

LOS EFECTOS EN EL EMPLEO DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO PÚBLICO

Los programas de empleo público pueden elevar los niveles de vida de los beneficiarios durante su participación, aunque sus efectos una vez finalizado el programa no son tan claros. Nueva evidencia empírica sugiere que el éxito de los programas de empleo público depende de una serie de aspectos clave de su diseño e implementación y que los componentes centrados en mejorar la empleabilidad como las capacitaciones pueden incrementar su eficacia de cara a la creación de empleos sostenibles y de calidad.

Principales resultados

- Los programas de empleo público tienen un papel importante en la región de América Latina y el Caribe. En efecto, en varios países (p. ej., la Argentina, el Brasil y México) la mayor parte del gasto en políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) se destina a financiar estas iniciativas.
- Aunque los programas de empleo público pueden elevar los niveles de vida de los beneficiarios durante su participación, los efectos al término del programa son ambiguos.
- El caso del Perú sugiere que la probabilidad de encontrar un empleo tras haber participado en un programa de empleo público depende de la duración del componente de capacitación (por debajo de un determinado umbral, sus efectos son insignificantes o negativos), así como de la idoneidad de este componente (es decir, hasta qué punto se adapta a las necesidades de los individuos).
- Si se desea fomentar mejores resultados del mercado de trabajo y asegurar que este tipo de estrategias sean equitativas, es necesario garantizar que estos programas:
 - (i) integren un componente de capacitación sólido y bien enfocado que aborde las barreras que enfrentan los participantes en materia de empleo, al mismo tiempo que tome en consideración las necesidades locales;
 - (ii) cuenten con los recursos suficientes para mantener la estabilidad del programa y brindar la oportunidad de participar a todos los individuos elegibles;
 - (iii) cuenten con reglas de selección de los participantes adecuadas y que durante su implementación se cumplan estrictamente los criterios de elegibilidad y se vigile regularmente las distintas actividades; y,
 - (iv) respondan a la demanda de este tipo de programas, por ejemplo, por medio de la inclusión de los interlocutores sociales en el diseño del programa.

Pregunta de investigación

El objetivo general de los programas de empleo público es compensar las limitaciones del sector privado en materia de creación de empleo. Sin embargo, tanto en la región de América Latina y el Caribe como en muchos otros países emergentes y en desarrollo, estos programas suelen ser considerados como medidas para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo comunitario. Con frecuencia, estos

programas tienen otros objetivos como brindar una fuente de protección social a los individuos que no estén cubiertos por esquemas contributivos u otorgar un apoyo económico a modo de seguro ante posibles choques económicos.

Así pues, varios programas de empleo público se han implementado durante crisis económicas recientes

(p. ej., "Trabajo por Uruguay") y se han eliminado posteriormente. Sin embargo, es mucho más frecuente que estos programas sean implementados como programas asistenciales a cambio de trabajo (*workfare*), lo cual implica que son ejecutados durante periodos más largos (p. ej., "Construyendo Perú") y que suelen ser combinados con otras intervenciones (p. ej., capacitación) que ayuden a los participantes a encontrar un empleo no subsidiado al término del programa.

Respecto de la implementación de los programas de empleo público, gracias al Compendio de la OIT se pueden identificar dos tendencias en la región: i) su descentralización financiera en favor de los gobiernos locales o regionales; y, ii) la implementación suele estar a cargo de organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil, como las ONG y las cooperativas.

En cuanto a sus efectos, las evaluaciones existentes de algunos de los programas de este tipo ejecutados en la región se han centrado sobre todo en su uso como estrategias para luchar contra la pobreza en periodos de crisis, por lo que sabe muy poco sobre los resultados de empleo de los participantes de estos programas tras su conclusión.

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

Soluciones eficaces

En este contexto, se llevó a cabo una evaluación de impacto con el objetivo de estudiar los efectos a mediano plazo sobre el empleo, la calidad del trabajo y la pobreza en el empleo del programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*) "Construyendo Perú" (recuadro 2).

La evaluación, realizada a través del método de *regression discontinuity design*, analiza los efectos del programa en 2012 para aquellos individuos que participaron durante el periodo 2007-2010.

Los resultados muestran que este tipo de intervenciones ayudan a aumentar el empleo y a reducir la inactividad de ciertos grupos. Sin embargo, entre aquellos que encuentran un empleo, existen ciertas dudas acerca de la calidad del mismo.

Concretamente, el programa ayuda a las mujeres y a los participantes con un menor nivel de estudios¹ a encontrar

¹ En el marco de este análisis, los individuos con "menor nivel de estudios" corresponden a personas que como mucho terminaron su educación primaria (es decir, hasta siete años de estudios), mientras que los individuos con "mayor nivel de estudios" corresponden a las personas que completaron por lo menos ocho años de estudios.

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

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

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

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

empleo o a crear un vínculo con el mercado de trabajo. Sin embargo, en el caso de los individuos con un mayor nivel de estudios y de los hombres, no se han observado efectos respecto del empleo.

Además de estos efectos, se observa que los participantes (a excepción de aquellos con menores niveles de estudios) tienen más probabilidades de obtener empleos informales y de entrar en la categoría de trabajadores pobres. Asimismo, el programa aumenta las probabilidades de los participantes de trabajar en ocupaciones que se caracterizan por una menor calidad de empleo, es decir en las que es más probable que no estén cubiertos por la protección social.

Finalmente, se observa un efecto positivo generalizado en la cantidad de horas trabajadas. Sin embargo, en el caso de las mujeres y de los individuos con mayores niveles de estudios, el programa aumentó las probabilidades de trabajar una cantidad excesiva de horas².

² Según la OIT, trabajar 48 o más horas por semana equivale a un tiempo excesivo de trabajo.

Recuadro 2. Los programas asistenciales en el Perú: de “Construyendo Perú” a “Trabaja Perú”

En junio de 2007, “Construyendo Perú” reemplazó “A Trabajar Urbano” con el objetivo de apoyar a las personas en situación de desempleo y, en particular, a los jefes de hogar en situaciones de pobreza y pobreza extrema de manera más sostenible. Para alcanzar esta meta, el programa otorgaba empleos de corta duración (gracias al financiamiento de proyectos de inversión pública) y brindaba acceso a actividades de desarrollo de competencias. A diferencia del programa que lo precedió, “Construyendo Perú” fue ampliado a las zonas rurales y su duración no se limitó únicamente al periodo recesivo. Por lo tanto, tomó la forma de un programa asistencial a cambio de trabajo (*workfare*), que además de otorgar apoyo a los ingresos pretendía mejorar los problemas de empleabilidad brindando capacitaciones.

La selección de la población objetivo del programa fue un aspecto importante en la planificación de las intervenciones y se llevó a cabo en tres fases. En la primera etapa, fueron identificadas zonas geográficas (distritos) prioritarias en función de la amplitud de los niveles de pobreza y de los problemas relacionados a la falta de desarrollo (sobre la base del índice compuesto FAD o “Factor de Asignación Distrital”). Durante la segunda etapa, centrada en la autofocalización, se fijaban sueldos a niveles lo suficientemente bajos como para que el programa atrajera únicamente a individuos vulnerables. En el marco del programa, se pagaban 16 PEN diarios (11,4 USD, PPA), lo cual equivalía al 63,6 por ciento del salario mínimo entre 2008 y 2010. Tras determinar los distritos y seleccionar los proyectos, las oficinas locales del programa abrían un proceso de inscripción para todos los individuos interesados. La tercera y última etapa era la focalización individual, a saber, la selección de beneficiarios a partir de la lista de personas inscritas para participar. Este proceso de selección se basaba en criterios predeterminados, principalmente, si el postulante elegible vivía en situación de pobreza o de pobreza extrema, según un perfil socioeconómico elaborado por el programa.

Durante su participación en el programa, los beneficiarios obtenían un trabajo de corta duración en el marco de proyectos de inversión pública destinados a construir accesos peatonales e infraestructura para la educación y la salud, entre otros. El programa creó poco más de 685.000 puestos temporales con contratos cuya duración variaba de entre algunas semanas a cuatro meses. Al mismo tiempo, los participantes recibían dos tipos de capacitaciones: por un lado, una capacitación general centrada en desarrollar habilidades interpersonales, y, por el otro, una capacitación específica centrada en el desarrollo de habilidades técnicas que se adecuaban a las necesidades del mercado de trabajo de la región.

En 2011, el programa “Trabaja Perú” (que, en 2016, sigue activo) reemplazó a “Construyendo Perú”. Al igual que su predecesor, “Trabaja Perú” tiene como objetivo crear empleos de corta duración y desarrollar capacidades productivas entre los individuos más vulnerables. Por lo tanto, “Trabaja Perú” ha asumido la totalidad de las funciones de “Construyendo Perú”, a excepción de los componentes de capacitación, los cuales fueron eliminados de los objetivos del programa en 2012. Además, a diferencia de su predecesor, el financiamiento de “Trabaja Perú” depende del cumplimiento de metas fijadas previamente.

Consideraciones en materia de política

Pese al gran potencial de las PAMT, en muchos países de América Latina y el Caribe estas políticas suponen un recurso que no ha sido explotado plenamente para el beneficio de la sociedad. Es el caso también de los programas de empleo público, que según demuestra la evidencia empírica, podrían ser reforzados si en su diseño se tomasen en cuenta las necesidades sociales y del mercado de trabajo del país o la región en cuestión. Entre las recomendaciones para mejorar la eficacia de estos programas, podemos mencionar:

Garantizar que los programas cuenten con un componente sólido y bien focalizado de capacitación

Los componentes centrados en mejorar la empleabilidad, como los cursos de capacitación, pueden

mejorar los resultados en materia de empleo y de calidad del trabajo, sobre todo, en el mediano plazo. Para que estos componentes sean eficaces, es necesario:

- (i) impartir cursos de capacitación de manera sistemática;
- (ii) garantizar que la capacitación se adapte a la demanda productiva de la región y que corresponda a las necesidades de los individuos;
- (iii) respetar una duración mínima de los cursos de capacitación y adaptar su intensidad y profundidad al conjunto de habilidades de los individuos; y,
- (iv) consolidar vínculos con el sector privado y las organizaciones locales.

Garantizar que los programas cuenten con los recursos adecuados

Sin duda alguna, para aumentar la eficacia de los programas será necesario que cuenten con recursos suficientes y que dichos recursos sean distribuidos de manera eficaz. Por ejemplo, el Perú es uno de los países que menos gasta en programas del mercado de trabajo de la región (**gráfico 1**). Sin embargo, en comparación con los países de América Latina y el Caribe con información disponible, el Perú registra una de las mayores tasas de incidencia del empleo de baja calidad (p. ej., empleos informales y vulnerables).

Además, es importante mantener una estabilidad presupuestaria y tomar en consideración el ciclo económico del país al momento de fijar el presupuesto del programa.

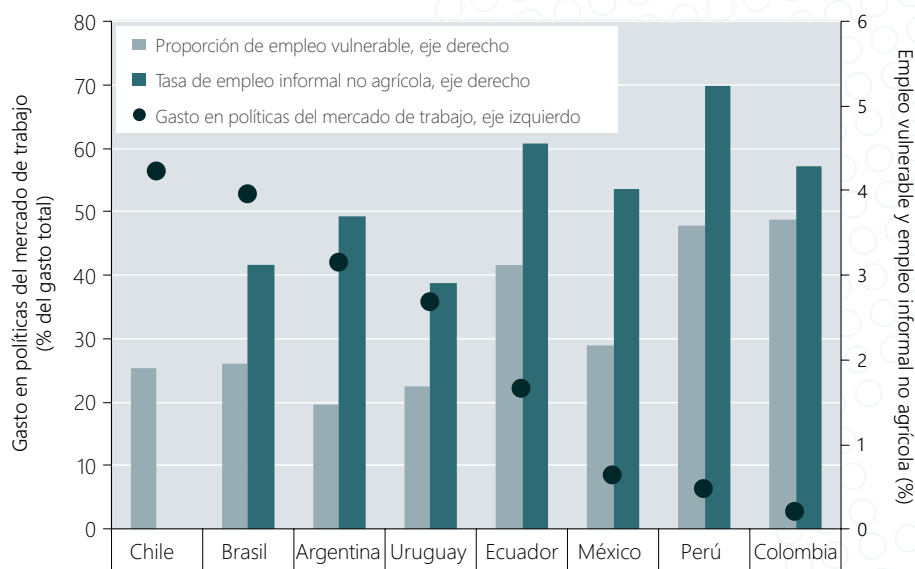
Garantizar que los programas estén bien diseñados y sean implementados de manera adecuada

Pese al potencial de los programas de empleo público,

los datos demuestran que su éxito depende de las características de su diseño e implementación. Desgraciadamente, varios programas de empleo público no cuentan con algunos de estos aspectos, lo cual ha limitado sus efectos a largo plazo y socavado su credibilidad. Al respecto, sería recomendable:

- asegurar criterios de elegibilidad adecuados y cumplir estrictamente las reglas de selección de participantes para garantizar que todos aquellos que deban beneficiarse del programa tengan una oportunidad de hacerlo;
- supervisar regularmente las distintas actividades y dar seguimiento a la evolución de metas bien definidas;
- incluir a los interlocutores sociales en el diseño y la implementación del programa para garantizar que esté orientado hacia la demanda; y,
- mejorar la recolección de datos y los mecanismos de evaluación.

Gráfico 1. Gasto en políticas del mercado de trabajo e indicadores de la calidad del trabajo (2010), países seleccionados



Source: ILO (2016).

Para entrar en detalle

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

Escudero, V. 2016. *Workfare programmes and their impact on the labour market: Effectiveness of Construyendo Perú*, Research Department Working Paper No. 12 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

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