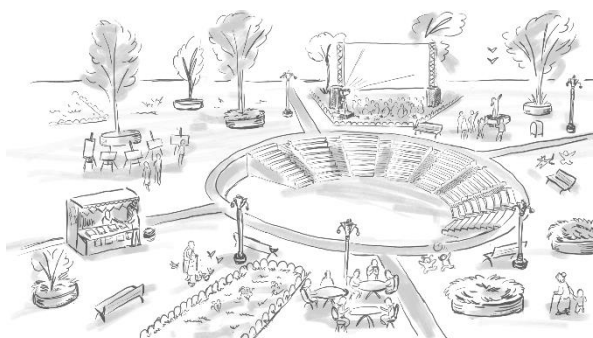


Plaza de la innovación y la cohesión social Las políticas sociales ante las transiciones globales



NOTA CONCEPTUAL

Empleo, recuperación económica y transformaciones del mundo del trabajo.

Diálogo eurolatinoamericano sobre los desafíos de innovación de las políticas activas de empleo

La generación de empleo depende crucialmente del dinamismo de las economías en la producción de bienes y servicios. Se trata, en todo caso, de una condición necesaria aunque no suficiente para asegurar que los nuevos puestos de trabajo sean de calidad, ya que ello dependerá de los sectores productivos que se dinamizan, de las empresas que intervienen, del impacto en la productividad y de los ingresos y del efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo, entre otros factores.

En las economías de América Latina y el Caribe en los últimos decenios, el crecimiento promedio ha tendido a ser bajo, si se le compara con otras regiones (OIT, 2016)¹, y altamente dependiente de la evolución de los precios internacionales de las materias primas, que constituyen la principal base de sus exportaciones, y explican en gran medida su volatilidad observada. También se ha tratado de un crecimiento asociado con escasos avances en productividad, tanto si se le compara con las economías desarrolladas así como con las emergentes. Se trata de un problema antiguo, pero que mantiene su plena vigencia en la actualidad.

En efecto, luego de un período de bajo rendimiento del mercado de trabajo en la década de los años noventa, desde mediados de los años 2000 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se benefició de un contexto económico externo positivo, que permitió conjugar un mayor dinamismo económico con generación de empleo acompañado de una mayor participación laboral de las mujeres, aumento de la matrícula en la educación terciaria de los más jóvenes y una reducción de la importancia del empleo informal (Salazar – Xirinachs y Chacaltana, 2018)². En cambio, desde los años 2014 – 2015 y hasta 2019, una vez que dicha fase de ciclo positivo de los precios de las materias primas en los mercados internacionales culminara, las economías de la región comenzaron a registrar tasas de crecimiento menores y decrecientes y con ello comenzaría una reversión de los avances señalados. Los posteriores efectos económicos derivados de la pandemia a partir de 2020 terminarían por agudizar esta reversión ya que los trabajadores informales, las mujeres, los jóvenes, las personas con menores niveles de calificación y las micro y pequeñas empresas, principalmente, han sido desproporcionadamente afectados por la crisis.

Los antecedentes señalados revelan la necesidad de impulsar un modo de crecimiento económico vigoroso y sostenido en el tiempo, por lo que se requiere transitar hacia estructuras de producción

¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. “Soluciones eficaces. Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe.” Estudios sobre el crecimiento con equidad. Véase en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf

² Salazar – Xirinachs, J. y J. Chacaltana (Editores) 2018. “Políticas de Formalización en América Latina. Avances y Desafíos.” Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Véase en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_645159.pdf

diversificadas con potencial de crecimiento basado en la innovación, incorporación de nuevas tecnologías y aumentos de productividad. Ello es, a su vez, un factor clave para consolidar una senda de creación de empleos de calidad, y plantea el desafío de disponer de una fuerza de trabajo con habilidades y competencias consistentes con tales requerimientos. La experiencia disponible para la región muestra recurrentemente que crecer no es suficiente para lograrlo ya que, aún en el ciclo más reciente de expansión económica, el nivel de competencias de la fuerza de trabajo sólo mejoró marginalmente, pues la proporción de ocupaciones que requieren de trabajadores altamente calificados sólo se incrementó desde un 17,6% a un 19,9% entre 2000 y 2015. Ello sugiere que la oferta de calificaciones en la región ha sido en general inadecuada (OIT, 2016 op. cit.). Y se estima que ello limitó el efecto de los avances en materia de competencias y educación sobre el modelo de desarrollo de la región en dicho período (OCDE, CAF y CEPAL, 2014)³.

A los desafíos señalados se han agregado unos nuevos derivados de la incorporación acelerada de nuevas tecnologías desde inicios de los años 2000 producto de los impactos de la revolución digital, la automatización y la inteligencia artificial. En efecto, en los últimos años, se ha producido un rápido proceso de transformación de la vida económica y social por la vía de una masiva difusión de las tecnologías digitales, expresada en la proliferación de dispositivos y sistemas electrónicos que generan, almacenan o procesan datos. Estas determinan cambios en los procesos productivos y permiten realizar las tareas a costos menores y generar nuevos productos y servicios. Sus efectos en la economía son variados ya que pueden impactar positivamente sobre la productividad y promover el surgimiento de nuevas actividades intensivas en el uso de tecnologías digitales apoyando la diversificación productiva y exportadora.

Respecto de su impacto en el empleo es posible prever efectos negativos y positivos. Aquellos trabajadores y trabajadoras con menores calificaciones pueden quedar excluidos del mercado laboral por la automatización de las labores que realizaban, del mismo modo que aquellos de mayor edad podrían no lograr adquirir las nuevas competencias requeridas. Pero también es posible prever la creación de nuevos empleos y nuevas oportunidades laborales, así como ocurriera con las transformaciones tecnológicas de los siglos XIX y XX, las que no sólo sustituyeron a otras en los procesos de elaboración de los mismos productos, sino que también facilitaron la aparición de una vasta gama de nuevos productos, tanto en el ámbito de la transformación de los procesos productivos y distributivos como en el del hogar, dando lugar a la creación de nuevos empleos que compensaron las pérdidas causadas por los procesos de sustitución de mano de obra (Gordon, 2016⁴). En tales casos, la expectativa de aumento del desempleo asociado con el cambio tecnológico no se verificó en términos agregados (Weller, 2020⁵).

No obstante existe un amplio consenso en el sentido de que la educación, la formación profesional y la capacitación laboral en una perspectiva de formación de lo largo de la vida son instrumentos clave para aprovechar el potencial de tales transformaciones y para limitar su impacto negativo en el empleo (Weller, 2020 op cit). En conjunto, tales efectos suponen la necesidad de adaptaciones, tanto por parte de las empresas como de los trabajadores y trabajadoras, lo que revela la necesidad de facilitar la transición digital, ya sea mediante reformas en materia de educación y formación de la fuerza de trabajo, así como de asistencia y financiamiento a las empresas y a los emprendedores y emprendedoras (OIT, 2021a)⁶.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014. "Perspectivas económicas de América Latina 2015. Educación, competencias e innovación para el desarrollo." Véase en [S1420759_es.pdf \(cepal.org\)](#)

⁴ Gordon, R. 2016. "The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War." Princeton, Princeton University Press. Citado en Weller (2020).

⁵ Weller, Jurgen 2020. "Las transformaciones tecnológicas y el empleo en América Latina: oportunidades y desafíos." Revista de la CEPAL N° 10, abril. Véase en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45422/1/RVE130_Weller.pdf

⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2021a. "Transición digital y desarrollo productivo en América Latina y el Caribe: implicancias, desafíos y oportunidades ante el escenario post - pandemia. Tema Especial" en "Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe." Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Véase en [wcms_836196.pdf \(ilo.org\)](#)

Pero también en el ámbito de la sostenibilidad ambiental - una demanda urgente en la actualidad - se presentan nuevas oportunidades para la creación de empleo en al menos dos dimensiones: en la descarbonización de la energía y en la economía circular. En efecto, se ha proyectado que la transición hacia la sostenibilidad energética generará más de un millón de empleos en América Latina y el Caribe hacia 2030 y, para el mismo año, se prevé que el tránsito hacia una economía circular (en la que se mejora la eficiencia y vida útil de los materiales) aportaría 4,8 millones de empleos netos (CEPAL / OIT, 2018⁷). Ello, gracias a que la creación de empleo en sectores como el de reprocesamiento de acero, aluminio, madera y otros metales más compensará las pérdidas asociadas con la extracción de minerales y en otros sectores como la generación de energía basada en combustibles fósiles, la industria, la silvicultura y la agricultura. Sin embargo, dichas transiciones medioambientales también llevan aparejados desafíos para el mundo laboral y la necesidad de desarrollar competencias laborales (OIT, 2018⁸).

En efecto, el desarrollo de competencias laborales requeridas para los denominados empleos verdes (aquellos que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos a niveles sostenibles y, otros orientados a la reparación medioambiental) es un factor clave para asegurar una correspondencia entre la oferta y demanda de éstas y se torna esencial para apoyar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a un entorno laboral que cambia con rapidez (OIT, 2012⁹). En este ámbito, se han destacado seis principales retos, entre los que destacan el enfrentar la escasez de competencias que obstaculizan dicha transición; la necesidad de incluir las estrategias de desarrollo de competencias en los planes nacionales de adaptación al cambio climático; el imperativo de identificar las nuevas necesidades de las empresas y de sectores productivos e integrar dicha información en el funcionamiento de los sistemas de capacitación laboral y en los servicios de información sobre el mercado de trabajo; y la necesidad de activar con rapidez, renovados programas de formación tanto en el nivel de los sistemas generales de enseñanza así como de las instituciones de formación técnica y profesional.

Por otra parte, si se considera el efecto de la pandemia en las actividades económicas de la región y en el mercado de trabajo en particular, se advierte que ésta ha sido una de las más golpeadas del mundo pues ya entre finales de 2019 y el segundo trimestre de 2020 se habían perdido algo más de 49 millones de empleos, acompañados de caídas en la tasa de participación laboral general y de las mujeres en particular, la quiebra de numerosas empresas (en especial las de menor tamaño) y una caída de los ingresos sin precedentes (OIT, 2021b)¹⁰. Luego de una fuerte contracción de la actividad económica en 2020, del orden de un 7%, la región mostró una recuperación de un 6,2% en 2021, y se estima que ésta sólo será moderada en 2022 (OIT, 2021b op cit). Ello implica que más de la mitad de los países de la región tendrá en 2022 un PIB inferior al de 2019; año en que el PIB por habitante ya exhibía una contracción de 4% respecto de 2014. Así, se estima que se requerirán más de 5 trimestres para recuperar el total de ocupaciones perdidas en la región durante los dos primeros trimestres de 2020 (OIT, 2021b op cit).

Finalmente, a un contexto de recuperación en “marcha lenta”, con elevada desocupación e informalidad laboral, se agregan presiones inflacionarias y menor espacio fiscal en 2022, los que se tornan en factores que limitarán aún más las perspectivas de crecimiento para los próximos años. No obstante, la creación de empleo formal es la base para superar la crisis y evitar que sus efectos negativos se prolonguen

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2018. “Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe” en Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe No. 19, octubre. Véase en [CEPAL/OIT Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. Sostenibilidad medioambiental con empleo en América Latina y el Caribe \(ilo.org\)](https://cepal.oit.org/publicaciones/19)

⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2018, sobre la base de EXIOBASE Consortium, EXIOBASE [base de datos en línea] <https://www.exiobase.eu/>. Citado en CEPAL/OIT (2018) op cit, pág 27.

⁹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. “Transición a una economía mundial más verde. El Desafío de las competencias laborales en [Competencias para el empleo. Orientaciones de política](https://www.oit.org/publicaciones/19). Véase en [PB-EMP-SK-greening-vert-8p-S_120402.indd \(ilo.org\)](https://www.oit.org/publicaciones/19)

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2021b. “Informe Laboral” en [“Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe.”](https://www.oit.org/publicaciones/19) Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Véase en [wcms_836196.pdf \(ilo.org\)](https://www.oit.org/publicaciones/19)

en el tiempo (OIT, 2021c)¹¹. Y en ello, las políticas activas de mercados de trabajo pueden desempeñar un rol crucial para diferentes objetivos: la generación de empleos de calidad; la facilitación de las transiciones ocupacionales; el acompañamiento de las inversiones en sectores y territorios; la prevención del desempleo y la obsolescencia de competencias; la incorporación laboral productiva de los grupos vulnerables; la reducción de los elevados niveles de desigualdad y pobreza que operan a su vez como limitantes del propio crecimiento económico.

Las políticas activas de empleo pueden ser entendidas como aquéllas que intervienen en los mercados de trabajo con el fin de i) garantizar la correspondencia entre los y las solicitantes de empleo y las vacantes disponibles mediante el apoyo a la búsqueda de empleo o la oferta de información; ii) mejorar y adaptar las calificaciones de los y las solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad; iii) otorgar incentivos para que los y las solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores; (iv) identificar y satisfacer los requerimientos de las empresas en cuanto a perfiles profesionales (selección, contratación, capacitación, actualización de competencias) y, iv) crear empleos ya sea en el sector privado mediante subvenciones o en el sector público y apoyar los emprendimientos.¹² Estas políticas tienen como población protegida a todos los trabajadores y trabajadoras en edad activa y se orientan a mejorar la calidad de la oferta y de la demanda de trabajo, contribuyendo con ello a perfeccionar el funcionamiento de los mercados de trabajo.

En el actual contexto económico señalado previamente, estas políticas presentan el potencial para apoyar el proceso de recuperación económica post – pandemia. La experiencia derivada de crisis económicas registradas en el pasado en países de la región muestra que la efectividad de este tipo de políticas no sólo está condicionada por sus diseños específicos sino que también por la fase del ciclo económico en la cual son aplicadas (Marinakis y Velásquez, 2010¹³). Así, la recuperación económica puede ser fortalecida con programas de empleo indirecto que operan mediante la concesión temporal de subvenciones al salario o a las contribuciones a la seguridad social, bajo el supuesto de que al reducir durante un período el costo salarial de los nuevos trabajadores y trabajadoras contratados, se aumentará la cantidad demandada de trabajo. Su mayor efectividad se presenta en las fases de recuperación económica, como en la que hoy se transita.

Pero, además, por sus características, estas políticas pueden jugar un rol importante para apoyar la actualización constante de las calificaciones y competencias de los y las trabajadores, mejorar la calidad del ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo y promover, directa o indirectamente, la creación de empleos productivos. Es decir, pueden cumplir un rol clave en direccionar al mercado de trabajo hacia la especialización en actividades económicas de mayor valor agregado y, con ello, potenciar el crecimiento basado en aumentos de la productividad. En particular, hacia aquellos sectores económicos relacionados con la transición ecológica y digital y otros que la pandemia ha acelerado y con ello la demanda por nuevos perfiles y competencias profesionales.

Considerando la naturaleza de los desafíos que se presentan en el actual escenario de recuperación post pandemia, el objetivo de impulsar la creación de empleos de calidad puede ser abordado con efectividad mediante el diseño e implementación de una versión revisada e innovadora de las políticas activas de mercados de trabajo. Ello debe favorecer el proceso de recuperación económica, apoyando la generación de nuevas ocupaciones, así como asumir los retos que las transformaciones tecnológicas y de crecimiento

¹¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2021c. “Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID – 19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente.” Véase en [wcms_806097.pdf \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/wcms/5/4/2/1/wcms_806097.pdf)

¹² Véase Calmfors, L.. 1994. “Active labour market policies and unemployment: a framework for the analysis of crucial design features”, en OECD Economic Studies, Vol. 22, pp. 7-49 (París, OCDE) y Bonoli, G. 2010. “The political economy of active labour market policy”, en Politics and Society, Vol. 38, No. 4, pp. 435-457 sobre la definición y los orígenes históricos de las PAMT.

¹³ Andrés Marinakis y Mario Velásquez. 2010. “Políticas activas y ciclo económico” [Notas sobre la crisis](https://www.ilo.org/wcms/5/4/2/1/wcms_limd2_29.pdf). Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Véase en [wcms_limd2_29.pdf \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/wcms/5/4/2/1/wcms_limd2_29.pdf)

sustentable están imprimiendo en la demanda por nuevas habilidades y competencias de la fuerza de trabajo. Desde esta perspectiva, surgen ámbitos prioritarios y orientaciones de política que ameritan ser consideradas.

Un primer ámbito de atención es el relativo al de los recursos públicos asignados para el financiamiento de las políticas activas. Al respecto, en la región de América Latina y el Caribe se observa que, en promedio, el gasto público (como porcentaje del PIB) destinado al financiamiento de las políticas de mercado de trabajo es menor que el de países con ingresos más altos (OIT, 2016 op. cit) y tiende a concentrarse en políticas de capacitación laboral, a diferencia de las economías avanzadas donde los servicios de empleo, la formación y las subvenciones a la contratación registran una mayor importancia. Por su parte, la CEPAL (2019)¹⁴ estimó que el gasto público en políticas activas de mercado de trabajo en seis países de la región (Colombia, Argentina, México, Chile, Uruguay y Costa Rica) alcanzó en promedio a un 0,35% del PIB (y a un 0,45% del PIB si se incluyen las políticas pasivas), pero que, en todo caso, ninguno de estos países alcanza el 1,1% del PIB promedio que destinan los países de la OCDE para estos fines¹⁵.

Las diferencias señaladas en los perfiles de gasto reflejan distintas etapas de desarrollo económico, cuyas coyunturas específicas requieren de intervenciones diferentes en el mercado de trabajo, así como el hecho de que los países de la región de América Latina y el Caribe tengan competencias institucionales más limitadas (OIT, 2016 op cit, pág. 56). Sin embargo, ganancias en efectividad pueden lograrse con diseños que favorezcan la implementación coordinada de estas políticas. Estas convergen con el objetivo de asegurar la inserción laboral en ocupaciones productivas de la fuerza de trabajo, de modo que la oportunidad y contenido de su aplicación habrá de ser consistente con la definición de rutas de empleabilidad para sus beneficiarios, en particular, para aquellos grupos vulnerables que presentan un mayor riesgo de exclusión. Nótese que, además, ello es complementario con el funcionamiento de esquemas de protección de los ingresos de los desocupados y potencia su reinserción productiva en los mercados de trabajo.

Por otra parte, se torna esencial garantizar la calidad del ajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, mediante la operación de servicios públicos de información e intermediación laboral eficientes e inclusivos. Al respecto, una mayor efectividad puede ser alcanzada también mediante el uso de nuevas tecnologías que facilitan no sólo el almacenamiento y disponibilidad de mayor información, sino que también permiten ampliar la cobertura de beneficiarios. Los servicios públicos de empleo pueden ser complementados cuando proceda, con la participación de servicios privados, debidamente regulados, de conformidad con las normas internacionales del trabajo (OIT, 2021c, op cit). Este es un ámbito en que la colaboración público – privada presenta un alto potencial para mejorar su eficacia. Otro frente de innovación es la estrecha vinculación con los sectores productivos, que se constituye en un factor clave para identificar nuevas oportunidades y mantener actualizada las características y cambios en la demanda de habilidades y calificaciones laborales que surgen desde las empresas. Y ello es, además, particularmente relevante para orientar los programas de capacitación laboral y la oferta de servicios a las propias empresas, o sea para atender sus necesidades de contratación y/o reconversión.

Complementariamente, adquieren vital importancia las políticas destinadas a mejorar y actualizar las calificaciones de los/las trabajadores mediante programas de formación profesional, capacitación laboral y de certificación de competencias laborales con el objetivo de responder efectivamente a las demandas de los sectores productivos y, al mismo tiempo, favoreciendo las trayectorias laborales y formativas de las personas a lo largo de la vida, valorizando los distintos tipos de aprendizaje. Se trata de avanzar hacia la consolidación de un sistema comprehensivo de formación continua que facilite la transición al mercado de trabajo en empleos de calidad --por ejemplo, fomentando programas de aprendizaje de calidad que potencien la formación de los/las jóvenes con un vínculo estrecho con los empresas--; que genere las condiciones para

¹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. “Panorama Social de América Latina y el Caribe”. Véase en [Panorama Social de América Latina 2018 \(cepal.org\)](https://repositorio.cepal.org/publicaciones/1/S1900173/es)

¹⁵ (Organization for Economic Co-operation and Development, OCDE. 2018. “Public spending on labour markets”. OECD Data. Véase en <https://data.oecd.org/socialexp/public-spending-on-labour-markets.htm>)

conservarlos mediante programas de recalificación en el puesto de trabajo o bien interviniendo en procesos de reconversión laboral en sectores que así lo requieran. Su integración con las políticas nacionales de desarrollo productivo es un factor clave de eficacia.

Sin una población con habilidades actualizadas y sin capacidades institucionales sólidas y efectivas para actualizar esas habilidades, será extremadamente difícil para la región transitar hacia una economía de alta productividad con empleo productivo, trabajo decente para todos y todas y alcanzar un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible¹⁶. Por otra parte, es también fundamental reforzar la capacidad de las políticas de empleo de interactuar en los territorios con los diferentes actores del mercado de trabajo y de atraer o buscar sus usuarios, tanto personas como empresas, interviniendo, por ejemplo, con una específica oferta de servicios, en esa zona gris constituida por la economía informal, que difícilmente accede espontáneamente a los programas y medidas de políticas de mercado de trabajo.

¹⁶ OIT/Cinterfor (2017). “El Futuro de la formación profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y Lineamientos para su fortalecimiento”. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional”; Amaral, Nicole; Fieldsend, Geoff; Prada, María Fernanda; y Rucci, Graciana BID (2017). “Hacia la formación de mejores competencias. Sistemas para la productividad y el crecimiento. División de Mercados Laborales. Nota Técnica N° IDB-TN-1328 y OCDE (2019); “Estrategia de competencias de la OCDE. Competencias para construir un futuro mejor.” Fundación Santillana para la edición en español. Véase además un completo análisis sobre las políticas de América Latina y Europa para la validación, certificación y reconocimiento de competencias profesionales de los migrantes en Instituto Ítalo – Latino Americano (IILA). Programa EUROSOCIAL+ N° LA/2016/378-496, 2019.

EUROSOCIAL+ es un consorcio liderado por: