

RESUMEN EJECUTIVO



Organización
Internacional
del Trabajo



1919 · 2019

The background of the cover is a photograph of a woman wearing a blue long-sleeved shirt and a straw hat. She is looking down at a laptop. A white digital grid and circuitry pattern is overlaid on the image, particularly concentrated around the laptop and the woman's face. The overall color scheme is dominated by shades of blue and teal.

SOLUCIONES EFICACES
PROMOVER VÍAS DE ACCESO
AL TRABAJO DECENTE

RESUMEN EJECUTIVO

Un sinnúmero de obstáculos temporales y estructurales continúan limitando el acceso al trabajo decente en los países emergentes y en desarrollo. El presente informe estudia la manera de combinar el apoyo a los ingresos y las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) como parte de un enfoque integrado para hacer frente a un gran número de estos obstáculos. En primer lugar, se esboza un marco conceptual que pretende mejorar la comprensión de los beneficios de este enfoque integrado. El informe presenta a continuación los resultados de un amplio análisis empírico. Un innovador catálogo de enfoques integrados por país muestra que las políticas activas del mercado laboral y las medidas de apoyo a los ingresos se combinan de múltiples maneras en los países emergentes y en desarrollo, donde ya son una piedra angular de la política del mercado laboral. Una revisión bibliográfica y un estudio macroeconómico a escala mundial ponen de relieve cómo las medidas de apoyo a los ingresos y las políticas activas del mercado de trabajo conducen a mejores resultados cuando se aplican conjuntamente, si bien las diferentes combinaciones de políticas pueden llevar a resultados diferentes. Finalmente, estas observaciones se complementan con los resultados de las evaluaciones de impacto de dos programas en Mauricio y Uruguay, donde se han combinado las políticas activas del mercado de trabajo y el apoyo a los ingresos de maneras distintas. En general, el informe concluye que los enfoques que aprovechan la complementariedad entre las políticas activas del mercado laboral y el apoyo a los ingresos son eficaces para mejorar las perspectivas del mercado laboral de los trabajadores vulnerables, al tiempo que reducen algunos de los efectos negativos no deseados que estas políticas pueden generar cuando se aplican de forma aislada. Los resultados empíricos sugieren que el éxito de esos enfoques depende de ciertas características clave de su aplicación. Se destacan entre ellas, la existencia de un sistema de gobernanza transparente e inclusivo y una adecuada identificación de los grupos objetivo para asegurar la participación de los más necesitados. Asimismo, es necesaria una intensidad suficiente tanto de las medidas de apoyo a los ingresos como de los componentes de activación, así como una estrecha vinculación entre las distintas políticas.

Una serie de obstáculos, agravados por las fuerzas del cambio a nivel mundial, siguen impidiendo el acceso de las personas al trabajo decente en los países emergentes y en desarrollo

El empleo remunerado sigue siendo la forma más fiable de salir de la pobreza. Sin embargo, el acceso al empleo y a condiciones de trabajo decentes sigue siendo un desafío importante. En los países emergentes y en desarrollo, 159 millones de personas están desempleadas, mientras que otros 730 millones trabajan pero no ganan lo suficiente para salir de la pobreza. La insuficiencia de ingresos de los trabajadores adquiere mayor relevancia cuando se considera a todas las personas cuyos medios de subsistencia dependen de estos «trabajadores pobres», como los miembros de sus familias. Está claro que no es sólo la inactividad o el desempleo lo que impide a los hogares salir de la pobreza. Más bien, la falta de oportunidades de trabajo decente sigue asediando a los países emergentes y en desarrollo, como lo demuestran también sus tasas persistentemente elevadas de subempleo e informalidad. Además, la incapacidad de acceder a un trabajo decente afecta desproporcionadamente a los segmentos más vulnerables de la población, acentuando así las desigualdades económicas y sociales dentro de los países.

Las dificultades que plantea la desigualdad en el acceso al empleo de calidad en las economías emergentes y en desarrollo se ven agravadas por las actuales transformaciones del mundo del trabajo, que están afectando a la disponibilidad y distribución de los puestos de trabajo. A nivel mundial, no solo las transformaciones estructurales (asociadas con la globalización y la introducción de nuevas tecnologías) sino también otros motores de cambio (como los factores ambientales y demográficos) repercuten en la cantidad y la calidad de los empleos a los que las personas pueden acceder, así como en la distribución de los ingresos dentro de las sociedades.

Sin embargo, con los enfoques políticos estudiados en este informe es posible combatir un número considerable de los obstáculos al trabajo decente

Comprender las barreras que limitan el acceso al trabajo decente es vital para poder tomar las medidas políticas adecuadas. Estas barreras son complejas porque tienen su origen en varias causas (desde deficiencias en los sistemas

educativos hasta la ausencia de derechos sociales y laborales), y también porque tienen efectos transversales (a nivel comunitario, familiar e individual) que pueden persistir o cambiar con el tiempo. En cualquier caso, los obstáculos al trabajo decente se traducen en déficits de oportunidades de empleo —tanto en términos de disponibilidad como de calidad de los empleos— y, en general, tienen repercusiones en el bienestar y el nivel de vida de las personas.

En este informe estudiamos cómo puede combinarse el apoyo a los ingresos y las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) para abordar un conjunto específico, aunque significativo, de obstáculos al trabajo decente. A nivel individual, estas barreras incluyen la falta de educación y de competencias, la insuficiente experiencia laboral y las restricciones de información, ya que estos factores pueden limitar el acceso a empleos de mayor calidad y tienden a reducir tanto el nivel salarial como las perspectivas de crecimiento de los ingresos. Además, también restringen la movilidad de la mano de obra y reducen las posibilidades de adaptación de los puestos de trabajo. A nivel mundial y nacional, las estructuras económicas dualistas existentes (es decir, donde coexiste un gran sector informal tradicional con un sector formal moderno pero más reducido, generalmente situado en zonas urbanas) constituyen un impedimento para la generación y el acceso a un empleo decente, especialmente en las economías emergentes y en desarrollo. Por último, las perturbaciones temporales que afectan a la demanda de mano de obra siguen socavando el acceso a las oportunidades de trabajo decente y la disponibilidad de las mismas. Esas perturbaciones pueden deberse a la desaceleración económica o financiera, a la excesiva dependencia de las exportaciones, muchas veces volátiles, o a las consecuencias negativas para el empleo asociadas a fenómenos climáticos y ambientales extremos.

Las estrategias políticas que combinan el apoyo a los ingresos y las políticas activas del mercado de trabajo protegen a los trabajadores al tiempo que les permiten aprovechar las oportunidades de trabajo decente

La complejidad del cambiante mundo del trabajo actual y la urgencia de abordar los obstáculos al empleo decente exigen soluciones innovadoras,

capaces de fomentar oportunidades de acceso al trabajo decente y, al mismo tiempo, proteger a los trabajadores durante las transiciones a lo largo de la vida laboral. Las soluciones tradicionales sólo afrontan parcialmente los desafíos que surgen de la interacción de las barreras existentes en el mercado laboral y los factores contemporáneos del cambio. Aunque para proteger los ingresos de los trabajadores desempleados es fundamental el apoyo a los ingresos (contributivo y no contributivo), este apoyo no les proporciona las herramientas que necesitan para acceder a empleos de mejor calidad o para lograr una rápida reincorporación al mercado laboral. Del mismo modo, si están bien diseñadas, las PAMT pueden dotar a los solicitantes de empleo de las aptitudes necesarias para beneficiarse de las oportunidades de trabajo decente; sin embargo, la participación en programas de activación puede ser costosa en términos de esfuerzo y tiempo, y muy a menudo las personas simplemente no pueden permitírselo.

De esta forma, los enfoques que aprovechan la complementariedad entre estos dos tipos de políticas pueden ser especialmente eficaces para hacer frente a las barreras del mercado de trabajo descritas en el presente informe. Si bien las combinaciones de medidas de apoyo a los ingresos y PAMT pueden adoptar múltiples formas, su integración supone un efecto positivo global que generalmente es mayor que la suma de los efectos de las distintas políticas. Cabe citar tres factores que explican este fenómeno.

En primer lugar, una combinación de medidas de apoyo a los ingresos y de PAMT puede eliminar los obstáculos estructurales y ayudar a los solicitantes de empleo a encontrar rápidamente nuevas y mejores oportunidades de empleo. Esto se debe a que, al promover la movilidad en el mercado laboral, algunas de estas combinaciones contribuyen a reducir las desigualdades espaciales e intersectoriales en el acceso al trabajo decente. Sin embargo, la combinación de las PAMT y el apoyo a los ingresos puede tener lugar dentro de diferentes configuraciones políticas. Para aprovechar todo su potencial, ninguno de estos dos componentes debería aplicarse a expensas del otro. En segundo lugar, medidas como la formación o las subvenciones al empleo pueden utilizarse para hacer frente a la falta de educación, cualificaciones y experiencia laboral que a menudo caracterizan

a la mano de obra de muchos países emergentes y en desarrollo. Estas políticas activas del mercado laboral, si se combinan con el apoyo a los ingresos, pueden reducir los desajustes de cualificaciones y aumentar la productividad de la mano de obra, protegiendo al mismo tiempo a las personas de la pobreza. En tercer lugar, las intervenciones integrales que combinan los dos tipos de políticas pueden facilitar transiciones justas y sostenibles para los trabajadores cuando se enfrentan a perturbaciones de la demanda de mano de obra impulsadas por factores mundiales, como las crisis económicas, las actividades estacionales, los desastres provocados por el clima (por ejemplo, las sequías o los ciclones) y el cambio tecnológico. Estos enfoques integrados son capaces de mitigar los efectos negativos sobre los ingresos asociados a las perturbaciones de la demanda de mano de obra, al tiempo que facilitan la adaptación de los trabajadores a los cambios en el mundo del trabajo.

Es importante destacar que estos enfoques se utilizan cada vez con mayor frecuencia en las economías emergentes y en desarrollo. En consonancia con las recomendaciones formuladas en los últimos años por expertos académicos y de política pública, así como por organizaciones internacionales, los gobiernos de algunos de estos países han comenzado a adoptar un cambio de sus políticas para combinar las medidas de apoyo a los ingresos con las PAMT como medio de hacer frente a una amplia gama de problemas tanto a nivel social como del mercado de trabajo. A raíz de ello, los enfoques integrados se están convirtiendo en una piedra angular de la política del mercado laboral en las economías emergentes y en desarrollo.

A pesar de su pertinencia conceptual y de su uso cada vez más frecuente, se sabe poco sobre el papel y la eficacia de los enfoques integrados en estos países. Por consiguiente, el presente informe pretende responder a las siguientes preguntas: ¿qué formas han adoptado hasta ahora estas combinaciones de políticas en diferentes países emergentes y en desarrollo? ¿Cómo han contribuido a mejorar los resultados del mercado de trabajo? ¿Cómo pueden los gobiernos maximizar sus efectos beneficiosos? Las respuestas a las dos últimas preguntas variarán obviamente dependiendo de las políticas reales seleccionadas (por ejemplo, los regímenes contributivos

frente a los no contributivos), el contexto nacional (por ejemplo, la proporción de empleo informal en un país determinado) y la interacción con otras políticas e instituciones (por ejemplo, la formación profesional).

Los enfoques integrados pueden adoptar diversas formas y ya son un eje fundamental de la política laboral en los países emergentes y en desarrollo de todo el mundo

Existen varios tipos de PAMT y de medidas de apoyo a los ingresos, que pueden combinarse de múltiples maneras. Además, el grado de integración entre las distintas políticas puede variar; por ejemplo, algunos programas tienen por objeto coordinar más eficazmente la aplicación de las políticas existentes, mientras que otros se basan en la integración completa de las distintas medidas. La ejecución de las políticas también puede adoptar múltiples formas: en algunos países, las medidas de activación están integradas en un programa de apoyo a los ingresos con participación obligatoria, mientras que otros países ofrecen medidas de activación como componentes voluntarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Los dos estudios de caso presentados en este informe muestran cómo las autoridades políticas pueden diseñar diferentes enfoques integrados para que se ajusten a las necesidades del mercado laboral de su país. En el Uruguay, el enfoque que evaluamos adoptó la forma de una red de seguridad pensada para proteger a los hogares más vulnerables durante una crisis económica. El programa de transferencias monetarias condicionadas que se introdujo con este fin incluía un programa de empleo público en el que determinados grupos de beneficiarios podían participar si así lo deseaban. Mauricio adoptó un enfoque diferente: allí, la combinación de medidas de apoyo a los ingresos con PAMT no se concibió como una respuesta temporal a una crisis, sino más bien como una solución estructural para facilitar transiciones sostenibles desde el desempleo. El Gobierno introdujo un nuevo programa de prestaciones de desempleo, destinado tanto a las personas que anteriormente habían estado empleadas formalmente como a las que habían estado empleadas informalmente con el fin de prestarles

apoyo a los ingresos y facilitarles el acceso a tres medidas de activación diferentes: capacitación, asistencia en la búsqueda de empleo y apoyo al microemprendimiento.

Es fundamental comprender cómo se han puesto en práctica las diferentes combinaciones de políticas si queremos calibrar la eficacia de un enfoque integrado como tal. El innovador mapeo de enfoques integrados existentes alrededor del mundo, que fue realizado para este informe, muestra que estos enfoques son ya un eje esencial de la política laboral en muchos países emergentes y en desarrollo.

Este análisis demuestra que, a medida que las economías se desarrollan (en términos del ingreso per cápita), tienden a introducir mecanismos contributivos de protección social para salvaguardar los ingresos de los trabajadores durante el desempleo y a combinarlos con una creciente variedad de medidas de activación. La prestación de servicios públicos de empleo o la oferta de empleo público junto con un seguro de desempleo tiende a ser más común entre las economías emergentes menos desarrolladas, mientras que las economías emergentes más desarrolladas suelen ofrecer además medidas de activación tales como la formación y el apoyo a los microemprendimientos. Aunque la participación en las medidas de activación es obligatoria en la mayoría de los casos, algunos países han puesto en marcha programas basados en la participación voluntaria de trabajadores particularmente vulnerables.

Los países en desarrollo no cuentan con mecanismos contributivos de protección social consagrados en la legislación nacional. Sin embargo, los enfoques integrados desempeñan un papel importante. Por lo general, estos enfoques se basan en programas de transferencias monetarias que incorporan políticas activas del mercado de trabajo. A medida que aumenta el ingreso per cápita de esos países, también aumenta la variedad de medidas de activación incluidas en el marco de dichos programas.

Independientemente del nivel de ingresos de un país, las medidas de activación suelen ser más variadas cuando se proporcionan como parte de

programas de transferencias monetarias que cuando se proporcionan junto con el seguro de desempleo. Sin embargo, el hecho de que en las economías en desarrollo los enfoques integrados se basen en programas de transferencias monetarias y no en el seguro de desempleo tiene consecuencias para el alcance y la cobertura de dichos planes. Las transferencias monetarias suelen estar dirigidas a grupos con vulnerabilidades específicas y, por lo general, ello implica fijar un umbral en función de los ingresos.

La aplicación conjunta de medidas de apoyo a los ingresos y de políticas activas del mercado de trabajo es beneficiosa, pero la eficacia de este enfoque depende de cómo se integren

La bibliografía disponible que hemos examinado para este informe indica que, en general, los enfoques integrados tienen un efecto positivo no sólo en los logros de las personas en el ámbito social y laboral, sino también a nivel agregado. Sin embargo, nuestro análisis reveló dos aspectos que exigen más investigación. En primer lugar, son exiguos los estudios macroeconómicos sobre la eficacia de los enfoques integrados en los países emergentes y en desarrollo. En segundo lugar, las escasas evaluaciones de impacto que estiman los efectos de estas políticas en sus participantes abarcan sólo una parte del amplio espectro de intervenciones que pueden incluirse en un enfoque integrado. Tienden a considerar la interacción entre la formación o el apoyo al microemprendimiento y las transferencias monetarias condicionadas, pero muy pocas de ellas analizan otros tipos de PAMT (por ejemplo, los incentivos al empleo o los programas de empleo público) y las políticas contributivas de apoyo a los ingresos (por ejemplo, el seguro de desempleo).

Para llenar estos vacíos de conocimiento, realizamos un análisis macroeconómico especialmente para este informe. Una de las principales conclusiones es que los programas que combinan el apoyo a los ingresos con las PAMT pueden, de hecho, mejorar el rendimiento del mercado de trabajo en los países emergentes y en desarrollo. Además, el análisis confirma que es fundamental aprovechar la complementariedad entre las políticas de apoyo a los ingresos y las PAMT para garantizar su eficacia.

Si cada tipo de política se implementa de forma aislada, puede tener limitaciones. Por ejemplo, la ayuda a los ingresos reduce ligeramente la tasa de empleo y aumenta la tasa de desempleo, posiblemente debido a una menor motivación de los participantes para buscar trabajo. Al mismo tiempo, los efectos de las PAMT, aunque positivos, son débiles cuando éstas se implementan de forma aislada, probablemente porque los participantes necesitan un mínimo de estabilidad monetaria para poder participar. Sin embargo, cuando los gobiernos invierten tanto en el apoyo a los ingresos como en medidas de activación, los efectos beneficiosos tienden a ser rotundos.

Sin embargo, incluso cuando se proporcionan conjuntamente, las diferentes combinaciones pueden conducir a resultados distintos, como se indica en nuestra revisión bibliográfica y en el análisis macroeconómico. Por ejemplo, los servicios del mercado de trabajo redundan directamente en una mayor probabilidad de reincorporación al mismo. Por otra parte, si bien los efectos beneficiosos de la capacitación tardan en materializarse, a la larga se traducen en una mayor empleabilidad y en un aumento de los ingresos. Del mismo modo, los enfoques integrados que incorporan las PAMT en los regímenes de seguro de desempleo tienden a ser más eficaces que los basados en los planes de asistencia a las personas desempleadas. No obstante, son muchas las excepciones, como se muestra en este informe.

El éxito de estos dos tipos de políticas depende claramente de sus características de diseño y aplicación, aparte de su integración. ¿Cuáles son, entonces, los factores que contribuyen al éxito de los enfoques integrados en los países emergentes y en desarrollo? Las dos evaluaciones de impacto realizadas para el presente informe —sobre Mauricio y Uruguay— nos permiten comprender mejor sus resultados a este respecto.

Para la aplicación satisfactoria de los enfoques integrados, es preciso que se den ciertas condiciones propicias, en particular, que exista un sistema de gobernanza transparente e inclusivo

Para aprovechar plenamente el potencial de un enfoque integrado, es necesario que se den una serie de condiciones que lo hagan posible. La evidencia

empírica presentada en este informe apunta a tres de ellas que son particularmente relevantes:

- **Asegurarse de que haya suficiente capacidad institucional para administrar las políticas:** La combinación y aplicación de políticas de distinta naturaleza en un marco único requiere entidades administrativas capaces de llevar a cabo numerosas (y complejas) tareas institucionales y administrativas, tales como: identificar y contactar a los beneficiarios, supervisar su participación en los programas y garantizar la fluidez de las transferencias monetarias. La investigación cualitativa llevada a cabo como parte del estudio de caso de Mauricio indicó que la gestión eficiente y transparente del plan hubiera sido un elemento esencial para mantener la participación de las partes interesadas (trabajadores, empleadores y los diversos organismos gubernamentales). También en el Uruguay, la gestión eficaz de las políticas en el marco del enfoque integrado desempeñó un papel crucial para lograr una tasa de cobertura extremadamente elevada y facilitar la transición a la nueva intervención, que ya está en marcha.
- **Asegurarse de que haya recursos suficientes:** El éxito de un enfoque integrado también depende de que los recursos que se destinen a él sean suficientes. Como muestra el análisis macroeconómico, el nivel de gasto en prestaciones de desempleo y PAMT está actualmente por debajo del umbral que permitiría que éstas alcanzaran una eficacia máxima en la mayoría de los países. Cabe destacar que, si las políticas que forman parte del enfoque integrado se planifican y ejecutan adecuadamente, pueden, al menos en cierta medida, autofinanciarse a medio plazo, ya que darán lugar a reducciones de las transferencias sociales a medida que la gente acceda a mejores puestos de trabajo. Este es el caso incluso durante las recesiones ya que, al aplicar las PAMT de forma anticíclica, éstas pueden mitigar significativamente los efectos negativos de las perturbaciones económicas en el mercado de trabajo. Además, hay mecanismos que los países pueden adoptar para que estas políticas sean más eficaces sin debilitar el erario público. En particular, adaptando el apoyo prestado en función de las características demográficas y de ingresos de las personas y los hogares. La mayoría de las economías

avanzadas utilizan este cálculo ajustado de las prestaciones sociales, que sin embargo no tiene lugar en la mayoría de las economías emergentes y en desarrollo que hemos estudiado para este informe.

- **Garantizar la plena participación de los interlocutores sociales:** Además del gobierno, tanto los representantes de los trabajadores como los de los empleadores deberían estar involucrados en la planificación y la aplicación de enfoques integrados. Esto garantiza que la toma de las decisiones pertinentes sea justa y transparente y que se tengan en cuenta las necesidades específicas de los trabajadores y los empleadores. El análisis cualitativo realizado para los estudios de caso de Mauricio y Uruguay pone de relieve la importancia de fortalecer la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, ya que permite formular políticas que reflejen las necesidades reales del mercado, respetando al mismo tiempo los derechos y las aspiraciones de los trabajadores. La participación de estos representantes también es fundamental para subsanar el déficit de cualificaciones, mejorar la oferta de formación y orientar las medidas de activación, como los programas de empleo público, hacia sectores con capacidad para absorber el exceso de mano de obra.

En el marco de un enfoque integrado, las políticas deben llegar realmente a todas las personas que las necesitan

La transparencia en la gestión de un enfoque integrado facilita la identificación de las personas más necesitadas y su participación en los programas pertinentes. Para lograr una cobertura y unos índices de asimilación adecuados —otro desafío crítico para los responsables de la formulación de políticas— es necesario tener en cuenta dos aspectos importantes:

- **Identificar correctamente las poblaciones objetivo:** Los criterios de elegibilidad para la participación deben ser definidos cuidadosamente para asegurar que el apoyo esté disponible para todos aquellos que lo necesiten. Por ejemplo, las personas sin empleo, independientemente de que hayan tenido anteriormente un empleo formal o informal, pueden acceder al innovador plan de prestaciones de desempleo de Mauricio y

sus medidas integradas de activación. El programa uruguayo analizado en este informe se orientó específicamente al quintil más pobre de la población y logró ayudar a una gran parte de los hogares en situación de riesgo de pobreza extrema que antes no tenían acceso a la protección social. Estos dos ejemplos evidencian que es posible ampliar la cobertura de los enfoques integrados a poblaciones a las que, por lo general, es difícil llegar.

- **Asegurar la participación de los grupos destinatarios:** Incluso cuando los programas se orientan adecuadamente, puede resultar difícil garantizar que todas las personas que deben beneficiarse de ellos tengan la oportunidad y los incentivos para hacerlo. El estudio de caso de Mauricio sugiere que flexibilizar los criterios de elegibilidad cuando éstos son demasiado estrictos podría reducir las disparidades en la cobertura entre los diferentes grupos destinatarios. Así, por ejemplo, si los responsables de la formulación de políticas no exigen que las personas hayan tenido anteriormente un empleo a tiempo completo, permiten que los jóvenes y los trabajadores informales se integren en los programas pertinentes. Además, tal como sugiere nuestra evaluación del enfoque integrado en el Uruguay, las características individuales juegan un papel importante en la decisión de participar. Por ejemplo, las personas con responsabilidades familiares optan por participar en los programas de activación en menor medida. Por lo tanto, es importante adaptar los diversos componentes de un enfoque integrado a las necesidades de las personas.

Puede ser necesario adoptar medidas adicionales para aumentar las tasas de participación de los grupos de población más vulnerables. Como sugieren los estudios de caso, en primer lugar, las campañas de sensibilización son importantes ya que resulta menos factible que las personas de dichos grupos conozcan los beneficios que tienen a su disposición. En segundo lugar, la simplificación de los procedimientos de registro y de los procesos de notificación haría que la inscripción en los programas pertinentes fuera menos desalentadora. En tercer lugar, en determinadas circunstancias puede ser necesario establecer la participación obligatoria en las medidas de activación para guiar a los participantes hacia su plena integración en el mercado laboral.

Algunos aspectos clave de la formulación y la aplicación de las políticas merecen una atención especial

Los programas en Mauricio y Uruguay difieren sustancialmente en cuanto a los criterios de elegibilidad, los tipos de apoyo a los ingresos y el apoyo activo que proporcionan, así como en las características de los mercados de trabajo en los que operan. Si bien estos estudios de caso y nuestra revisión de la bibliografía sobre evaluaciones anteriores de enfoques integrados confirman que una combinación de apoyo a los ingresos y PAMT puede ayudar a superar las trabas al trabajo decente, hay que tener en cuenta ciertos aspectos clave del diseño y la aplicación de políticas para maximizar los efectos beneficiosos de estos enfoques. A este respecto, nuestras principales conclusiones son las siguientes:

- **Asegurarse de que el apoyo a los ingresos sea lo suficientemente generoso como para que las personas no caigan en la pobreza:** Es fundamental determinar el nivel adecuado del apoyo a los ingresos que se ha de proporcionar a las personas en situación de desempleo. El estudio de caso del Uruguay sugiere que las transferencias monetarias destinadas a mitigar los efectos de una crisis deben ser lo suficientemente generosas para reducir el riesgo de pobreza a corto plazo y permitir que los hogares realicen inversiones que conduzcan a resultados deseables a más largo plazo, como mantener a los niños en la escuela durante el mayor tiempo posible. El programa de seguro de desempleo de Mauricio se basa en un calendario de transferencias monetarias en sentido decreciente, una característica que también se observa en muchas economías desarrolladas y que tiene por objeto aumentar los incentivos para que los beneficiarios intensifiquen la búsqueda laboral. Nuestra evaluación sugiere que es importante garantizar que tanto la tasa mínima de sustitución como el límite inferior de las prestaciones de desempleo se fijen de manera que los desempleados y sus familias puedan mantener un nivel de vida adecuado. La adopción de un enfoque específico para que el nivel del apoyo al ingreso se ajuste en función de las necesidades de los hogares puede mejorar la eficacia de la ayuda prestada, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad financiera de tales programas.

- **Aumentar la adhesión de los beneficiarios a los componentes activos de los enfoques integrados:** Es esencial aumentar la adhesión de los beneficiarios a las medidas de activación previstas en el marco de un enfoque integrado. Esto significa apoyarlos tanto durante su participación en el programa de activación como durante su posterior búsqueda de empleo. Como se muestra en nuestro estudio de caso de Mauricio y en el análisis de la bibliografía, la presentación periódica de informes y las reuniones de seguimiento son particularmente importantes cuando el componente activo adopta la forma de apoyo al microemprendimiento. En estas reuniones, los participantes pueden discutir el desarrollo de sus proyectos de empresa con asesores que, si lo consideran necesario, pueden derivarles a otros programas de activación. En el caso de otros tipos de apoyo activo, es importante realizar una cuidadosa evaluación inicial de los antecedentes e intereses de los solicitantes de empleo, lo que permite a los asesores recomendar la opción más apropiada. Cabe destacar que en muchas de las economías avanzadas y en algunos de los países de ingresos medios a altos que analizamos (por ejemplo, Azerbaiyán, Bahrein, Chile y Tailandia), los solicitantes de empleo deben reunirse cada dos semanas o una vez al mes con el asistente social que se les ha asignado.

Aumentar la adhesión de los participantes a los programas de activación también puede implicar mejorar el contenido y la ejecución de los mismos. Por ejemplo, el estudio de caso del Uruguay sugiere que prolongar la duración de la participación hasta que los solicitantes de empleo hayan encontrado un empleo podría ser una forma de reforzar los efectos beneficiosos de esos programas, aunque en el caso de los programas de empleo público las prórrogas no deberían ser indefinidas porque, de lo contrario, existe el riesgo de que los programas se conviertan en trabajo permanente. Esta idea está en consonancia con investigaciones recientes que indican que la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo aumenta cuando la intervención es lo suficientemente larga como para proporcionar un apoyo adecuado. Asimismo, la capacitación es fundamental para mejorar la empleabilidad, y la inmensa mayoría de los estudios sobre los programas que proporcionan formación profesional junto con apoyo a los ingresos en las economías emergentes

y en desarrollo (por ejemplo, Colombia, Nicaragua y Sri Lanka) han revelado efectos positivos en la empleabilidad y en los ingresos de los participantes. Para que estos efectos beneficiosos se concreten, es importante que la capacitación tenga un contenido adecuado de calificaciones y sea de suficiente intensidad, como se planteó en los estudios de caso de Mauricio y Uruguay.

- **Reforzar los vínculos entre el apoyo a los ingresos y el apoyo activo:** Los resultados de nuestros dos estudios de caso indican que cualquier efecto que pueda desincentivar la oferta de trabajo derivado del apoyo a los ingresos se contrarresta con creces cuando se combina con la participación en un programa de activación. Aunque el nivel de integración de las distintas políticas pueda variar, es importante que los sistemas de apoyo a los ingresos incluyan siempre medidas de activación para fomentar la participación en el mercado de trabajo. Estudios anteriores (relativos, por ejemplo, a Colombia y Noruega) han puesto de relieve que la prestación de un apoyo a los ingresos suficientemente generoso y el seguimiento durante la participación de los solicitantes de empleo en los programas de activación son fundamentales para el éxito de los enfoques integrados. Volviendo a nuestro estudio de caso del Uruguay, el análisis sugiere que hacer obligatoria la participación en el programa de activación para los beneficiarios de apoyo a los ingresos que estén preparados para el empleo puede mejorar la eficacia. Por otra parte, el estudio de Mauricio sugiere que podría ser útil que una institución, como el servicio público de empleo de un país, acompañara a los beneficiarios durante toda su participación en el programa y les ayudara a cumplir con los requisitos legales antes de abonar el pago de los derechos. Por supuesto, ese amplio apoyo y supervisión requieren un alto nivel de recursos financieros y capacidad organizativa. Por ello es imperativo lograr un equilibrio adecuado entre los diversos incentivos: el apoyo a los ingresos debe proporcionarse durante toda la etapa de desempleo, pero debe procurarse que los beneficiarios participen en programas que mejoren su empleabilidad, y los beneficios deben reducirse progresivamente a medida que los participantes se vayan incorporando al mercado de trabajo.

La formulación de políticas basadas en datos empíricos es fundamental para el éxito de los enfoques integrados

En un contexto en el que los gobiernos son considerados cada vez más responsables de sus decisiones y en el que los recursos disponibles para la aplicación de las políticas se someten constantemente a revisión, resulta cada vez más necesario justificar una intervención política con pruebas creíbles y transparentes del cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, la mayoría de los estudios realizados hasta la fecha se han centrado en las economías avanzadas, mientras que los que se han centrado en las economías emergentes y en desarrollo no abarcan toda la gama de combinaciones de políticas que estos países han ensayado.

Para determinar qué tipo de enfoque integrado funciona mejor y en qué circunstancias específicas, debe aplicarse una metodología rigurosa basada en datos empíricos. En particular, los encargados de las políticas públicas y los investigadores deberían colaborar para: *a)* recopilar los datos necesarios para realizar evaluaciones rigurosas de los efectos de las políticas; *b)* incorporar al diseño de las políticas determinados elementos que faciliten una evaluación posterior de sus efectos (por ejemplo, la introducción de grupos de control); *c)* realizar las evaluaciones teniendo presente que los efectos de un enfoque integrado dependerán de los componentes exactos de la combinación de políticas, de los grupos destinatarios y del momento en que se lleve a cabo la evaluación; y *d)* prever en la aplicación de un enfoque integrado la posibilidad de ajustar las políticas constitutivas sobre la base de los resultados de la evaluación.

La calidad de las evaluaciones de impacto y de las consiguientes recomendaciones de política depende de que los gobiernos, los organismos públicos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores colaboren para recopilar y difundir los datos pertinentes. Esto confirma una vez más la necesidad de que todas las partes interesadas participen plenamente en las diversas etapas de la concepción y aplicación de los enfoques integrados.

