afirmativas que superen barreras de acceso y aseguren la inclusión laboral de grupos que enfrentan sistemáticamente una serie de desigualdades, discriminación y exclusión en distintos niveles. En síntesis, es crucial continuar promoviendo y robusteciendo iniciativas que fomenten la inclusión laboral de estas poblaciones.

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (21 países)^a: número de programas de inclusión laboral identificados según poblaciones^b, 2022



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en base a la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe (disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>).

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Se considera que los programas de inclusión laboral identificados que realizan acciones para la inclusión laboral femenina, para personas en áreas rurales y áreas urbanas son exclusivos para estos grupos.

Las mujeres presentan desigualdades históricas en el acceso al mercado de laboral y enfrentan deficiencias en la calidad de los trabajos a los que acceden. A pesar de que la recuperación del empleo femenino ha registrado una intensidad mayor en comparación con el empleo masculino durante la pospandemia, aún persisten importantes brechas laborales por género. Es así como, en el tercer trimestre de 2022, la tasa de participación laboral femenina en la región fue 23 puntos porcentuales inferior a la de los hombres (51,8% frente a 74,5%, respectivamente) (OIT, 2023).

En este contexto se hace ineludible la necesidad de priorizar y potenciar la implementación de políticas activas del mercado de trabajo que incorporen la perspectiva de género. El diseño integral de estas intervenciones debe tener como objetivo principal la superación de los diversos obstáculos que enfrentan las mujeres para acceder al mercado laboral en puestos de trabajo de calidad y conforme a las demandas actuales, prestando especial atención a las mujeres con niveles educativos más bajos y en situaciones socioeconómicas de vulnerabilidad. Pese a las brechas en esta materia, es posible identificar esfuerzos en esta materia en solo 8 países de la región: Brasil, Chile, Costa Rica, México, Nicaragua, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela.

Entre los programas implementados para superar las barreras que enfrentan las mujeres en su acceso al mercado laboral vigentes en el año 2022, Chile ha sido uno de los países más proactivo en este tipo de intervenciones. Ejemplos de ello son los “programas de Desarrollo de Competencias Laborales” (desde 2005) y el “Bono al Trabajo de la Mujer” (desde 2009) que buscan resolver la baja inserción laboral de mujeres con alta vulnerabilidad socioeconómica. Otros programas como “Mujer Emprende” (desde 2015) y “Mujeres rurales” (desde 1992) están orientados a fortalecer las capacidades emprendedoras y productivas de las mujeres, ya sea mediante fondos no reembolsables o a través de la promoción laboral con el acceso a microcréditos. El “Programa 4 a 7” (desde 2011) busca resolver el escaso acceso a servicio de cuidado infantil en niñas y niños, en el horario de 4 a 7 de la tarde, situación que incide en que las mujeres vean limitadas sus posibilidades de participar en el mercado laboral.

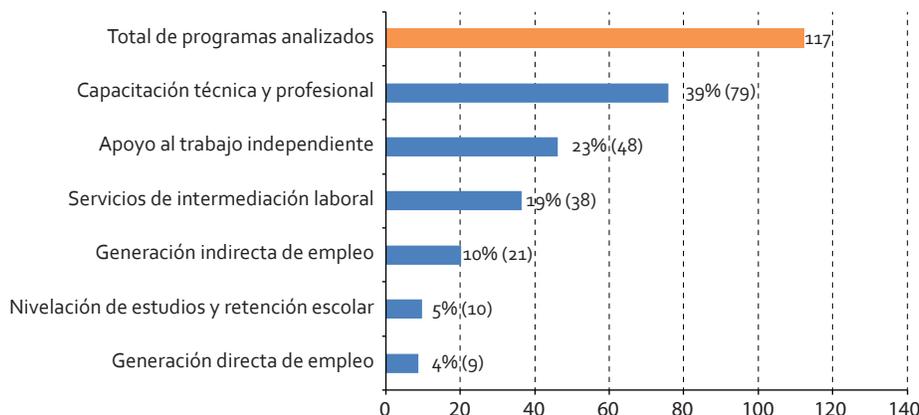
En el caso de Costa Rica, el país ha impulsado el “Fondo Fomento de Actividades Productivas y de Organización de Mujeres” (desde 2013). Este programa entrega un fondo no reembolsable para premiar la trayectoria empresarial de las mujeres que cuentan con una actividad productiva con al menos un año de generación de ingresos.

Por su parte, México cuenta con el programa “Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE)” que se orienta a contribuir a la generación de empleo e ingreso de mujeres emprendedoras con 18 años o más, a través del apoyo y seguimiento de los proyectos productivos de la población participante. En una línea similar, Nicaragua ha implementado iniciativas como el “Programa Microcrédito Usura Cero” y el “Programa Productivo Alimentario”, ambos desde 2007. Estos programas tienen enfoques complementarios, desde fomentar el acceso al microcrédito a mujeres emprendedoras urbanas que carecen de garantías para acceder a los créditos de la banca comercial y educación financiera, hasta mejorar las capacidades productivas de pequeños productores rurales. Una iniciativa similar se implementa en el Paraguay, mediante el programa “Mujeres Emprendedoras de la Agricultura Familiar” (desde 2013) cuyo propósito es contribuir a la autonomía económica de las mujeres a través de la promoción laboral mediante el acceso a microcréditos para iniciativas productivas y comerciales bajo la modalidad de fondos rotatorios. Finalmente, en la República Bolivariana de Venezuela, “Soy Mujer” (desde 2016) es un programa de inclusión financiera para superar la pobreza que tiene como población objetiva a las iniciativas de mujeres que desarrollan o desean emprender actividades socioproductivas de forma individual o colectiva.

En cuanto a los diferentes tipos de políticas activas del mercado de trabajo para la inclusión laboral, las acciones de capacitación técnica y de apoyo al trabajo independiente son las intervenciones más utilizadas en las estrategias implementadas en los países de la región. De los 117 programas de inclusión laboral identificados en 2022, 79 (39%) corresponden a capacitación técnica y profesional. Por su parte, los programas de apoyo al trabajo independiente representan el 23% del total, es decir, 48 programas. En menor proporción se han implementado programas orientados a la generación indirecta de empleo

(21 programas, 10%), nivelación de estudios y retención escolar (10 programas, 5%) y generación directa de empleo (9 programas, 4%). Finalmente, los programas que proveen servicios de intermediación laboral a sus participantes constituyen el 19% del total, equivalente a 38 programas (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
América Latina y el Caribe (21 países)^a: componentes de los programas de inclusión laboral, 2022
(En porcentajes y número de programas)



Fuente: N. Figueroa y R. Holz, "Las persistentes brechas de protección social en la región" en C. Robles y R. Holz (coords.), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie de Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (en prensa), a partir de información en base a la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

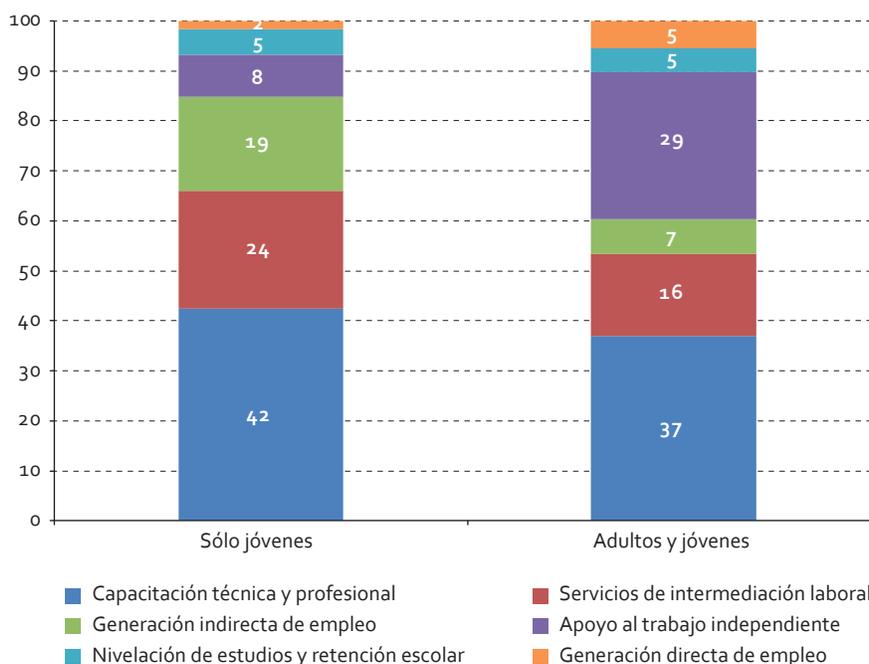
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Tal como se observa en el gráfico anterior, los programas de inclusión laboral actúan en múltiples ámbitos abordando las diversas necesidades de la población. Al actuar de esta manera, se parte de la noción de que estas estrategias, al abarcar distintas áreas, buscan reducir de manera más efectiva los obstáculos que enfrentan las personas en su proceso de inserción laboral, facilitando así su integración en el mercado de trabajo. De los 117 programas analizados, 46 poseen exclusivamente un ámbito de intervención y 70 comprenden de dos a cinco tipos de ámbitos. Ninguno de los programas identificados cubre la totalidad de los seis ámbitos de acción. Entre los programas que abarcan un mayor número de ámbitos de acción destaca la iniciativa Jóvenes con "Más y Mejor Trabajo" de la Argentina, que implementa sus acciones en cinco de los ámbitos. En particular, tiene como objetivo promover la inclusión social y laboral a través de la participación en distintas actividades de capacitación y orientación laboral; entre estas se encuentran: cursos de introducción al trabajo, cursos de apoyo a la empleabilidad e integración social, participación en clubes de empleo, cursos de formación profesional, apoyo a emprendimientos independientes, acciones de entrenamiento para el trabajo y apoyo a la inserción laboral. También destacan el programa "Mujeres Jefas de Hogares" de Chile, el programa "Misión Impulso Joven" del Ecuador y el Programa "Beca Social" de Guatemala con la realización de acciones en cuatro ámbitos.

Los datos del gráfico 4 muestran que el enfoque de los programas de inclusión laboral varía dependiendo del grupo de edad al que se dirigen. En los programas destinados solo a las personas jóvenes, la capacitación técnica y profesional es el componente principal, representando el 42% del total de programas enfocados en esta población. Los servicios de intermediación laboral constituyen el 24%, seguidos de los programas de generación indirecta de empleo (19%) y de apoyo al trabajo independiente (8%). La nivelación de estudios y retención escolar comprende el 5% de los programas, mientras que la generación directa de empleo representa solo el 2%. En el caso de los programas destinados tanto a adultos como a jóvenes, la capacitación técnica y profesional también ocupa un lugar destacado, aunque

con un porcentaje menor (38%). En este grupo de programas, aquellos con acciones de apoyo al trabajo independiente representan el 29%⁵, seguido de los servicios de intermediación laboral con el 17%. La generación indirecta de empleo representa un 7%, mientras que la nivelación de estudios y retención escolar y la generación directa de empleo representan el 5% cada uno. Estos datos sugieren que, aunque se observa una diversidad de enfoques en los programas de inclusión laboral, la capacitación técnica y profesional son fundamentales en estos grupos, mostrando lo imperativo de adaptar las intervenciones no solo a las necesidades demandadas por el mercado laboral, sino también considerar la importancia de estas acciones a lo largo de la trayectoria de las personas. Por otra parte, resulta fundamental considerar en el diseño e implementación de los programas la demanda de competencias desde el sector productivo, así como las características futuras de la oferta laboral, permitiendo determinar con anticipación los campos y áreas de formación considerando transversalmente la perspectiva de género.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe (21 países)^a: componentes de los programas de inclusión
laboral según población objetivo, programas vigentes en 2022
(En porcentajes de programas)



Fuente: N. Figueroa y R. Holz, "Las persistentes brechas de protección social en la región" en C. Robles y R. Holz (coords.), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie de Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (en prensa) a partir de información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁵ Aunque el fomento del trabajo independiente puede ser una solución inmediata para la inclusión laboral, no garantiza siempre un ingreso constante ni condiciones laborales óptimas (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). En muchas ocasiones, se observa la presencia de sesgos de género en la formación, y no se aborda de manera suficiente el acceso a servicios financieros y al crédito. Este último es un obstáculo significativo para las poblaciones en situación de vulnerabilidad lo que demanda una atención prioritaria en los marcos de políticas públicas (Espejo y Espíndola, 2015).

IV. La situación del gasto público en políticas del mercado de trabajo en América Latina

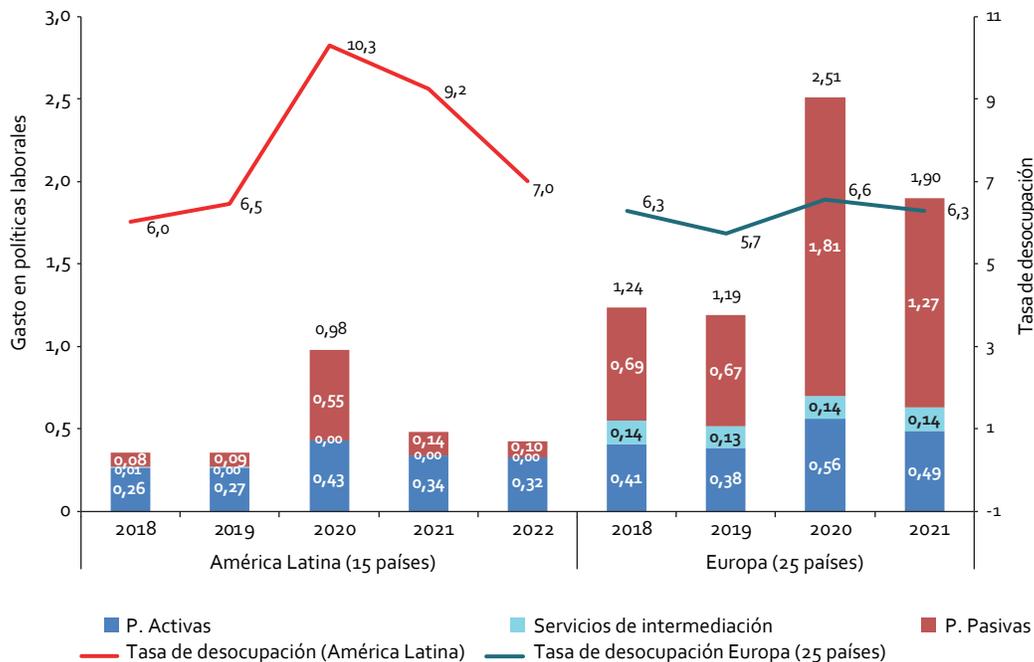
El gasto en políticas del mercado de trabajo (PMT) refiere al conjunto de recursos destinados para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, tanto del lado de la oferta como de la demanda de trabajo, a través de políticas activas, pasivas y de los servicios de intermediación laboral. El direccionamiento de recursos públicos a esta finalidad contribuye a menguar los costos sociales y económicos que enfrentan las personas afectadas por el desempleo, en condiciones de vulnerabilidad y desigualdad con brechas en la adquisición de competencias laborales y formación profesional. Asimismo, se pueden administrar de manera contracíclica ante crisis que afectan el funcionamiento de la economía en general y del mercado de trabajo en particular.

En promedio, el nivel de gasto se ha mantenido relativamente estable, pasando por un crecimiento importante en el año 2020 para luego contraerse y retornar a niveles ligeramente superiores a los años previos a la pandemia. Entre 2014 y 2019, el gasto en PMT promediaba en torno a un 0,37% del PIB. Para dicho periodo, el gasto en políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) alcanzó un promedio de 0,27%, mientras que para el caso de las políticas pasivas del mercado de trabajo (PPMT), éste se encontraba, en promedio, en el 0,09% del PIB. Cabe mencionar que el gasto en servicios de intermediación en la región es relativamente bajo y entre los años 2014-2019, se ubicaba en un 0,01% del PIB, aproximadamente⁶.

Específicamente, en 2020, durante la pandemia de COVID-19, se observa un aumento considerable en el gasto en PMT, pasando de un 0,36% del PIB en 2019 a un 0,98% en 2020. Dicho cambio se explica por la creación y ejecución de distintos programas de emergencia que buscaban atenuar los efectos en el mercado de trabajo que trajo la crisis.

⁶ Para información más detallada sobre el gasto en políticas del mercado de trabajo entre los años 2014 a 2019 véase Tromben, Villanueva y Caillaux (2023).

Gráfico 5
Gasto anual promedio en políticas del mercado del trabajo y desempleo en América Latina
(15 países)^a y Europa (25 países)^b en 2018-2022
(En porcentajes del PIB y de la fuerza de trabajo)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de países de América Latina y la Comisión Europea.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 15 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 25 países de Europa: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Noruega.

La última información disponible para Europa (25 países) corresponde a 2021.

Entre estos programas, fueron las PPMT las que experimentaron una mayor expansión en el gasto, pasando de un 0,09% en 2019 a un 0,55% en 2020. Este aumento se explica por dos vías: la gran cantidad de nuevos solicitantes para los servicios de auxilio por desempleo en los países que contaban con dichos sistemas antes de la pandemia y la creación de programas nuevos de emergencia para auxilio a los desempleados. Entre estos últimos se encuentran el "Saque Emergencial Do Fundo De Garantia Por Tempo De Serviço (Fgts)" del Brasil, "Auxilio a trabajador cesante por medio de las cajas de compensación ayuda social a población vulnerable" en Colombia o el "Fondo de protección del empleo" en Guatemala, entre otros.

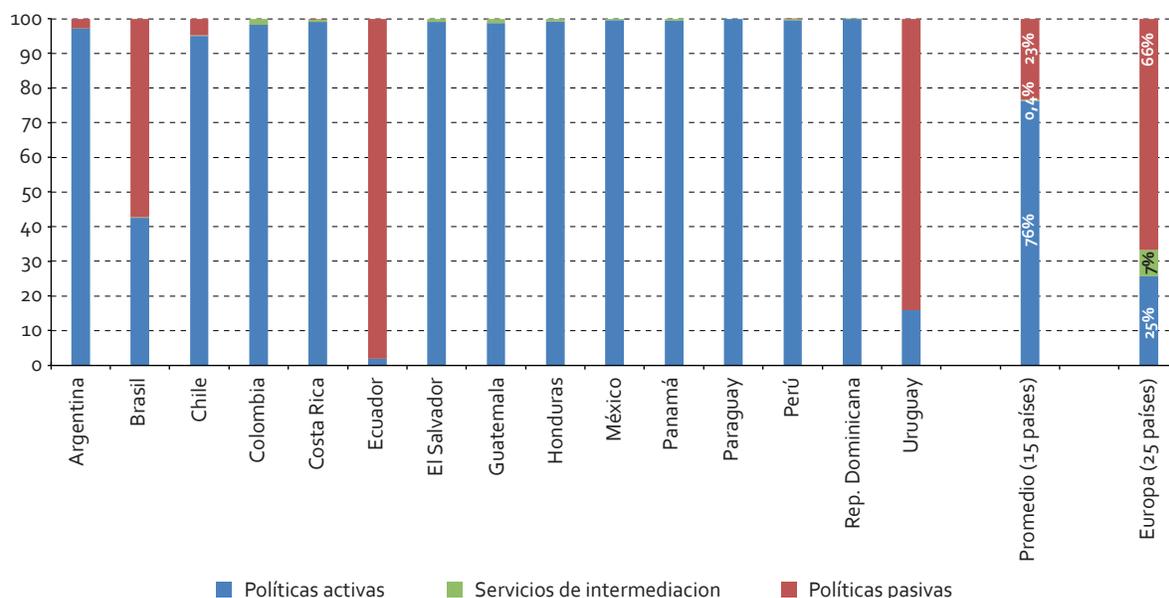
Por otra parte, el gasto en PAMT también registró una expansión en este periodo a causa de los efectos de la pandemia, pasando de un 0,27% del PIB en 2019 a un 0,43% en 2020. Si bien el aumento no fue de igual magnitud que para el caso de las PPMT, muchos de los países optaron por medidas activas para apaciguar la crisis socioeconómica. Esto se realizó a través de la creación de programas de emergencia⁷, como lo fue el "Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)" en la Argentina, el "Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares" en México y el "Programa de Apoyo al Empleo Formal" (PAEF) en Colombia, entre otros. Asimismo, en algunos países se expandieron programas ya existentes como es el caso del programa de Generación de oportunidades de empleo "Con Chamba vivís mejor" en Honduras o "Trabaja Perú" en el Perú.

⁷ Se estima que al menos el 80% de los países realizaron al menos una intervención de estas características (Gentilini y otros, 2021).

Después del año 2020, que representó el momento más agudo de la pandemia, se observó una reducción significativa en el gasto destinado a programas de mercado de trabajo (PMT), disminuyendo del 0,98% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2020 al 0,48% del PIB en 2021 y posteriormente al 0,42% del PIB en 2022. Este fenómeno se explica en gran medida por el cese de algunas de las políticas implementadas en el contexto de la crisis sanitaria, así como por la finalización de extensiones tanto verticales como horizontales de programas preexistentes. Conforme las medidas de confinamiento fueron progresivamente levantadas, la reincorporación al trabajo presencial y la reactivación de la actividad económica en general marcaron el camino hacia la recuperación, lo que influyó en la reducción del gasto en PMT.

En una visión comparativa, al observar lo ocurrido en el continente europeo durante la crisis por el COVID-19 se evidencia una tendencia similar, registrándose un alza en el gasto en PMT pasando de un 1,19% del PIB en 2019 a un 2,51% del PIB en 2020 para luego alcanzar un 1,9% del PIB en 2021. En términos de la distribución del gasto según tipo de políticas del mercado de trabajo, en el año 2022 los países europeos presentan una proporción considerablemente más alta en PPMT en comparación con los países de la región (66% frente a 23%). En contraste, el gasto en PAMT en América Latina es de alrededor del 76% y en Europa éste representa 25% del total (véase el gráfico 6).

Gráfico 6
Gasto por país en políticas activas y pasivas del mercado laboral de América Latina en 2022
(Como porcentaje del gasto total)



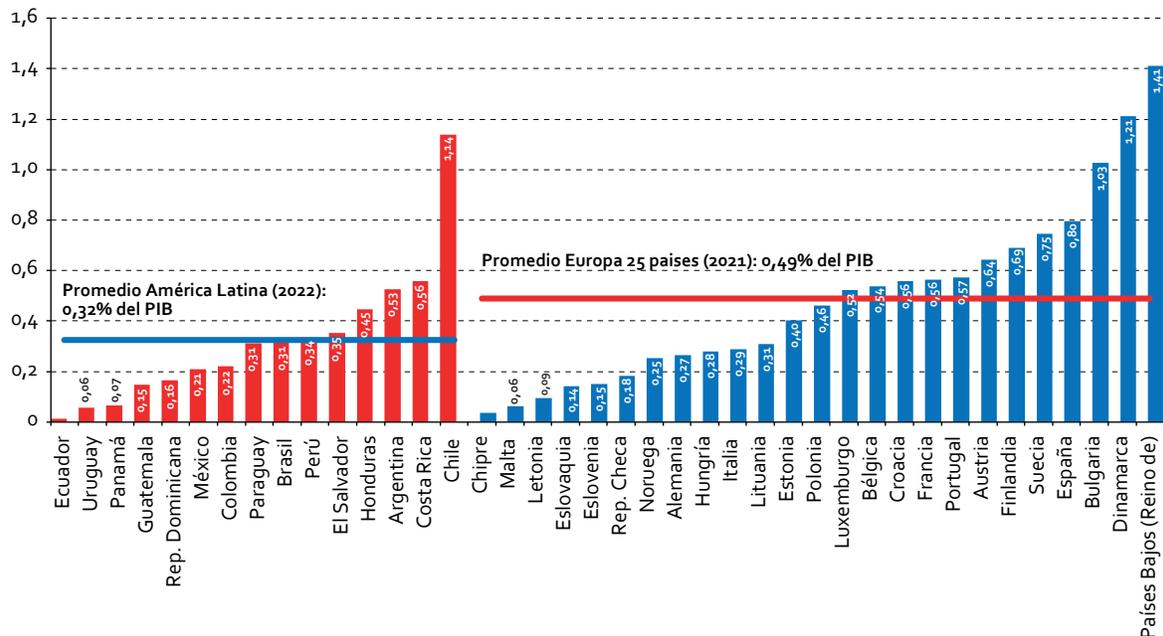
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países y la Comisión Europea.

Nota: Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 25 países de Europa: Bélgica, Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania, Estonia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Noruega. La última información disponible para Europa (25 países) corresponde a 2021.

Una de las razones que explica la diferencia en el predominio del tipo de políticas del mercado de trabajo entre ambas regiones es la amplia extensión y antigüedad de los sistemas de prestaciones por desempleo en los países europeos. En los países latinoamericanos los sistemas contributivos de seguro de desempleo tienen una cobertura muy baja debido tanto al diseño institucional de la protección y seguridad social como a la configuración de sus mercados laborales, con alta informalidad y elevada proporción del trabajo por cuenta propia y desprotegido (Asenjo y Pignatti, 2019; Duval y Loungani, 2019).

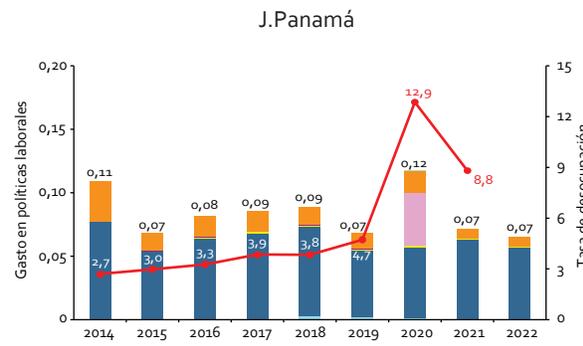
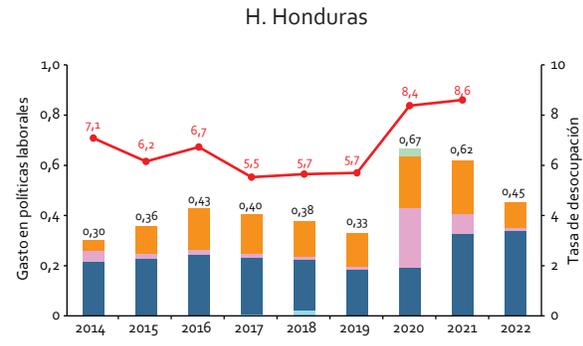
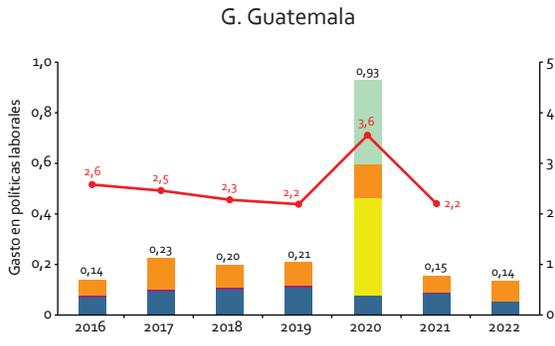
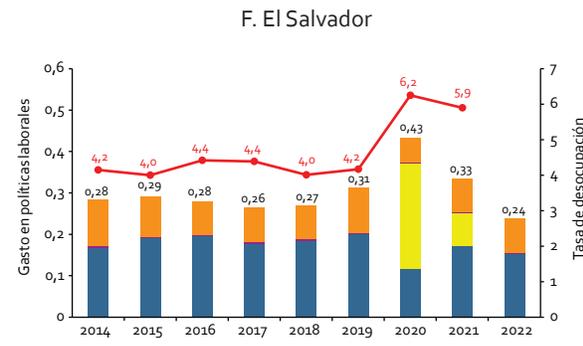
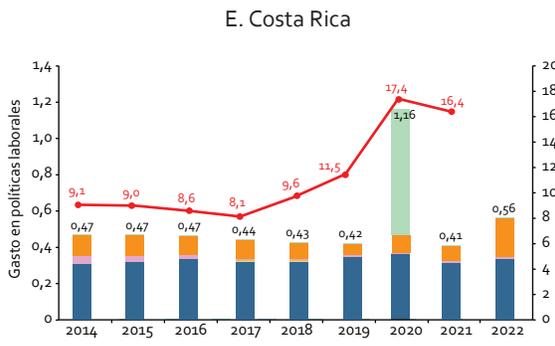
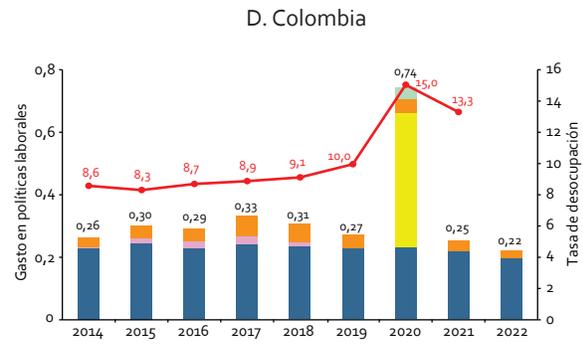
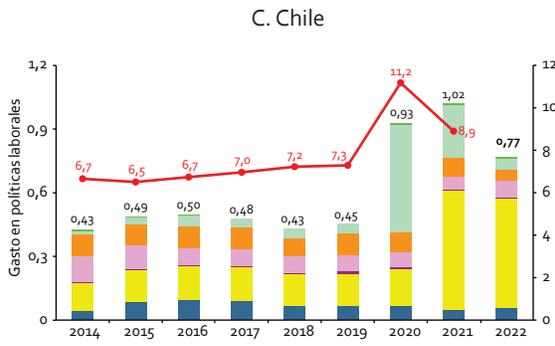
No obstante, el gasto específico en PAMT como porcentaje del PIB también es en promedio mayor para los países de Europa en comparación con los países de América Latina, 0,49% frente a 0,32% respectivamente en el año 2022 (véase el gráfico 7). Los países de América Latina que superan el promedio de gasto de los países europeos son Chile con programas como el "IFE Laboral", Costa Rica con "PRONAMYPE" y la Argentina con "Potenciar Trabajo".

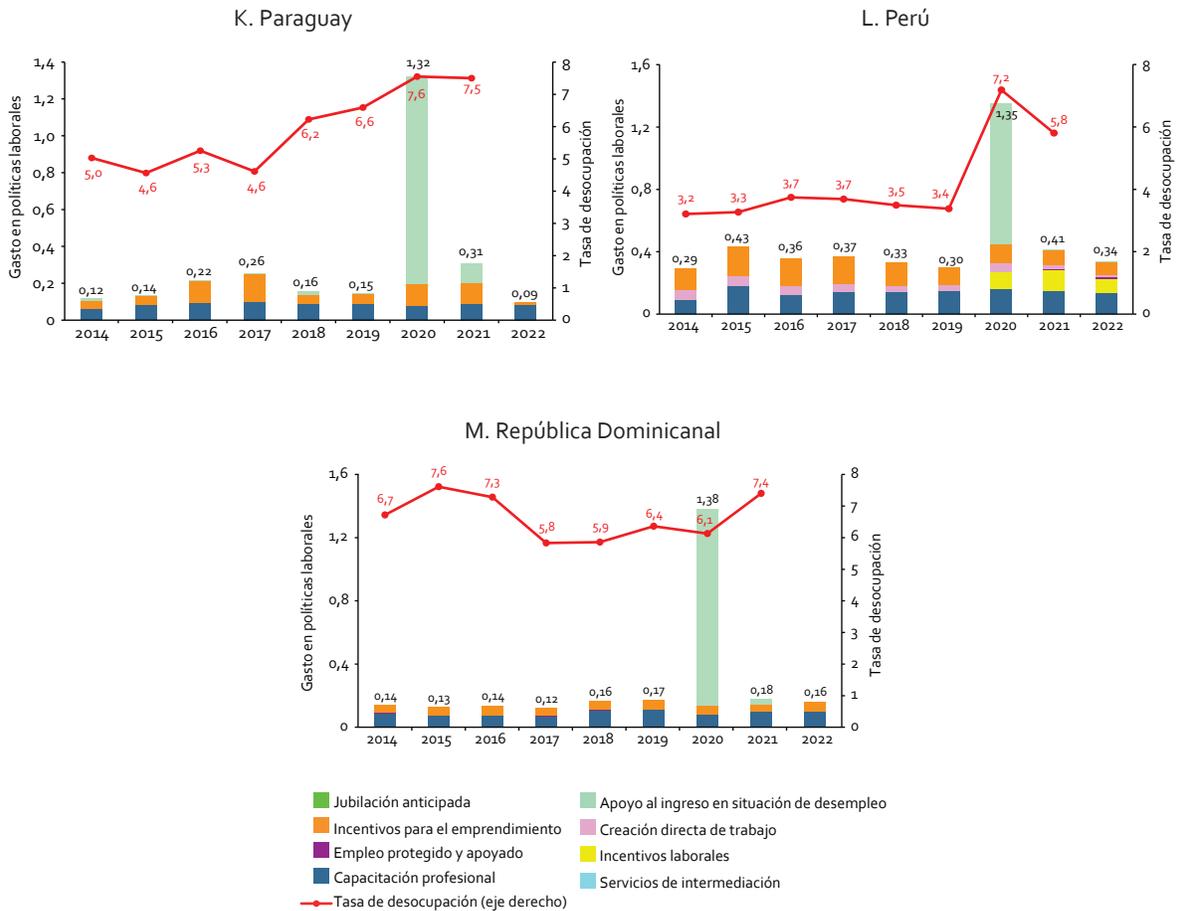
Gráfico 7
Gasto anual en políticas activas del mercado del trabajo en América Latina (15 países) 2022
y Europa (25 países) 2021 por país
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países de América Latina y la Comisión Europea.
Nota: La última información disponible para Europa (25 países) corresponde a 2021.

La distribución porcentual de gasto en políticas activas del mercado de trabajo según el tipo de intervención se mantuvo estable entre 2014 y 2019 (véase el gráfico 8). Las políticas de capacitación tienen el mayor porcentaje de participación del gasto, seguido por los programas de incentivos para el emprendimiento. En el año 2020, dadas las características excepcionales de la pandemia que implicaron un shock económico de oferta y demanda, se modificó la distribución del gasto en políticas activas, adquiriendo mayor relevancia las políticas pasivas de apoyo al ingreso en situación de desempleo y las políticas de incentivos laborales. La configuración de los mercados de trabajo en América Latina con alta informalidad laboral y trabajo por cuenta propia de baja productividad implicó una severa pérdida de ingresos laborales en la crisis; de allí la necesidad de expandir el gasto en políticas de ingreso para las personas que se encontraban desempleadas o sin poder trabajar dadas las condiciones de confinamiento y restricciones de la movilidad. Asimismo, para proteger los puestos de trabajo formal y los ingresos de estos trabajadores, se introdujeron programas de incentivos laborales que buscaron mantener las relaciones laborales en aquellas unidades productivas que atravesaban dificultades por la crisis mediante subsidios a la nómina o salariales.





Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

Dicha composición estructural del gasto se vio alterada en varios países en el momento de la crisis por la pandemia. En el caso de la Argentina, Colombia, El Salvador y Guatemala se incrementó el gasto destinado a políticas de incentivos laborales; mientras que Chile, que ya venía estructuralmente con un predominio de gasto en dicho tipo de intervenciones, durante el año 2020 incrementa la participación en programas de apoyo al ingreso en situación de desempleo. Asimismo, este último tipo de intervención cobra mayor relevancia durante la crisis en Costa Rica, el Perú, el Paraguay y la República Dominicana. Por su parte, México, Panamá y Honduras incrementaron en mayor proporción su gasto en políticas de creación directa de empleo durante el año 2020.

Con lo señalado anteriormente queda en evidencia cómo, ante contextos de crisis económicas que impactan de manera negativa la forma en que se desempeñan los mercados laborales, los gobiernos cuentan con un conjunto de herramientas para intervenir de manera ágil y oportuna a través de los diferentes tipos de políticas activas y pasivas del mercado de trabajo para la protección social de las personas y la inclusión laboral. La versatilidad y experiencia en dichas intervenciones permite a los gobiernos adaptar las políticas según el contexto coyuntural, pero también adecuarlos a la configuración estructural de los desafíos particulares que cada país enfrenta.

V. Una mirada a las instituciones que implementan las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo

Una característica de los mercados de trabajo formales es que estos son regulados por un conjunto de instituciones organizadas para asegurar su correcto funcionamiento. En un sentido amplio, estas instituciones están a cargo de la regulación normativa (niveles de salarios mínimo, tipos o modalidades de contrato y duración de las jornadas laborales, entre otros). Pero también tienen la tarea de aportar al desarrollo socioeconómico sostenible de largo plazo y estimular la inclusión de los segmentos de la fuerza laboral no cubiertos por los mecanismos de protección social, a través de diversas políticas dentro de las cuales se encuentran las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT).

En términos generales, en la región estas instituciones están fuertemente influenciadas por los contextos sociales y culturales locales de cada país y, en términos más específicos, de cada sublocalidad, provocando que la homogenización de estas normativas y políticas sea un ejercicio difícil, si es que no imposible de aplicar, inclusive dentro de un mismo país. En consideración a lo anterior es que resulta de suma relevancia que estas políticas estén diseñadas bajo una visión estructural del contexto social en el cual se aplican, intentando identificar las características y perfiles de los desocupados, así como también los tiempos y persistencia del desempleo, para de ese modo generar un correcto diseño de políticas que permita lograr los resultados deseados de manera eficiente (Bucheli, 2005).

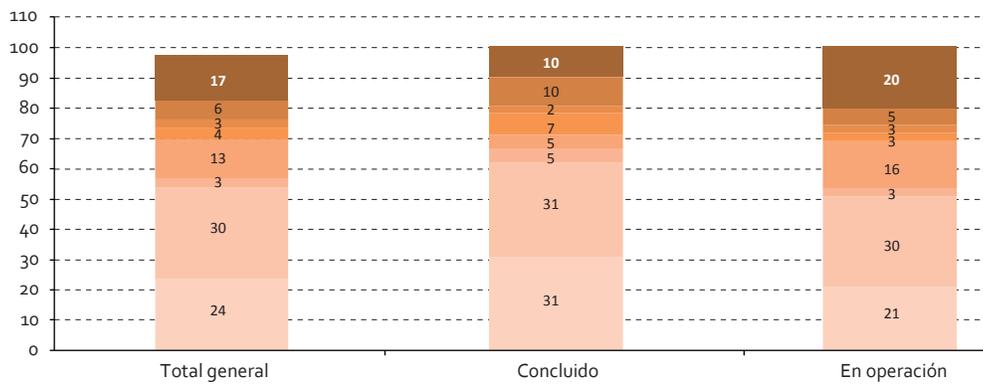
Las entidades ejecutoras y responsables de los programas de inclusión laboral han sido, principalmente, los ministerios de trabajo y también los ministerios de desarrollo social. En cifras generales, en su conjunto ambos ministerios o instituciones equivalentes son responsables del 54% de los programas de inclusión laboral. Específicamente, los ministerios de trabajo o equivalentes son responsables de la implementación de un 30% del total de programas de inclusión laboral, en tanto que los ministerios de desarrollo social o equivalente, del 24% de los programas. Cabe destacar que un 6% de los programas está a cargo de fondos de inversión social y un 4% a cargo de la Presidencia o Vice-presidencia de la República⁸. Al analizar las diferencias entre los programas en operación y concluidos se observa un aumento de la participación de otros ministerios distintos a los señalados como entidades responsables de los programas en operación (16% en estos programas en comparación con el 5% de los programas concluidos). Los ministerios de

⁸ Cabe destacar que, a su vez los fondos de inversión social pueden estar sectorizados en los ministerios de desarrollo social como entidades autónomas.

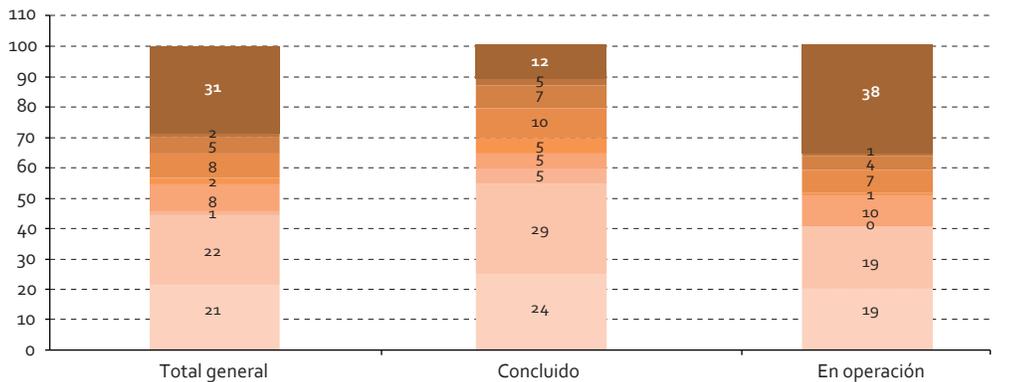
trabajo y ministerios de desarrollo social también ocupan un lugar central en los procesos de ejecución de los programas de inclusión laboral. En la ejecución de los programas destacan aquellas instituciones que corresponden a otras instancias⁹ acumulando un 31% de los programas. Cabe mencionar que un 8% de los programas son ejecutados de manera interministerial o interinstitucional, principalmente en aquellos programas dirigidos a poblaciones particulares que interceptan varias dimensiones de intervención, como pueden ser los jóvenes (véase el gráfico 10).

Gráfico 10
América Latina y el Caribe (22 países): institucionalidad de los programas de inclusión laboral,
según entidades responsables y ejecutoras, 2000-2022^a
(En porcentajes)

A. Entidad responsable



B. Entidad ejecutora



Ministerio Desarrollo Social o equivalente
 Ministerio Trabajo o equivalente
 Ministerio Educación

Otro ministerio
 Presidencia o Vicepresidencia de la República
 Interministerial/ Interinstitucional

Fondo de inversión Social
 Institución sub-nacional
 Otra instancia

Fuente: Base de datos de programas de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

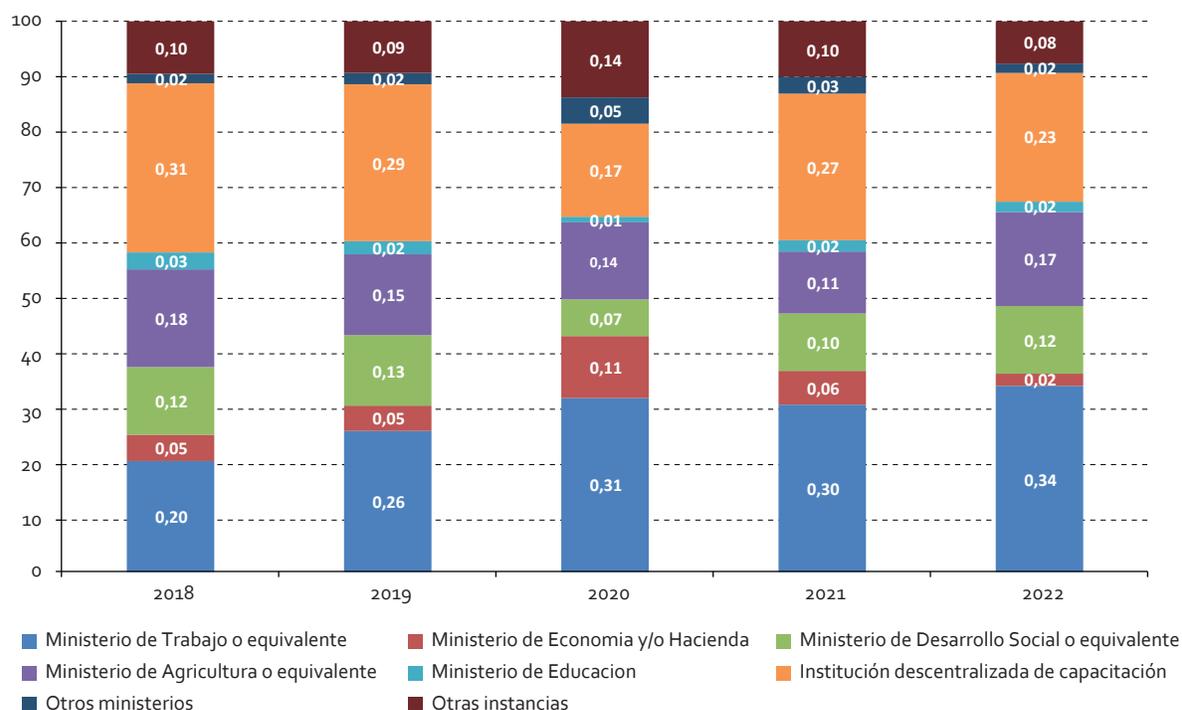
^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

⁹ La categoría Otras instancias reúne diversas instituciones tales como instituciones nacionales de capacitación y empleo, de discapacidad, de juventud o de promoción y desarrollo de las mujeres que no poseen rango ministerial. A su vez, incluye otras instituciones como bancos de desarrollo productivo o instituciones de cooperación internacional.

Por otra parte, a través del gasto público también es posible identificar qué instituciones o carteras ministeriales tienen relevancia en el despliegue de estas políticas. Desde esta perspectiva, los ministerios de trabajo y las instituciones descentralizadas de capacitación presentan, en cifras generales, una mayor proporción del gasto con un 34% y 23%, respectivamente, para el año 2022. Cabe destacar que un 16% del gasto está a cargo de los ministerios de agricultura, mientras que un 12% está a cargo de los ministerios de desarrollo social (véase el gráfico 11).

Gráfico 11

América Latina y el Caribe (15 países): gasto en políticas activas del mercado de trabajo, según entidad, 2018-2022^a
(En proporción del gasto total)



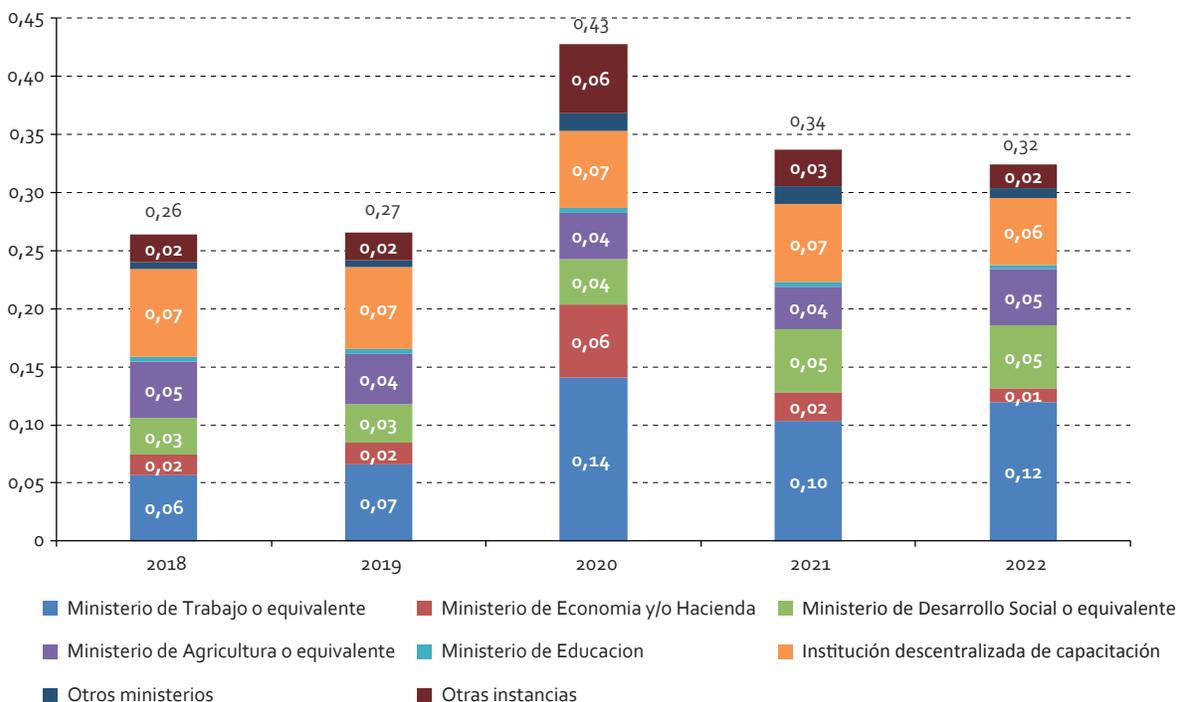
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 15 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

No ha existido gran variación en la composición del gasto en políticas activas desde el año 2018. Los cambios observados en 2020 y que se manifiestan con posterioridad son principalmente explicados por la leve reducción de los presupuestos de las instituciones de capacitación y la creación de múltiples programas parte de los Ministerios de Economía y de Trabajo como parte de las medidas que se utilizaron para paliar los efectos de la pandemia y que en algunos casos siguen vigentes.

Por otra parte, al observarse la composición del gasto en políticas activas como porcentaje del PIB en 2022, se ve que este alcanza un 0,32% del PIB, explicado principalmente por las mismas instituciones mencionadas anteriormente: los ministerios de trabajo, que en ese año alcanzaron un gasto de 0,12% del PIB, seguidos por las instituciones descentralizadas de capacitación que llegaban a un 0,06% y, por último, los ministerios de agricultura y de desarrollo social que alcanzaban un 0,05% del PIB en 2022 (véase el gráfico 12).

Gráfico 12
América Latina y el Caribe (15 países): gasto en políticas activas del mercado de trabajo, según entidad, 2018-2022^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales de los países.

^a Los promedios corresponden a la media aritmética de los valores de 15 países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Es destacable que el gasto en políticas activas de las instituciones para los países de la región es relativamente estable, exceptuando el año 2020 cuando se manifiesta el fuerte aumento en el gasto por parte de los Ministerios de Trabajo y de Economía. Como ya se explicó, esto se relaciona con programas para reducir los efectos contracíclicos de la pandemia para luego pasar por una caída que lleva los niveles a posicionarse en un nuevo punto ligeramente superior a los años previos a la pandemia.

Es importante enfatizar la relación que existe entre las diferentes PMT aplicadas por las instituciones, el mercado de trabajo y los sistemas de seguridad social, que responden a características únicas de la región, como lo son las altas tasas de informalidad, la agricultura de supervivencia y los bajos niveles de productividad y capacitación.

En la actualidad se enfrenta un escenario complejo en el cual se deberá vincular de manera coherente las relaciones laborales y los sistemas de seguridad social para aprovechar el potencial de las instituciones y las políticas laborales (Lupica, 2015). Para esto se requiere de instituciones fuertes y comprometidas, con marcos claros y una correcta aplicación de los planes, así como también con un correcto seguimiento que permita una evaluación, no solo de corto plazo (como es en la mayoría de las evaluaciones existentes en estos programas) sino que también permita observar el impacto de estas en la vida de los trabajadores en un largo plazo.

VI. Principales resultados de las políticas activas de mercado de trabajo en la región: análisis desde las evaluaciones de impacto

A. Estudios de impacto de las políticas activas de mercado de trabajo: elementos principales

La literatura internacional proporciona una amplia gama de evidencia sobre el impacto de las políticas activas de mercado de trabajo. En particular, existe un conjunto considerable de evaluaciones de carácter experimental y cuasi experimental que ha acumulado evidencia especialmente en las dos últimas décadas. Estos estudios revelan una notable variabilidad en los efectos de dichas políticas, ya que su impacto puede oscilar entre ser favorable para algunos objetivos, dimensiones y población específica, y no tener efectos significativos o incluso tener impactos negativos y no buscados en ciertos tipos de intervenciones.

Esta variabilidad de resultados está estrechamente relacionada con los elementos de diseño de las políticas y el contexto en el que se implementan. Así lo destacan en su estudio Levy Yeyati, Montané y Sartorio (2019), en el cual exploran 102 intervenciones que han sido evaluadas a través de 73 evaluaciones de impacto con diseños experimentales en distintos países del mundo, logrando identificar 652 indicadores de impactos estimados sobre variables de empleo e ingresos.

Estos autores precisan que las PAMT son intervenciones caracterizadas por su complejidad, dado que presentan múltiples dimensiones en su diseño, así como respuestas no lineales y contextualizadas, por lo que su efectividad está altamente condicionada por una adecuada implementación. En este sentido, aprender en profundidad de los resultados alcanzados por estas políticas requiere que cualquier revisión sistemática realice una descripción exhaustiva del espacio de diseño, de la especificidad de la implementación y de la variabilidad de contexto en cuanto a estructura de la economía, del mercado de trabajo y necesidades y restricciones de la población objetivo, así como la capacidad institucional.

No obstante, es posible argumentar que, en líneas generales, algunos tipos de intervenciones que han demostrado mejores resultados comparten ciertas características como, por ejemplo, aquellas que suelen incorporar incentivos monetarios como parte integral de sus estrategias de intervención.

Estos pueden desempeñar un papel fundamental para motivar a los destinatarios a participar activamente en los programas y lograr resultados positivos (Levy Yeyati, Montané y Sartorio, 2019; Asenjo, Escudero y Liepmann, 2022).

Asimismo, los programas que ofrecen servicios flexibles que se adaptan a las características individuales de los participantes muestran mayor posibilidad de lograr resultados positivos. Esta flexibilidad es crucial para abordar las necesidades específicas de cada destinatario y maximizar los efectos de la capacitación y las oportunidades de empleo. Es esencial que los programas de políticas activas se implementen con componentes de amplio alcance y brinden un seguimiento individualizado a los participantes a lo largo de su proceso de inserción laboral. Esta atención personalizada y flexible permite adaptar las intervenciones a las circunstancias y necesidades específicas de cada individuo, ampliando así las posibilidades de éxito (Levy Yeyati, Montané y Sartorio, 2019, Kluge y otros, 2019, Vezza, 2021).

Además, los programas que se enfocan en desarrollar capital humano relevante para sectores económicos más dinámicos y con una alta demanda han demostrado ser más efectivos. Estas políticas que están alineadas con las necesidades del mercado laboral y la actividad económica contribuyen a mejorar las habilidades y competencias de los participantes de manera orientada por la demanda, aumentando así sus posibilidades de encontrar empleo en sectores en crecimiento. Asimismo, el contexto macroeconómico resulta relevante para la efectividad de los programas según los objetivos propuestos (McKenzie, 2017; Card, Kluge y Weber, 2018; Levy Yeyati, Montané y Sartorio, 2019). Por un lado, en coyunturas de recesiones económicas algunos tipos de políticas son más necesarios y efectivos, por ejemplo, los subsidios a los salarios para mantener los puestos de trabajo o creación directa de empleo público. Por otra parte, en etapas de recuperación, expansión y crecimiento pueden resultar más adecuados procesos de capacitación y entrenamiento con intermediación laboral o soporte para la creación de microemprendimientos productivos en entornos y enclaves productivos dinámicos. No obstante, esto no implica que sólo en ciertas coyunturas económicas sea viable introducir determinadas políticas; justamente el contexto y la experiencia previa intervienen en la posibilidad de una definición flexible en las cuestiones de diseño, implementación y focalización.

Precisamente, algunos de los estudios de metaevaluación se enfocan específicamente en las políticas que tienen focalización en la población joven, brindando información sobre aspectos relevantes de la experiencia acumulada. Kluge y otros (2019) encuentran que las PAMT pueden tener resultados positivos en este grupo poblacional, aunque con significativas brechas de impacto según los niveles de ingreso de los países. Si bien los programas de empleo juvenil en países de altos ingresos pueden integrar a jóvenes desfavorecidos en el mercado laboral, no pueden compensar completamente la falta de habilidades de estos en comparación con aquellos que, en promedio, tienen una mejor educación, dado que la demanda de trabajo en estos países es intensiva en perfiles más calificados. Por el contrario, los autores encuentran que en los países de ingresos bajos, con mayor proporción de jóvenes vulnerables en desventaja, es más probable que las inversiones marginales en habilidades y oportunidades laborales conduzcan a cambios más grandes en los resultados. También encuentran que en los países de ingresos medios y bajos las PAMT efectivamente tienen, en promedio, impactos positivos en el empleo y en los ingresos, refiriendo específicamente a los programas de capacitación y de promoción de emprendimientos productivos. Además, encontraron un mayor impacto en los programas que focalizan en los jóvenes en desventaja, así como en las mujeres.

En esta misma línea, la OIT (2022) realiza una ampliación en la sistematización y meta análisis de las evaluaciones de impacto de las PAMT dirigidas a la población joven, definida en un amplio rango etario entre 15 y 35 años. El estudio extiende los datos recogidos en Kluge y otros (2019), pasando de 113 a 228 reportes, desde 107 a 220 intervenciones y de 3629 a 5051 efectos de tratamiento estimados; por lo que ambas investigaciones no son estrictamente comparables.

En este informe de la OIT (2022) se destacan varios hallazgos clave: i) en general las PAMT tienen efectos positivos, pero se encontraron impactos más importantes en países en desarrollo dado que enfrentan mercados laborales con más desafíos y necesidades compensatorios, por lo que cualquier

inversión marginal genera beneficios. Además, encontraron que en estos países el impacto es mayor en los ingresos que en el empleo. ii) Se encontró un mayor impacto en la dimensión de capacitación en los países de altos ingresos. Por el contrario, en los países de ingreso medio y bajo, los resultados positivos son más importantes en los componentes de promoción del emprendimiento, seguido por los servicios de empleo y de capacitación. Esto puede estar relacionado con la falta de generación de puestos de trabajo asalariado en el sector privado, las altas brechas de calidad en los sistemas educativos y las mayores asimetrías de información que enfrentan los jóvenes más vulnerables. iii) En relación con el diseño e implementación se encuentra que una mayor variedad de servicios ofrecidos es mejor que una oferta restrictiva, así como una mayor duración de la intervención tiene un mayor impacto. Asimismo, la formación en habilidades “blandas” y la certificación que ayude a comprobar de mejor manera las competencias son aspectos claves para la población con mayor vulnerabilidad. iv) Se constata que un mayor impacto en las mujeres. v) Se reporta un mejor resultado en las intervenciones con alcance local/regional, territorialmente diseñadas según el contexto cercano, con una mejor focalización de las estrategias.

En síntesis, el conjunto más reciente de metaevaluaciones a nivel global demuestra impactos positivos de las PAMT, con resultados heterogéneos entre diferentes grupos poblacionales, objetivos propuestos, diseños institucionales, mecanismos implementados y regiones del mundo.

B. Evidencia sintética de los estudios de evaluación de impacto de las políticas activas en América Latina

En esta sección se presenta una síntesis sobre los resultados derivados de evaluaciones y metaevaluaciones acerca de las PAMT específicamente en la región. El propósito es organizar la exposición siguiendo tanto la clasificación estándar de las políticas como el estudio previo que desarrollaron Abramo, Cecchini y Morales (2019) sobre programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Se analizan específicamente intervenciones que han sido objeto de evaluación y se destacan algunas implementadas durante el contexto de la pandemia, para las cuales ya se cuenta con estimaciones de sus efectos.

1. Programas con énfasis en la oferta de trabajo

a) Políticas de capacitación, nivelación de estudios y retención escolar

Este conjunto de políticas son las de mayor presencia en la región y son a su vez las mayormente evaluadas en América Latina¹⁰. El estudio de Abramo, Cecchini y Morales (2019) analiza 37 evaluaciones en la región y 26 de ellas son de programas de capacitación y formación profesional. Los autores encuentran efectos positivos y estadísticamente significativos en el 43% de los indicadores de impacto analizados¹¹, especialmente en la probabilidad de estar ocupado y en el aumento de los ingresos laborales.

Por su parte, Escudero y otros, (2018) desarrollan un metaanálisis de 51 estudios en el que estiman 296 indicadores de impacto, de los cuales 225 refieren a programas de capacitación. Por esta razón realizan un análisis específicamente para las PAMT en esta categoría, encontrando que los programas de capacitación que combinan varios componentes¹² y una duración mayor a 4 meses tienen un mejor desempeño con impactos positivos y significativos. Por otra parte, encuentran impactos positivos y significativos en el tránsito hacia el empleo formal y en los ingresos, mientras que el coeficiente sobre el empleo no es estadísticamente significativo. En relación con los grupos de destinatarios, se destaca un impacto positivo en aquellas intervenciones focalizadas en población en condición de pobreza, en los jóvenes y particularmente en las mujeres.

¹⁰ Esto también ocurre en los metaanálisis globales, en donde el mayor porcentaje de evaluaciones corresponde a los programas de capacitación (Card, Kluve y Weber, 2018; Levy Yeyati, Montané y Sartorio, 2019).

¹¹ Se analizaron en total 645 indicadores, 371 de los cuales resultaron estadísticamente significativos y, dentro de ellos, 260 demostraron efectos positivos y 11, efectos mixtos.

¹² Los componentes pueden estar relacionados con: horas de capacitación con docente en aula, entrenamiento en el lugar de trabajo, capacitación para el desarrollo de habilidades blandas para una interacción efectiva y asertiva con otras personas en el ámbito laboral y social así como apoyo para la inserción laboral y entrenamiento para emprendimiento, entre otras.

Asimismo, en el informe de OIT (2016) se examinan 52 intervenciones evaluadas en 44 estudios. Entre estas, el 67% corresponde a programas de capacitación (35 intervenciones y 29 estudios). Los autores encuentran que los aspectos de diseño de los programas inciden de manera importante en los resultados sobre el acceso al empleo, especialmente cuando se incorporan componentes prácticos o de pasantía. En efecto, en 15 de 23 estudios la capacitación produce impactos positivos en las oportunidades de empleo. En cuanto a los ingresos, también encuentran impactos positivos y significativos en 21 de los 27 estudios que analizan esta variable de resultado en las intervenciones de capacitación. No obstante, sugieren que los hallazgos siempre deben interpretarse de manera ajustada a las condiciones particulares del diseño y el contexto de la implementación. En relación con la formalidad laboral, encuentran que en la mayoría de los estudios se demuestra un efecto positivo sobre esta dimensión. Por último, los programas dirigidos tanto a los jóvenes como las mujeres son los grupos de destinatarios que tienen un mayor impacto en el aumento de las probabilidades de acceder a un empleo.

En Argentina, el “Programa de Apoyo a los Estudiantes Argentinos” (PROGRESAR) está focalizado en jóvenes entre 18 y 24 años y su objetivo es facilitar que esta población, en condición de vulnerabilidad por ingresos familiares, pueda comenzar, retomar o finalizar la educación obligatoria o la educación superior. Según Jiménez-Martínez y Jiménez-Martínez (2019) el programa ofrece principalmente una beca en forma de transferencia monetaria mensual condicionada a mantenerse y aprobar el nivel de estudios formales que se encuentre cursando. Además, da la posibilidad de experiencias de capacitación, prácticas de calificación en entornos laborales, asistencia para la orientación e intermediación laboral y soporte para el cuidado de niños y niñas a cargo de los participantes. Las autoras analizan el impacto del programa en relación con sus estados ocupacionales de transición hacia el trabajo decente, encontrando un aumento en la probabilidad de que las personas jóvenes transiten hacia empleos de mejor calidad (asalariados formales registrados en la seguridad social) y además encuentran que específicamente las mujeres presentan más probabilidad de ingresar a empleos registrados sin déficit³³. Las autoras destacan que estos impactos positivos del PROGRESAR están asociados con las actividades de formación, capacitación y experiencia laboral incluidas en el programa.

En la República Dominicana el programa “Juventud y Empleo” se implementa desde el año 2001 y ha sido evaluado de manera rigurosa porque desde sus inicios se concibió con un diseño experimental, como lo destacan Ibararán y otros, (2019). Los autores señalan que la intervención está dirigida a jóvenes entre 16 y 29 años en condición de pobreza y que no asisten a la escuela, que además deben tener como máximo educación secundaria incompleta y estar desempleados, subempleados o inactivos ocupacionalmente en el momento de inscripción en el programa. Este ofrece capacitación en calificaciones laborales y habilidades blandas, además de una pasantía de tres meses en una empresa privada y un estipendio monetario por parte del gobierno durante todo el programa. En su más reciente evaluación de impacto, Ibararán y otros (2019) estiman efectos de largo plazo a través de un diseño experimental. Los hallazgos dan cuenta de un efecto positivo y significativo que se mantiene en el largo plazo sobre la formalidad del empleo para los hombres, mientras que las mujeres en el sector urbano mejoran sus ingresos. Asimismo, estos resultados observados por los autores sugieren que las inversiones en capacitación pueden ser particularmente relevantes en el contexto de un mercado laboral más dinámico, como el de Santo Domingo, en donde la demanda por mejores calificaciones y habilidades laborales es mayor.

En el caso colombiano se ha evaluado el impacto del programa “Jóvenes en Acción” en su nueva versión implementada desde el año 2013. Esta es una intervención a través de transferencias condicionadas que buscan compensar el costo de oportunidad y restricciones de liquidez para apoyar a los jóvenes en el ingreso a instituciones de educación superior o al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (González-Velosa, 2021). Efectivamente, en la evaluación de impacto realizado por Gómez (2017)

³³ Las autoras señalan que la ausencia de evaluaciones de impacto del programa está relacionada con la falta de datos de calidad sobre este. En este sentido advierten que sus datos deben ser interpretados con precaución, dadas las limitaciones para identificar perfectamente a los destinatarios y seguir sus trayectorias laborales en el más largo plazo.

se encuentran efectos positivos y robustos sobre el acceso a instituciones de educación superior y al SENA, además de reducir los niveles de deserción. Sin embargo, no se tienen datos sobre el tránsito al empleo y el nivel de ingreso de los destinatarios en dicha evaluación.

Como se ha reiterado, en muchos casos las PAMT no se pueden ubicar de manera excluyente en una sola categoría de clasificación. Es el caso de cuatro programas en Colombia dirigidos a jóvenes y para los cuales se cuenta con evaluaciones de impacto: el programa "Jóvenes en Acción" en su versión 2002-2005, el programa "Contrato de Aprendizaje", el programa "40.000 primeros empleos" y el programa "Empleando Futuro". En ellos se combinan de diferente forma intervenciones de capacitación en aula, práctica laboral en empresas, servicios de intermediación para la inserción laboral y subsidios a las empresas para la contratación.

En general, estos programas han tenido resultados mixtos. En el primer caso, "Jóvenes en acción 2002-2005" que combina capacitación en aula con práctica laboral en empresa y transferencia monetaria, se demostró un incremento en la empleabilidad y en la formalidad en el corto plazo. Además, en el largo plazo, diez años después, se encontró que el aumento del empleo formal y del nivel de ingresos se sostuvo tanto para hombres como para mujeres. También se encontró que el programa aumentó la probabilidad de trabajar en empresas de mayor tamaño, lo cual también es un indicador de empleos de mejor calidad y productividad. Asimismo, se encontraron efectos de largo plazo en el acceso a la educación superior. En general, las evaluaciones de este programa demuestran resultados positivos y sostenidos en el largo plazo destacando la combinación de sus componentes en su diseño e implementación (Atanasio y otros, 2011 y 2017; Kugler y otros, 2020; Gonzalez-Velosa, 2021).

La segunda intervención analizada en Colombia, el programa "Contrato de Aprendizaje", también combina capacitación lectiva con capacitación productiva en empresas a través de contrataciones que brindan un apoyo monetario de sostenimiento mensual para el aprendiz. A partir de la Ley 789 de 2002, todas las empresas privadas del país con más de 15 trabajadores están obligadas a vincular aprendices a través de una forma particular de contratación. Las evaluaciones señalan que este programa puede generar distorsiones en el mercado dado que por un lado las empresas que demandan trabajo altamente calificado tienden a evitar los contratos de aprendices porque para ellas resultan poco productivos, prefiriendo hacer el pago contributivo al SENA que se establece como alternativa en la Ley. Por otro lado, las empresas intensivas en trabajo poco calificado hacen uso del contrato de aprendices para abaratar costos de contratación, con el efecto negativo de brindar poca capacitación o de muy baja calidad a los participantes del programa (Ospino, 2016; Caicedo y otros, 2022; González-Velosa, 2021). En este sentido, las evaluaciones de este programa alertan sobre cómo los aspectos de diseño pueden tener efectos negativos, principalmente en cuanto a las contrataciones con niveles salariales inferiores a lo que establece la regulación laboral ordinaria y el mercado.

El tercer programa, "40.000 primeros empleos", combina capacitación en competencias transversales, servicios básicos de intermediación, experiencias laborales en empresas y reducción de costos de contratación. Los resultados muestran un impacto en el aumento en los niveles de empleo; no obstante, se advierte sobre posibles distorsiones dado que no se pudo verificar si las vinculaciones laborales efectivamente cumplieran el requisito de destinarse a nuevos trabajadores. Por esta razón, es posible que se dieran efectos de desplazamiento o sustitución en el proceso de contratación de las empresas (Econometría y SEI, 2020; González-Velosa, 2021).

Finalmente, el programa "Empleando Futuro" hace parte de la novedosa estrategia "bonos de impacto social", que son un mecanismo para la financiación de programas sociales por medio de recursos provenientes de inversión privada, en donde el gobierno condiciona el pago a los resultados medibles¹⁴. El programa se ejecutó entre 2017 y 2018 en las ciudades de Bogotá, Cali y Pereira, con el propósito de mejorar la inclusión y retención de población vulnerable en el mercado laboral formal, a través de

¹⁴ Según Chaparro García y Cardona (2020) "Empleando Futuro" fue el primer "bono de impacto social" de América Latina creado en el marco de una alianza entre el Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab), la Embajada de Suiza en Colombia, el Departamento de Prosperidad Social (DPS) y la Fundación Corona como entidad privada ejecutora.

capacitaciones para el desarrollo de habilidades y apoyando los procesos de inserción laboral. Según los autores de la evaluación de impacto, el programa tuvo efecto positivo sobre la probabilidad de acceder a un empleo formal especialmente entre los 3 y 6 meses después de haber concluido la etapa de formación, y aunque es decreciente con el tiempo, el efecto positivo se mantiene incluso un año después. También observaron un efecto positivo en el acceso a un empleo formal particularmente en el caso de las mujeres, mientras que para los hombres este no fue estadísticamente significativo (Chaparro, García y Cardona, 2020).

2. Programas con énfasis en la demanda de trabajo

a) **Generación indirecta de empleo: subvenciones al empleo privado en relación de dependencia**

Durante los periodos de crisis o recesiones, los gobiernos pueden implementar acciones para proteger la actividad y los puestos de trabajo con el objetivo de evitar grandes pérdidas en los niveles de empleo e incrementos en la pobreza, el desempleo y la informalidad. Estas políticas suelen implementarse con distintas estrategias, otorgando subsidios a las empresas para el pago parcial de los salarios o también reduciendo los costos no salariales de la nómina, como los aportes a la seguridad social. Por esta razón tienen un alto costo presupuestario y pueden implicar distorsiones, de allí que sea relevante su evaluación para conocer de qué manera y en qué contextos pueden funcionar mejor con efectos positivos.

En tres de las cuatro evaluaciones estudiadas por la OIT (2016), se muestra un impacto positivo sobre la empleabilidad de los participantes sin exhibir diferencias por género. Específicamente, en el programa “Bonificación a la contratación de mano de obra”, implementado en Chile entre 2001 y 2010, no se encontraron efectos positivos en el empleo. Abramo y otros (2019) señalan que una posible explicación de este resultado estaría relacionada con las distorsiones generadas, pues las personas que se emplearon lo hicieron en puestos de trabajo que se crean anualmente independiente de la existencia del subsidio para la contratación.

En la Argentina se crearon dos intervenciones relacionadas; por un lado, el régimen de reducción de contribuciones para la promoción del empleo registrado y, por otro, el programa para la recuperación productiva (REPRO). Estas políticas se implementaron para morigerar los efectos de la crisis del año 2009 a través de la reducción de los impuestos a la nómina y de subsidios para el pago de salarios. La evaluación de impacto de Castillo y otros (2012) destaca que si bien ambos componentes fueron efectivos, la reducción de las contribuciones impositivas presentó una mayor efectividad en la preservación en el empleo neto. Por otra parte, el REPRO contrajo el volumen de despidos y a la vez redujo levemente el ritmo de incorporaciones nuevas de personal. En este sentido, los autores llaman la atención sobre aspectos de diseño e implementación para evitar incentivos que distorsionen los comportamientos empresariales y que podrían afectar la eficacia de las políticas. Asimismo, destacan la necesidad de que las políticas activas del mercado de trabajo tengan una estrategia orientada a distintos segmentos del tejido productivo, dado que se caracterizan por lógicas de gestión y operación diferentes.

Durante la crisis provocada por el COVID-19, la creación de estos programas de subvenciones al empleo privado en relación de dependencia adquirió relevancia en varios países de la región y se cuenta con algunas evaluaciones. En el caso de Colombia, se implementó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), que estableció un esquema de subsidios directos para el pago de los salarios de los trabajadores en relación de dependencia en empresas que cumplieran con determinados requisitos de elegibilidad. El Banco de la República (2023) realizó una evaluación de impacto sobre el empleo formal de uno de los componentes establecidos en el PAEF. Este refiere al subsidio a la nómina dirigido a la protección del empleo formal en micro y pequeñas empresas, con menos de cincuenta trabajadores y afectadas económicamente por la situación sanitaria. Los autores encuentran que el subsidio tuvo un impacto promedio positivo y significativo sobre el empleo. Además, como el programa otorgó montos diferenciales por género y sector, los hallazgos sugieren que los sectores que recibieron un mayor subsidio, por ser más afectados por la crisis, tuvieron un mayor impacto. No obstante, no se observaron efectos diferenciales para las

mujeres. Estos resultados se complementan con el estudio de Baena Hernández (2022) que analiza el impacto en una fase inicial de PAEF, encontrando que el programa detuvo la destrucción de empleo en las empresas beneficiarias e incrementó su probabilidad de supervivencia. En cuanto al género tampoco encuentra resultados diferenciados, pero sí por sector de actividad.

b) Apoyo al trabajo independiente/Incentivos al microemprendimiento

Este grupo de intervenciones tienen varios componentes que incluyen asesoría técnica, capacitación empresarial y ayuda financiera. En las cinco evaluaciones analizadas por la OIT (2016) se encuentran impactos positivos en los ingresos derivados de las ventas y ganancias de los negocios, así como también en el empleo al iniciar un emprendimiento. No obstante, los resultados en algunos casos no son robustos y presentan heterogeneidades; por ejemplo, en el caso en que los participantes tienen mayor nivel de estudios se observa un impacto más relevante en términos de ingresos. Además, dadas las limitaciones en el acceso al crédito que caracterizan a los países de la región, las intervenciones que combinan componentes de asesoría y financiamiento parecen ser más afectivas. Por otro lado, si no se acompaña su transición y consolidación, los autores advierten sobre el riesgo que estos emprendimientos productivos se ejecuten en la informalidad y queden atrapados en actividades de subsistencia. De allí la importancia de la contextualización local de las posibilidades de crecimiento, dado que para los microemprendimientos se requiere fortalecer los entornos en los que se desarrollan propiciando la aglomeración competitiva (Angulo y otros, 2023).

En este punto resulta relevante estudiar la experiencia innovadora de Colombia sobre programas de emprendimiento (microfranquicias) que se desarrollan en convenios de cooperación entre el sector público y privado. En el documento de evaluación de Díaz y otros (2019) se destacan los resultados positivos de la intervención en el desarrollo de prácticas de emprendimiento, conocimientos, formalización, desempeño empresarial y calidad de vida. Según los autores, los sistemas de microfranquicias se basan en un mecanismo de colaboración contractual entre una empresa franquiciadora y una empresa franquiciada, donde se otorga el derecho de utilizar tanto la marca como el conocimiento especializado. Esta innovación se implementó con el propósito de generar condiciones para la inclusión social y productiva de grupos en situación de pobreza y exclusión.

Otra experiencia reciente es el Programa de Microcréditos para el Bienestar (PMB) creado en 2019 en México con el objetivo de fortalecer las capacidades productivas y de emprendimiento de las personas en condición de marginación, a través de componentes de financiamiento, asesoría y capacitación. Los apoyos están direccionados a dos grupos: i) personas entre 30 y 67 años que ya tienen un emprendimiento para su consolidación y ii) egresados del programa Jóvenes Construyendo el Futuro que deseen iniciar un micronegocio. Los resultados de la evaluación de impacto del Coneval (2022) demuestran efectos positivos medidos en el desempeño de las ganancias de los emprendimientos participantes. No se encontró un efecto significativo del componente de capacitación dado que en el contexto de la pandemia este presentó dificultades para su implementación. También se encontró que el mayor nivel de escolaridad del propietario se relaciona con un mejor desempeño del micronegocio (mayores ganancias). Finalmente, se observó que aquellos emprendimientos que llevan mejores formas de gestión, administración y contabilidad tienen mayores niveles de ganancias, por lo que los autores recomiendan el acompañamiento para avanzar hacia procesos de formalización.

En programas del Brasil, Chile y el Perú, Abramo, Cecchini y Morales (2019) también observan algunos efectos positivos, especialmente en los hombres y con ciertas capacidades instaladas. En este sentido, el acompañamiento y la asesoría cobran relevancia para fortalecer las intervenciones de este tipo de programas.

c) Generación directa de empleo: programas de empleo público

En general, más que generar efectos de largo plazo en las condiciones de empleo de los participantes, estas intervenciones están dirigidas a personas en condición de pobreza con el propósito de aliviar esa

situación. En las cuatro evaluaciones que recopila el estudio de la OIT (2016) se encuentra un efecto positivo en los niveles de ingreso de los participantes, dado que antes del programa ya tenían deficiencias importantes en esta dimensión¹⁵. Sin embargo, no se encuentran impactos positivos en términos de empleo. Por ejemplo, en el caso del PLANE en el Estado Plurinacional de Bolivia, que se ejecutó en un contexto de estancamiento del mercado de trabajo, no se halló ningún impacto sobre las probabilidades de empleo una vez que el programa concluyó.

En este mismo sentido se observan resultados para programas de empleo temporal en Colombia y, como lo destacan Abramo y otros (2019), una vez finalizado el programa los resultados en términos de horas trabajadas e ingresos laborales desaparecen. Además, no se encuentran resultados concluyentes en términos de empleo asalariado formal. La evaluación encuentra que una vez ejecutadas las obras del programa Empleo en Acción, los participantes regresaron a puestos de trabajo asalariados en el sector informal o sin prestaciones de la seguridad social. En este sentido las evaluaciones coinciden en que los efectos de los programas tienden a desaparecer una vez que estos concluyen.

Dada la evidencia sobre las limitaciones de estos programas en propiciar transiciones hacia el empleo privado y formal, sería pertinente vincularlos con otros componentes de capacitación, formación, prácticas en empresas e intermediación laboral tanto durante la vigencia del empleo público en el marco del programa como una vez concluida dicha etapa laboral.

3. Servicios de intermediación

Como ocurre con las demás políticas activas de empleo, entre los países este tipo de intervención varía mucho en su diseño e implementación y especialmente en la institucionalidad. A nivel internacional la evidencia demuestra la existencia de impactos positivos en el acceso y calidad de los empleos (Escudero y otros, 2018; Card, Kluve y Weber, 2019). En América Latina no abundan las evaluaciones de impacto sobre los servicios de intermediación; no obstante, a continuación se destacan algunos hallazgos.

En Colombia el estudio de la OIT (2016) presenta los resultados de la evaluación que analiza los impactos de la participación en los servicios de mercado de trabajo de la Agencia Pública de Empleo (APE) del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). 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 alternativos¹⁶. Los hallazgos indican que encontrar un empleo a través de la APE aumenta la probabilidad de obtener un empleo formal en comparación con otros canales de búsqueda. Este efecto es superior en el caso de las mujeres y de las personas poco calificadas, en comparación con los hombres y las personas altamente calificadas, respectivamente. Además, encuentran que la APE es tan efectiva como las agencias privadas en la consecución de empleo formales. En cuanto al impacto en los salarios, se halla un efecto positivo y significativo sólo cuando se compara con aquellas personas que consiguieron trabajo a través de amigos y familiares. Asimismo, el efecto es positivo en los salarios para las personas de baja calificación; no obstante, los individuos altamente calificados que encuentran trabajo a través de la APE obtienen, en promedio, salarios inferiores en comparación con quienes encontraron trabajo a través de otros canales de búsqueda.

En el caso del Brasil, O'leary y otros (2021), haciendo uso de datos administrativos del Sistema Nacional de Empleo (SINE) y una estrategia empírica cuasi experimental, encuentran efectos positivos de las referencias de entrevistas de trabajo del SINE en la probabilidad de emplearse y en los salarios. Además, el análisis en subgrupos encontró que, en comparación con los trabajadores de mayor nivel educativo, el

¹⁵ Los programas son Trabajar y Plan jefes en la Argentina, el programa peruano Construyendo Perú, y el programa PLANE en el Estado Plurinacional de Bolivia.

¹⁶ Según datos del Ministerio de Trabajo de Colombia, para el año 2019 el 54% del total de las colocaciones registradas por el Servicio Público de Empleo se dieron a través de la APE del SENA. No obstante, el principal canal de búsqueda y consecución de empleo sigue siendo a través de familiares y amigos, el cual representó el 66% del total en el año 2018 según datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (Gonzalez-Velosa, 2021).

SINE es más efectivo para aquellos con menor nivel escolar alcanzado, aumentando su probabilidad de encontrar empleo y reduciendo el tiempo para encontrarlo. La evidencia sugiere que la intermediación virtual es menos efectiva que el servicio que se brinda de manera presencial en las oficinas del SINE.

El programa de Apoyo al Empleo (PAE) en el Estado Plurinacional de Bolivia ofrece servicios de intermediación para la asistencia en la búsqueda de empleo a quienes estén registrados en el Servicio Público de Empleo (SPE). Además, brinda un subsidio salarial para reducir costos de contratación de las empresas si la persona es vinculada al puesto de trabajo. La evaluación de Novella y Valencia (2022) encuentra efectos positivos del programa, con un incremento en la probabilidad de estar empleado, de encontrar un trabajo formal y también un efecto positivo en los ingresos. Los hallazgos dan cuenta de un mayor efecto en la población adulta y para aquellos con educación terciaria. Además, señalan un mayor efecto para las mujeres en la probabilidad de acceder a un empleo formal.

VII. La centralidad de avanzar en una mayor articulación entre las políticas de inclusión laboral y los sistemas de protección social

La articulación entre los sistemas de protección social y las políticas orientadas al logro de la inclusión laboral debe ser un objetivo buscado activamente por los gobiernos para reducir los niveles de vulnerabilidad actuales entre la población y contribuir a sentar las bases para el desarrollo social inclusivo y sostenible.

Como se indicó con anterioridad, una dimensión constitutiva de la inclusión laboral en cuanto objetivo es asegurar que la inserción laboral de las y los trabajadores se dé en condiciones de trabajo decente y, por ende, con acceso a la protección social (Arenas de Mesa y Espejo, 2023; CEPAL, 2023). La protección social viabiliza alcanzar este objetivo, permitiendo la acumulación de las necesarias capacidades requeridas para que las personas puedan acceder a empleos de calidad y reduciendo así parte de las barreras de entrada al mercado de trabajo. Asimismo, brinda protección permanente a lo largo de la trayectoria laboral y en la vejez, lo que resguarda a las y los trabajadores frente a períodos de transición entre empleos e incertidumbre. Dado que parte importante de las políticas activas de mercado de trabajo se dirigen a la población en situación de pobreza o mayor vulnerabilidad y exclusión del mercado laboral en la región, y contribuyen así a reducir los riesgos de la pobreza y la desigualdad, las políticas y programas de inclusión laboral son consideradas también un componente de los sistemas de protección social en la región (Robles y otros, 2023).

La región enfrenta diversos desafíos para avanzar en una inclusión laboral con acceso garantizado a la protección social y que se vinculan estrechamente con los riesgos estructurales y recientes que se enfrentan en estas dimensiones. Estos riesgos incluyen los altos niveles de informalidad laboral, la limitada capacidad para crear empleos de calidad, la debilidad de la institucionalidad laboral que se expresa, entre otros factores, en altos niveles de elusión y evasión previsional, y las persistentes desigualdades que afectan más marcadamente a algunos grupos poblaciones en el acceso al mercado de trabajo. A su vez, a estos riesgos estructurales se suman otros más recientes y que dicen relación con los factores a la base de las transformaciones en el mundo del trabajo en curso (Robles y otros, 2023). Estos incluyen las implicancias en los procesos productivos y en los empleos del avance en la revolución tecnológica y la incorporación de la digitalización, la robotización, la automatización y la implementación de nuevas

tecnologías de la información y las comunicaciones, así como la transición demográfica y las implicancias para la dinámica de destrucción y creación de nuevos empleos derivados de una transición hacia una economía ambientalmente sostenible y justa (CEPAL, 2019b; Huepe, 2023 y Weller, 2023).

Frente a estos desafíos, es imperativo profundizar en las articulaciones entre los sistemas de protección social y las políticas de inclusión laboral. Por parte de los sistemas de protección social, es clave fortalecer las estrategias para expandir la cobertura de la protección social contributiva y no contributiva para todas y todos los trabajadores. Algunas recomendaciones para ello son la implementación de políticas para la expansión de la cobertura en protección social a trabajadores informales y por cuenta propia; el fortalecimiento de las políticas activas para la inclusión laboral, con foco especial en las personas en situación de mayor vulnerabilidad; el diseño y extensión de políticas para la protección de ingresos en un contexto de transición justa, y el fortalecimiento de la regulación e institucionalidad laboral (Robles y otros, 2023).

En particular, existen diversas estrategias que pueden mobilizarse para fortalecer los vínculos entre las políticas de protección social y las políticas de inclusión laboral. Una de las estrategias para ello es, precisamente, vincular de manera intencionada el acceso a los instrumentos de la protección social a la implementación de los programas de inclusión laboral. Ello puede darse, por ejemplo, vinculando políticas activas de mercado de trabajo, como las dirigidas a promover el microemprendimiento con el registro en esquemas de monotributo como mecanismo de entrada a la formalización laboral. Por otra parte, se debe asegurar que las políticas y programas de inclusión laboral viabilicen el acceso a los sistemas de protección social para las y los trabajadores y, por el contrario, no refuercen una inserción laboral en condiciones de precarización.

Lo anterior implica, en primer lugar, fortalecer el diseño de las políticas de inclusión laboral, especialmente aquellas dirigidas a la población en situación de pobreza y situación de mayor vulnerabilidad y exclusión del mercado de trabajo, desde un enfoque de derechos, de género y sensible a las necesidades específicas de cada población, en atención a los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región. Para el diseño de las políticas de inclusión laboral, ello implica considerar explícitamente las barreras específicas y necesidades de apoyo de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Ello considera, por ejemplo, generar incentivos específicos para la inclusión laboral de las poblaciones más excluidas a través de políticas de acción afirmativa para abordar con especificidad las barreras que enfrentan y, por ejemplo, implementar programas de capacitación específicos (Huepe, 2023). Asimismo, se requiere transversalizar los enfoques de ciclo de vida, intercultural y de discapacidad en el diseño de estas políticas, según corresponda. Asimismo, este planteamiento implica también reforzar los esfuerzos para el cierre de brechas en cobertura y suficiencia de las prestaciones contributivas y no contributivas de la protección social para las poblaciones más excluidas.

En segundo lugar, fortalecer un diseño articulado de las políticas de inclusión laboral y de protección social también implica que en el diseño de las primeras debe mantenerse la atención y preocupación por la activa inclusión de las y los trabajadores en los sistemas de protección social (Robles y otros, 2023). Ello implica, por ejemplo, que las políticas de capacitación para jóvenes e inserción en el primer empleo contemplen como parte de sus componentes su temprana inclusión a los sistemas de pensiones y salud y su cobertura en los seguros de desempleo, donde estos existan. Lo mismo aplica para el caso de los programas de generación directa e indirecta de empleo. Esto cobra aún más relevancia en un contexto de transformaciones en el mundo del trabajo, de manera que estas políticas puedan facilitar la transición a empleos en el marco de una economía sostenible, incluyendo la oferta de formación en nuevas competencias y el apoyo en la búsqueda de oportunidades de empleo y reinserción laboral (ITUC, 2019; OIT, 2018), en condiciones protegidas.

La experiencia regional muestra una realidad dispar en cuanto al acceso garantizado a los sistemas de protección social a través del diseño de las políticas de inclusión laboral. Una revisión preliminar de los programas identificados en materia de inclusión laboral en países de América Latina y el Caribe muestra que solo en un porcentaje minoritario de los casos estas iniciativas contemplan un acceso a la protección

social (24 programas de un total de 117)¹⁷. Existe un grupo de programas identificados donde este acceso se contempla, pero en dispares condiciones (véase el cuadro 1). En este grupo de países se encuentran la Argentina, Chile, Guatemala y México, que han implementado programas de inclusión laboral que buscan promover la inserción de las poblaciones más vulnerables, fomentando las cotizaciones a la seguridad social. La Argentina impulsa la formalización de trabajadores a través del Programa de Empleo Independiente, proporcionando asistencia económica a los emprendimientos que incrementen la formalización de sus empleados. En Chile, los programas incentivan el empleo juvenil y el empleo femenino a través del Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer, respectivamente, ofreciendo subsidios a aquellos participantes que cumplan con el pago de un mínimo de cotizaciones previsionales en un período de 12 meses. Guatemala, a través de su programa Beca Primer Empleo, subsidia el pago del 51% de las prestaciones laborales entregadas a los jóvenes becarios, entre las que se cuentan las prestaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y otras como vacaciones, bonificación de incentivo y aguinaldo. México, con su ya concluido Programa de Primer Empleo, ofreció una reducción en las cuotas patronales para los trabajadores que se registraron en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)¹⁸.

Cuadro 1
América Latina (11 países): programas de inclusión laboral identificados
que contemplan acceso a prestaciones de la protección social

País	Nombre del programa	Vigencia programa	Prestaciones a las que permite acceder el programa	
			Seguro médico (SM), de accidentes (SA) o atención de salud (AS)	Cotizaciones a la seguridad social ^a
Argentina	Plan Argentina Trabaja	2009-2018		
	Programa de Empleo Independiente	desde 2009		X
	Programa de Inserción Laboral (PIL) para Programas Sociales -EMPALME	desde 2006		X
	PROEMPLEAR	desde 2014		X
	Seguro de Capacitación y Empleo	2006-2022		X
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mi Primer Empleo Digno	2008-2021	SA	
	Programa de Apoyo al Empleo	desde 2012	SA	
Chile	Fórmate para el Trabajo (Ex Capacitación en Oficios)	desde 1997	SA	
	Más Capaz	2014-2019	SA ^b	
	Mujeres Jefas de Hogar	desde 2007	AS ^c	
	Subsidio al Empleo Joven	desde 2009		X

¹⁷ Se considera en este análisis información correspondiente a 117 programas de inclusión laboral en 22 países, incorporados en la Base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL. Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

¹⁸ Para cumplir con esto, el artículo 3 del Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo señala que los patrones que contraten a trabajadores y trabajadoras en el marco de este programa, y lo inscriban ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, serán apoyados por el Gobierno Federal mediante un subsidio de hasta el 100% de la parte de las cuotas obrero patronales causadas a su cargo.

País	Nombre del programa	Vigencia programa	Prestaciones a las que permite acceder el programa	
			Seguro médico (SM), de accidentes (SA) o atención de salud (AS)	Cotizaciones a la seguridad social ^a
Chile	Bono al Trabajo de la Mujer	desde 2009	AS	X
	Yo Trabajo-Apoyo a tu Plan Laboral	desde 2013		
Guatemala	Beca Primer Empleo	desde 2013	SM SA AS ^d	X
Honduras	Con Chamba Vivís Mejor	desde 2014	SM	
México	Jóvenes construyendo el futuro	desde 2019	SM ^e	
	Programa de Primer Empleo	2007-2011		X
Panamá	Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL)	desde 2007	SA	
	Programa Padrino Empresario	desde 2000	SA ^f	
Paraguay	Ñamba'apo Paraguay	2010-2012	SM	
Perú	Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú" (Ex Construyendo Perú)	desde 2006	SA ^g	
República Dominicana	Programa Juventud y Empleo (PJE)	desde 2003	SA	
Uruguay ^h	Accesos	desde 2021	AS	
	Uruguay Trabaja	2007-2020	AS	

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL. Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ilp>.

^a Los programas identificados se caracterizan por entregar subsidios de manera directa e indirecta a las cotizaciones previsionales de trabajadores y trabajadoras, sin disminuir las prestaciones de protección social a las que pueden acceder. Además, algunos de estos programas requieren como condición la continuidad en el pago de cotizaciones previsionales en meses anteriores para acceder a las prestaciones de los programas de inclusión laboral. En la mayoría de los programas este acceso es restringido a ciertas prestaciones específicas. En el caso de las prestaciones de salud se destaca el programa Jóvenes Construyendo Futuro cuyos becarios reciben un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), durante el periodo de permanencia en el programa. Por ejemplo, los programas Mujeres Jefas de Hogares de Chile y Accesos en el Uruguay ofrecen atención odontológica y oftalmológica a las personas participantes.

^b El programa Más Capaz también proporciona cobertura en caso de accidentes que sufran los niños y niñas en el trayecto hacia o desde la guardería.

^c El programa Mujeres Jefas de Hogar entrega atención odontológica.

^d El programa considera el pago del ingreso y de las prestaciones del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), así como otras prestaciones.

^e Los becarios del programa Jóvenes Construyendo Futuro reciben un seguro médico que cubre accidentes, enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), durante el periodo de permanencia en el programa.

^f Los participantes del programa reciben un seguro contra accidentes personales (una hora antes, durante y una hora después de sus horas laborables).

^g Entre los derechos de los participantes de los programas se encuentran contar con una póliza de seguro vigente, la cual cubre accidentes que puedan ocurrir dentro de la obra o actividades de intervención inmediata.

^h Los participantes del programa Accesos tendrán acceso a un diagnóstico odontológico y oftalmológico, aquellos participantes con hijos entre 0 y 3 años son derivados a dispositivos de cuidados.

En los análisis y propuestas para articular las políticas de protección social e inclusión laboral será clave reforzar la centralidad de transversalizar un enfoque de género en su diseño. Esto implica atender a las condiciones estructurales que reproducen las desigualdades de género en la región y que se explican, en parte, por la perpetuación de una desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres, así como por el déficit de una cultura de corresponsabilidad de los cuidados y de políticas integrales de cuidado. Es fundamental, por tanto, impulsar que estas barreras y desigualdades sean reconocidas y abordadas promoviendo una mayor interconexión en el acceso a programas de inclusión laboral con acceso a políticas y servicios de cuidado (CEPAL, 2023). Entre otros, este es uno de los importantes desafíos para el futuro de las políticas de inclusión laboral en la región.

VIII. Reflexiones finales

Las políticas activas del mercado de trabajo son fundamentales para garantizar la inclusión laboral, es decir considerar tanto la inserción laboral como las condiciones de dicho empleo (Arenas de Mesa y Espejo, 2023), particularmente en contextos cambiantes y desiguales. En este documento se brindó una precisión conceptual sobre este tipo de políticas, una caracterización de las intervenciones en América Latina, una estimación del gasto público promedio en la región en dichas programas y la especificidad que caracteriza una composición heterogénea en cada país, la institucionalidad que se ha configurado en torno a la implementación de estas intervenciones y una síntesis de resultados de algunas evaluaciones de impacto y metaanálisis de estas para diferentes programas, así como una reflexión sobre la necesidad de avanzar en políticas de inclusión laboral con pleno acceso a la protección social en el contexto actual.

El análisis exhaustivo de los programas de inclusión laboral en América Latina y el Caribe revela una amplia diversidad de estrategias y responsabilidades implementadas. En este sentido, se destaca la capacitación técnica y profesional como una estrategia predominante que busca proporcionar a los individuos las habilidades necesarias y demandadas por el mercado laboral actual.

Además de la capacitación, los programas de generación de empleo también juegan un papel fundamental en situaciones de baja demanda laboral. Sin embargo, como señala Velásquez (2021), es importante tener en cuenta que estos programas no representan una solución a largo plazo. Asimismo, si bien el trabajo independiente puede ser considerado como una vía de inserción a corto plazo, no garantiza la inclusión laboral, es decir, ingresos sostenibles ni condiciones laborales adecuadas. Por lo tanto, se sugiere brindar un acompañamiento continuo que permita el desarrollo de competencias de manera constante y progresiva, tal como lo señalan Abramo, Cecchini y Morales (2019).

En cuanto a la responsabilidad de administrar estos programas, se observa una variabilidad que va desde Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social hasta fondos de inversión social y otros organismos. La coordinación interinstitucional y la colaboración entre el sector privado y los gobiernos locales resultan fundamentales para lograr resultados efectivos.

El gasto destinado a las políticas del mercado laboral en América Latina se mantiene relativamente bajo en comparación con los niveles promedio en países europeos. Esto sugiere un margen considerable para aumentar la inversión fiscal en políticas activas del mercado laboral en la región, especialmente dada la segmentación, precariedad y alta informalidad de los mercados laborales locales. Sin embargo, para

realizar inversiones significativas se requiere generar espacio fiscal a través del crecimiento económico y una recaudación fiscal progresiva.

Por otro lado, los resultados observados en las evaluaciones de impacto sobre las PAMT más recientes en América Latina, son variados, heterogéneos y no estrictamente generalizables. Sin embargo, es posible destacar algunos aspectos comunes para aprender de la amplia evidencia reseñada y tenerla en cuenta para la innovación en futuras intervenciones, siempre asumiendo que el contexto es importante.

Diferentes aspectos de diseño e implementación se mostraron relevantes en varias de las evaluaciones en las que se encontraron resultados positivos y más sostenibles en el tiempo. Entre ellos es importante destacar la mayor duración, intensidad y calidad de las capacitaciones, así como la definición de contenidos pertinentes y ajustados a las demandas relevancia fundamental en la actual coyuntura, en la que se requiere redoblar los esfuerzos para avanzar en una recuperación sostenible e inclusiva de los mercados de trabajo, en estrecho vínculo al fortalecimiento de estrategias para avanzar en sectores económicos más dinámicos y con perspectivas de expansión. El desafío de no dejar a nadie atrás en el acceso al trabajo decente requiere de esfuerzos multidimensionales y donde los ámbitos de las políticas laborales, de protección social, así como las productivas estén estrechamente articuladas. Asimismo, las evaluaciones señalan que los programas que comprenden un mayor número de componentes y articulan iniciativas más comprehensivas en las dimensiones que pueden ser abordadas a través de estos programas muestran un mejor desempeño. Es el caso de los programas que armonizan formación teórica en aula, capacitación práctica en empresa, servicios de intermediación laboral y comportan una remuneración o transferencia monetaria. En particular, las evaluaciones señalan el mayor impacto que programas que consideran transferencias monetarias tienen en la población joven y/o vulnerable, por lo que requieren del soporte monetario para solventar la etapa de participación en el programa y compensar el respectivo costo de oportunidad.

En las evaluaciones sobre las políticas de apoyo al microemprendimiento también se evidencia la necesidad de armonizar el apoyo financiero para la creación del emprendimiento junto con el soporte y la capacitación en la dimensión de gestión productiva empresarial, apoyo en las estrategias de acceso a los mercados y tecnología necesaria, acompañamiento para la formalización de las unidades o proyectos productivos creados y facilidades para el acceso a servicios financieros. Esta conjunción de dimensiones en el diseño e implementación son en general relevantes para la consecución de mejores resultados en las políticas de microemprendimientos, pero son especialmente importantes cuando los participantes de los programas tienen un menor nivel de calificación y dificultades en el acceso al crédito.

De esta manera se evidencia que, aunque en general cada PAMT se puede asociar a un tipo específico de política, esta clasificación en algunos casos ya no es estrictamente excluyente. La importancia de combinar distintos componentes para incrementar las posibilidades de éxito en las políticas hace que, por ejemplo, los programas de capacitación se adopten con transferencias monetarias, servicios de intermediación laboral e inclusive con subsidios salariales a las empresas que contraten nuevos trabajadores provenientes de estos programas.

Las PAMT han demostrado su potencial en flexibilidad en cuanto a diseño y rápida implementación en momentos de crisis y shocks. Durante la pandemia de COVID-19 se implementaron y adaptaron algunos tipos de políticas al contexto de abrupta caída en la actividad económica, con shocks tanto en la demanda como en la oferta dadas las múltiples restricciones. Las evaluaciones que se han revisado sobre los programas de subsidios para el pago de salarios o reducciones de costos no salariales mostraron impactos positivos en la capacidad de retención de puestos de trabajo en un contexto muy adverso. Los aspectos significativos del diseño e implementación, así como las posibles falencias, constituyen un aprendizaje y un saber hacer valioso para los países.

Existe una deficiencia en el seguimiento del impacto de las políticas de intermediación laboral y de los servicios públicos de empleo. En este sentido parece necesario tanto fortalecer estos servicios con estrategias de seguimiento para verificar qué funciona y qué se puede mejorar como difundir mejor

su existencia y su efectividad. Existe un amplio margen de aprendizaje y mejora para potenciar tanto el protagonismo como la efectividad de este tipo de políticas.

Se observa también una gran disparidad en los sistemas de reporte de información de los programas en la región. A pesar de las mejoras impulsadas por avances tecnológicos y la digitalización, la calidad de los sistemas de información sigue siendo precaria, tanto en términos de profundidad de los datos como en su desagregación. La implementación de sistemas más robustos de control de información permitiría un registro, recuento, comparación y evaluación más transparente de la diversidad de programas de mercado laboral en la región.

En particular, el documento ha destacado también el importante desafío que persiste en cuanto a la articulación de las políticas orientadas a la inclusión laboral de las y los trabajadores, especialmente de quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, y los sistemas de protección social. Es fundamental que las políticas de inclusión laboral viabilicen un acceso protegido al mercado laboral, conforme a la institucionalidad laboral vigente. Por otra parte, desde los sistemas de protección social existen una serie de sinergias que pueden fortalecerse para articular políticas que hasta ahora han permanecido menos visibles y que pueden jugar un papel relevante frente a un contexto de transformaciones en el mundo del trabajo. Este es el caso, por ejemplo, de políticas que vinculen la protección de los ingresos de las y los trabajadores en contextos de transición, con el fortalecimiento de sus habilidades laborales, así como el creciente acceso a políticas integrales de cuidado, contribuyendo al abordaje de las persistentes desigualdades de género en la región. Esto refuerza la relevancia de un enfoque multidimensional en el análisis y diseño de estas políticas, como se ha planteado a lo largo del documento. Los esfuerzos deben ser coordinados de manera interinstitucional y de cara a los aprendizajes previos documentados en las evaluaciones de impacto y la experiencia más reciente frente a los impactos de la pandemia, con miras a no dejar a nadie atrás en la senda hacia el desarrollo social inclusivo y sostenible.

Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V. y R. Arim (eds.) (2015), *Desigualdad e informalidad: un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*, Libros de la CEPAL, N° 133 (LC/G.2637-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V., M. Galván y X. Mancero (2016), "Desigualdad en América Latina: una medición global", *Revista de la Cepal* 118, páginas 27-47.
- Angulo, R., J. Angulo, D. Ariza, A. Carrero y F. Espinoza (2023), *Inclusión productiva en Colombia: mediciones y marco de política. Inclusión para el Desarrollo y Naciones Unidas Colombia*.
- Asenjo, A., V. Escudero y H. Liepmann (2022), "Why Should We Integrate Income and Employment Support? A Conceptual and Empirical Investigation", IZA DP No. 15401.
- Arenas de Mesa, A. y A. Espejo (2023), "La Inclusión laboral en América Latina y el Caribe", en A. Espejo y V. Cortínez (2023), *Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social: Promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Attanasio, O., A. Guarín, C. Medina, y C. Meghir (2017), "Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: A Long-Term Follow-Up", *American Economic Journal: Applied Economics*, 9 (2): 131-143.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2011), "Subsidizing Vocational Training for Disadvantaged Youth in Colombia: Evidence from a Randomized Trial", *American Economic Journal: Applied Economics*, 3 (3): 188-220.
- Atuesta, B. y T. Van Hemelryck (2022), "Protección social de emergencia frente a los impactos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe: evidencia y aprendizajes sobre sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/143)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Auer, P., U. Efendioglu y L. Leschke (2005), "Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization" (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
- Baena Hernández, S. (2022), "El impacto del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) sobre la preservación de empleos en Colombia ante el choque del COVID-19". Tesis de Maestría en Economía. Universidad de los Andes.

- Banco de la República (2023), *Estabilización del mercado laboral con indicios de deterioro para 2023 y evaluación del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)*. Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla). Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica Banco de la República.
- Bertranou, F. y J. Paz (2007), "Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina". Organización Internacional del Trabajo.
- Brown, A. (2015), *Can hiring subsidies benefit the unemployed?* IZA World of Labor 163.
- Caicedo, S., M. Espinosa y A. Seibold (2022), "Unwilling to Train? Firm Responses to the Colombian Apprenticeship Regulation", *Econometrica*, Vol. 90, No. 2 (March, 2022), 07–550
- Card, D., J. Kluve y A. Weber (2018), "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", *Journal of the European Economic Association*, Volume 16, Issue 3, June 2018, pp. 894–931.
- Castillo, V., S. Rojo y D. Schleser (2012), "El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado", en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, & ILO Country Office for Argentina (Ed.), *Macroeconomía, empleo e ingresos: Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009* (pp. 217–258). Buenos Aires: ILO Country Office for Argentina.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023*, Santiago (en prensa).
- _____ (2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- _____ (2019b), *Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: ...-antecedentes para una agenda regional* (LC/CDS.3/3), Santiago.
- _____ (2012), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2023), "Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 28 (LC/TS.2023/70), Santiago.
- _____ (2021), "Políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 25 (LC/TS.2021/163), Santiago.
- Chaparro, J. C., G. García y M. Cardona (2020), *Evaluación de impacto de Empleando Futuro*. BIDLAB, Fundación Corona SECO.
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2022), *Estudio sobre el impacto del programa de Microcreditos para el Bienestar 2019-2021*.
- Díaz, Y., L. Narváez, O. Rodríguez, M. Cortés, y J. Silva (2019), *Evaluating three UNDP entrepreneurship programs for the economic inclusion of the poor in Colombia*. United Nations Development Programme (UNDP).
- Econometría/SEI (2020), *Evaluación del Programa 40.000 Primeros Empleos*. Departamento Nacional de Planeación.
- Escudero, V., J. Kluve, E. Mourello y C. Pignatti (2018), "Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta-Analysis," *Journal of Development Studies*, Taylor & Francis Journals, vol. 55(12), pages 2644-2661, December."
- Espejo, A. (2022), "Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Figueroa, N. y R. Holz (2023), "Las persistentes brechas de protección social en la región", en C. Robles y R. Holz (coords.), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *Serie de Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Gasparini, L. y G. Cruces (2021), "The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades". UNDP LAC Working Paper No. 01. Background Paper for the UNDP LAC Regional Human Development Report.
- _____ (2013), "Poverty and Inequality in Latin America: A Story of Two Decades *Journal of International Affairs*", Spring/Summer 2013, Vol. 66, No. 2
- Gómez, M. F. (2017), "El Impacto del Programa Jóvenes en Acción sobre el Acceso y la Deserción de la Educación Superior". Tesis de Maestría. Universidad de los Andes.

- González-Velosa, C. (2021), "Se buscan empleos de calidad: políticas activas y pasivas de empleo en Colombia". Informe para la misión de empleo. División de Mercados Laborales. Nota técnica del BID número 02358. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Huepe, M. (2023), "Políticas de inclusión laboral: una estrategia integrada, sostenible y con enfoque territorial", en M. Huepe (ed.), "Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ibarrarán, P., J. Kluve, L. Ripani, y D. Rosas (2019). Experimental Evidence on the Long-Term Effects of a Youth Training Program. *ILR Review*, 72(1), 185-222. ITUC (2019), Informe de la CSI de Política Económica y Social: El papel de la protección social en una transición justa; ITUC CSI IGB: Ginebra, Suiza.
- Jiménez-Martínez, Mo. y Ma. Jiménez-Martínez (2019), "Effects of Argentine Students' Support Program on Labor Transitions and Job Quality of Young People", *Ensayos de Economía*, 29(54), 137-158. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.15446/ede.v29n54.78313>.
- Kluve, J., S. Puerto, D. Robalino, J. Romero, F. Rother, J. Stöterau, F. Weidenkaff y M. Witte, (2019), "Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review", *World Development*, Volume 114, Pages 237-253.
- _____(2017), "Interventions to Improve the Labour Market Outcomes of Youth: A Systematic Review of training, entrepreneurship promotion, employment services and subsidized employment interventions", *Campbell Systematic Reviews*, 13: 1-288. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.4073/csr.2017.12>.
- _____(2016), "Do youth employment programs improve labor market outcomes? A Systematic Review", IZA, Discussion paper series No. 10263.
- Kugler, A., M. Kugler, J. Saavedra, y L. Herrera-Prada (2020), "U.S. Long-Term Educational consequences of Vocational Training in Colombia: Impacts on Young Trainees and Their relatives", *Journal of Human Resources*, 0518-9528R2; DOI: <https://doi.org/10.3368/jhr.57.1.0518-9528R2>.
- Levy Yetati, E., M. Montané y L. Sartorio (2019), *What Works for Active Labor Market Policies? Working Papers*. Center for International Development at Harvard University.
- 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.
- Martínez, R., R. Holz, I.H. Vargas y E. Espíndola (2022), "Estratificación y clases sociales en América Latina: dinámicas y características en las dos primeras décadas del siglo XXI", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/214), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maurizio, R. (2022), "Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe", *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022*. Nota Técnica, Lima.
- McKenzie, D. (2017), "How Effective Are Active Labor Market Policies in Developing Countries?", *Policy Research Working Paper 8011*. World Bank.
- OEA/CEPAL/OIT (Organización de Estados Americanos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad*.
- O'leary, C., Cravo, T., Sierra, A. C., y L., Justino (2021). Effects of Job Referrals on Labor Market Outcomes in Brazil. *Economía*, 21(2), 157-186. <https://www.jstor.org/stable/27164733>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2023), *Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022*, Lima.
- _____(2022), *The impact of active labour market programmes on youth. An updated systematic review and meta-analysis*. International Labour Office. Geneva: ILO.
- OIT (2018), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT): Ginebra.
- Ospino, C. (2016), "The effects of apprenticeship contracts on labor demand. Theory and empirical applications for Colombia". Tesis de doctorado. Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- Novella, R. y H. Valencia (2022), "Active Labor Market Policies in a Context of High Informality: The Effect of PAE in Bolivia", *The Journal of Development Studies*, 58:12, 2583-2603, DOI: 10.1080/00220388.2022.2120803.
- Robles, C. y C. Rossel (2021), "Herramientas de protección social para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 en la experiencia de América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/135), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Robles, C., M. L., Marinho, N. Figueroa e I. Jacas (2023), "Apuestas estratégicas hacia el futuro de la protección social: avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", en C. Robles y R. Holz (Comp.), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", Serie de Políticas Sociales, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (en prensa).
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2022), "Estrategias y políticas para la reconstrucción con transformación pospandemia en América Latina y el Caribe", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/22), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J.M. (2023), Prólogo, en M. Huepe (ed.), "Desigualdades, inclusión y futuro del trabajo en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniago, N. (2002), "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", Serie macroeconomía del desarrollo No. 19, (LC/L.1836-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tromben, V., F. Villanueva y E. Caillaux (2023), "Estimación del gasto público en políticas laborales en América Latina (2014-2021)", Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/48), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velásquez Pinto, M. (2021), "La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Veza, E. (2021), "Programas de empleo juvenil: revalidación de su papel en la agenda pública pospandemia de COVID-19", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/88), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J. (2023), "Principales tendencias globales y su impacto en la inclusión laboral", en M. Huepe (ed.), Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, J., S. Gontero y S. Campbell (2019), "Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 201 (LC/TS.2019/37), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



La crisis de desarrollo que atraviesa la región de América Latina y el Caribe, junto con los importantes y complejos cambios que están ocurriendo en el mercado laboral, configuran un momento bisagra, en el que las políticas que se implementen hoy definirán las trayectorias de desarrollo de los países en el futuro. Las políticas activas del mercado de trabajo, en forma articulada con las políticas de protección social, ocupan un lugar central en este proceso. Promover la inclusión laboral a través de estas políticas permite vislumbrar una salida al momento actual, al brindar mejores oportunidades y condiciones a las personas trabajadoras, especialmente a quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

