

DOCUMENTOS DE **PROYECTOS**

Estimación del gasto público en políticas laborales en América Latina (2014-2021)

Varinia Tromben
Fernando Villanueva
Edmundo Caillaux



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega



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

Estimación del gasto público en políticas laborales en América Latina (2014-2021)

Varinia Tromben
Fernando Villanueva
Edmundo Caillaux



Ministerio de Asuntos Exteriores
de Noruega



FORDFOUNDATION

Este documento fue elaborado por Varinia Tromben, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fernando Villanueva y Edmundo Caillaux, Consultores de la misma División, en el marco del proyecto de cooperación de la CEPAL y la Fundación Ford "Social inequality and the future of workers in Latin America in the context of post-pandemic recovery" y del proyecto de cooperación de la CEPAL y el Gobierno de Noruega "Enhancing human capacities throughout the life cycle for equality and productivity". Los autores agradecen a Bernardo Atuesta, Sonia Gontero, Raúl Holz, Daniela Huneus, Carlos Maldonado, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Claudia Robles, Daniela Trucco y Jürgen Weller por sus valiosos comentarios a la primera versión del texto, así como a Andrés Espejo por su colaboración en diversas etapas de la elaboración del documento. También agradecen muy especialmente a Camilo Acuña por su asistencia en las últimas etapas de 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.2023/48
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00211

Esta publicación debe citarse como: V. Tromben, F. Villanueva y E. Caillaux, "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), 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	9
I. La clasificación del gasto en políticas laborales y las estructuras del empleo en América Latina y la Unión Europea	11
A. La clasificación del gasto en políticas laborales	11
B. Fuentes de información	15
C. Estructuras del empleo en América Latina y la Unión Europea previas a la pandemia	16
1. Participación laboral de mujeres y jóvenes	16
2. Informalidad	19
3. Empleo por cuenta propia y empleo familiar auxiliar	20
4. Agricultura familiar	21
II. Situación del mercado laboral y composición del gasto público en políticas laborales en América Latina antes de la pandemia	23
A. Contexto macro-laboral en América Latina	23
B. Gasto público en políticas laborales, 2014-2019	25
C. La institucionalidad de las políticas laborales en América Latina antes de la pandemia	30
1. La capacitación profesional en América Latina	31
2. El fomento del autoempleo en América Latina (agricultura familiar y microempresas)	33
3. Los sistemas contributivos de apoyo a los desempleados (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay)	35
4. Los programas del mercado de trabajo dirigidos a grupos poblacionales específicos	38
D. Comparación del gasto y su composición entre países de América Latina y de la OCDE en 2019	40
III. Panorama regional de las respuestas de políticas del mercado laboral frente al COVID-19 y su posterior fase de recuperación (2020-2021)	43
A. Impactos de la pandemia en los mercados de trabajo en América Latina	43
B. Respuestas de políticas y hallazgos a nivel regional	45
C. Los seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual por desempleo en respuesta a la pandemia	49

1.	Las reformas durante la pandemia	49
2.	Destinatarios y desembolsos de los sistemas de seguro de desempleo y cuentas de ahorro individual para desempleo	51
D.	Las políticas laborales de los países desarrollados en respuesta a la pandemia	55
IV.	Respuestas de políticas del mercado laboral por país	57
A.	Argentina	57
1.	Principales instituciones y programas del mercado de trabajo y gasto público	57
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	60
B.	Brasil	61
1.	Principales instituciones y programas del mercado de trabajo y gasto público	61
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	63
C.	Chile	64
1.	Principales instituciones y programas del mercado de trabajo y gasto público	64
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	66
D.	Colombia	67
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	67
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	68
E.	Costa Rica	70
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	70
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	71
F.	Ecuador	71
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	71
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	72
G.	El Salvador	73
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	73
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	74
H.	Guatemala	76
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	76
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	77
I.	Honduras	79
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	79
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	80
J.	México	82
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	82
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	82
K.	Panamá	85
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	85
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	85
L.	Paraguay	87
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	87
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	87
M.	Perú	90
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	90
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	90
N.	República Dominicana	93
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	93
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	94
O.	Uruguay	96
1.	Principales instituciones y programas del mercado laboral	96
2.	Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación	96

V. Reflexiones finales	99
Bibliografía	101

Cuadros

Cuadro 1	América Latina (15 países): fuente de información utilizada para recopilar datos de gasto en políticas laborales	15
Cuadro 2	América Latina (15 países): clasificación de las instituciones de capacitación profesional y estimación de su gasto anual promedio durante los años 2014-2019	32
Cuadro 3	América Latina (5 países): cobertura de destinatarios de los seguros de desempleo	35
Cuadro 4	América Latina (5 países): características principales de los seguros de desempleo	36
Cuadro 5	América Latina (15 países): gasto público en políticas laborales en grupos específicos de la población por años	39
Cuadro 6	América Latina (15 países): principal programa laboral para hacer frente a la pandemia por categoría, 2020-2021.....	47
Cuadro 7	América Latina y el Caribe (5 países): modificaciones al seguro de desempleo y las cuentas de ahorro individual para desempleo durante 2020	49
Cuadro 8	América Latina (5 países): prestación según mes sucesivo a la pérdida de empleo, 2019-2020.....	50
Cuadro 9	América Latina (5 países): destinatarios y cobertura de los sistemas de seguro de desempleo, 2019-2021	54
Cuadro 10	Argentina: evolución de programas principales del mercado de trabajo, 2011-2020	60

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y Unión Europea	17
Gráfico 2	Participación laboral de los jóvenes, 2010-2021.....	18
Gráfico 3	América Latina (18 países) y Europa (27 países): empleo informal según sexo, área y grupos etarios, alrededor de 2016.....	19
Gráfico 4	América Latina y Unión Europea: composición del empleo según sexo, 2019.....	20
Gráfico 5	América Latina (17 países): composición del empleo, 2013-2019.....	24
Gráfico 6	América del Sur (10 países) y América Central y México (7 países): tasa de desocupación, 2014-2019.....	24
Gráfico 7	América Latina (17 países) y Unión Europea (26 países): proporción de jóvenes que no estudian ni están empleados en el mercado laboral, 2010-2020	25
Gráfico 8	América Latina (15 países): programas del mercado de trabajo, según categoría, 2019.....	26
Gráfico 9	América Latina (15 países): gasto promedio en políticas del mercado del trabajo y tasa de desocupación, 2014-2019	28
Gráfico 10	América Latina (15 países): gasto anual promedio en políticas del mercado del trabajo por país, 2014-2019	30
Gráfico 11	América Latina (12 países): gasto público en políticas orientadas a la agricultura familiar, 2014-2021.....	34
Gráfico 12	OCDE (31 países): gasto público en apoyo al ingreso a las personas en situación de desempleo, 2019	37

Gráfico 13	América Latina (15 países) y OCDE (21 países): gasto público en políticas laborales, 2019	40
Gráfico 14	América Latina (15 países) y OCDE (31 países): gasto público en políticas laborales, según categorías, 2019	41
Gráfico 15	América Latina (6 países): tasa de participación laboral y de desocupación por sexo	44
Gráfico 16	América Latina (15 países): gasto público en políticas laborales por categorías y tasa de desempleo, 2019-2021	46
Gráfico 17	América Latina (15 países): gasto público en políticas laborales, 2019-2021	47
Gráfico 18	América Latina (15 países): distribución del gasto público en políticas laborales, 2020	48
Gráfico 19	América Latina (5 países): seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual para desempleo, 2010-2021	52
Gráfico 20	Argentina, Brasil y Chile: seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual para desempleo, por trimestres, 2017-2022	52
Gráfico 21	Chile y Ecuador: seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual para desempleo, según sexo, 2010-2021	53
Gráfico 22	América Latina (15 países) y OCDE (32 países): gasto en políticas laborales por categoría y tasa de desocupación, 2018-2021.....	56
Gráfico 23	Argentina: gasto en políticas laborales, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	59
Gráfico 24	Brasil: gasto en políticas laborales, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	63
Gráfico 25	Chile: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	66
Gráfico 26	Colombia: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	68
Gráfico 27	Costa Rica: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	70
Gráfico 28	Ecuador: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	72
Gráfico 29	El Salvador: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	74
Gráfico 30	Guatemala: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2016-2021	76
Gráfico 31	Honduras: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	80
Gráfico 32	México: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	83
Gráfico 33	Panamá: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	86
Gráfico 34	Paraguay: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	88
Gráfico 35	Perú: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	91
Gráfico 36	República Dominicana: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	94
Gráfico 37	Uruguay: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021	97

Recuadro

Recuadro 1	El desarrollo de portales web de intermediación laboral en América Latina.....	30
------------	--------------------------------------------------------------------------------	----

Diagramas

Diagrama 1	Los contornos de las políticas laborales macroeconómicas, generales y específicas	12
Diagrama 2	Las categorías de los programas del mercado laboral	14
Diagrama 3	Argentina: mapa de los programas del mercado laboral según categorías, 2020-2021.....	58
Diagrama 4	Brasil: mapa de los programas del mercado laboral según categorías, 2020-2021.....	62
Diagrama 5	Chile: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	65
Diagrama 6	Colombia: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	69
Diagrama 7	Costa Rica: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020	71
Diagrama 8	Ecuador: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020	73
Diagrama 9	El Salvador: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020	75
Diagrama 10	Guatemala: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	78
Diagrama 11	Honduras: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	81
Diagrama 12	México: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	84
Diagrama 13	Panamá: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020	86
Diagrama 14	Paraguay: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	89
Diagrama 15	Perú: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	92
Diagrama 16	República Dominicana: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	95
Diagrama 17	Uruguay: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021.....	97

Mapa

Mapa 1	América Latina y Unión Europea: empleo en la agricultura familiar, 2019.....	22
--------	------------------------------------------------------------------------------	----

Introducción

La pandemia de COVID-19 provocó la crisis económica más grave que ha experimentado la región en el último siglo, con una contracción del PIB del 6,8% en 2020 (CEPAL/OPS, 2021). Los impactos en los mercados laborales han sido profundos: las suspensiones laborales se tradujeron en una contracción de las horas trabajadas a nivel global de 8,9% en 2020 respecto a 2019, equivalente a una pérdida regional de casi 4,6 millones de empleos de jornada completa de 40 horas semanales (OIT, 2021c). Sin embargo, los indicadores laborales tradicionales como la tasa de desocupación¹ no revelan la magnitud del impacto que ha tenido la crisis económica en los mercados laborales de la región. Si bien este indicador aumentó desde 8,1% de la fuerza de trabajo en 2019 a 10,5% en 2020, una de las características más relevantes de esta crisis es que el impacto recesivo no produjo un aumento explosivo de la desocupación, sino que provocó una masiva salida de personas de la fuerza de trabajo en particular de las mujeres y los jóvenes. La contracción del empleo se concentró en los puestos de trabajo más precarios, informales y de bajos salarios (CEPAL, 2021b). Otra característica del impacto de la pandemia ha sido el riesgo de creciente informalidad y vulnerabilidad de los empleos.

Debido a los severos impactos en los mercados laborales, todos los países han debido pensar, diseñar e implementar respuestas de política para hacer frente a la crisis. El objetivo de esta investigación es entregar una panorámica de las políticas del mercado de trabajo existentes en 15 países de América Latina antes de la pandemia y analizar las respuestas desplegadas por los países durante el año 2020 y parte de 2021. Para ello se aplica la metodología de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2018) que permite medir el gasto en políticas laborales. Así, se amplía el ejercicio realizado en el Panorama Social de América Latina en sus ediciones 2018 y 2021 (CEPAL, 2019 y CEPAL, 2022b) con respecto al análisis y a la cuantificación del gasto en políticas laborales. La metodología permite analizar y cuantificar ocho categorías de programas públicos dirigidos al mercado de trabajo: i) los servicios de intermediación; ii) la capacitación profesional; iii) los incentivos laborales; iv) los programas de empleo protegido y apoyado; v) los programas de creación directa de trabajo; vi) los incentivos para el emprendimiento; vii) el apoyo monetario al ingreso en situación de desempleo, y viii) los programas de jubilación anticipada.

¹ A lo largo de este documento se utilizará la terminología sobre indicadores adoptada en la Resolución I relativa a las estadísticas del trabajo, ocupación y subutilización de la fuerza de trabajo de la Conferencia internacional de Estadísticos del trabajo (Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET), 2013). En particular se hará uso de la palabra "desocupación" en lugar de "desempleo", y "personas fuera de la fuerza laboral" en lugar de "inactivos".

Finalmente, dado que los países europeos han implementado esta metodología de gasto en políticas laborales desde hace ya varios años, es útil poder comparar los resultados entre América Latina y Europa.

El documento se organiza de la siguiente manera: luego de esta introducción, en el capítulo I se explicita la metodología aplicada y describe la estructura del empleo en América Latina y la Unión Europea. En el capítulo II se expone la situación del mercado laboral en América Latina y el gasto público asociado de políticas laborales en Europa antes de la pandemia. En el capítulo III se analiza la respuesta de política para hacer frente al impacto de la pandemia distinguiendo la respuesta inmediata (2020) y los cambios de política que se pueden observar en 2021 a nivel regional. En el capítulo IV se describen las respuestas de políticas del mercado laboral por país. Por último, el capítulo V entrega unas reflexiones finales.

I. La clasificación del gasto en políticas laborales y las estructuras del empleo en América Latina y la Unión Europea

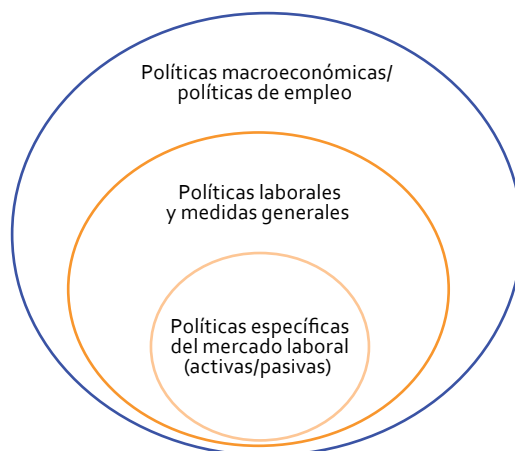
A. La clasificación del gasto en políticas laborales²

Los gobiernos disponen de tres tipos de herramientas para incidir en el mercado laboral: i) las políticas macroeconómicas y de empleo, con las que se busca incidir en el crecimiento económico, que a su vez ejercen un impacto sobre el nivel y la composición del empleo; ii) las políticas laborales generales, entendidas como las reglas que determinan las relaciones entre empleadores y empleados, es decir, las condiciones de trabajo, como por ejemplo, las cantidades de horas trabajadas por semana, la edad mínima para trabajar, el salario mínimo y las normas que rigen las negociaciones colectivas, entre otras, y iii) las políticas laborales específicas o políticas del mercado de trabajo, que intervienen directamente en éste para evitar el desempleo, sustituir pérdidas de ingresos en caso de desempleo y mejorar las condiciones de inserción laboral de los grupos más desaventajados (Weller, 2004).

En el diagrama 1 se recoge esa tipología partiendo con un primer círculo de medidas y políticas más específicas (las políticas del mercado de trabajo), un segundo círculo de políticas laborales y medidas generales (regulación laboral y fiscalización, entre otras), y un tercer círculo de políticas macroeconómicas. Lo que sigue en este documento se centra en el primer círculo.

² Esta sección sirvió de insumo para la sección 3 del capítulo III del Panorama Social de América Latina 2021 (véase CEPAL, 2022b).

Diagrama 1
Los contornos de las políticas laborales macroeconómicas, generales y específicas



Fuente: Comisión Económica para América Latina sobre la base de Weller (2004) y Erhel (2020).

Tal como lo define Samaniego, las políticas específicas del mercado de trabajo “utilizan un conjunto de instrumentos y programas a través de los cuales el sector público interviene en dicho mercado, con objeto de combatir o evitar el desempleo, mitigar sus efectos y apoyar a la población activa en riesgo de desocupación. Una de sus vertientes —la de las “políticas pasivas”— otorga prestaciones a la población desempleada, con objeto de aliviar la pérdida de ingresos. Las “políticas activas” pretenden ayudar a los desempleados a encontrar empleo más rápidamente y a evitar que quienes tienen empleo puedan caer en desocupación, así como a alentar el crecimiento del empleo. Facilitan el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudan a solventar los costos de búsqueda, coadyuvan al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeñas o micro empresas, y apoyan directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes” (Samaniego, 2002, pág. 12).

Existen diversas clasificaciones para analizar los programas del mercado laboral. Entre estas, se puede mencionar la propuesta de tipología de políticas y programas públicos de empleo e ingresos en América Latina, publicada por la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Interamericano de Desarrollo (OIT/BID, 1998). Esta clasificación cuenta con seis categorías: i) incentivos legales para el fomento del empleo; ii) servicios públicos de colocación; iii) formación profesional; iv) programas públicos de empleo; v) mejoramiento de ingresos y vi) seguro de desempleo.

Por otra parte, la OIT (2016) clasifica estas políticas utilizando la división entre las políticas del mercado del trabajo pasivas y activas, dividiendo estos grupos en cinco categorías: i) capacitación, ii) programas de empleo público, iii) subvenciones al empleo, iv) apoyo al trabajo por cuenta propia y al microemprendimiento y v) servicios del mercado de trabajo.

En el caso de la CEPAL/OIT (2014), la tipología propuesta se divide en dos ejes principales, el que apoya a la oferta y el que apoya a la demanda de trabajo. Los programas que conforman el primer grupo son aquellos que fomentan la capacitación técnica y profesional, como también la nivelación de estudios básicos y secundarios. Por otro lado, aquellos programas que apoyan la demanda de trabajo incluyen a los que desempeñan las siguientes acciones: i) apoyo al trabajo independiente, ii) generación directa de empleo y iii) generación indirecta de empleo.

Para identificar, categorizar y cuantificar el gasto público en políticas específicas del mercado de trabajo, en este documento se opta por usar la clasificación originalmente creada en 2001 por la OCDE y luego revisada en 2013 y 2018, en la que se reúnen las diferentes intervenciones públicas dirigidas a

las personas con dificultades para insertarse y/o permanecer en el mercado laboral (Comisión Europea, 2013; 2018). Esta clasificación consta de ocho categorías:

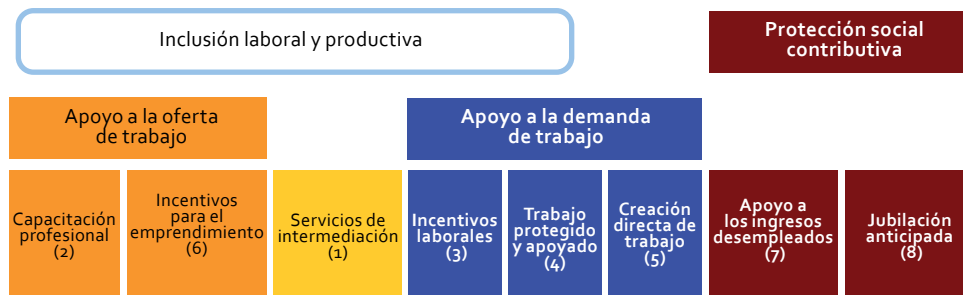
- i) Los servicios de intermediación: servicios provistos por agencias públicas que se relacionan con la búsqueda de empleo y asesoramiento.
- ii) Capacitación profesional: medidas cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad a través de la capacitación y la certificación de habilidades.
- iii) Incentivos laborales: medidas que facilitan la contratación de personas desempleadas (u otro tipo de personas) o que ayudan a la continuidad en el empleo de personas en riesgo de perder su empleo.
- iv) Empleo protegido y apoyado: medidas para promover la integración de personas con discapacidad (u otro grupo de personas) en el mercado laboral.
- v) Creación directa de trabajo: medidas que crean empleos adicionales, en general para el beneficio de la comunidad.
- vi) Incentivos para el emprendimiento: medidas que promueven el emprendimiento incentivando a la persona desempleada a crear su propio negocio o a ser autoempleado.
- vii) Apoyo al ingreso en situación de desempleo: apoyo monetario con que se busca compensar a las personas por la pérdida de su salario.
- viii) Jubilación anticipada: apoyo monetario que facilita la jubilación temprana a personas cercanas a la edad de jubilación y que tienen pocas probabilidades de encontrar un trabajo.

De acuerdo con esa metodología, las intervenciones públicas pueden ser servicios provistos a las personas que buscan empleo, medidas de capacitación o apoyo a las personas desempleadas, pero también pueden ser incentivos para empresas (incentivos laborales) o incentivos para el emprendimiento. Es decir, no solo las personas desempleadas son las destinatarias de estos programas/medidas sino también empresas o personas empleadas (capacitación, certificación de habilidades) que podrían estar desempleadas de no recibir estos servicios o transferencias.

En la región, Cecchini y Martínez (2011) y Abramo, Cecchini y Morales (2019) enfatizan en la relación existente entre las políticas laborales y del mercado de trabajo y la protección social. La regulación laboral (que incluye la legislación y la fiscalización laboral, la negociación colectiva y los salarios mínimos, entre otras herramientas), junto con la protección social no contributiva (programas de transferencias monetarias, con o sin condicionalidades, asistencia social, empleos de emergencia, promoción y acceso a servicios sociales) y la protección social contributiva (pensiones contributivas, seguros de salud, seguros de desempleo y licencias) se definen como los tres pilares de la protección social. Por ello, tanto las políticas laborales generales como parte de las políticas laborales específicas forman parte de los sistemas de protección social de los países.

En el diagrama 2 se retoma un esquema elaborado en CEPAL y OIT (2014) incorporando las ocho categorías de medidas e instrumentos que se analizan en este documento. Por un lado, se encuentran las medidas que apoyan la demanda de trabajo: los incentivos laborales (categoría 3), el trabajo protegido y apoyado (categoría 4) y la creación directa de trabajo (categoría 5), todas medidas que de una u otra manera buscan subsidiar los costos del trabajo (como los subsidios a los salarios). Por el otro lado, se encuentran las medidas e instrumentos que apoyan a la oferta de trabajo: como la capacitación profesional (categoría 2) y los incentivos para el emprendimiento (categoría 6). Incluyendo los servicios de intermediación (categoría 1), todas las medidas citadas vendrían a ser los llamados "programas de inclusión laboral y productiva". Finalmente, el diagrama también incluye a las medidas pasivas que forman parte de la protección social contributiva: estas son las medidas de apoyo a los ingresos de las personas en situación de desempleo (categoría 7) y los programas de jubilación anticipada (categoría 8).

Diagrama 2
Las categorías de los programas del mercado laboral



Fuente: Comisión Económica para América Latina sobre la base de CEPAL/OIT, "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, 2014.

Nota: La numeración en el diagrama hace referencia al orden de las categorías según OCDE (Comisión Europea, 2018).

Es importante destacar que la metodología incluye tanto programas destinados a personas como a empresas. Además, algunos programas podrían clasificarse en más de una intervención, porque muchas veces se intenta abarcar varios objetivos a la vez, un ejemplo de este tipo de programas sería el denominado "Yo emprendo semilla" en Chile, que brinda financiamiento para implementar planes de negocio (incentivos al emprendimiento) y a la vez entrega capacitaciones y asistencias técnicas (capacitación profesional).

El principal objetivo al aplicar esta metodología es disponer de información cuantitativa sobre el gasto ejecutado de cada categoría de programas del mercado laboral. Así será posible analizar las políticas laborales en cada país y a nivel regional.

Para cumplir con este objetivo se intentó mapear la oferta de programas existentes en cada país. Para ello, se utilizó información oficial y la contenida en la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL³ y, en particular, el módulo referido a los programas de inclusión laboral y productiva. También se consultó el Portal de Desarrollo Social y COVID⁴ para identificar los programas especialmente creados (o ampliados) para hacer frente a la crisis económica derivada del COVID-19. Con el mapeo de los programas se procedió a hacer uso de la información de ejecución presupuestaria por programa, sobre la base de información oficial de cada país⁵.

La metodología no aborda todas las políticas orientadas al mercado del trabajo, ya que no fue posible identificar el gasto ejecutado de algunos programas. Además, las políticas laborales generales como las leyes de salario mínimo, políticas de formalización laboral, cuotas de género o de personas con discapacidad no están consideradas en la metodología de la UE, por lo cual los gastos reportados no reflejan todos los esfuerzos de los países para fomentar el empleo decente. Estos elementos configuran una futura agenda de investigación.

Además, existe un problema de sub-identificación, ya que la metodología propuesta indica que el gasto administrativo de las políticas laborales, independiente de su categoría, debe estar clasificada en la categoría "Servicios de intermediación laboral y administración de las políticas del mercado del trabajo". Sin embargo, en este ejercicio fue imposible separar el gasto administrativo del programa en general, pues incluso en el caso de las instituciones de capacitación profesional el gasto en personal incluye tanto a la administración de la entidad como a las personas encargadas de dictar los cursos de capacitación por lo

³ Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Véase [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>. Datos extraídos hasta enero 2022.

⁴ Portal de Desarrollo Social y COVID, disponible [en línea] <https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>. Datos extraídos hasta enero 2022.

⁵ La clasificación de las funciones del gobierno, que es la clasificación habitualmente utilizada para la recopilación del gasto social, no es útil para analizar los programas del mercado laboral porque estas se encuentran presentes en tres funciones diferentes (asuntos económicos, educación y protección social) y de manera muy agrupada, lo que impide realizar un análisis sobre la forma en se están llevando a cabo.

cual no fue posible tampoco hacer esta división. Esto implica que el gasto identificado de los programas orientados al mercado de trabajo tiene incluido los costos de administración de cada programa. Dado esto, un elevado gasto relativo puede no ser un indicador adecuado de cobertura o suficiencia de la política, sino que puede estar reflejando costos relativamente altos de funcionamiento. He ahí la relevancia de contar con instituciones encargadas de la evaluación de dichas políticas y considerarlas con indicadores adicionales como cantidad de destinatarios, por ejemplo.

B. Fuentes de información

Tal como se indicó en la sección anterior, se recopila la información a partir de fuentes oficiales de los países, en general a través de sus portales de transparencia fiscal (véase el cuadro 1). La excepción a esta regla fue el Uruguay, país para el cual los datos sobre la ejecución de las políticas del mercado del trabajo fueron facilitados por el Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay hasta el año 2019. Para los años 2020 y 2021 sólo se tomó en cuenta el gasto del seguro de desempleo con base en el informe anual del Banco de Previsión Social.

Cuadro 1
América Latina (15 países): fuente de información utilizada para recopilar datos de gasto en políticas laborales

País	Información anual	Nombre de las instituciones
Argentina	2011-2021	Portal Datos Argentina
Brasil	2014-2021	Portal da Transparência y Fundo de Amparo ao Trabalhador
Chile	2011-2021	Dirección de Presupuestos y Banco Integrado de Programas Sociales
Colombia	2012-2021	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
Costa Rica	2014-2021	Memorias anuales ministeriales
Ecuador	2013-2021	Portal de ejecución presupuestaria consolidada, Instituto Ecuatoriano de Seguridad social y Portales de transparencia ministeriales
El Salvador	2007-2021	Portal de Transparencia Fiscal
Guatemala	2016-2021	Datos Abiertos del Ministerio de Finanzas Públicas
Honduras	2014-2021	Portal Único de transparencia
México	2011-2021	Cuenta pública de la secretaría de Hacienda y Crédito público
Panamá	2014-2021	Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas y Memorias anuales ministeriales
Paraguay	2011-2021	Base de datos BOOST
Perú	2014-2021	Portal de Transparencia Estándar y Portal de Transparencia Económica
República Dominicana	2014-2021	Dirección General de Presupuesto de la República Dominicana
Uruguay	2011-2021	Datos entregados por el Ministerio de Desarrollo Social ^a y Banco de Previsión Social

Fuente: Elaboración propia.

^a Datos entregados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Observatorio Social de Programas e Indicadores.

Además, se consultó con los ministerios de diversos países para corroborar la información de gasto no identificable mediante plataformas de información pública. Por ejemplo, este fue el caso del Ecuador, cuyo Ministerio del Trabajo entregó la información de gasto de los programas “Mi primer empleo” y “Empleo Joven”. En el caso de Costa Rica se consultó con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) quienes facilitaron la ejecución del programa “FOMUJERES”. Se solicitó también información para la ejecución del programa de incentivo a la jubilación de trabajadores municipales de Chile y la información del “Programa de apoyo al empleo” de México.

C. Estructuras del empleo en América Latina y la Unión Europea previas a la pandemia

Previo a presentar los resultados de este estudio, se deben tener presente las características y especificidades de las estructuras de los mercados laborales en América Latina, pues las políticas laborales implementadas buscan responder a las principales problemáticas del mercado laboral de cada país. Como se verá, tanto el tipo de políticas implementadas como el monto de recursos destinados a su financiamiento difieren considerablemente entre América Latina y Europa. Concretamente, las políticas de mercado de trabajo en América Latina deben atender problemas relacionados con niveles mucho más altos de informalidad laboral, con una gran presencia de empleos por cuenta propia, de agricultura de subsistencia, con menores niveles educativos y enormes brechas de género y etarias. En cambio, en los países de la Unión Europea, las políticas del mercado de trabajo se concentran principalmente en apoyar los ingresos de los desempleados (Comisión Europea, 2021a), siendo esto posible dada la extensión tanto de sus sistemas de protección social como también del empleo asalariado y formal de sus mercados laborales.

A continuación, se presenta una comparación de las características y especificidades del mercado laboral entre los países de América Latina y los de la Unión Europea⁶, en torno a la participación laboral de mujeres y jóvenes, la informalidad, el empleo por cuenta propia y la agricultura familiar.

1. Participación laboral de mujeres y jóvenes

Si bien la tasa de participación laboral⁷ en América Latina es mayor que en la Unión Europea (64% contra un 59% de la población en edad de trabajar en 2019), las tasas promedio de participación femenina son relativamente similares entre estas dos regiones (véase el panel A del gráfico 1). Cabe destacar que el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú y el Paraguay son los países con las mayores tasas de participación femenina en América Latina, las cuales están por sobre el 60%; sin embargo, cabe destacar que estas tasas son cercanas a las de Suecia y los Países Bajos, quienes tienen las tasas más altas en la Unión Europea.

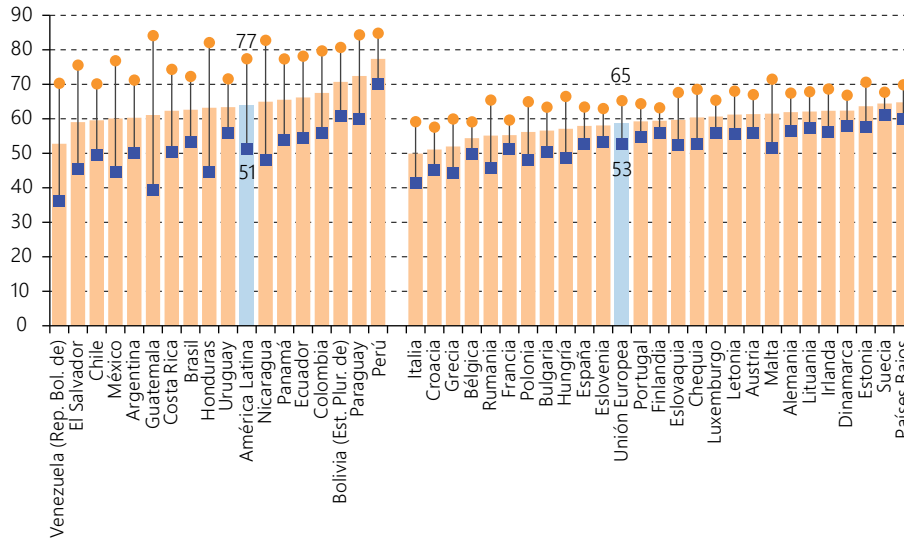
La alta participación femenina en países de relativamente bajos ingresos en América Latina se explica por las necesidades de las mujeres de contribuir al ingreso familiar mediante empleos que suelen ser vulnerables (OIT, 2019b). Esto implica que, mientras en América Latina la brecha de género de la región se explica por la alta participación de los hombres que llega al 77% de la población en edad de trabajar (véase el panel A del gráfico 1), en la UE la participación masculina llega al 65%. Las diferencias observadas en América Latina y la Unión Europea se explican por múltiples factores como el nivel de escolaridad y la composición etaria de la población, como también por la desigualdad en la distribución de las tareas del cuidado familiar y la cobertura y suficiencia de los sistemas de protección social en la vejez y en los sistemas de cuidado. De hecho, las tasas de participación para las personas de 15 a 64 años indican que las diferencias no son tan importantes entre regiones (véase el panel B del gráfico 1).

⁶ Los países considerados son: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.

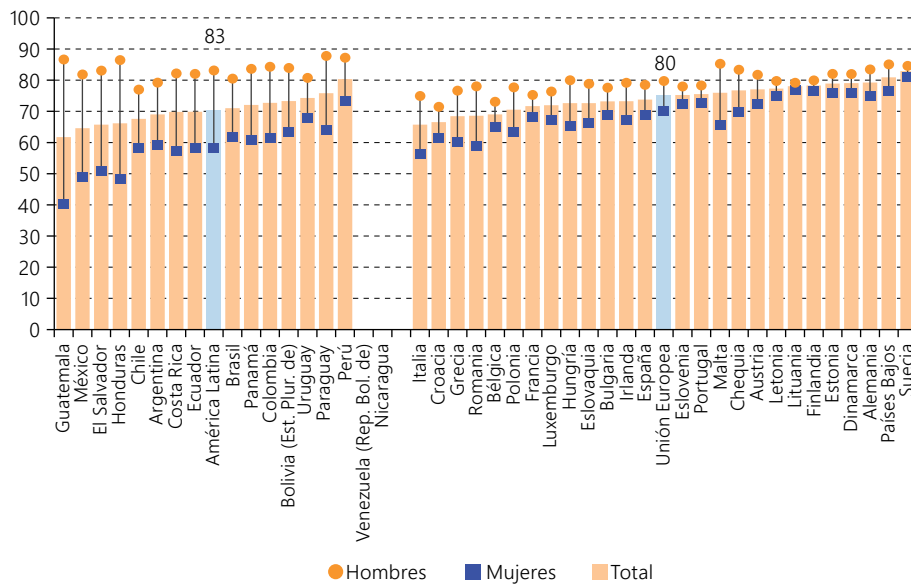
⁷ Según la OIT, la participación laboral es un indicador de la proporción de la población en edad de trabajar de un país que participa activamente en el mercado de trabajo, ya sea trabajando o buscando empleo. Refleja la magnitud de la oferta de mano de obra disponible en un momento dado para participar en la producción de bienes y servicios, con respecto a la población en edad de trabajar. Disponible [en línea] https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/description_LFPR_EN.pdf.

Gráfico 1
América Latina y Unión Europea

A. Participación laboral según sexo en 2019
(En porcentajes de la población económicamente activa)



B. Participación laboral según sexo en 2019
(En porcentajes de la población 15-64 años)

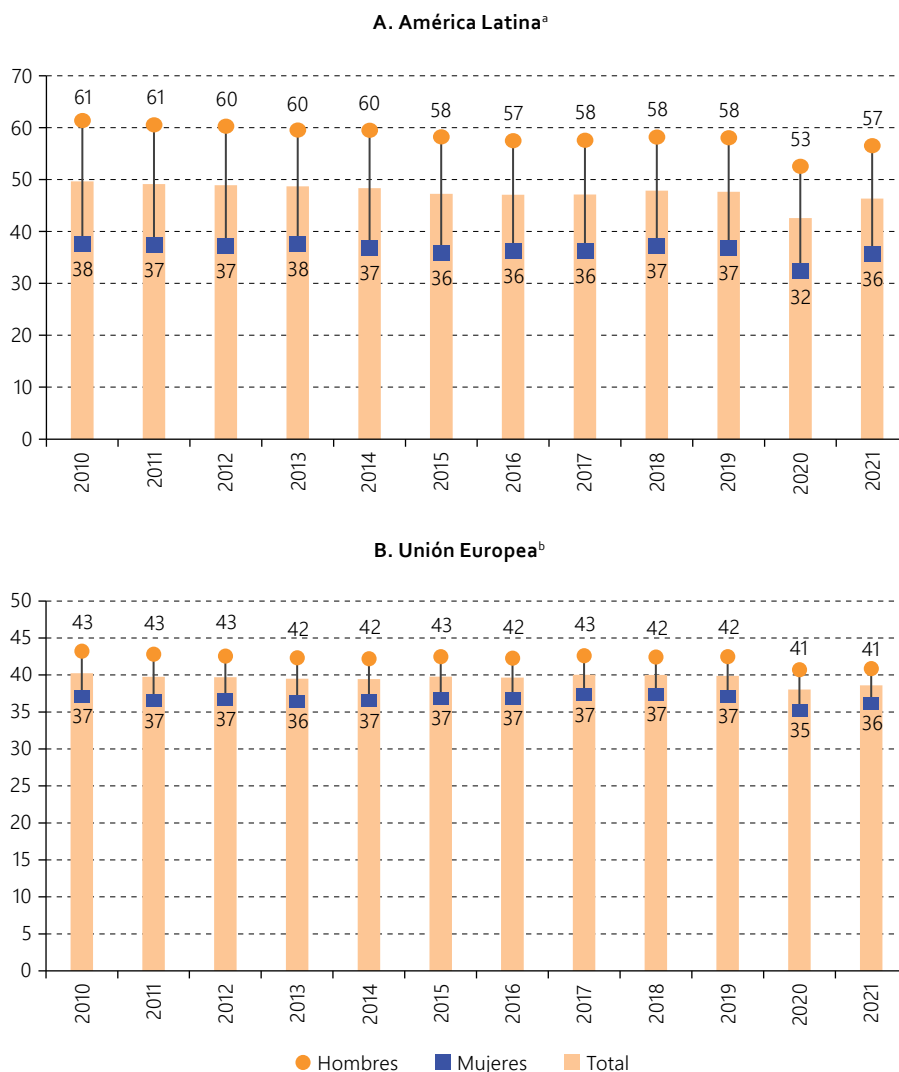


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de ILOSTAT.

Sin embargo, las brechas de género son sumamente disímiles en América Latina. Los países centroamericanos, por ejemplo, se caracterizan por poseer las brechas de género más altas de la región, con diferencias superiores a los 30 puntos porcentuales. En estos países la participación laboral femenina está por debajo del 46% de la población en edad de trabajar, siendo Guatemala el país con la menor participación laboral femenina, con una tasa del 38%. La sobrecarga del trabajo de cuidados por parte de las mujeres y el déficit de políticas de cuidado en la región han generado que las mujeres enfrenten barreras para participar plenamente de los beneficios del trabajo remunerado, teniendo la necesidad de emplearse en jornadas de tiempo parcial y en actividades económicas informales (CEPAL/OPS, 2022).

Con respecto a la participación laboral de los jóvenes⁸, en el año 2019 esta fue de 49% en América Latina mientras que en la UE fue 40%. Se repite el patrón en el cual los países centroamericanos tienen la mayor brecha de género entre jóvenes de la región, siendo liderada por Guatemala y Honduras con brechas de casi 40 puntos porcentuales. Las mujeres jóvenes en la región participan levemente más que las de la UE, con 39% contra 37%. La participación laboral de los adultos también es mayor en la región (70% contra 62%), donde las mujeres adultas tienen una participación relativamente parecida (57% contra 55%), mientras que para los hombres adultos es mucho mayor, 85% contra un 69%, respectivamente.

Gráfico 2
Participación laboral de los jóvenes, 2010-2021
(En porcentajes de la población 15-24 años)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de ILOSTAT.

^a Incluye a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

^b Incluye a Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.

⁸ En el presente documento se define como jóvenes a todas aquellas personas de 15 a 24 años de edad (inclusive).

Los patrones anteriormente mencionados se reflejan en las políticas laborales de la región, en especial aquellas dedicadas a la integración productiva de mujeres y jóvenes con el fin de reducir las brechas de género y fomentar la integración al mercado laboral en condiciones de formalidad, especialmente de mujeres y jóvenes en condición de vulnerabilidad.

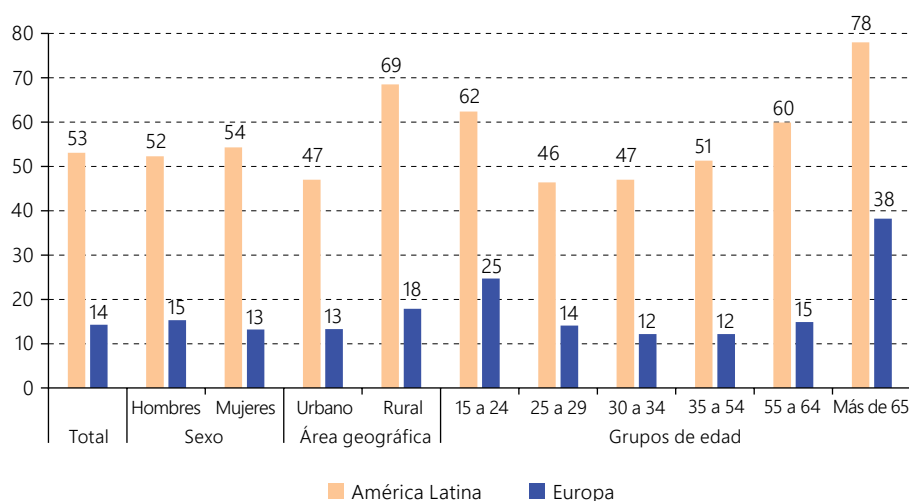
2. Informalidad

Un segundo elemento característico de las estructuras de los mercados laborales en América Latina es su informalidad laboral históricamente elevada y persistente. Según datos comparables de la OIT (OIT, 2018b), 53,1% de los trabajadores de la región, lo que equivalía a 130 millones de personas, se encontraban en esa condición en 2016, cifra casi cuatro veces superior a lo constatado en Europa, donde la tasa de empleo informal llegaba alrededor del 14%.

El fenómeno de la informalidad es multidimensional y complejo: engloba todas aquellas ocupaciones y formas de producción que son ejercidas por personas que reciben ingresos cuyas condiciones de trabajo no se encuentran reguladas por un marco legal. Además, expone a los trabajadores a una severa vulnerabilidad en cuanto a sus ingresos, condiciones de trabajo, acceso a derechos laborales y a la protección social (Abramo, 2021; Espejo, 2022).

Tanto en América Latina como en Europa, la informalidad está cruzada por los ejes de la desigualdad social: género, condición socioeconómica, ciclo de vida, condición étnico-racial y territorio. De acuerdo con las estimaciones de la OIT (véase el gráfico 3), en América Latina el porcentaje de personas ocupadas en empleos informales era superior entre las mujeres (54,3%) en comparación con los hombres (52,3%), situación contraria a lo encontrado en los países de Europa en donde el empleo informal masculino es mayor que el femenino (15,3% contra 13,2%). Por otro lado, al analizar la informalidad en relación con la localización de los trabajadores, se constata que tanto en América Latina como en Europa, el empleo informal presenta una prevalencia mayor en las áreas rurales que en las urbanas (68,5% contra 47% y 17,9 contra 13,3%, respectivamente). Por último, en ambas regiones del mundo el porcentaje de empleo informal es mayor en la población joven comparada con la población adulta.

Gráfico 3
América Latina (18 países^a) y Europa (27 países^b): empleo informal según sexo, área y grupos etarios, alrededor de 2016
(En porcentajes del empleo total)



Fuente: Cálculos de la OIT (2018), sobre la base del conjunto de microdatos de las encuestas de hogares.

^a Promedio América Latina: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio Europa: Albania, Alemania, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Serbia, Suecia y Suiza.

Reconocer y atender las distintas formas en que se manifiesta la informalidad laboral en la región es una condición central para el diseño e implementación de políticas capaces de enfrentar este fenómeno de forma más adecuada, eficiente y sostenible; así como para avanzar hacia la ampliación de las posibilidades de una inserción productiva y laboral de mayor calidad y protección que apunte al cierre de las brechas de acceso a un trabajo decente (Abramo, 2021).

3. Empleo por cuenta propia y empleo familiar auxiliar

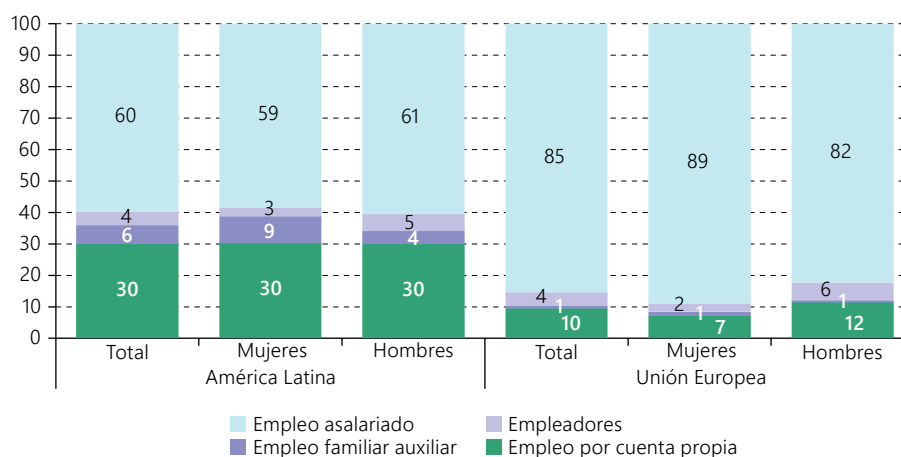
Una tercera característica de las estructuras de empleo en América Latina es la gran presencia de empleos vulnerables, lo cual según la definición de la OIT incluye tanto al empleo por cuenta propia como al empleo familiar auxiliar⁹ (OIT, 2018a). Sin embargo, cabe recalcar que no todos los empleos asalariados se escapan de la vulnerabilidad, como al mismo tiempo no todos los empleos clasificados como vulnerables son de extrema precariedad.

Mientras que tan solo un 10% del empleo en los países de la UE corresponden a trabajadores por cuenta propia (véase el gráfico 4), en América Latina esta proporción asciende a un 30% del empleo total en 2019. Por otro lado, es posible reconocer la presencia de un porcentaje relevante de la población que desempeña labores de empleo familiar auxiliar que consisten en actividades productivas con orientación al mercado dirigido por un familiar. En América Latina esta categoría de empleo representó el 6% del total de ocupados en 2019, mientras que en el caso de los países de la UE este tipo de empleo no supera el 1%.

Al momento de considerar estas categorías de empleo vulnerable es posible explicitar las diferencias en las estructuras de empleo entre los países de la Unión Europea y los de América Latina, dado que, en este último, un 36% de los empleados realizan sus actividades productivas en condiciones de vulnerabilidad laboral mientras que en la Unión Europea solamente un 10% trabajadores pertenecerían a alguna de estas dos categorías de empleo.

En América Latina, las mujeres son quienes proporcionalmente están más expuestas al empleo vulnerable (véase el gráfico 4). Si bien el promedio regional de empleos por cuenta propia es similar, la brecha de género es explicada por la sobrerrepresentación de mujeres en el empleo familiar auxiliar, el cual representa 1 de cada 10 empleos femeninos en la región. Este patrón contrasta con el caso del empleo vulnerable en la UE que, si bien es considerablemente más bajo que en América Latina, son los hombres quienes se emplean en mayor proporción que las mujeres en empleos vulnerables. Esta diferencia se explica por el empleo por cuenta propia masculino, ya que el trabajo familiar auxiliar no logra superar el 1% del empleo en ambos sexos.

Gráfico 4
América Latina y Unión Europea^a: composición del empleo según sexo, 2019
(En porcentajes del empleo total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de ILOSTAT.

^a Se utilizan datos del promedio de las regiones.

⁹ Es menos probable que estos ocupados tengan acuerdos formales de trabajo, por lo cual es más factible que carezcan de condiciones de trabajo decente, acceso a la seguridad social y a la participación social mediante sindicatos y otras organizaciones.

Esta diferencia en las estructuras de empleo tiene repercusiones en el tipo de políticas que podrían ser aplicables en ambas regiones. En el caso de América Latina, los gobiernos de la región tienen que lidiar con la alta vulnerabilidad del empleo, lo que se refleja en la imposibilidad de ejecutar programas y políticas de protección social contributiva sin excluir a una gran proporción de trabajadores, especialmente a las mujeres. Ello difiere de lo que ocurre en los países de la UE, donde su estructura de empleo se caracteriza por la predominancia de relaciones asalariadas, lo que se asocia con un mayor grado de universalidad en la aplicación de políticas o programas de protección social contributiva. Esto se materializa en la gran cantidad de programas laborales y recursos destinados al autoempleo en la región, especialmente para mujeres, buscando generar microemprendimientos con apoyos técnicos, financieros, empresariales y en el sector formal de la economía; como también al apoyo a los trabajadores de la agricultura familiar (Lupica, 2015; CEPAL, 2015).

4. Agricultura familiar

Una cuarta característica de las estructuras de empleo en América Latina es el gran peso de la agricultura familiar (AF), situación que se enmarca en el contexto de la existencia de estructuras heterogéneas de producción en el sector agropecuario. Estas presentan grandes brechas de productividad laboral lo cual es evidenciable en el acceso y uso de la tecnología, insumos productivos y mercados. En el sector agropecuario coexisten, al menos, dos categorías de empresas. Por un lado, existe un segmento agropecuario empresarial que cuenta con una alta proporción de insumos industriales tales como maquinaria, equipos de capital, insumos agroquímicos y otros, que emplea mano de obra asalariada y produce para mercados nacionales e internacionales. Por otro, se encuentra un segmento familiar o campesino, al cual se hará referencia en este documento como agricultura familiar y que cuenta con menor acceso a insumos industriales, empleo de mano de obra familiar no remunerada y cuya producción tiene como destino principal el autoconsumo y/o el mercado local (Schejtman, 1980; Salcedo y Guzmán, 2014; Grisa y Sabourin, 2019).

El sector agropecuario se caracteriza por exhibir significativas brechas de productividad laboral¹⁰ con respecto a la productividad promedio de la economía nacional. Para el año 2019, por ejemplo, la proporción de la productividad agropecuaria comparada con el promedio de la productividad del conjunto de sectores fue tan solo de un 39%¹¹. Si se considera la heterogeneidad de las estructuras productivas en el sector, las brechas se vuelven más pronunciadas para el caso de la agricultura familiar. De igual manera, se puede constatar que el sector agrícola posee las mayores brechas de ingresos laborales en relación con el ingreso promedio de los asalariados, no logrando superar el 60%¹² del ingreso laboral promedio de todos los sectores en el año 2019. Tanto las brechas de productividad como de ingresos laborales y las dinámicas laborales del sector se traducen en altas tasas de pobreza y en la falta de acceso a derechos laborales y a la seguridad social (Weller, 2016).

Las políticas e instituciones también juegan un rol en el vínculo entre la productividad y las condiciones laborales y de vida de los agricultores. Las brechas en el acceso a los activos para el desarrollo agropecuario y rural, en conjunto con la debilidad de las instituciones laborales y de la política social, influyen en las condiciones de trabajo, la desigualdad y la precariedad de las condiciones de vida que caracterizan al sector rural en muchos países de la región (Salcedo y Guzmán, 2014; Weller, 2016). Para el año 2019 se identificaron más de 50 programas enfocados en el desarrollo de la agricultura familiar que buscan reducir las brechas de productividad e ingresos mediante la legalización y titulación de tierras, capacitaciones y transferencias de tecnología, financiamiento para la adquisición de activos e incentivos a la creación de grupos de productores para facilitar su inserción en los mercados, entre otras medidas (Salcedo y Guzmán, 2014). Esto refleja los esfuerzos de los países de la región para reducir las brechas anteriormente mencionadas.

¹⁰ La brecha se calculó con base en el ratio de la productividad media del sector agropecuario y de la economía nacional. La productividad media del sector agrícola se obtuvo dividiendo el PIB agrícola en relación con la cantidad de trabajadores en dicho sector, mientras que la productividad media de la economía nacional se obtuvo dividiendo el PIB total de la economía por el total de ocupados. Otras medidas de productividad como la diversidad de cultivos, la cantidad de energía o agua por insumo no fueron consideradas.

¹¹ El dato se obtuvo como la brecha promedio para 15 países: Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay sobre la base de información de CEPALSTAT e ILOSTAT.

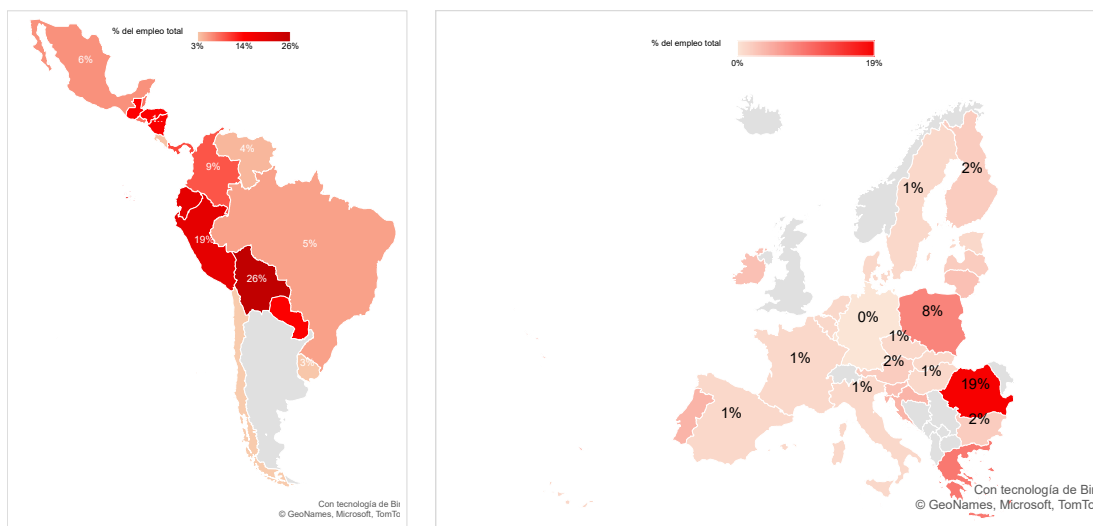
¹² El dato se obtuvo como la brecha promedio para 13 países: Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay sobre la base de información de ILOSTAT.

En el presente estudio se considerarán los programas destinados a la creación de unidades productivas en la agricultura familiar dentro de la categoría "incentivos al emprendimiento" (categoría 6) o de "capacitación profesional" (categoría 2), según corresponda.

Este tipo de programas adquiere relevancia al momento de implementar la metodología de la UE a los países de América Latina, debido a la extensión de la agricultura familiar como porcentaje del empleo total, especialmente en países andinos donde un 20% de la población empleada pertenece a la agricultura familiar. Como se puede apreciar en el mapa 1, en 2019 el promedio de empleo de la agricultura familiar¹³ con relación al total en América Latina fue de 11%, mientras que para los países pertenecientes a la Unión Europea solo logra alcanzar el 3% siendo marginal en sus estructuras de empleo¹⁴.

Se puede observar en el mapa 1 que existe una gran heterogeneidad en el tamaño del empleo en la agricultura familiar en América Latina. Por un lado, está el caso de Chile, Costa Rica y el Uruguay con una participación que ronda el 3%; mientras que en los países andinos existe un tamaño mayor de la agricultura familiar, destacándose el caso del Estado Plurinacional de Bolivia donde 1 de cada 4 trabajadores pertenece a la agricultura familiar, seguido por el Ecuador y el Perú con un 19% del empleo total.

Mapa 1
América Latina y Unión Europea: empleo en la agricultura familiar, 2019^a
(En porcentajes del empleo total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de ILOSTAT.

^a Se usaron datos de 2017 para Venezuela (República Bolivariana de) y de 2014 para Nicaragua.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Es importante evidenciar los esfuerzos realizados por los países de la región enfocados al mejoramiento de la agricultura familiar campesina, debido a la considerable participación de estas estructuras productivas en el empleo de muchos países latinoamericanos. El objetivo último de estas políticas es lograr la consolidación-formalización de la agricultura familiar dentro de la estructura del empleo en busca del mejoramiento de las condiciones de vida de las y los trabajadores empleados en dicho sector. Es debido a esto que en el estudio se considerarán ciertas políticas enfocadas a fortalecer la agricultura familiar.

¹³ Para los cálculos de empleo de la agricultura familiar se considera el empleo por cuenta propia y el familiar auxiliar en el sector agrícola como variable sustitutiva (Weller, 2016).

¹⁴ Si se omite a Rumanía del cálculo, el promedio de los países de la Unión Europea cae a un 2,3% del empleo total.

II. Situación del mercado laboral y composición del gasto público en políticas laborales en América Latina antes de la pandemia

A. Contexto macro-laboral en América Latina

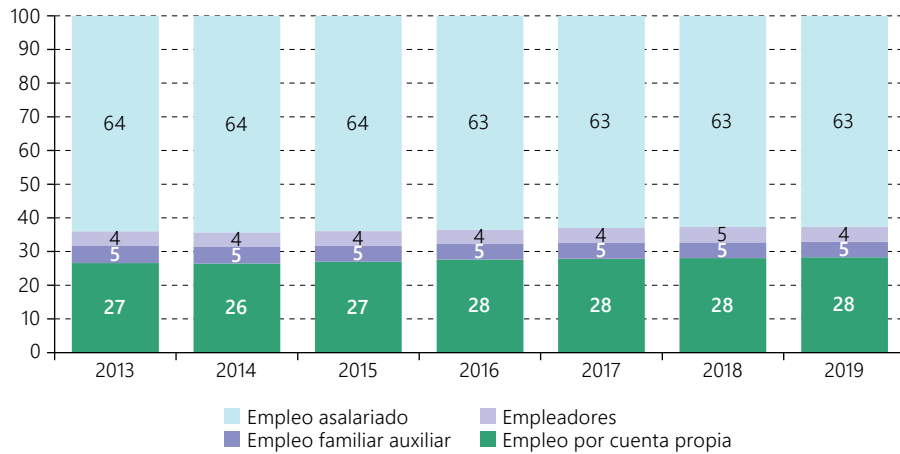
El periodo comprendido entre los años 2014-2019 se caracterizó por una considerable caída en las tasas de crecimiento del PIB en la región, pasando de un crecimiento anual promedio de 3,1% durante 2008-2013 a 0,3% entre 2014-2019, siendo el periodo de crecimiento económico más bajo desde que existen registros estadísticos en la región, lo que ha tenido efectos profundos en el desarrollo social (CEPAL/OIT, 2021).

A su vez, esta tendencia se enmarcó en un contexto global que se caracterizó por una fuerte reducción en el ritmo del crecimiento del volumen de comercio internacional desde la crisis financiera global, debido al impacto negativo del crecimiento de las economías desarrolladas (OIT, 2019). Cabe destacar el incremento en la incertidumbre, originada por las tensiones comerciales y geopolíticas que impactaron en los niveles de inversión debido al deterioro de las expectativas económicas globales.

Este escenario tuvo fuertes repercusiones en los mercados laborales de los países de América Latina, tanto en términos de la cantidad y calidad de empleos creados como en la población desempleada. Esto explica en parte el incremento en los niveles de pobreza de la región, desde un 27,8% de la población en 2014 a un 30,5% en 2019, equivalentes a 25 millones de personas que cayeron por debajo de la línea de la pobreza al finalizar el ciclo observado (CEPAL, 2021b).

Pese a lo anterior, la creación de empleos en la región fue positiva, con un crecimiento anual promedio de 1,9%, lo cual se mantuvo relativamente estable durante el periodo 2014-2019. Sin embargo, la composición del empleo en América Latina no muestra señales de variación exhibiendo la misma estructura entre 2013 y 2019: 63% del empleo es asalariado, 33% es vulnerable (empleo por cuenta propia y familiar auxiliar) y 4% es empleador (véase el gráfico 5).

Gráfico 5
América Latina (17 países^a): composición del empleo, 2013-2019
 (En porcentajes del empleo total)

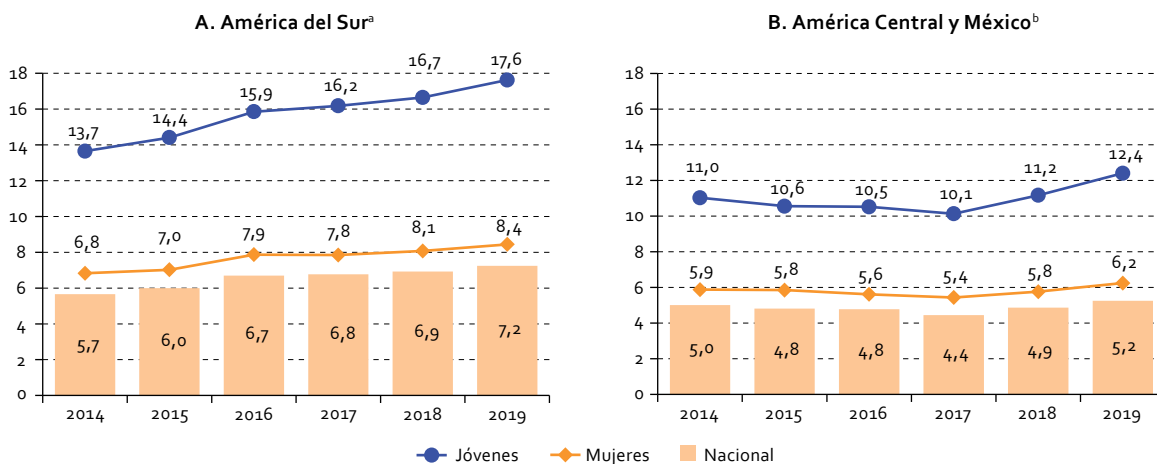


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de ILOSTAT.

^a Incluye a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Otro indicador relevante del desempeño de los mercados laborales es la tasa de desocupación, la cual se incrementó en América Latina desde 5,6% en 2014 a 6,5% en 2019. Este incremento en la desocupación se vuelve más relevante al considerar las tasas de crecimiento del empleo: si bien se crean empleos, principalmente precarios, estos no son suficientes para absorber la fuerza de trabajo disponible. Cabe también destacar la evidente diferencia que existe entre la evolución de las tasas de desocupación en América Central y América del Sur, donde se puede observar en esta última un incremento en las tasas, tanto de mujeres como jóvenes, durante todo el sexenio previo a la pandemia (véase el gráfico 6). En el caso de América Central el aumento en las tasas de desocupación se puede observar solamente desde el año 2017, sin superar las tasas de América del Sur.

Gráfico 6
América del Sur (10 países) y América Central y México (7 países): tasa de desocupación, 2014-2019
 (En porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de ILOSTAT.

^a Promedio simple de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

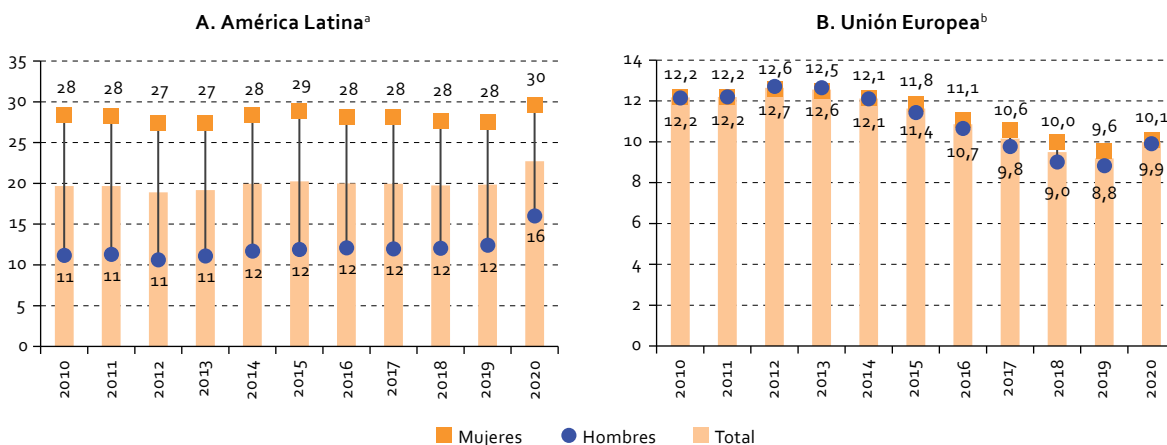
^b Promedio simple de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

Desde la década de los años 2000 ha existido una creciente participación de las mujeres en los mercados laborales, logrando cerrar las brechas de género de la región. Sin embargo, dicha inserción laboral no ha sido en igualdad de condiciones que los hombres dada las brechas existentes en las tasas de desempleo entre sexos, la segregación ocupacional y la dificultad de las mujeres en encontrar empleos de jornada completa (Lupica, 2015). Además, las mujeres están sobrerrepresentadas en las categorías de empleo vulnerable y tienen mayor probabilidad de estar desempleadas que los hombres. De hecho, la tasa regional de desempleo femenino se elevó de 6,3% en 2014 a 7,3% en 2019, tasa que es mayor en América del Sur que en América Central (8,4% contra 6,2% en 2019, véase el gráfico 6).

En el caso de los jóvenes (15 a 24 años), se reconoce que históricamente este grupo ha tenido una tasa de desempleo mucho mayor que la de los adultos. Sin embargo, se vieron igualmente afectados por la desaceleración económica, lo que generó un incremento de la tasa de desempleo juvenil que pasó de un 13,7% en 2014 a un 17,6% en 2019 para el caso de los países de América del Sur. Por otro lado, la tasa de desempleo juvenil para el caso de los países de América Central junto a México pasó de un 10,1% en 2017 a un 12,4% en 2019 (véase el gráfico 6).

También cabe destacar el estancamiento en la proporción de jóvenes que no están inserto ni en el sistema educativo ni en el mercado laboral en la región, ubicándose en 20% durante la última década (véase el gráfico 7). Pero más importante todavía es la brecha de género existente para ese indicador, que muestra con claridad que, en el caso de América Latina, las políticas laborales deben incorporar una perspectiva de género para afrontar ese fenómeno.

Gráfico 7
América Latina (17 países) y Unión Europea (26 países): proporción de jóvenes que no estudian ni están empleados en el mercado laboral, 2010-2020
(En porcentajes de los jóvenes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de ILOSTAT.

^a Promedio simple de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Promedio simple de Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumania y Suecia.

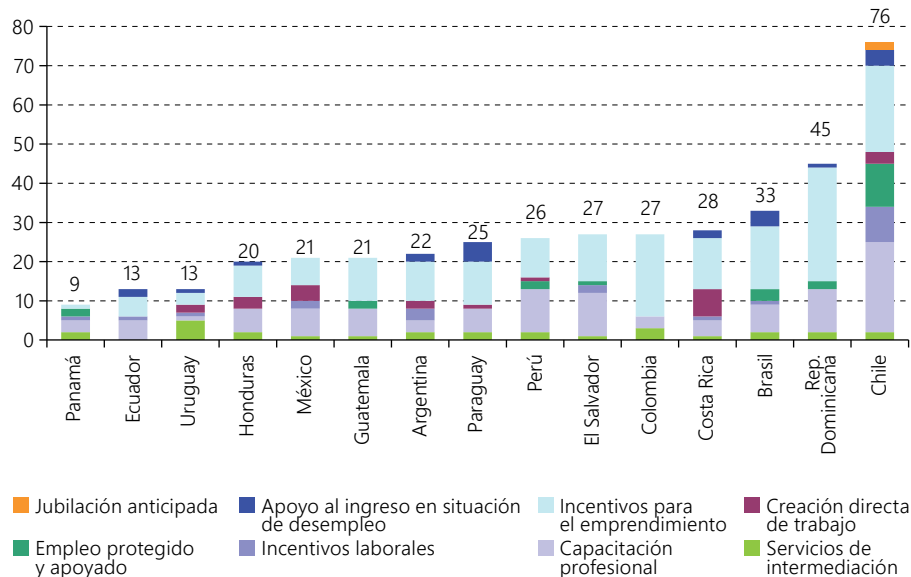
B. Gasto público en políticas laborales, 2014-2019

Para 2019 se ha recopilado información cualitativa y cuantitativa para 406 programas o instituciones del ámbito laboral¹⁵ en 15 países de América Latina (véase el gráfico 8), siendo Chile el país con mayor cantidad de programas (76), mientras que Panamá es el país con menor cantidad de programas identificados (9).

¹⁵ Sólo se contabilizan los programas con los que se cuenta con información de gasto ejecutado. En el marco de este estudio, se contabilizan 53 programas sin información de gasto.

El promedio regional de programas por país es de 27 en total, con siete programas en promedio de capacitación profesional y doce programas en promedio que corresponden a la categoría de incentivos al emprendimiento. De hecho, estas dos categorías representan casi tres cuartos del total de las políticas laborales identificadas en la región en 2019, lo que refleja la priorización de la política laboral de los países en este tipo de programas.

Gráfico 8
América Latina (15 países): programas del mercado de trabajo, según categoría, 2019
(En números)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La cantidad de programas existentes en un país no se relaciona necesariamente con su cobertura ni tampoco con los recursos asignados. De hecho, muchas veces son programas pequeños (en cuanto a los recursos asignados) y/o que están focalizados a una población o un área geográfica en particular. Más aún, la existencia de una gran cantidad de programas dispersos puede implicar ineficiencia, hiperfocalización o errores de diseño en las políticas laborales.

Un primer análisis de la estructura de los distintos programas que conforman cada categoría permite observar que los **servicios de intermediación laboral** se organizan en general en dos grandes áreas: por un lado, los servicios de intermediación presenciales que dependen de los gobiernos locales y, por otro, algún sistema en línea desarrollado o financiado por los Ministerios de Trabajo de los países. Estos servicios existen en todos los países y muchas veces tienen como objetivo mejorar la interacción entre el servicio público de empleo, el sistema de capacitación y formación profesional y los programas de incentivos al emprendimiento. Por tanto, no sólo cumplen con el objetivo de apoyar a la búsqueda de empleo, sino que pueden ser una puerta de entrada a todos los programas existentes en el ámbito laboral. Son indiscutibles los esfuerzos que se han realizado en los últimos años en todos los países por modernizar los servicios de intermediación laboral, en particular, mediante la creación de herramientas en línea. Ejemplos de estos son la “Bolsa de Empleo Nacional” en el caso de Chile o “Portal de Empleo” en el caso de México, en los cuales se observan más de 80.000 ofertas de empleo.

Con respecto a la categoría de **capacitación profesional**, se observa una gran cantidad de programas e instituciones que ofrecen en general cursos de corta duración, dirigidos a la adquisición de competencias técnicas y, en algunos casos, a la certificación de competencias laborales, a veces con algunos servicios focalizados en determinados grupos de la población, mientras que otros están dirigidos al público en general. Siguiendo la categorización realizada por Llisterra y otros (2014), en América Latina conviven tres sistemas de capacitación: i) el modelo institucional tradicional, en el que el Estado mantiene su posición prácticamente monopólica en la provisión de capacitación (Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana); ii) el modelo de Estado regulador y promotor, en el que la función de regulación se separa de la provisión del servicio de capacitación (Argentina, Chile y Uruguay), y iii) el modelo mixto, que reúne características de los dos modelos anteriores (Brasil, México, Paraguay y Perú).

En relación con los programas de **incentivos laborales**, lo que se observa en general es que estas medidas van dirigidas a grupos poblacionales que enfrentan mayores barreras a la inserción laboral, como los jóvenes y las mujeres. Las modalidades de incentivo más comúnmente utilizadas son el pago parcial del salario de los empleados durante un tiempo estipulado y los descuentos tributarios. Entre estas políticas se pueden encontrar el "Subsidio al empleo joven" y el "Subsidio al empleo de la mujer" en el caso de Chile, el "Programa de Recuperación Productiva (REPRO)" de la Argentina, "Mi primer empleo" en Costa Rica y el programa "Empleo Joven" en el Ecuador.

Los **programas de empleo protegido y apoyado** en la región tienen como objetivo promover la integración al mercado laboral de personas en situación de discapacidad, con consumo problemático de sustancias y población penitenciaria. El gasto asociado a este tipo de políticas es sumamente bajo en relación con las demás categorías, llegando a representar sólo un 0,001% del PIB entre los años 2014 y 2019. Se destacan los programas "Fami Empresas" de Panamá, "Capacitación laboral y ocupacional para adolescentes con discapacidad" en Guatemala y los programas "Acompañamiento y apoyo para la reinserción social laboral de la población extramuros" y "Formación técnico-productiva de la población intramuros" del Perú que se enmarcan en el programa de mejora de las competencias de la población penitenciaria.

Los programas de **creación directa de trabajo** no se encuentran presentes en todos los países de la región. En general, estos programas están diseñados para atender a las personas en situación de vulnerabilidad y son implementados a nivel local, además de ser utilizados como instrumentos contracíclicos, los cuales se despliegan en situaciones de crisis económica o alto desempleo. A su vez, en esta categoría los programas están enfocados en la creación y preservación de bienes públicos. En esta categoría se destacan los programas "Trabaja Perú", "Programa de Inversión en la comunidad" de Chile, "Obra comunal" y "Obra comunal Indígena" en Costa Rica, "Uruguay Trabaja" y "Chamba comunitaria" de Honduras.

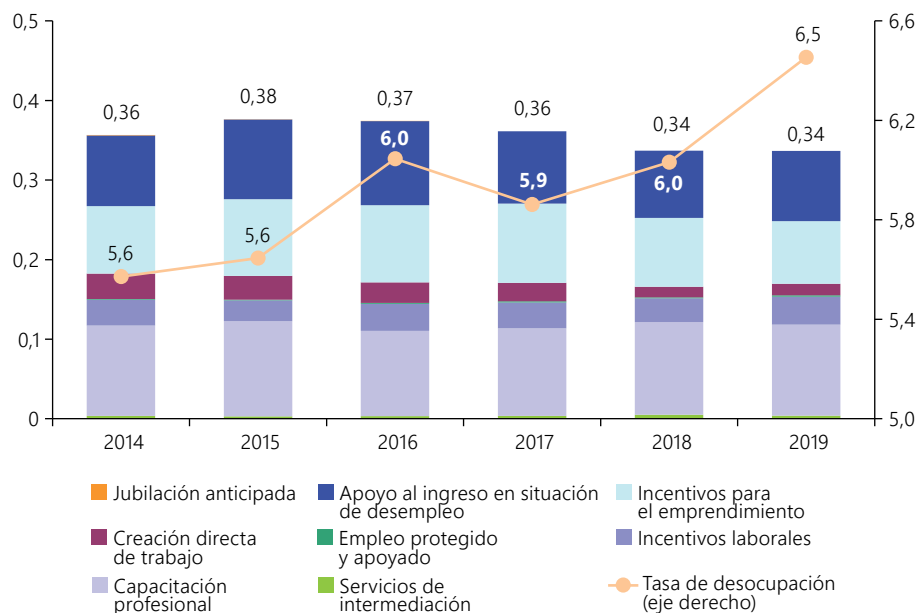
Los programas de **incentivos para el emprendimiento** dirigidos a personas desempleadas o en situación de vulnerabilidad de derechos o los programas productivos de carácter social se encuentran presentes en todos los países bajo estudio. Tal como ocurre con los programas de capacitación, estos son numerosos (en promedio existen ocho por país), representando más del 40% de los programas de la región. Estos cobran particular relevancia dada la estructura laboral de América Latina, que se caracteriza por la presencia de empleo por cuenta propia y en la agricultura familiar. Se identificaron programas de incentivos en la creación de microempresas (como programas que incluyen capital semilla, asistencia técnica y capacitación) y también programas dirigidos a trabajadores agrícolas (otorgamiento y legalización de tierras, financiamiento de la producción y de capital, entre otros). Cabe destacar la diferencia que existe entre este tipo de programas y aquellos que son similares en su aplicación pero que están orientados a personas de mayor calificación profesional o que se encuentran en situaciones de menor vulnerabilidad laboral, los cuales no se consideran en esta categoría.

Los programas o sistemas de **apoyo al ingreso en situación de desempleo** no existen de manera generalizada en América Latina. En 2019 estaban presentes en siete países de la región: la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay y el Uruguay. Sin mecanismos de protección adecuados, el desempleo puede dejar a la familia de un trabajador o trabajadora cesante en una situación de muy alta vulnerabilidad. Aunque existan esos mecanismos de protección de los ingresos frente al desempleo, un porcentaje significativo de los trabajadores no se beneficia de ellos porque trabaja en condiciones de informalidad. Es importante destacar que en este estudio solo se contabiliza el gasto público asociado a los esquemas de protección social al desempleo: por ejemplo, en el caso de Chile, solo se contabiliza el aporte público al Seguro de Cesantía y no todo lo desembolsado por el sistema que es de cuentas individuales de ahorro.

Finalmente, solo Chile cuenta con un programa de **jubilación anticipada**: se trata de la “Bonificación al retiro voluntario de funcionarios municipales”, programa que busca incentivar el retiro de las personas del sistema público a través de una bonificación equivalente a once meses de remuneración imponible, considerando una bonificación adicional para funcionarios que tengan, a lo menos, quince años de servicio.

En promedio, América Latina exhibe un gasto público anual de 0,34% del PIB en políticas laborales durante el periodo 2014-2019. Este nivel de gasto se mantuvo relativamente estable durante el periodo con una reducción marginal desde el año 2015 (véase el gráfico 9). Esto contrasta con el estancamiento e incluso deterioro de varios indicadores del mercado laboral en dicho período. Por un lado, se observa el deterioro de la tasa de desocupación y, por el otro, el estancamiento de las tasas de participación, de subocupación e informalidad. En ese sentido la región no ha mostrado una respuesta adecuada en términos de gasto público en políticas de mercado del trabajo.

Gráfico 9
América Latina (15 países): gasto promedio en políticas del mercado del trabajo
y tasa de desocupación^a, 2014-2019
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe e ILOSTAT.

^a La tasa de desocupación se calculó como el promedio simple de los 15 países analizados.

La categoría más relevante para América Latina es la de capacitación profesional, con un gasto promedio de 0,11% del PIB durante 2014-2019. Esto se explica principalmente por la ejecución presupuestaria de las instituciones descentralizadas que están a cargo de impartir programas de capacitación y certificación laboral a nivel nacional.

Le sigue en orden de importancia el gasto público asociado al apoyo al ingreso de las personas en situación de desempleo, que representó en promedio 0,10% del PIB entre 2014 y 2019. El gasto en esta categoría es particularmente relevante para el Uruguay, el Brasil y el Ecuador. Si bien en Chile¹⁶ y la Argentina también existen sistemas de seguro de desempleo, el gasto público en estos países representa sólo una pequeña fracción en relación con el gasto de los tres primeros países: en promedio, para el periodo observado, el gasto en el primer grupo representó un 0,03% del PIB mientras que en el segundo el gasto representó un 0,44%.

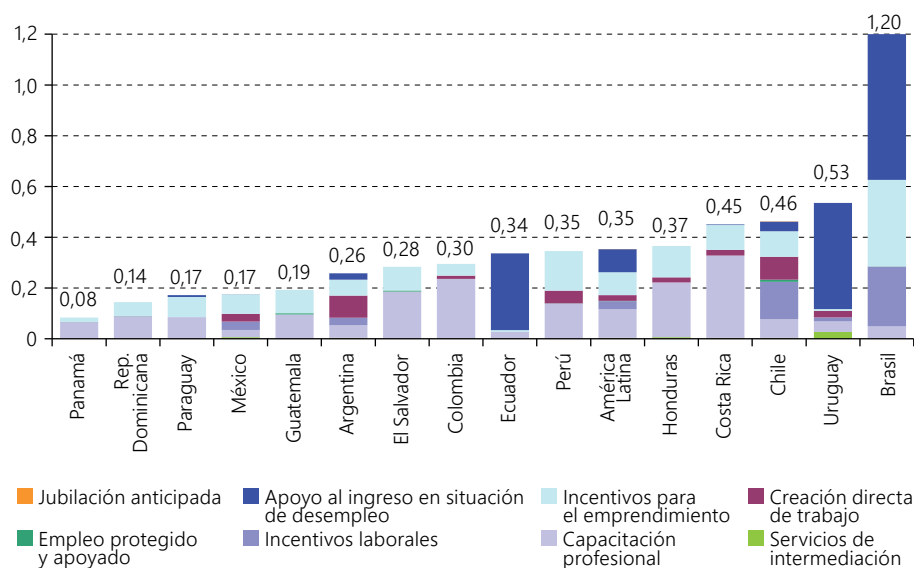
Cabe destacar los esfuerzos de la región por fomentar el autoempleo a través de políticas de incentivo al emprendimiento; estas representaron un gasto de 0,09% del PIB en promedio durante 2014-2019. Este énfasis es particular de la región de América Latina, específicamente asociado a su estructura de empleo que se caracteriza por la presencia de la agricultura familiar y el trabajo por cuenta propia en el sector urbano. Dichos sectores suelen tener altas tasas de informalidad y precariedad laboral, por lo cual estas políticas constituyen una respuesta para integrar estos grupos al sector formal de la economía y cerrar brechas de productividad.

No solamente existe heterogeneidad en el tipo de políticas implementadas en los países de la región, sino que el monto de recursos destinados a políticas laborales difiere significativamente entre ellos (véase el gráfico 10). El rango del gasto anual promedio en políticas laborales va desde un 0,08% del PIB en el caso de Panamá, hasta un 1,20% del PIB, en el caso del Brasil. Los países de América Central (con excepción de Honduras y Costa Rica) se caracterizan por poseer un gasto en políticas laborales menor que el promedio regional, concentrándose principalmente en políticas de capacitación profesional dada la configuración institucional de sus sistemas nacionales de capacitación y también en políticas de incentivos para el emprendimiento. Mientras que los países de América del Sur, con su respectivo grado de heterogeneidad, ostentan un mayor gasto público en políticas laborales.

A medida que se incrementa el gasto relativo en políticas laborales es posible observar un cambio en la estructura de sus políticas laborales (véase el gráfico 10). En primer lugar, se evidencia que el gasto de los países con un gasto promedio inferior al 0,2% del PIB se concentran principalmente en políticas de capacitación e incentivos al emprendimiento (Panamá, República Dominicana y Guatemala). En segundo lugar, los países con un gasto cercano al promedio de la región (0,3% del PIB) exhiben políticas más diversificadas, destacándose en algunos países la existencia de programas para la creación directa de trabajo (Argentina y Perú). Finalmente, los países que registran un gasto en políticas laborales superior al 0,5% del PIB (Brasil y Uruguay) se caracterizan por la relevancia de las políticas dirigidas a la protección al ingreso por desempleo. Esto se explica principalmente por la estructura institucional de sus seguros de desempleo, lo que se enmarca en la extensión y desarrollo de sus sistemas de protección social durante las últimas décadas.

¹⁶ El sistema de seguro de desempleo existente en Chile es de cuentas individuales. El aporte estatal se realiza en un menor grado a un fondo solidario para poder garantizar un mínimo. Esto explica el bajo gasto en el país con relación a su alta cantidad de asegurados.

Gráfico 10
América Latina (15 países): gasto anual promedio en políticas del mercado del trabajo por país, 2014-2019
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

C. La institucionalidad de las políticas laborales en América Latina antes de la pandemia

En esta sección se describe la institucionalidad de las políticas del mercado del trabajo en la región hasta 2019 y se ahonda en la estructura institucional de los sistemas de capacitación profesional y la de los sistemas de seguro de desempleo. Junto con ello, se hace énfasis en el desarrollo de portales web de intermediación laboral (véase el recuadro 1) y la priorización de políticas para incentivar el autoempleo, así como en el gasto destinado en políticas laborales a grupos específicos en la región desde 2014.

Recuadro 1

El desarrollo de portales web de intermediación laboral en América Latina

Los mercados laborales de la región no son ajenos al rápido desarrollo tecnológico y los sistemas públicos de empleo han tenido que adaptarse e integrar el nuevo uso de la tecnología afectando así la forma en la cual se diseñan e implementan las políticas públicas del mercado laboral. En este contexto surge como respuesta la digitalización de los servicios públicos de empleo para hacer frente a una estructura productivo-laboral que se encuentra en constante cambio.

Uno de los cambios evidentes en el mercado de trabajo es el desarrollo de los portales web de intermediación laboral. Estos portales, que pueden ser de carácter público o privado, se encargan de unir la oferta y la demanda de trabajo a través de una plataforma en la cual el "usuario" posee un perfil con información relacionada con su hoja de vida laboral (*curriculum vitae*), con el cual puede generar búsquedas de ofertas laborales que son proporcionadas por distintas empresas asociadas al portal.

Estos portales web de intermediación laboral han tomado gran relevancia en los últimos años. En un número considerable de países de la OCDE son la principal forma utilizada para unir la oferta y demanda de trabajo. Esto no sólo por la eficiencia que brinda al proceso de búsqueda laboral, permitiendo reducir los costos asociados a la búsqueda laboral tanto de oferentes como de demandantes, sino que también debido a que entregan mayor confianza

a los usuarios, ya que en general, estas páginas presentan una serie de requisitos para los posibles empleadores, disminuyendo así la asimetría de información existente entre el posible empleado y empleador. Esto, además, disminuiría el riesgo de caer en malas prácticas laborales y situaciones de informalidad laboral. Por otro lado, esta herramienta entrega accesibilidad a grupos cuya inserción en el mercado laboral se torna más compleja bajo las vías clásicas, como lo sería para las personas con discapacidad.

En la región, todos los países considerados en el presente estudio presentan algún tipo de desarrollo de portal web de intermediación laboral de carácter público, lo que comprueba la relevancia que estos en la región. No obstante, en estos portales persisten desafíos para aumentar la cobertura de personas en búsqueda de empleo. Una dificultad para esto es el limitado acceso a la tecnología de gran parte de la población o la falta de habilidades tecnológicas para grupos más específicos (por ejemplo, los adultos mayores o la población rural). Si bien la falta de acceso se ha reducido por el desarrollo de la telefonía móvil y el acceso a Internet a través de teléfonos celulares y dispositivos móviles de menor costo y requerimiento técnico, persiste un segmento considerable de la población, equivalente a un 33% de esta para América Latina y el Caribe en 2019, que no tiene acceso a la tecnología.

Es recomendable que estos grupos de población reciban apoyo de manera constante, pues la exclusión digital genera impactos en los ingresos y la desigualdad social. Medidas tanto de los gobiernos como de los mismos portales deben enfocarse a eliminar esta exclusión. Capacitaciones, portales más amigables para el usuario, mayor accesibilidad a los productos y servicios tecnológicos y ayuda técnica constante son algunas medidas que se pueden implementar para facilitar la integración de la población a los nuevos usos de la tecnología en los nuevos mercados.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OCDE (2020), "Public employment services in the frontline for jobseekers, workers and employers" y CEPAL (2022), "Datos y hechos Transformación digital".

1. La capacitación profesional en América Latina

Las instituciones de capacitación y formación profesional (ICFP) en la región tienen por objetivo transmitir habilidades que faciliten el ingreso al mundo del trabajo, buscando además generar incrementos salariales y potenciar las trayectorias laborales y la integración productiva de la población.

Estas instituciones cuentan con una larga trayectoria en la región, pues fueron creadas entre 1940 y 1970 a partir de la necesidad de hacer frente a los cambios en las estructuras productivas y económicas de la época, enmarcado en el proceso de industrialización (Weller y Gontero, 2016). En un principio, el Estado desempeñaba un papel central en la organización de los sistemas de capacitación profesional con regímenes tripartitos, financiados con contribuciones obligatorias de las empresas de un porcentaje de su nómina de sueldos y, en menor medida, con recursos fiscales. Las ICFP tuvieron un impacto social muy importante permitiendo a los trabajadores desarrollar sus calificaciones mediante una activa participación en las políticas alfabetizadoras y constituyendo la principal y casi única oferta educativa de formación profesional para amplias capas de la población (Casanova, 1999). Con el paso de las décadas estas instituciones sufrieron severas modificaciones con la aparición de nuevos oferentes privados, lo que propició el rol de ordenador-regulador-fiscalizador del Estado en materia de capacitación profesional.

No existe un modelo institucional óptimo para las ICFP, pero es sumamente relevante que estas cuenten con un carácter dinámico, dado el contexto de innovación tecnológica y globalización, poniendo énfasis en la modalidad del "aprendizaje a lo largo de la vida" (OIT, 2020b). Además, dichas instituciones deben estar integradas en sistemas nacionales de formación profesional y capacitación que respondan a una triple pertinencia: debe responder a la estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo de los países, a la demanda de trabajo de las empresas y a las preferencias y necesidades de los trabajadores.

Las ICFP han tenido un impacto limitado en la reducción de la brecha de desigualdad entre sexos, grupos etarios, personas con discapacidad y minorías étnicas. No se ha podido asegurar la triple pertinencia debido a la carencia de objetivos de desarrollo explícitos de mediano plazo en la mayoría de los países de la región, como también a debilidades para determinar las demandas laborales de las empresas en el corto y largo plazo. Asimismo, la segmentación productiva y social dificulta también dicho proceso, ya que determinados actores (empresas de menor tamaño y trabajadores en situación de vulnerabilidad) quedarían marginados del diseño de la política de capacitación (Weller y Gontero, 2016).

Por el lado de la oferta existen grandes diferencias en la calidad de formación brindada por las instituciones oferentes (Llisterra y otros, 2014). Además, existe escasez de recursos disponibles para mejoras en materia de cobertura, eficacia y eficiencia. El hecho de no contar con una integración sistémica de las instituciones dedicadas a la formación y capacitación profesional implica una falta de coordinación que impide el pleno aprovechamiento de las ventajas que ofrece la multiplicidad de instituciones involucradas.

Siguiendo la clasificación ya citada de Llisterra y otros (2014), es posible agrupar la institucionalidad según tres categorías. La primera categoría corresponde a la "institucionalidad tradicional", en la que el Estado es un cuasi monopolio en la oferta de formación con una institución de carácter nacional con autonomía administrativa y financiera y participación tripartito y donde existe integración institucional entre los roles de definición de estrategia de capacitación con la prestación del servicio. La segunda categoría corresponde a la del Estado regulador y promotor donde existe una separación del rol de definición de la política y estrategia de capacitación y la prestación del servicio, el cual está a cargo de una multiplicidad de actores. Finalmente, la tercera categoría corresponde a una "mixta" en la que el Estado asume el rol regulador y promotor del sistema, pero al mismo tiempo se da la presencia de instituciones autónomas de capacitación ya sean públicas o privadas. En el cuadro 2 se puede observar que los países con sistemas clasificados como "tradicionales" exhiben un gasto público mucho mayor a aquellos con sistemas "mixtos". Se destacan los casos de Colombia, Costa Rica y Honduras cuyo gasto anual supera el 0,2% del PIB en promedio durante 2014-2019. En el caso de países con sistemas mixtos, el gasto de las instituciones públicas nacionales es mucho menor, pues no llegan a superar un 0,1% del PIB. En esta categoría se destaca el caso del Paraguay, en el que el gasto anual del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación Profesional (SINEFOCAL), en conjunto, representó un 0,08% del PIB.

Cuadro 2
América Latina (15 países): clasificación de las instituciones de capacitación profesional
y estimación de su gasto anual promedio durante los años 2014-2019
(Como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total en políticas laborales)

Categoría	País	Institución	Gasto relativo al PIB	Participación en el gasto total en políticas laborales (En porcentajes)
Institucionalidad tradicional	Colombia	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	0,25 ^a	85
	Costa Rica	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	0,30	67
	El Salvador	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)	0,15	53
	Guatemala	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP)	0,09 ^b	47
	Honduras	Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP)	0,19	52
	Panamá	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)	0,06	72
	República Dominicana	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)	0,07	48
Estado regulador-promotor	Argentina	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Ministerio del Desarrollo	0,13	24
	Chile	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	0,12	22,29
	Uruguay	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)	--	--

Categoría	País	Institución	Gasto relativo al PIB	Participación en el gasto total en políticas laborales (En porcentajes)
Mixtos	Brasil	SENAI, SENAC, SENNAR y SENAT Instituciones de propiedad y administración privada	--	--
		Ecuador	Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP)	0,015
	México	Instituto de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo Industrial (ICATI)	0,002	1
		Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP)	0,007	4
		Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI)	0,002	1
	Paraguay	Servicio Nacional de Formación Profesional (SNPP)	0,06	35
		Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL)	0,02	12
	Perú	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI)	--	--
		Institución nacional, pero de propiedad y administración privada		
		Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (1967)	0,012	3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Llisteri y otros (2014).

^a No considera el gasto administrativo del SENA, solamente el gasto ejecutado de los programas del SENA.

^b Gasto promedio considera el periodo 2016-2019.

2. El fomento del autoempleo en América Latina (agricultura familiar y microempresas)

Para hacer frente a la vulnerabilidad de los empleos, con una alta representación de mujeres en este segmento (Lupica, 2015), desde los Ministerios de Trabajo y los Ministerios de Agricultura surgen como respuesta programas fuertemente enfocados en incentivar el emprendimiento y el autoempleo. El objetivo de estos programas es mejorar los ingresos de los segmentos poblacionales más vulnerables y con esto, mejorar su autonomía económica. Varios de estos programas son de carácter multidimensional, dado que no solo ofrecen transferencias monetarias, por ejemplo, sino que también entregan capacitaciones, seguimiento y apoyo en los procesos productivos y, además, en algunos casos, en el traspaso hacia el sector formal de la economía.

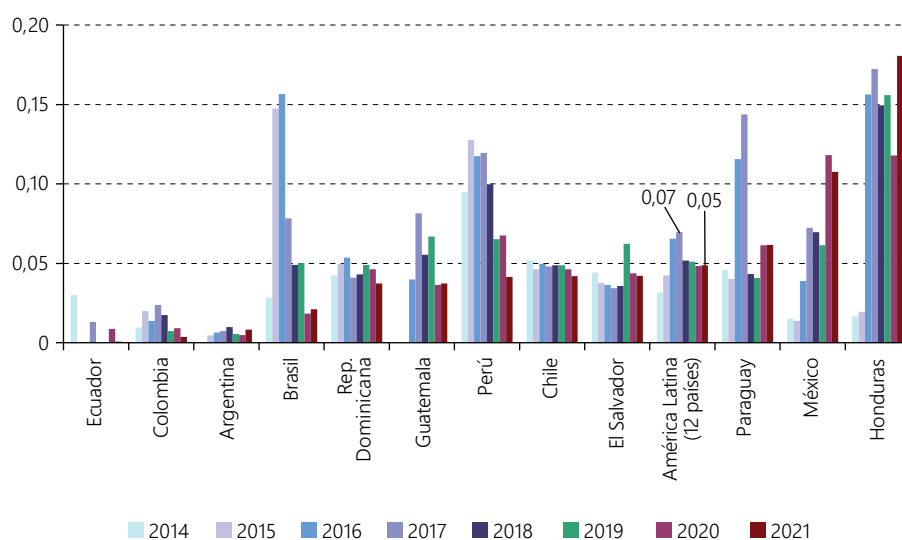
Entre estos, se observa una particularidad en comparación con aquellos orientados al sector urbano de la población, que están enfocados en grupos que han sido históricamente desplazados del mercado laboral. Ejemplo de estos programas son "Mujer Emprende" y "Programa de emprendimiento y microfinanzas" en el caso de Chile, que buscan potenciar los negocios de emprendedores con el fin de fortalecer su autonomía económica y el "Programa de Fomento a la Economía Social" de México, que busca apoyar la implementación de proyectos productivos a través de apoyo económico, asistencia técnica y capacitación técnico-productiva para los segmentos de la población que se encuentren por debajo de la línea de pobreza.

Por otro lado, se observan programas orientados al sector rural de la población, en especial dirigidos a poblaciones indígenas dedicadas a la agricultura y a aquellos segmentos pertenecientes a la Agricultura Familiar (AF). Algunos de estos programas están enfocados en mujeres campesinas, y buscan mejorar los ingresos de pequeños y medianos productores que normalmente concentran sus esfuerzos productivos en la economía de subsistencia (Salcedo y Guzmán, 2014). Esto se lleva a cabo a través del financiamiento de proyectos de inversión para mejorar la capacidad productiva, así como mediante diversos tipos de

capacitaciones, asistencia técnica y evaluaciones enfocadas en las labores agrícolas, e inclusive, en algunos casos, a través de la titulación de predios para la explotación agrícola. En ocasiones, estos programas se enfocan no solo en la inclusión del trabajador, sino que también en la integración de la comunidad a la cual este pertenece, fortaleciendo así las unidades productivas en su conjunto y buscando la mejora de todos los miembros de la comunidad (Salcedo y Guzmán, 2014; Grisa y Sabourin, 2019).

Ejemplos de estos programas son el “Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural” o el “Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (PIRDAIS)” en el Perú, ambos enfocados a brindar oportunidades a los productores agrarios de menor envergadura a través de inversiones y seguimiento. Otro ejemplo es el “Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible” del Paraguay, que busca crear y fortalecer unidades productivas comunitarias para aquellas personas en situación de pobreza pertenecientes a las zonas rurales del país a través de proyectos de inversión. Por último, se puede mencionar el programa “Competitividad Rural” de Honduras que busca incrementar la productividad y rentabilidad de pequeños productores organizados a los que se les apoya para que mejoren sus ingresos y sus condiciones de vida, a través del impulso de cadenas de valor. En el gráfico 11 se muestra el gasto de este tipo de programas: en promedio, para los 12 países de América Latina para los cuales se cuenta con información, el gasto muestra una tendencia decreciente desde 0,07% del PIB en 2016 a 0,05% del PIB en 2021.

Gráfico 11
América Latina (12 países): gasto público en políticas orientadas a la agricultura familiar, 2014-2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

Los programas de fomento al autoempleo nacen como una respuesta a la particular estructura de los mercados laborales en América Latina (véase sección C3 del capítulo I). Si bien en muchos de los casos logran mejorar la situación económica de los trabajadores, estos esfuerzos suelen no ser suficientes para eliminar la precariedad y vulnerabilidad asociada al autoempleo (Lupica, 2015); por ello es recomendable que estos programas se acompañen de medidas que buscan la formalización laboral, para así brindar mayor protección económica a los trabajadores pertenecientes a estos segmentos junto con garantizar una participación económica efectiva.

3. Los sistemas contributivos de apoyo a los desempleados (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay)

Las medidas de protección frente al riesgo de desempleo pueden tomar varias formas: los seguros de desempleo, las cuentas de ahorro individual para el desempleo, las indemnizaciones por despido y la asistencia a los desempleados. A continuación, se describen brevemente los seguros de desempleo y las cuentas de ahorro individual para desempleo, vigentes en cinco países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay²⁷.

Se considera que un sistema de protección ante el desempleo es completo si garantiza una transferencia que compensa la pérdida de ingresos durante un determinado período de cesantía y si también apoya al cesante en su reinserción laboral. En la región existen pocos casos de seguros de desempleo y los que hay tienen baja cobertura. En términos de cobertura existe una gran brecha entre los países avanzados y emergentes. En los últimos, la cobertura de los sistemas es apenas del 10,6% de los desempleados mientras que en los países avanzados llega a 61,3% (Asenjo y Pignatti, 2019). Los países de la región han hecho diversos esfuerzos para extender las prestaciones más allá de los trabajadores asalariados formales a sus sistemas de seguro de desempleo; en el caso de la Argentina se extendió a los trabajadores del sector agrícola, en el Brasil se incluyó a los pescadores artesanales y a trabajadores rescatados del trabajo forzoso como también a las trabajadoras domésticas.

Una de las características más sobresalientes de los seguros de desempleo en la región es su baja cobertura (véase el cuadro 3): especialmente en la Argentina, el Brasil y el Ecuador. En los casos de Chile y el Uruguay se observa que sus niveles de cobertura superan ampliamente el promedio de los países emergentes (Asenjo y Pignatti, 2019). En el transcurso de la última década también se puede constatar un incremento en la cobertura en Chile, el Ecuador y el Uruguay. En el caso de la Argentina la disminución de la cobertura se explica por los esfuerzos destinados a aumentar la cobertura de los programas no contributivos y a la ampliación de las medidas de incentivos laborales (Weller y Gontero, 2016). Además, la baja cobertura se explica tanto por el diseño de los sistemas de seguro de desempleo que excluyen a determinados trabajadores por no poseer todos los requisitos (por ejemplo, no contar con el mínimo de cotizaciones); como también por la estructura de los mercados del trabajo donde la informalidad y el empleo por cuenta propia actúan como una restricción para cubrir a todos los desempleados (Weller y Gontero, 2016). Junto con ello, la transición de los trabajadores entre empleos formales e informales afecta tanto la cantidad de aportes como su continuidad, disminuyendo el monto del beneficio o el acceso a la prestación.

Cuadro 3
América Latina (5 países): cobertura de destinatarios de los seguros de desempleo
(En porcentajes del total de desocupados)

País	2010	2014	2019	Promedio 2014-2019
Argentina	9,0	5,8	5,4	5,1
Brasil	9,2	11,6	4,9	6,3
Chile	19,5	30,1	27,2	28,6
Ecuador	2,3	3,7	5,4	5,2
Uruguay	23,9 ^a	33,6	27,6	31,5
Promedio simple	12,8	17,0	14,1	15,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial y OIT.

^a Corresponde a 2011.

²⁷ Los países considerados en este apartado son los que tienen un sistema obligatorio de seguro de desempleo o de cuentas individuales de ahorro de los trabajadores: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. En Bahamas y Barbados existen también seguros de desempleo, pero no se consideran en este documento. En Colombia existen seguros de desempleo que son privados y voluntarios. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela no se pudo acceder a la información sobre el seguro de desempleo. Es preciso destacar que en el Paraguay, en 2020 se redactó un proyecto de ley para crear un seguro de desempleo, que en septiembre de ese año ingresó al Parlamento para su discusión (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Paraguay, 2020).

Casi todos los países entregan dichas prestaciones sujeto a que las y los participantes cumplan con determinadas condiciones que buscan complementar los beneficios con políticas laborales activas. Este es el caso de la Argentina, que exige a los destinatarios asistir a determinados programas de capacitación o del Brasil, donde los beneficios se entregan a condición de que el asegurado asista a un curso de formación continua de formación profesional de mínimo 160 horas. En el caso de Chile, el servicio se suspende en el caso de que el afiliado rechace, sin justificación, el puesto de trabajo que le ofrezca la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL), si no se inscribe en la Bolsa Nacional de Empleo o rechaza una beca de capacitación ofrecida por el Servicio Nacional de Capacitación y empleo (SENCE). Finalmente, en el caso del Uruguay no existe acceso a los beneficios para quienes no cumplan con la asistencia a los diversos cursos de capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En el cuadro 4 a continuación se hace un resumen de las principales características de los seguros de desempleo de los cinco países cubiertos en este estudio. En la Argentina opera un sistema de reparto con una lógica contributiva, ya que se financia principalmente mediante los aportes mensuales de los cotizantes (trabajadores y empleadores). En el Brasil, el seguro de desempleo creado en 1986 se financia a través del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT). En Chile existe un sistema de cuentas de ahorro individuales para desempleo desde 2005. En el Ecuador coexiste un doble sistema para la protección de los ingresos en caso de desempleo: el seguro general obligatorio, que se financia con aportes individuales obligatorios, aportes patronales y una contribución financiera del Estado, y el seguro de desempleo basado en cuentas individuales para los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Finalmente, en el Uruguay, el seguro de desempleo existe desde 1981, es administrado por el Banco de Protección Social. La participación del Estado está presente en todos los países, pero su magnitud (en relación con el PIB) varía considerablemente entre ellos.

Cuadro 4
América Latina (5 países): características principales de los seguros de desempleo

País	Sistema	Aportes			Beneficios		Número de cotizaciones necesarias (En meses)
		Trabajador (En porcentajes)	Empleador (En porcentajes)	Estado	Prestación	Duración (En meses)	
Argentina	Seguro de desempleo obligatorio	0	0,92-1,09	No	50% del salario	Hasta 12 meses	12
Brasil	Seguro desempleo	Financiado por el FAT ^b			50%-80% salario medio según tramos de ingresos	3 meses si 6-11 cotizaciones 4 meses si 12-23 cotizaciones 5 meses si más de 24 cotizaciones	6
Chile	Seguro obligatorio mixto: fondo solidario con cuentas de ahorro individuales	0,6	2,4	225 792 UTM ^c del gobierno central	Tasas decrecientes desde 70% a 35%	Hasta 5 meses y 2 adicionales en casos de crisis	12
Ecuador	Seguro social	0-4 ^a	0-2 ^a		Hasta 2 canastas básicas familiares		24

País	Sistema	Aportes			Beneficios		Número de cotizaciones necesarias (En meses)
		Trabajador (En porcentajes)	Empleador (En porcentajes)	Estado	Prestación	Duración (En meses)	
Uruguay	Seguro social		12,5	Financia déficits del seguro	40%-66% del salario	6 meses	6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Velásquez Pinto (2021), "La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19", *Documento de Proyectos* (LC/TS.2021/214), CEPAL, Santiago.

^a Los aportes de los trabajadores se encuentran entre 0% y 4% dependiendo de la categoría de estos (trabajadores dependiente del sector privado, trabajadores públicos o trabajadores temporales).

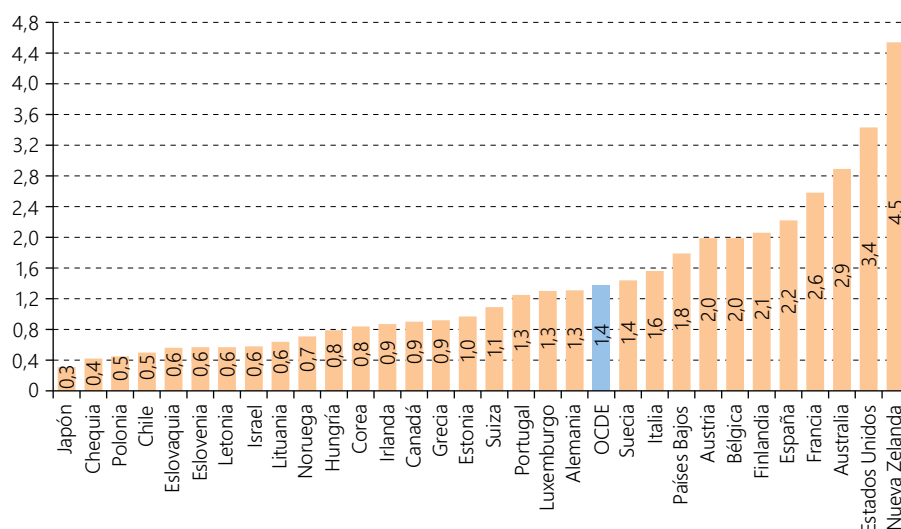
^b El Fondo de Amparo del Trabajador tiene las siguientes fuentes de financiamiento: i) 80% de las contribuciones del PIS/PASEP; ii) las remuneraciones de las inversiones (Banco Nacional de Desarrollo y depósitos especiales); iii) las contribuciones pagadas por el empleador (0,65% de las ventas brutas de las empresas, 1% en la nómina de entidades sin fines de lucro; y 1,65% sobre importaciones de bienes y servicios); iv) las contribuciones sindicales.

^c La Unidad Tributaria Mensual (UTM) es una unidad monetaria que se reajusta al Índice de Precios al Consumidor (IPC) de manera mensual, expresada en pesos y utilizada como medida tributaria.

La baja cobertura en la región también se puede explicar por el diseño de los sistemas de seguro de desempleo que excluyen a determinados trabajadores por no poseer todos los requisitos para la obtención del beneficio (por ejemplo, por no contar con el mínimo de cotizaciones) o por la estructura de los mercados del trabajo (informalidad y empleo por cuenta propia). La transición de los trabajadores entre empleos formales e informales afecta tanto la cantidad de aportes como su continuidad, disminuyendo el monto del beneficio o, inclusive, imposibilitando el acceso a la prestación.

Si bien el Estado puede contribuir a los sistemas de seguro de desempleo, existen otros programas que pueden apoyar a los desempleados por fuera de los sistemas de seguro de desempleo; ejemplo de esto son los programas no contributivos (los programas financiados por el Fondo de Mitigación de Emergencia en Colombia y el Programa de atención a situaciones de Contingencia laboral (PASCL) en México vigente hasta 2014), y los servicios de intermediación, los cuales apoyan en la reinserción laboral. En el gráfico 12 se observa que los países de la OCDE gastaron un promedio de 1,4% del PIB para apoyar a los desempleados en 2019: Chile es uno de los países país con el menor gasto público destinado a los desempleados (0,5% del PIB), mientras que Nueva Zelanda exhibe un gasto público de casi 4,5% del PIB.

Gráfico 12
OCDE (31 países): gasto público en apoyo al ingreso a las personas en situación de desempleo, 2019
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de OCDE. Disponible [en línea] <https://data.oecd.org/socialexp/public-unemployment-spending.htm>.

4. Los programas del mercado de trabajo dirigidos a grupos poblacionales específicos

En la formulación de las políticas laborales se observa un número considerable de medidas dirigidas a ciertos grupos específicos de la población que exhiben difícil acceso y permanencia en los mercados laborales formales: las mujeres, los jóvenes (15 a 24 años), las personas indígenas y afrodescendientes, las personas en situación de discapacidad, y en los casos de El Salvador y Colombia, las personas afectadas por la situación del conflicto armado.

Las políticas de igualdad de género implementadas en la región han considerado a la autonomía económica¹⁸ de las mujeres como un eje fundamental (CEPAL, 2021d), especialmente dada la falta de oportunidades que entregan los mercados laborales y las restricciones para ellas en la agricultura familiar (Weller, 2016), dado que las mujeres sólo obtienen una fracción de la tierra, del crédito, de los insumos (fertilizantes y semillas) y de la formación e información agrícola. Además, las mujeres están sobrerrepresentadas en la categoría de trabajadoras familiares auxiliares y subrepresentadas como jefas de explotaciones agrícolas y en este grupo se concentran en unidades productivas de menor tamaño, superficie y calidad (Salcedo y Guzmán, 2014). En el caso de los programas de mercado de trabajo dirigidos a mujeres, se observa que estos se enfocan principalmente en entregar apoyo a las trabajadoras de las zonas rurales de la región y en incentivar la creación de unidades productivas, tanto para los sectores rurales como urbanos. Esto se realiza principalmente mediante capacitaciones para el emprendimiento o la entrega de financiamiento para la creación de microempresas. Este aspecto es muy relevante, ya que son las mujeres las que están sobrerrepresentadas en las categorías de empleo vulnerable (Lupica, 2015). Estas medidas pueden ser interpretadas como un mecanismo de reproducción de la presencia femenina en estas categorías ocupacionales vulnerables, pero desde la óptica de la formalización laboral la creación de unidades productivas debidamente registradas por parte de mujeres puede fomentar la extensión de los sistemas de protección social contributiva y su autonomía económica. Cabe destacar el caso de algunos países de la región (El Salvador, Honduras y Paraguay) que han implementado el programa de Ciudad Mujer, que consiste en una instancia para dar respuesta a las brechas de participación económica, salud sexual y reproductiva, y violencia contra la mujer. Dentro de este abanico de servicios también se suman las políticas laborales entregando servicios de intermediación laboral a mujeres, programas de capacitación laboral y para el emprendimiento, como también la entrega de capital para la creación de unidades productivas.

Estos programas rara vez cuentan con elementos para fortalecer la competitividad de las mujeres emprendedoras y la capacitación en áreas innovadoras. Los emprendimientos de las mujeres muchas veces esconden situaciones de precariedad laboral, bajos ingresos, corta duración de vida de los proyectos productivos y poco acceso a la seguridad social. Al mismo tiempo, sus empresas tienden a ser más pequeñas que las de los hombres y a crecer a un ritmo más lento (CEPAL, 2015). Por eso se ha destacado que estos programas se han orientado más a reducir la vulnerabilidad económica de las mujeres que a aumentar su autonomía económica (Lupica, 2015).

Tal como se observa en el cuadro 5, el gasto público en programas del mercado de trabajo para grupos específicos muestra que los países han invertido mayormente en programas dirigidos a las mujeres. Sin embargo, si bien el gasto público dirigido a mujeres mostró una tendencia creciente entre 2014 y 2018, este disminuye en 2019, lo que se explica principalmente por la reducción en el gasto del programa "Apoyo a las estancias infantiles para madres trabajadoras" de México. Por otro lado, se observa un aumento en el gasto público dirigido a jóvenes en 2019, que se explica por la creación del programa "Jóvenes construyendo futuro" en México.

¹⁸ "La CEPAL analiza y vincula la desigualdad de género con la falta de autonomía de las mujeres. Esta es considerada como una consecuencia de la injusticia, de la mala distribución del poder, los ingresos y el tiempo entre los hombres y mujeres, así como de la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las élites políticas y económicas" (Gúezmes, Scuro y Bidegain, 2022, pág. 314).

Cuadro 5
América Latina (15 países): gasto público en políticas laborales en grupos específicos de la población por años
(En miles de dólares constantes de 2020)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mujeres	217 903	254 773	269 267	282 600	283 920	208 344
Jóvenes	153 836	157 920	128 377	156 446	151 678	1 290 000
Pueblos indígenas y población afrodescendiente	101 464	112 757	114 109	88 570	88 896	88 879
Personas en situación de discapacidad	13 338	11 562	12 726	13 898	15 714	15 075

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos públicos de los gobiernos de los países del estudio.

Las políticas laborales dirigidas a jóvenes están presentes en todos los países de la región y cuentan con una extensa tradición (Veza, 2021). Dichos programas se han enfocado en la capacitación para y en el primer empleo de los jóvenes, los incentivos laborales y los programas de intermediación laboral. Cabe destacar que el programa laboral destinado a jóvenes más grande de la región, en términos de gasto, es el programa mexicano “Jóvenes construyendo futuro” implementado en 2019, dirigido a los jóvenes en condición de marginación social que busca fomentar su integración económica mediante programas de capacitación.

En relación con las políticas laborales dirigidas a pueblos indígenas, estas se concentran en políticas de incentivos al emprendimiento, específicamente en programas de capacitación para la actividad artesanal y el fomento de la agricultura familiar mediante la titulación y legalización de tierras, entrega de capital y capacitación para la producción agrícola. Ejemplo de estas políticas son el “Programa de microemprendimiento indígena urbano” en Chile, la “Implementación del programa de legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas” de Colombia y el programa de “Obra Comunal en territorios indígenas” de Costa Rica. Cabe también destacar el programa “Sembrando Vida” de México que, si bien no beneficia de forma exclusiva a la población indígena, la gran cobertura del programa abarca a diversos grupos poblacionales, priorizando a la población indígena, especialmente mujeres. En cambio, se identifican muy pocos programas específicos para la inclusión laboral de la población afrodescendiente. Entre los programas con gasto ejecutado en la región, solo Colombia presentaba un programa para dicha población en específico, denominado “Programa de Legalización de Tierras y Fomento al Desarrollo Rural para Comunidades Negras”¹⁹.

Los programas laborales dirigidos a las personas en situación de discapacidad son las que registran el menor gasto entre aquellos destinados a alguna población específica. Entre estos programas se puede destacar el “Programa de Reabilitação Profissional” del Brasil, el “Programa de apoyo al cumplimiento a la ley de Inserción laboral de personas en situación de discapacidad” de Chile, el programa “Empléate Inclusivo” de Guatemala, el programa “Empléate + Asistencia a Personas con Discapacidad Orientada al Empleo” de Honduras, el programa “Labora” de Panamá y el “Apoyo a la inclusión laboral de personas con discapacidad” del Uruguay.

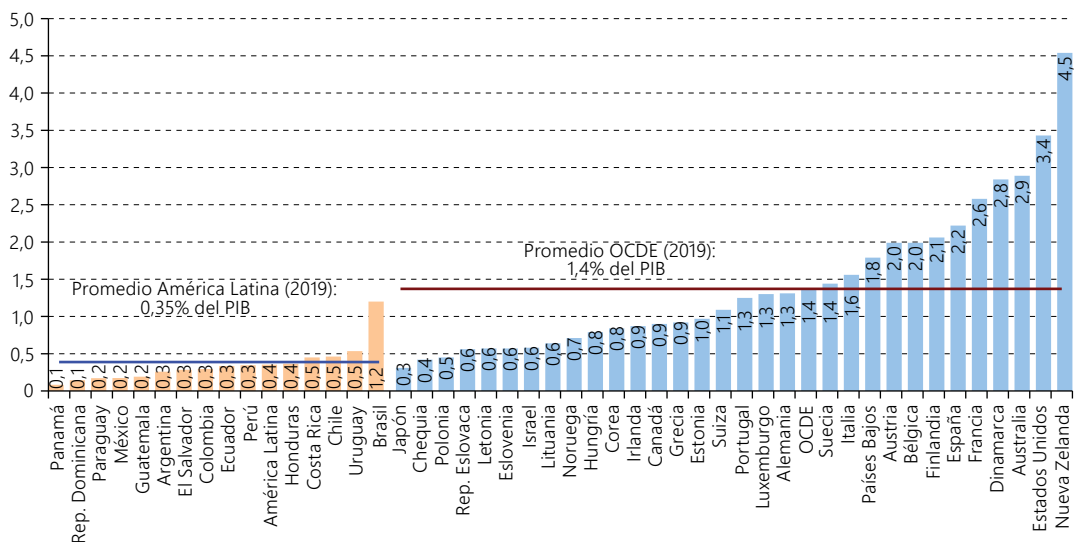
¹⁹ Véase en específico el capítulo 3 de Holz, Huepe y Rangel (2022).

D. Comparación del gasto y su composición entre países de América Latina y de la OCDE en 2019

La información sobre el gasto público destinado a programas laborales por país permite observar diversas situaciones tanto en términos del nivel como de la estructura del gasto (véanse los gráficos 13 y 14). Al comparar los resultados de la región con los países de la OCDE, se observa que el tamaño en términos de nivel y volumen de financiamiento de las políticas laborales en América Latina es mucho menor.

En promedio, en 2019 el gasto en políticas laborales alcanzaba 0,35% del PIB en América Latina, mientras que en la OCDE era de 1,4%. La heterogeneidad en cuanto a nivel y estructura del gasto no solo se encuentra presente en los 15 países de América Latina, sino también en los países de la OCDE. Mientras que Japón, Chequia y Polonia conformaron el grupo de países que menos invierten en políticas laborales (menos del 0,5% del PIB), encontrándose a niveles similares con los de América Latina, el resto de los países de la OCDE destina un nivel de gasto mucho más elevado que alcanza a ser cuatro veces más que el promedio latinoamericano (Portugal, Alemania y Suecia). Cabe destacar que existen grupos de países de la Unión Europea que gastan más del 2% del PIB en políticas del mercado laboral, tales como Nueva Zelanda, Estados Unidos y Australia.

Gráfico 13
América Latina (15 países) y OCDE (21 países): gasto público en políticas laborales, 2019
(En porcentajes del PIB)



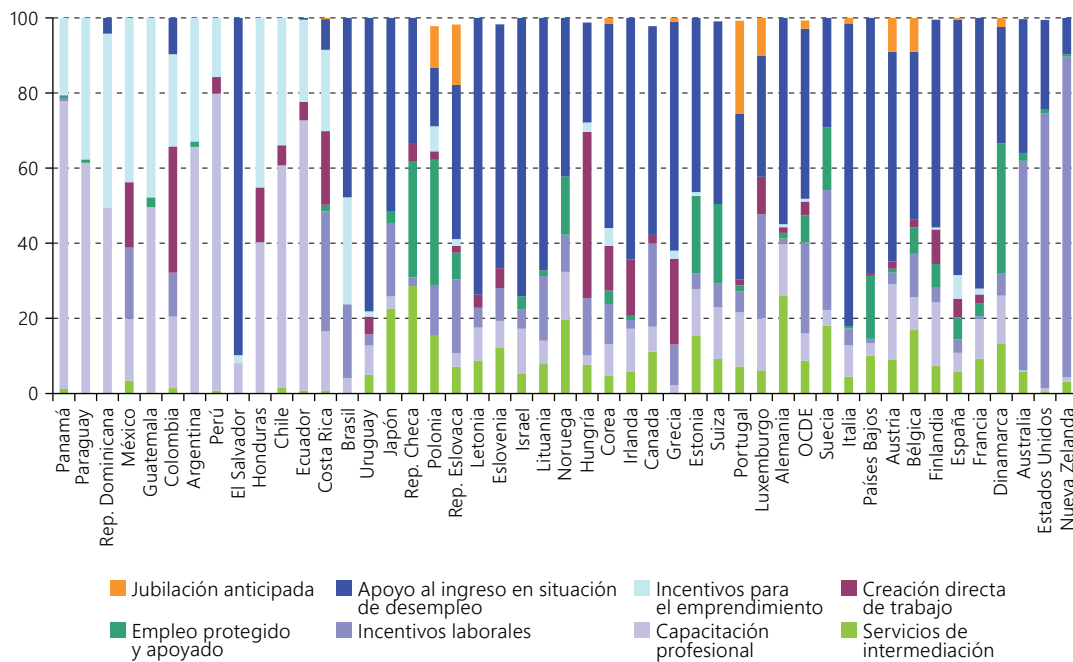
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Al comparar el gasto en términos de categorías, lo que se observa en 2019 es que los países de América Latina invertían mayoritariamente en programas de capacitación profesional y en incentivos para el emprendimiento. Este resultado contrasta notoriamente con los países de la Unión Europea donde gran parte del financiamiento va dirigido a políticas pasivas, en particular las referidas a protección al ingreso en situación de desempleo (véase el gráfico 14).

La estructura del gasto de los países de la OCDE también se caracteriza por estar mucho más diversificada que el gasto en América Latina. Estas diferentes estructuras no solamente reflejan la priorización de los gobiernos en cierto tipo de políticas del mercado del trabajo, si no que es expresión de la historia de los sistemas de protección social, las trayectorias del Estado de bienestar y la historia de

las movilizaciones de los trabajadores, muy disímiles entre ambos continentes. El origen de los seguros de desempleo se debe muchas veces a la iniciativa y lucha constante de los sindicatos y colectivos de trabajadores. Es relevante destacar además que ya en 1949, 22 países desarrollados habían establecido sus sistemas de seguro de desempleo (Weller y Gontero, 2016). En el caso de América Latina, estos seguros son mucho más jóvenes y como se vio en la sección 3 están presentes en pocos países (5 de los 15 considerados en este estudio). A nivel mundial, el desarrollo de sistemas de protección a los desempleados es la sub-área de la protección social más joven de todas y a nivel global sólo un 18,6% de los desocupados recibió algún beneficio por situación de desempleo en 2019-2020, mientras que en la región la cobertura efectiva de las personas desempleadas llegó sólo a un 12,5% de los desempleados previo al inicio de la pandemia (OIT, 2021b, 2021a).

Gráfico 14
América Latina (15 países) y OCDE (31 países): gasto público en políticas laborales, según categorías, 2019
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

Hasta ahora se ha visto la estructura de empleo, los problemas más acuciantes y las respuestas de políticas del mercado de trabajo en América Latina previo a la pandemia. Además, cuando fue posible, se analizaron estas temáticas en clave comparada con los países de la OCDE. A continuación, se presenta el panorama regional de las políticas del mercado de trabajo en América Latina frente a la pandemia.

III. Panorama regional de las respuestas de políticas del mercado laboral frente al COVID-19 y su posterior fase de recuperación (2020-2021)

A. Impactos de la pandemia en los mercados de trabajo en América Latina

La pandemia ha generado la crisis económica más profunda que ha experimentado la región desde hace más de un siglo, con una contracción del PIB del 6,8% en 2020. Los impactos en los mercados laborales han sido sumamente particulares en relación con otras recesiones. Esta crisis se caracterizó por la respuesta generalizada de los países en materia de suspensión laboral, buscando mantener la relación contractual de trabajo, pero disminuyendo las horas efectivamente trabajadas. Según estimaciones de la OIT (OIT, 2021b), América Latina fue la región con la mayor pérdida de horas trabajadas producto de la pandemia. A nivel global existió una contracción de 8,8% en las horas trabajadas en 2020 respecto a 2019, mientras que en América Central este valor asciende a 14% y en América del Sur, a 18%. Esto equivale a una pérdida regional de casi 46 millones de empleos de jornada completa de 40 horas semanales o una pérdida de 38 millones de empleos de jornada completa de 48 horas semanales.

La tasa de desocupación no revela la magnitud del impacto de la crisis en los mercados laborales de la región (CEPAL, 2021c). Dicho indicador se elevó solamente de 8,1% de la fuerza de trabajo en 2019 a 10,5% en 2020. Una de las características más relevantes de esta crisis es que el impacto recesivo no produjo un aumento explosivo en la tasa de desocupación, pero sí implicó una salida masiva de trabajadores activos de la fuerza de trabajo. Este fenómeno impone nuevos desafíos para el proceso de recuperación económica y para la igualdad de género, ya que las mujeres fueron el grupo de trabajadores más afectado.

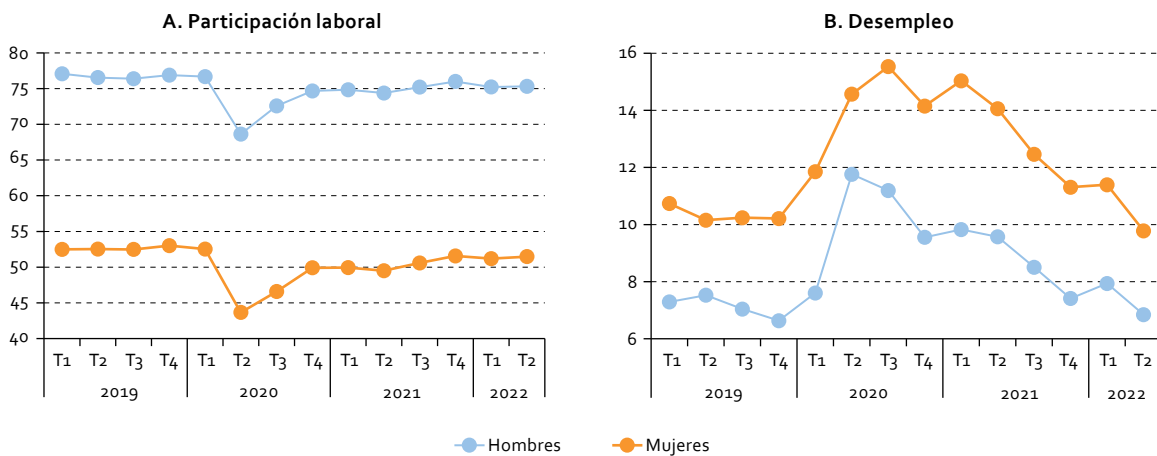
En la región, el deterioro de los mercados laborales ha implicado un aumento en las tasas de pobreza extrema y pobreza sin precedentes, esta última se elevó de 30,5% en 2019 a 33% de la población en 2020. La dimensión del impacto ha generado un gran desafío para los gobiernos de la región y sus sistemas de protección social, especialmente para los desempleados. Dicha área de la protección social es una de las más subfinanciadas en la región y tiene la menor cobertura efectiva, ya que tan solo un 12,5% de los

desempleados recibían alguna prestación económica previo a la pandemia (OIT, 2021a). Esto se explica, en parte, por la alta presencia de empleos vulnerables e informales en los países de América Latina y el Caribe.

Los países con mayor presencia de empleo formal, con predominancia de relaciones de trabajo asalariado y con mayor cobertura efectiva para los desempleados pudieron responder a la pandemia mediante sistemas de protección social ya existentes (por ejemplo con sistemas de seguros de desempleo). Por su parte, los países con mayor presencia de empleos vulnerables tuvieron que hacer frente con medidas masivas de protección social no contributiva, especialmente con transferencias monetarias o en especie. Dado el fuerte carácter recesivo de la crisis, la institucionalidad de la protección social contributiva no bastó para hacer frente a la pandemia. Los sistemas contributivos tuvieron que adaptarse a la magnitud de la crisis y complementarse con elementos no contributivos, ya que son los estratos de más bajos ingresos los que trabajan en el sector informal de la economía, especialmente en trabajos por cuenta propia o como familiar auxiliar. En la región se puede observar esta respuesta combinada de políticas de mercado de trabajo y políticas de protección social como la combinación de la Ley de Protección al Empleo (que entre otras cosas modificaba aspectos del seguro de desempleo), el Ingreso Familiar de Emergencia, el Bono Clase Media y los nuevos subsidios laborales que aplicó el Gobierno de Chile.

En el gráfico 15 se observan los impactos de la pandemia en los mercados laborales del Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y el Paraguay. Por un lado, se puede apreciar la drástica caída en la tasa de participación laboral tanto para hombres como mujeres, reduciéndose de forma significativa la fuerza de trabajo e incrementando la cantidad de personas fuera de la fuerza de trabajo. La tasa de participación laboral de los hombres cayó en 11 puntos porcentuales en el segundo trimestre de 2020 en relación con el mismo trimestre de 2019, mientras que el de las mujeres cayó en más de 12 puntos porcentuales. Por otro lado, entre las personas que no llegaron a la inactividad laboral, se puede observar un considerable incremento en la tasa de desocupación de ambos sexos, llegando a su máximo en el segundo y tercer trimestre de 2020 con tasas de desocupación superiores al 11%. En el caso de los hombres se observa una disminución gradual de la tasa de desocupación hasta el tercer trimestre de 2020, pero sin alcanzar los niveles de 2019. Para las mujeres, la recuperación del empleo ha sido un proceso mucho más lento. Estos patrones reflejan que el proceso de recuperación económica y laboral ha sido sumamente desigual entre los géneros.

Gráfico 15
América Latina (6 países): tasa de participación laboral y de desocupación por sexo^a
(En porcentajes según trimestre)



Fuente: CEPAL sobre la base de ILOSTAT.

^a Promedio simple de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay.

A pesar de que ha existido una recuperación en los indicadores laborales producto de la flexibilización de las medidas de contención de la pandemia, no se ha logrado alcanzar la misma participación laboral o desocupación que existía en 2019. La recuperación parcial del empleo ha afectado principalmente a las mujeres, que sufrieron una reducción más acentuada en su participación laboral que los hombres y una posterior reincorporación más gradual y con mayores dificultades en un contexto donde las tareas de cuidado se intensificaron con retornos muy paulatinos y graduales de las actividades escolares (CEPAL, 2022a).

La pandemia también afectó de forma disímil a trabajadores formales e informales. Dadas las restricciones de movilidad y las medidas de confinamiento, existió una reducción en la tasa de informalidad en la región durante el segundo y tercer trimestre de 2020 (OIT, 2020a; CEPAL, 2021c), siendo los empleos informales y por cuenta propia los que más se redujeron producto de la pandemia. A medida que se fueron relajando las restricciones de movilidad y ante la necesidad de generar ingresos, muchos de estos trabajadores regresaron al mercado del trabajo pero en las mismas condiciones de precariedad laboral. De hecho, los indicadores de evolución de empleo por categoría ocupacional indican que la recuperación laboral se ha basado en empleos de menor calidad (Maurizio, 2021).

El contexto anteriormente descrito destaca la relevancia de las políticas laborales, ya sea para reintegrar a las personas que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo, para transformar a los desocupados en ocupados o para fomentar la creación de empleos formales. Es imperativo poner énfasis en ambas transiciones, ya que un incremento en la participación laboral que no sea absorbida por una creciente demanda de trabajo formal puede traducirse en incrementos en el empleo informal y vulnerable. Esta situación debilitaría aún más las estructuras de empleo de la región, con las implicancias en pobreza y desigualdad. La distinción entre sexos pone énfasis en la complementariedad de las políticas laborales con las políticas de cuidado, especialmente para recuperar los niveles previos de participación laboral femenina y posibilitar la autonomía económica de las mujeres.

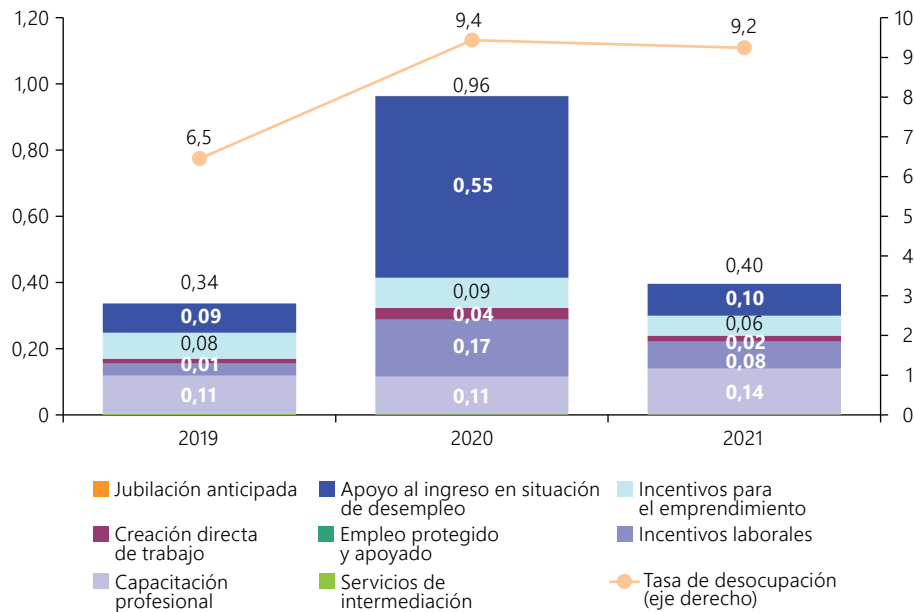
B. Respuestas de políticas y hallazgos a nivel regional

En términos de gasto asociado a la ejecución de políticas del mercado laboral se puede observar un fuerte incremento en los esfuerzos fiscales para hacer frente a la crisis económica y social. El gasto total se incrementó de 0,34% del PIB en 2019 a 0,96% en 2020 para luego disminuir hasta 0,40% del PIB en 2021. Si bien dicho gasto se aproxima al gasto en políticas del mercado del trabajo de la Unión Europea en 2019, el incremento refleja los diversos esfuerzos de los gobiernos de la región para proteger tanto a los desempleados como a los ocupados evitando que estos pierdan su trabajo.

El mayor aumento en el gasto se registró en la categoría de protección del ingreso de las personas en situación de desocupación, que alcanzó un 0,55% del PIB en 2020 (véase el gráfico 16). Esto es reflejo, en parte, de la expansión de los sistemas de protección frente a la desocupación (seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual por desempleo) en la región como en el caso del Uruguay, el Ecuador y Chile; pero principalmente se debe a la implementación de los programas de protección social no contributiva a los desempleados mediante transferencias monetarias a personas con suspensión o reducción de su jornada laboral, y, por ende, de sus ingresos. Es importante destacar que en este primer grupo la expansión de los sistemas de seguro de desempleo fue complementada con medidas de protección social no contributiva, dada la falta de cobertura de estos sistemas y la persistencia de empleos vulnerables en gran parte de los países de la región.

También se pueden observar incrementos en el gasto asociado a las políticas de incentivos laborales, que llegan al 0,17% del PIB en 2020. Este tipo de medidas apuntó a la retención de trabajadores mediante apoyo a las empresas y/o a facilitar el proceso de (re)contratación en el transcurso de la recuperación económica.

Gráfico 16
América Latina (15 países): gasto público en políticas laborales por categorías y tasa de desempleo, 2019-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



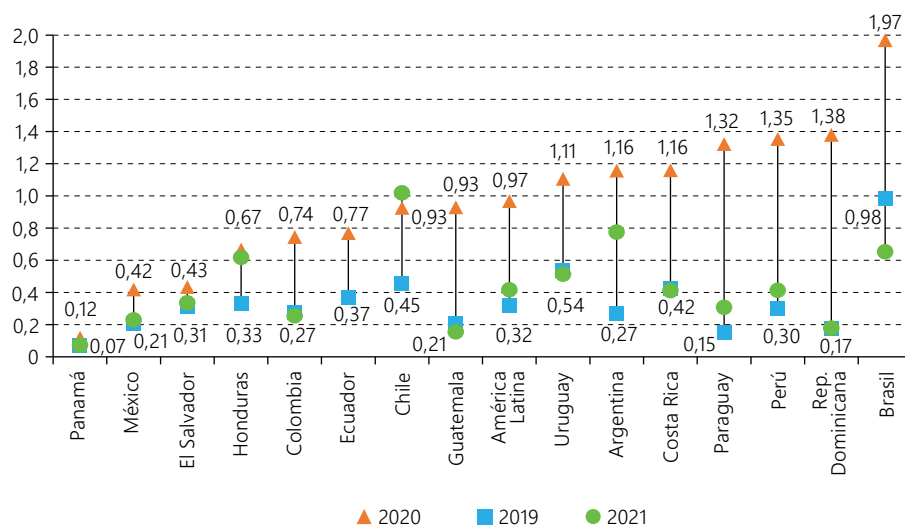
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

Si bien el gasto para hacer frente a la pandemia fue heterogéneo entre los países de la región, en todos se observa un incremento en el gasto asociado a las políticas laborales en 2020. El rango de gasto en políticas laborales va desde un 0,12% a un 1,97% del PIB, lo que refleja las diferencias tanto en los efectos en los mercados laborales nacionales como en la magnitud de la respuesta para hacer frente a la crisis.

Se debe considerar que las políticas de protección social masivas, como el plan “Panamá Solidario” o el “Ingreso Familiar de Emergencia” implementados en la Argentina y en Chile, no se consideraron como políticas del mercado del trabajo, ya que su foco fue la protección de los ingresos de los hogares vulnerables y el acceso a dichos beneficios se basó en criterios socioeconómicos y no en criterios de la situación laboral de la persona. Por ende, el gasto en políticas laborales solo incluye aquellas medidas que tienen como criterio de selección a las personas que han perdido su empleo o que podrían perderlo.

En siete de 15 países el gasto público en políticas laborales superó el 1% del PIB, siendo el Brasil el país con el mayor gasto con 1,97% del PIB, seguido de la República Dominicana, el Perú y el Paraguay con un gasto superior al 1,3% del PIB (véase el gráfico 17). Solo en un país (Chile) el gasto de 2021 es superior al de 2020. Todos los demás países exhiben un gasto en 2021 similar al 2019 e incluso inferior (Brasil y Guatemala).

Gráfico 17
América Latina (15 países): gasto público en políticas laborales, 2019-2021
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

No solamente el nivel de gasto en políticas laborales fue distinto entre países, sino que la composición de dicho gasto revela la respuesta principal de los países para hacer frente a la pandemia. A grandes rasgos, se pueden distinguir tres grupos de países según la categoría de política laboral más relevante en 2020 (véase el cuadro 6):

- i) Grupo 1: países donde el principal programa desplegado durante el año 2020 fue de **apoyo al ingreso por situación de desempleo**. Estos son el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay.
- ii) Grupo 2: países donde el principal programa desplegado durante el año 2020 fue de **incentivos laborales**. Estos son la Argentina, Colombia, El Salvador y Guatemala.
- iii) Grupo 3: países donde el principal programa desplegado durante el año 2020 fue de **creación directa de trabajo**. Estos son Panamá, Honduras y México.

Cuadro 6
América Latina (15 países): principal programa laboral para hacer frente a la pandemia por categoría, 2020-2021

Categoría	Países	Programa	Gasto del PIB 2020 (En porcentajes)	Gasto del PIB 2021 (En porcentajes)
Apoyo al ingreso por situación de desempleo	Brasil	Beneficio Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	0,45	0,08
	Chile	Beneficio Clase Media	0,37	0,00
	Costa Rica	Bono Proteger	0,69	0,00
	Ecuador	Ampliación del sistema de seguro de desempleo
	Paraguay	Subsidio frontera y Pytivo	0,18	0,07
	Perú	Otorgamiento de subsidio monetario a hogares beneficiarios en el ámbito urbano	0,82	0,00
	República Dominicana	Fondo de asistencia Solidaria al empleado (FASE)	1,08	0,03
	Uruguay	Ampliación del sistema de seguro de desempleo

Categoría	Países	Programa	Gasto del PIB 2020 (En porcentajes)	Gasto del PIB 2021 (En porcentajes)
Incentivos laborales	Argentina	Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)	0,83	0,02
	Colombia	Programa de apoyo al empleo formal	0,45	0,00
	El Salvador	Subsidio laboral de FIREMPRESA	0,25	0,08
	Guatemala	Fondo de protección del empleo	0,33	0,00
Creación directa de trabajo	Panamá	Programa recuperando mi barrio	0,04	0,00
	Honduras	Ampliación del programa Con Chamba vivís mejor	0,24	0,08
	México	Ampliación del programa Sembrando vida	0,12	0,11

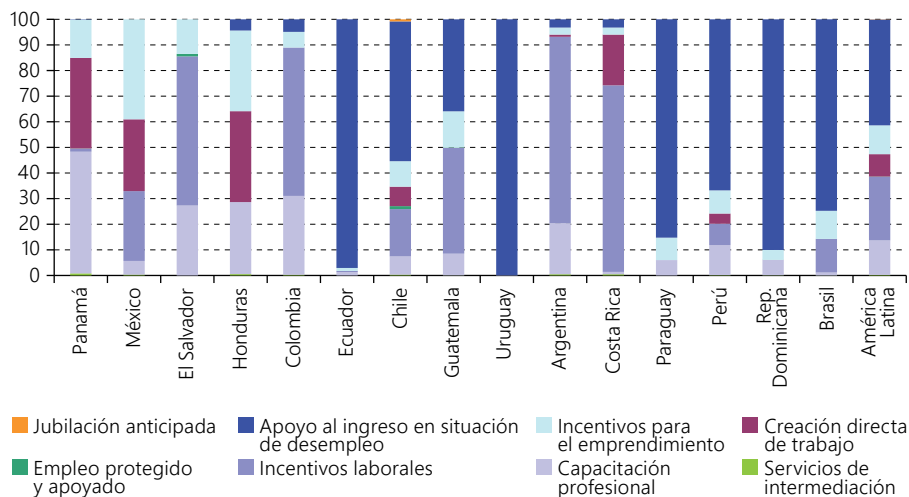
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

Para ocho de 15 países la mayor parte del gasto en políticas laborales fue en políticas de apoyo al ingreso en situación de desempleo. En el caso del Brasil, el Ecuador y el Uruguay, dicha categoría representa casi la totalidad del gasto en 2020 para hacer frente a la pandemia. En el caso de la República Dominicana, el Perú y el Paraguay, esta categoría representa sobre el 70% del gasto. En el caso de Chile el gasto en políticas de protección al ingreso en situación de desempleo representó un 55% del gasto total en el cual se ampliaron los subsidios laborales y los programas de creación directa de trabajo a través de la creación del fondo COVID.

En el caso de los países cuya respuesta para enfrentar la pandemia se basó principalmente en políticas de incentivos laborales, es posible observar que ello no representó la totalidad del gasto ejecutado en 2020 (véase el gráfico 18). En el caso de Colombia, Costa Rica, Guatemala y la Argentina también existió un gasto considerable en políticas de protección al ingreso en situación de desempleo y en capacitación.

Por otra parte, Panamá y Honduras se caracterizaron por implementar programas de creación directa de trabajo, además de ampliar los ya existentes para hacer frente a la pandemia. En estos países se destaca también la participación de programas de incentivos al emprendimiento y en capacitación, especialmente en el caso de Panamá donde esta categoría representa casi el 50% del gasto en políticas laborales en 2020.

Gráfico 18
América Latina (15 países): distribución del gasto público en políticas laborales, 2020^a
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

^a Los países se encuentran ordenados de menor a mayor según el nivel de gasto público en políticas laborales de 2020.

C. Los seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual por desempleo en respuesta a la pandemia

1. Las reformas durante la pandemia

Los países que contaban con seguros de desempleo y cuentas individuales de ahorro para el desempleo desde marzo de 2020 fueron adaptando varios aspectos de sus sistemas para dar respuesta a una crisis que se veía más profunda y larga que las anteriores (OIT, 2020a). Entre los cinco países considerados en este estudio, las adaptaciones fueron de varios tipos (véase el cuadro 8. Se flexibilizaron ciertos requisitos para el acceso al seguro (cantidad de cotizaciones previas, por ejemplo); se extendieron los seguros para grupos de trabajadores antes excluidos, tales como las trabajadoras domésticas; se extendieron la duración de las prestaciones y los montos (véase el cuadro 9 para la modificación de los montos en los casos de Chile y el Uruguay), y se crearon programas adicionales al alero del esquema de seguro de desempleo. Este último es el caso de la Argentina con el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” y del Brasil, con el “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”. Además, muchos países fueron simplificando los trámites asociados a los seguros en el contexto de cuarentenas y movilidad reducida para la ciudadanía.

En el cuadro 7 se indican las diferentes modificaciones implementadas por los países durante el año 2020 con respecto a los requisitos para poder cobrar sus seguros o cuentas individuales y las prestaciones recibidas, mientras que en el cuadro 8 se resume el sistema de prestaciones recibidas por los trabajadores en los cinco países bajo estudio, y sus modificaciones en el caso de Chile y el Uruguay. En el caso de la Argentina, el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil determina el monto mínimo y máximo de la prestación durante los cuatro primeros meses, y a partir del quinto mes corresponde a un porcentaje decreciente.

Cuadro 7
América Latina y el Caribe (5 países): modificaciones al seguro de desempleo y las cuentas de ahorro individual para desempleo durante 2020

		Argentina	Brasil	Chile	Ecuador	Uruguay
Requisitos	Reducción del número de cotizaciones	X		X		
	Extensión del seguro para grupos previamente excluidos			X		X
	Extensión del seguro para desempleo parcial		X	X		X
Prestaciones	Extensión de la duración de la prestación	X		X		
	Extensión de los montos (porcentaje de las remuneraciones)			X		X
	Incremento de los montos mínimos y máximos	X		X		X
Otros	Retiro de los fondos		X			
	Agilización de trámites	X		X	X	X
	Creación de programas de apoyo al seguro de desempleo	X	X			

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

En el Brasil, la prestación se calcula sobre la base del valor del salario promedio de los últimos tres meses anteriores al inicio del período de desempleo. El monto del beneficio depende del tramo de ingresos de los trabajadores y puede durar de 3 a 5 meses dependiendo del período de cotización. El primer tramo abarca a los trabajadores que tengan un salario promedio menor a R \$1.600 (314 dólares)

y se les entrega un valor mensual equivalente al 80% de su ingreso promedio. El segundo tramo incluye a los trabajadores que tengan un salario promedio mayor a R \$1.600 (314 dólares) pero menor a R \$2.666 (524 dólares) y se les entrega un monto fijo mensual de R \$ 1.280 (252 dólares) y el 50% de la diferencia de su remuneración promedio y del piso mínimo (R \$1.600). El tercer tramo abarca a los trabajadores que tengan un salario promedio superior a R \$2.666 (524 dólares) y se les entrega un monto fijo mensual de R \$1.813 (356 dólares). En el Ecuador, Chile y el Uruguay, la prestación se calcula con base en el valor promedio del salario. En los casos de Chile y el Uruguay esos valores fueron modificados durante el año 2020 tal como se muestra en el cuadro 8.

Cuadro 8
América Latina (5 países): prestación según mes sucesivo a la pérdida de empleo, 2019-2020
(En porcentajes del sueldo imponible)

Número de meses sucesivos a la pérdida del empleo	Argentina ^a	Brasil ^c			Ecuador	Chile ^g		Uruguay ^h	
		Tramo 1 ^d	Tramo 2 ^e (En dólares)	Tramo 3 ^f (En dólares)		2019	A partir de 2020	2019	A partir de 2020
1		80	252	356	70	70	70	50	66
2	^b	80	252	356	65	55	55	50	57
3		80	252	356	60	45	55	50	50
4		80	252	356	55	40	55	50	45
5	85	80	252	356	50	35	55	50	42
6	85					30	50	50	40
7	85					30	50		
8	85					30	50		
9	70					30	50		
10	70					30	50		
11	70					30	50		
12	70					30	50		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

^a Se incluye el seguro de desempleo establecido en la Ley N° 24.013. La duración de las prestaciones depende del período de cotización pudiendo llegar hasta 12 meses si el trabajador cotizó por más de 36 meses. De la cuota quinta a la octava, se entrega el 85% y el 70% de la prestación de los últimos cuatro meses más las asignaciones familiares correspondientes.

^b El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil determina el monto mínimo y máximo de la prestación durante los cuatro primeros meses. Para 2020 se fijó un valor mínimo de \$6.000 (89 dólares) y un máximo de \$10.000 (148 dólares).

^c Se incluye el seguro de desempleo de trabajadores formales. La prestación se calcula con base en el valor del salario promedio de los últimos tres meses anteriores al inicio del período de desempleo. El monto del beneficio depende del tramo de ingresos de los trabajadores. El beneficio puede durar de 3 a 5 meses dependiendo del período de cotización, optando a 5 meses si es que se cotizó durante 24 meses en los últimos 36 meses previo al inicio del período de desempleo.

^d El primer tramo abarca a los trabajadores que tengan un salario promedio menor a R \$ 1600 (314 dólares) y se les entrega un valor mensual equivalente a 80% de su ingreso promedio.

^e El segundo tramo abarca a los trabajadores que tengan un salario promedio mayor a R \$ 1600 (314 dólares) pero menor a R \$ 2666 (524 dólares), se les entrega un monto fijo mensual de R \$ 1280 (252 dólares) y el 50% de la diferencia de su remuneración promedio y del piso mínimo (R \$ 1600).

^f El tercer tramo abarca a los trabajadores que tengan un salario promedio superior a R \$ 2.666 (524 dólares) y se les entrega un monto fijo mensual de R \$ 1.813 (356 dólares).

^g La prestación se calcula con base en el valor del salario promedio de los últimos 6 o 12 meses antes de 2020. Después de 2020 la prestación se calcula basado en el valor promedio del salario de los últimos 3 meses. La duración de la prestación puede ser de hasta 13 meses en base a los fondos de la cuenta individual. En caso de no poder alcanzar el beneficio mínimo, se puede optar a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario por un máximo de 5 meses.

^h La prestación se calcula con base en el valor del salario promedio de los últimos 6 meses.

Durante 2020, en la Argentina se extendieron los plazos de entrega de las prestaciones y se elevaron los montos mínimos y máximos de las prestaciones (85 y 141 dólares, respectivamente). Asimismo, se autorizó a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y al Registro Nacional de Trabajadores Rurales y empleadores (RENATRE) a establecer los trámites y pagos de forma virtual.

En el Brasil, el *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT) incluye cuatro fondos diferentes: para trabajadores formales, pescadores artesanales, trabajadores domésticos y personas rescatadas del trabajo forzoso. Las modificaciones realizadas durante el año 2020 contemplan la creación de un programa de emergencia para el mantenimiento del empleo y la renta que contempla el pago de una prestación de emergencia para preservar el empleo, la posibilidad de reducir la jornada laboral y, por ende, el salario pagado a los trabajadores, así como la autorización de retiros de hasta R \$ 1.045 (202 dólares) por trabajador de sus cuentas activas o inactivas vinculadas al fondo de cesantía (*Fundo de Garantia do Tempo de Serviço*).

En Chile, el funcionamiento del seguro de desempleo para facultar el acceso a prestaciones del seguro en circunstancias excepcionales por la pandemia fue modificado desde inicios de abril de 2020: se flexibilizaron los requisitos para acceder a las prestaciones, se incorporaron a los trabajadores de casa particular y se extendió la duración de las prestaciones y los montos a un 50% del promedio de remuneración de los últimos 3 meses del trabajador a partir del sexto mes. En el caso del Ecuador, en 2020 se establecieron algunas modificaciones para cobrar el seguro de desempleo del IESS, agilizando los trámites y reduciendo los días de cesantía mínimos necesarios para poder optar a las prestaciones. En el Uruguay, las modificaciones implementadas durante la pandemia al seguro de desempleo administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) consideran la creación de un régimen especial de subsidio por desempleo parcial por la emergencia sanitaria, modificaciones sobre los montos mínimos y máximos, y aplicación del régimen especial a trabajadores que hubiesen agotado su cobertura por el régimen general de subsidio por desempleo.

Finalmente, si bien no se trata de un seguro de desempleo, también se menciona en el caso del Perú la prestación de Compensación por Tiempo de Servicio (CTS), creada en 1997 con el objetivo de proveer ingresos a trabajadores formales frente a situaciones de cesantía. La prestación se aplica a trabajadores formales que cumplan con la jornada mínima diaria de cuatro horas y consiste en una cuenta individual en la cual el empleador deposita de forma semestral un monto que depende de la extensión del tiempo de trabajo y la remuneración computable²⁰ de cada trabajador (un 50% de la remuneración aproximadamente). El empleador debe hacer efectivo dicho depósito en la cuenta bancaria de preferencia del trabajador, y este puede utilizarlo en caso de despido injustificado. Desde la crisis financiera global ha sido posible retirar dichos fondos sobre cierto margen. Dada la crisis económica provocada por la pandemia, el gobierno autorizó la libre disposición de estos fondos a trabajadores formales con suspensión laboral total mediante pagos mensuales y retiros de hasta 2.400 soles (686 dólares). Para quienes se queden sin fondos, se puede solicitar un adelanto de los pagos futuros. A inicios de 2021 el Congreso peruano autorizó el retiro del 100% de los fondos de su CTS hasta finales de 2021.

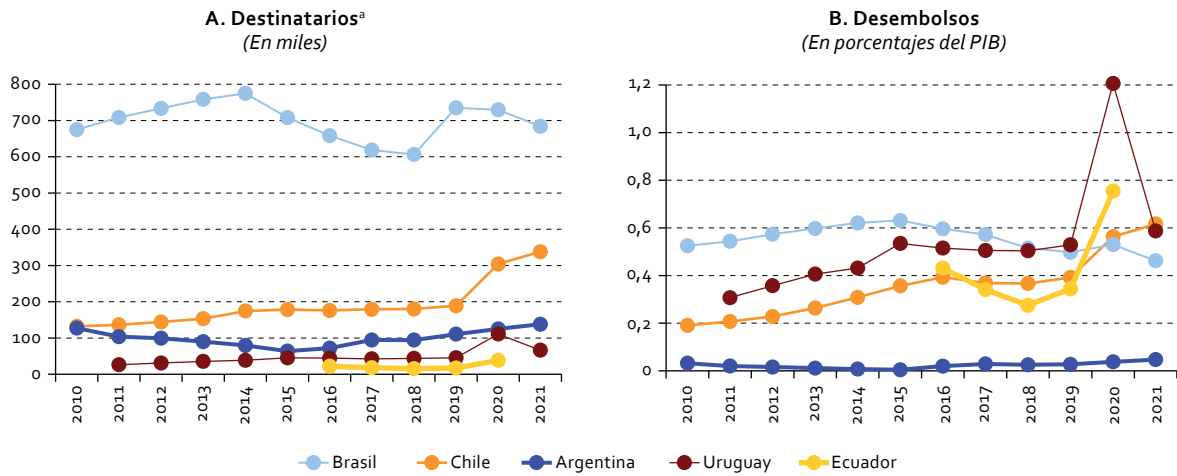
2. Destinatarios y desembolsos de los sistemas de seguro de desempleo y cuentas de ahorro individual para desempleo

A continuación, se muestran los datos disponibles con respecto a la cantidad de destinatarios por país que cobraron el seguro de desempleo y las cuentas de ahorro individual, así como los desembolsos totales por concepto de prestaciones de los seguros de desempleo.

Como resultado de los altos niveles de desempleo alcanzados durante el año 2020 y de las modificaciones mencionadas anteriormente, en todos los países aumentaron los destinatarios de prestaciones al desempleo durante 2020 con respecto a 2019 (véase el gráfico 19). Algunos países vieron fuertes aumentos de los destinatarios: en el Uruguay, por ejemplo, los destinatarios aumentaron en 145%, y en Chile, 61%. En cambio, en la Argentina el aumento fue menos pronunciado llegando al 14%, mientras que en el Brasil los destinatarios cayeron 3%. Esto repercute directamente sobre la magnitud de los desembolsos de los sistemas. En el caso del Uruguay, el desembolso alcanzó 1,2% del PIB en 2020, siendo el más alto de la región.

²⁰ Corresponde a la remuneración básica más otros ingresos regulares del trabajo.

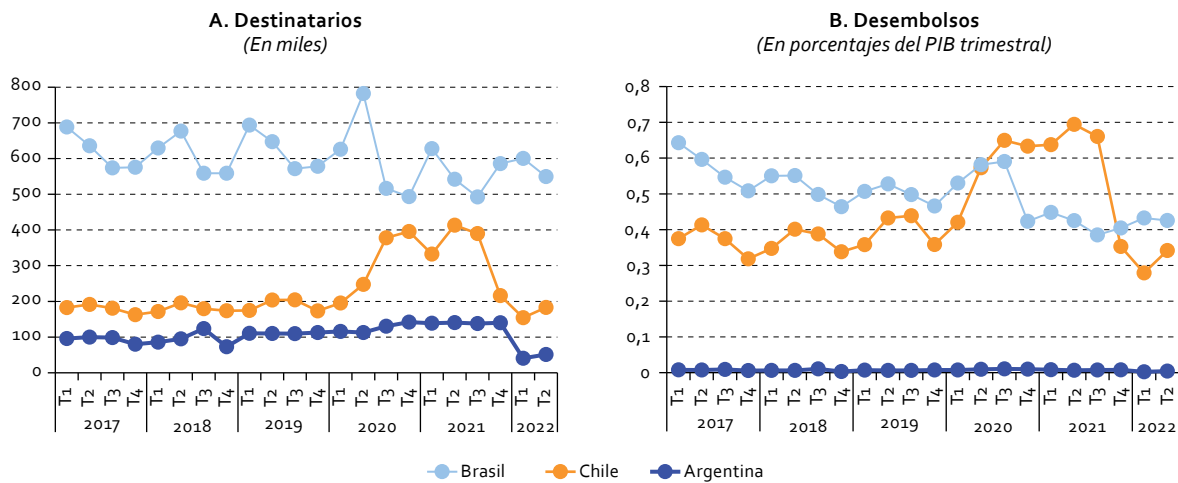
Gráfico 19
América Latina (5 países): seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual para desempleo, 2010-2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.
^a Promedios mensuales de destinatarios.

Se cuenta con información trimestral de los seguros de desempleo en el caso de la Argentina, el Brasil y Chile hasta el tercer trimestre de 2019, lo cual está ilustrado en el gráfico 20. En los tres países analizados se observa un incremento en la cantidad de usuarios en 2020. En el caso del Brasil, el promedio de destinatarios pasó de 626 mil en el primer trimestre de 2020 a 783 mil en el segundo trimestre, siendo el trimestre con la mayor cantidad de usuarios desde 2017. Sin embargo, a partir del tercer trimestre de 2020 ha existido tanto una reducción en la cantidad de usuarios como en el gasto relativo del seguro de desempleo en el Brasil.

Gráfico 20
Argentina, Brasil y Chile: seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual para desempleo, por trimestres, 2017-2022



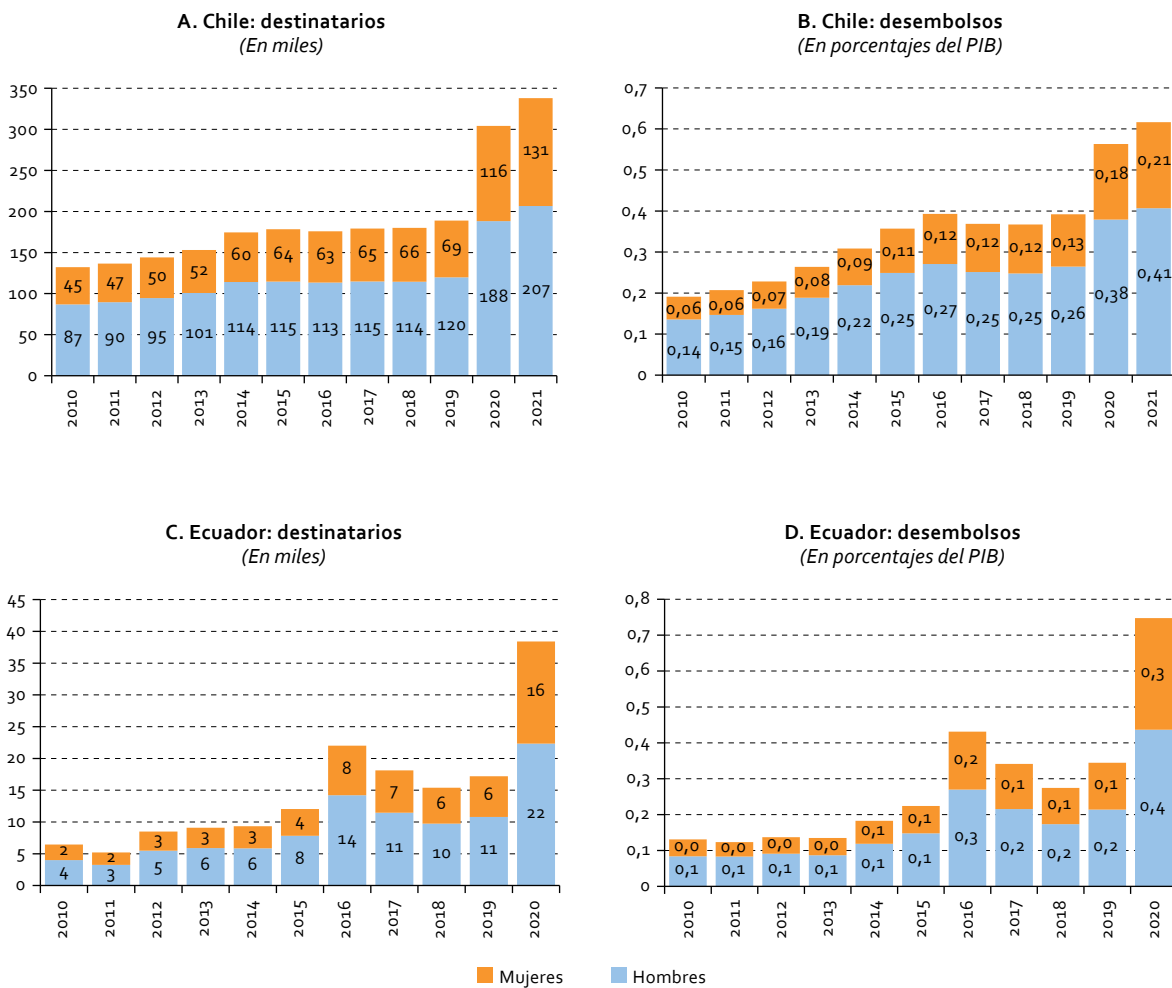
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

En el caso de Chile y la Argentina se observa un incremento en la cantidad de destinatarios durante el segundo y tercer trimestre de 2020, llegando a los 400 mil y 140 mil destinatarios, respectivamente, niveles que se mantuvieron hasta el tercer trimestre de 2021. Cabe destacar también que el gasto relativo del seguro de desempleo en la Argentina es mucho menor que en el caso de Chile; de hecho, la presión que ha tenido el seguro de desempleo en Chile durante 2020 y 2021 ha implicado que sus egresos (ya sea por cuentas individuales, fondos públicos o mixtos) supere, en términos relativos, los egresos del seguro de desempleo del Brasil.

En los casos de Chile y el Ecuador, se cuenta con información desagregada por sexo que deja en evidencia nuevamente las brechas de género existentes previas a la pandemia en los sistemas de protección social frente al desempleo. En Chile, las mujeres destinatarias del seguro de desempleo representan 38% de los destinatarios totales en 2020 (véase el panel A del gráfico 21), mientras que en el Ecuador las mujeres representan 37% en 2019 (véase el panel C del gráfico 21). En Chile no hubo aumento relativo de la cantidad de mujeres que hicieron uso de sus cuentas de ahorro individual por desempleo en 2020. En cuanto a los desembolsos recibidos por las mujeres, representan 1/3 del total (véanse los paneles B y D del gráfico 21).

Gráfico 21

Chile y Ecuador: seguros de desempleo y cuentas de ahorro individual para desempleo, según sexo, 2010-2021



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Es indudable que los sistemas de protección social frente a la desocupación se vieron muy exigidos durante el año 2020. Los países que cuentan con sistemas de protección social frente al desempleo reaccionaron buscando no solamente llegar a una mayor cantidad de destinatarios, sino también expandiendo las prestaciones dirigidas a los desempleados. Dada la profundidad del impacto de la crisis de 2020 y la recuperación paulatina de los niveles de actividad económica, queda por ver cómo se reactivará el mercado laboral durante 2021. Tal como plantean la CEPAL y OIT (2021), es probable que los países de la región convivirán con tasas de desocupación más altas que las observadas antes del inicio de la pandemia. En ese contexto, resulta primordial pensar en estrategias para asegurar que los sistemas de protección social sean sostenibles y resilientes (CEPAL, 2021j).

La cobertura de los sistemas de seguro de desempleo durante la pandemia se caracterizó por su ampliación tanto en términos absolutos como relativos en todos los países, excluyendo al Brasil. Dicha expansión significó que más de 1,1 millones de trabajadores tuvieron cobertura mediante estos sistemas, 198 mil más que en 2019, lo que implicó una expansión del 20% en la cantidad de beneficiarios. Sin embargo, la ampliación en la cantidad de beneficiarios fue sumamente heterogénea entre los países. Chile es el país con la mayor ampliación en la cantidad de beneficiarios, con 115.000 beneficiarios extras en 2020. En el Uruguay se registra un incremento de 66 mil beneficiarios, lo que representa una expansión del 14,7% en relación con 2019, ampliación similar a la registrada por el Ecuador. La Argentina es el país de la región con la menor expansión tanto absoluta como relativa de los cinco países analizados y el Brasil es el único país de la región que registró una reducción en la cantidad de beneficiarios del sistema durante 2020.

Si bien existió un incremento en la cantidad de beneficiarios, estos se deben medir en relación con la cantidad total de desempleados de los países. En el cuadro 9 se puede observar que la cobertura total de los sistemas de seguro de desempleo de la región se elevó de 6,1% a un 6,7% de los desempleados. La variación de beneficiarios fue relativamente pequeña en la Argentina y el Brasil, inclusive se ve una disminución, lo que sumado a que son los países con las menores coberturas relativas en 2019-2020, refleja que las políticas para enfrentar la pandemia no pasaron por reforzar sus sistemas de seguro de desempleo, optando por medidas contributivas como el caso del IFE en la Argentina. En Chile y en el Ecuador existió un aumento por sobre los 2 puntos porcentuales en los niveles de cobertura durante 2020, pero los niveles de cobertura en Chile ascendieron a casi un 30% de los desempleados contra un 7,7% en el Ecuador. El caso más notable en la región es el Uruguay, cuya cobertura se expandió en más de 24 puntos porcentuales pudiendo abarcar a más de la mitad de la población desempleada en 2020, lo que refleja que los incrementos en la cantidad de beneficiarios superaron ampliamente la expansión del desempleo en dicho país.

Cuadro 9
América Latina (5 países): destinatarios y cobertura de los sistemas de seguro de desempleo, 2019-2021
(En miles de personas y como porcentaje del total de desempleados)

País	Destinatarios (En miles de personas)			Diferencia (2020-2021)		Cobertura (En porcentajes del total de desempleados)			Diferencia (2020-2021) (En puntos porcentuales)
	2019	2020	2021	(En miles)	(En porcentajes)	2019	2020	2021	
Argentina	110	125	138	13	10,40	5,4	5,6	3,5	-2,12
Brasil	7 351	7 294	6 841	-453	-6,20	28,9	24,8	24,2	-0,60
Chile	189	304	337	33	10,90	27,2	29,8	19,4	2,60
Ecuador	18	38	-	-	-	5,4	7,7	-	-
Uruguay	45	111	66	-45	-40,50	27,6	51,9	20,7	24,30
Total	7 713	7 872	7 382	-490	-6,22	24,1 ^a	20,8	21,5	0,60

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información oficial y de ILOSTAT.

^a Calculado como la tasa de destinatarios totales y la cantidad de desempleados totales en los cinco países.

D. Las políticas laborales de los países desarrollados en respuesta a la pandemia

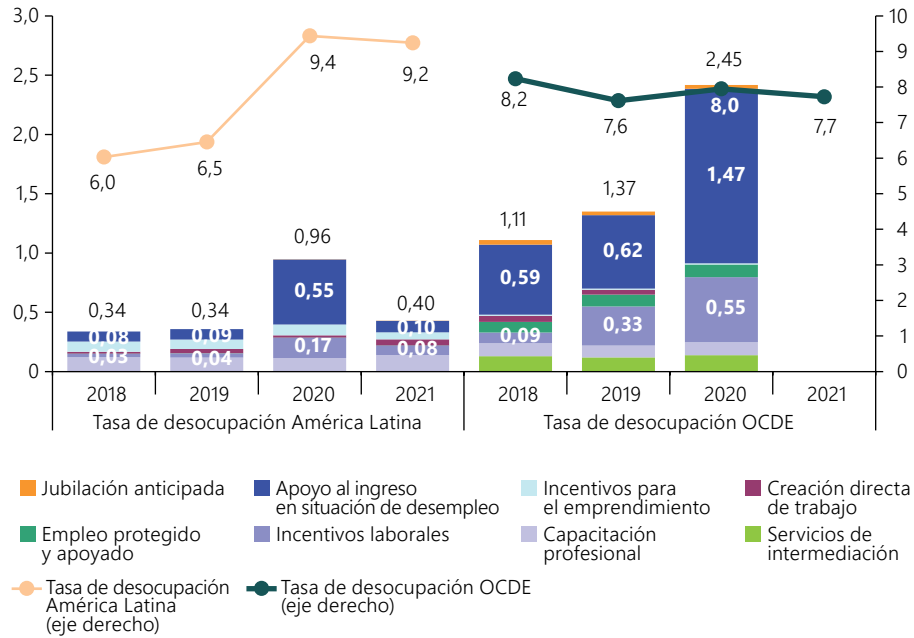
Muchos países de la OCDE, reaccionaron rápidamente a la crisis generada por la pandemia de COVID-19, principalmente haciendo ajustes a sus políticas laborales a nivel de financiamiento de los programas, y anunciando modificaciones de estos durante el año 2021 e incluso 2022. Las medidas de retención de empleo fueron ampliamente utilizadas al inicio de la emergencia sanitaria, lo que implicó que el impacto de la crisis fuese absorbido por una reducción en las horas trabajadas en vez de que existiese una destrucción masiva de empleos (Comisión Europea, 2022).

A pesar de lo anterior, ha existido un incremento en las tasas de desempleo de los países desarrollados por un considerable período de tiempo, lo que ha dificultado principalmente la transición de los jóvenes y otros grupos vulnerables hacia el mercado del trabajo. Los servicios públicos de empleo han reaccionado activamente tanto en políticas pasivas como activas. Según la encuesta de políticas laborales de la OCDE, ha existido una tendencia a la digitalización de los servicios de empleo (intermediación laboral y capacitación profesional) y a la expansión y creación de medidas para incrementar la demanda de trabajo (incentivos laborales y creación directa de trabajo) (OCDE, 2021). Los elementos anteriores apuntan hacia una aceleración de la digitalización de los servicios públicos de empleo tanto en la Unión Europea como en los países de la OCDE. De hecho, en 24 de 30 países de la Unión Europea los Sistemas Públicos de Empleo han manifestado que han iniciado o acelerado la introducción de nuevas estrategias y reformas institucionales (Comisión Europea, 2022).

En relación con las políticas pasivas se ha incrementado el nivel y la cobertura de los destinatarios de desempleo, llegando en algunos países a trabajadores por cuenta propia y se ha ampliado la duración de las prestaciones y/o facilitado las condiciones de acceso a los destinatarios. Algunos países de la UE implementaron programas complementarios y temporales de asistencia social y programas de ingresos mínimos (Unión Europea, 2022). A pesar de las políticas de retención de empleo, la cantidad de desempleados se elevó a casi 17 millones de personas en agosto-septiembre de 2020 (Comisión Europea, 2021b), lo que generó una altísima presión en los sistemas de seguro de desempleo.

El aumento de la cantidad de destinatarios de las políticas pasivas del mercado del trabajo implicó a su vez un incremento del gasto en políticas laborales en general en 2020 para el conjunto de los países de la OCDE (véase el gráfico 22) llegando a 2,45% del PIB que se explica principalmente por la categoría de apoyo al ingreso en situación de desempleo que equivale a 1,47% del PIB. Los esfuerzos de los gobiernos de estos países se centraron en la ampliación de sus sistemas de seguro de desempleo en destinatarios, cobertura, duración de la prestación y flexibilización de los requisitos de entrada, pero también refleja estructuras de empleos más decentes, sistemas de protección más amplios y Estados de bienestar más consolidados.

Gráfico 22
América Latina (15 países) y OCDE (32 países): gasto en políticas laborales por categoría
y tasa de desocupación, 2018-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del portal de OECDSTAT.

IV. Respuestas de políticas del mercado laboral por país

En esta sección se presentan los resultados de la estimación del gasto público en políticas laborales por país. Se hace énfasis en los principales programas de cada país en términos de gasto en relación con el PIB, además de su evolución para el periodo 2014-2021. También se aborda la respuesta en políticas laborales para hacer frente a la pandemia y un breve análisis de las principales políticas implementadas en 2020 y 2021.

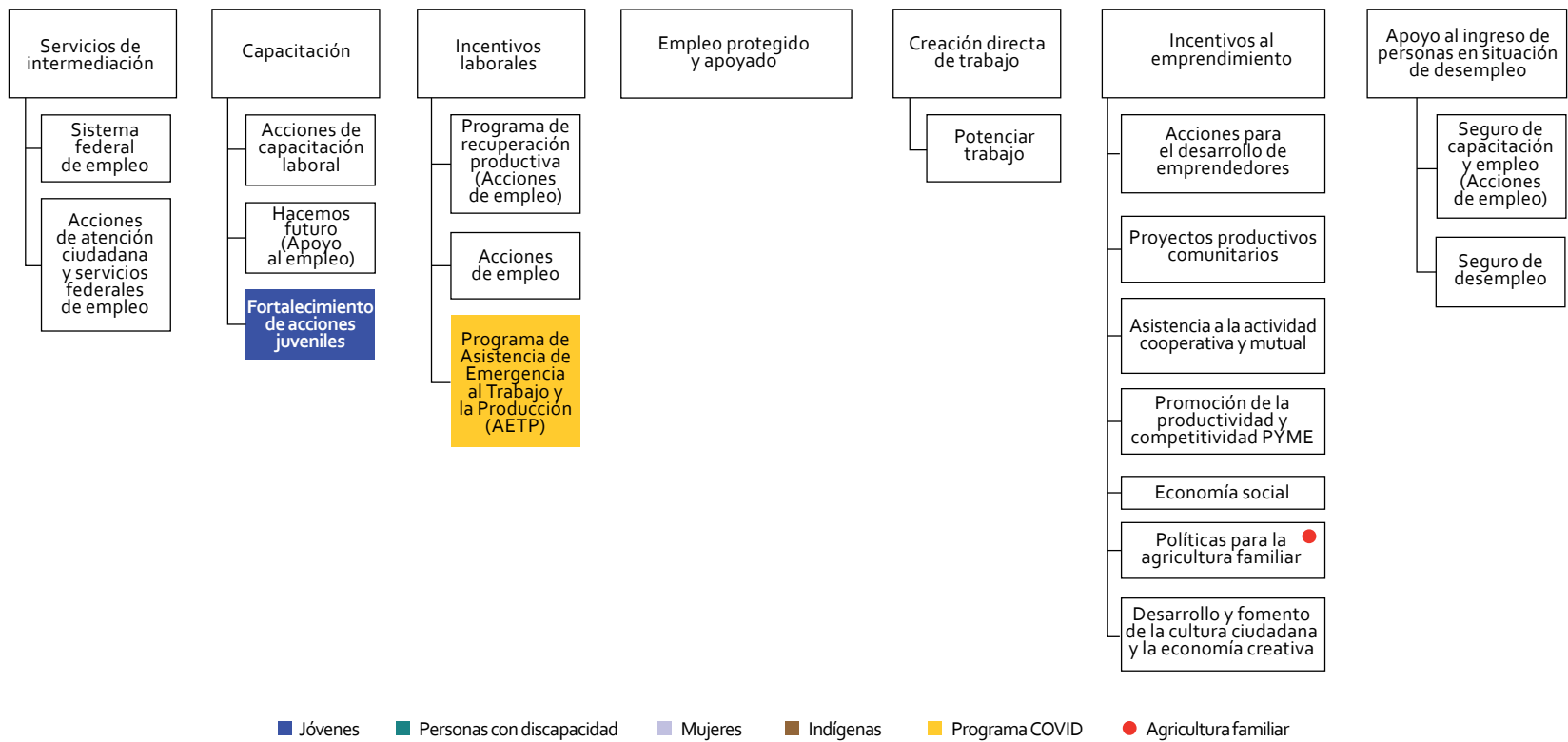
A. Argentina

1. Principales instituciones y programas del mercado de trabajo y gasto público

La principal institución encargada de la implementación de políticas laborales en la Argentina es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que ejecuta los programas "Acciones de empleo" y "Acciones de capacitación laboral", los cuales engloban a su vez más subprogramas como el "Seguro de capacitación y empleo" y el "Programa de recuperación productiva" (véase el diagrama 3). También cabe mencionar al Ministerio de Desarrollo Social, encargado de la implementación del programa "Promoción del ingreso social con trabajo (Argentina trabaja)" hasta 2017. Existen otros ministerios involucrados con la política laboral como el Ministerio de Desarrollo Productivo el cual implementa programas relacionados al desarrollo de microemprendimientos, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca encargado de implementar las políticas para la agricultura familiar y el Ministerio de Cultura encargado de los programas de desarrollo y fomento de la economía creativa.

En el presente estudio solo se consideraron las instituciones a nivel del gobierno central y no las instituciones y/o programas que pertenecen a los gobiernos subnacionales (a nivel de Provincias y municipios en el caso de la Argentina).

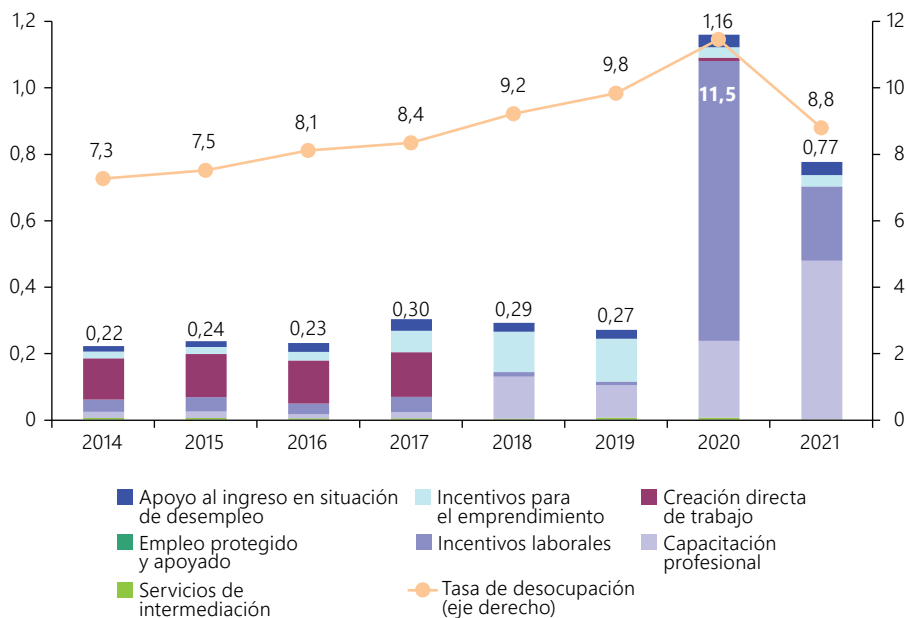
Diagrama 3
Argentina: mapa de los programas del mercado laboral según categorías, 2020-20211



Fuente: Elaboración propia.

Durante el período 2014-2019, en la Argentina se gastó en promedio un 0,26% del PIB en políticas del mercado del trabajo (véase el gráfico 23). Se observan cambios en la importancia de financiamiento de categorías de políticas: primero, entre 2014 y 2017, el financiamiento se concentra en la categoría de creación directa de trabajo destacándose el programa "Argentina Trabaja" el cual apuntaba a fomentar el rol del Estado como promotor en la creación de empleos con trabajos de 40 horas semanales con cinco horas dedicadas a la capacitación (Fernández, 2012). A partir de 2018, el grueso del gasto público en políticas de mercado del trabajo se concentró en un conjunto de programas que han sido agrupados (y renombrados) a lo largo de la última década, cuyo programa resultante es "Potenciar Trabajo" implementado en 2020. Este programa, de inclusión socioproductiva y desarrollo local reúne a los programas ya existentes "Hacemos futuro" y "Proyectos productivos comunitarios", y consiste en la finalización de estudios, formación laboral y capacitación en oficios así como la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas (Consejo Nacional de Coordinación de políticas Sociales, 2020). Asimismo, el programa "Hacemos futuro" unificó las dos líneas del programa "Ingreso Social con Trabajo" (Argentina trabaja), "Ellas hacen" y "Desde el Barrio". El objetivo de agrupar estos programas (véase Resolución N° 96/2018) era enfocarse en transferencias condicionadas a la conclusión educativa y la realización de cursos de formación integral (Universidad Nacional de la Plata, 2019). En el cuadro 10 se destacan los cambios de nombres de los programas, la categoría de política y su gasto promedio en determinados años.

Gráfico 23
Argentina: gasto en políticas laborales, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
 (En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del portal de transparencia de la Argentina y OIT. Disponible [en línea] <https://datos.gob.ar>.

Desde 1991 existe en la Argentina un sistema de seguro por desempleo para trabajadores asalariados, en el cual los pagos mensuales dependen del tiempo de ocupación del trabajador. Es importante recalcar que no se consideró el aporte que realiza el Estado al seguro de desempleo, sino que se consideró el egreso efectivo realizado año a año en prestaciones por desempleo. En promedio, durante 2011 a 2019, este gasto representó sólo un 0,02% del PIB. Tanto los desembolsos como la cobertura del seguro de desempleo en el país son relativamente bajos en comparación con los países de América Latina que tienen

seguros de desempleo, lo que se explicaría por la priorización del país en programas no contributivos, como lo es el programa "Seguro de capacitación y empleo"²¹, y por la priorización de los mecanismos de retención de empleo (Weller y Gontero, 2016).

Cuadro 10
Argentina: evolución de programas principales del mercado de trabajo, 2011-2020

Programa original	Años	Objetivo	Se anexa a	Gasto público promedio (En porcentajes del PIB)	Categoría
Ingreso social con trabajo "Argentina Trabaja"	2011-2017	Crear puestos de trabajo y capacitaciones basadas en el trabajo organizado y comunitario.	Hacemos futuro	0,08	Creación directa de trabajo
Hacemos futuro	2018-2019	Brindar herramientas para que los participantes puedan capacitarse y mejorar sus condiciones de empleabilidad.	Potenciar trabajo	0,10	Capacitación
Proyectos productivos comunitarios	2017-2019	Entregar subsidios directos a trabajadores de la economía popular en situación de vulnerabilidad social y económica, con miras a promover su integración social y laboral, tendientes a la creación, promoción y fortalecimiento de sus unidades productivas.	Potenciar trabajo	0,09	Incentivos al emprendimiento
Potenciar trabajo	2020	Generar nuevas propuestas productivas a través de la conclusión educativa, la formación laboral y la certificación de competencias.		0,03	Creación directa de trabajo

Fuente: Elaboración propia.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

En 2020, el gobierno argentino incrementó el gasto asociado a políticas del mercado del trabajo, aumentando de 0,27% del PIB en 2019 a 1,18% en 2020. Este gasto se explica principalmente por la implementación del programa de "Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción" (AETP) y, en menor medida, por la ampliación de la cantidad de destinatarios del seguro de desempleo.

El programa AETP tiene como finalidad otorgar alivio económico a las empresas y a sus trabajadores mediante la postergación o disminución de las contribuciones previsionales de los empleadores, el subsidio del 50% del salario para los trabajadores asalariados del sector formal, un subsidio al costo financiero de los créditos para los trabajadores independientes y modificaciones al seguro de desempleo (CEPAL, 2021a). El gasto ejecutado del programa AETP representó 0,84% del PIB en 2020. También hubo fuertes aumentos en el programa "Hacemos Futuro" de 0,09% del PIB en 2019 a 0,22% en 2020, el cual fue integrado en el nuevo programa "Potenciar Trabajo" en el transcurso de 2020.

También existió un aumento moderado en el desembolso del seguro de desempleo pasando de 0,027% en 2019 a 0,032% del PIB en 2020. Esto es reflejo de un aumento en la cantidad de beneficiarios mensuales promedios pasando de 102.094 en 2019 a 115.174 en 2020.

Para 2021, Argentina disminuye su gasto en relación con el año anterior, pero este se mantiene por encima de los niveles prepandémicos, alcanzando el 0,77% del PIB en 2021 (véase el gráfico 23). Esta

²¹ El programa consiste en un apoyo no contributivo a trabajadores desocupados en condición de vulnerabilidad. Estos pueden cobrar una suma de dinero por 24 meses donde además se entregan servicios de intermediación laboral, capacitación profesional y capacitación para el emprendimiento.

disminución se explica principalmente por la finalización de programas COVID tales como el programa "AETP" o "Potenciar Trabajo". A su vez, se observa un fuerte aumento en el financiamiento de diversos programas previamente existentes, como "Hacemos Futuro", "Programa de Recuperación productiva" o "Acciones de Capacitación Laboral". También, se observa un aumento en el pago de seguros de desempleo para 2021.

B. Brasil

1. Principales instituciones y programas del mercado de trabajo y gasto público

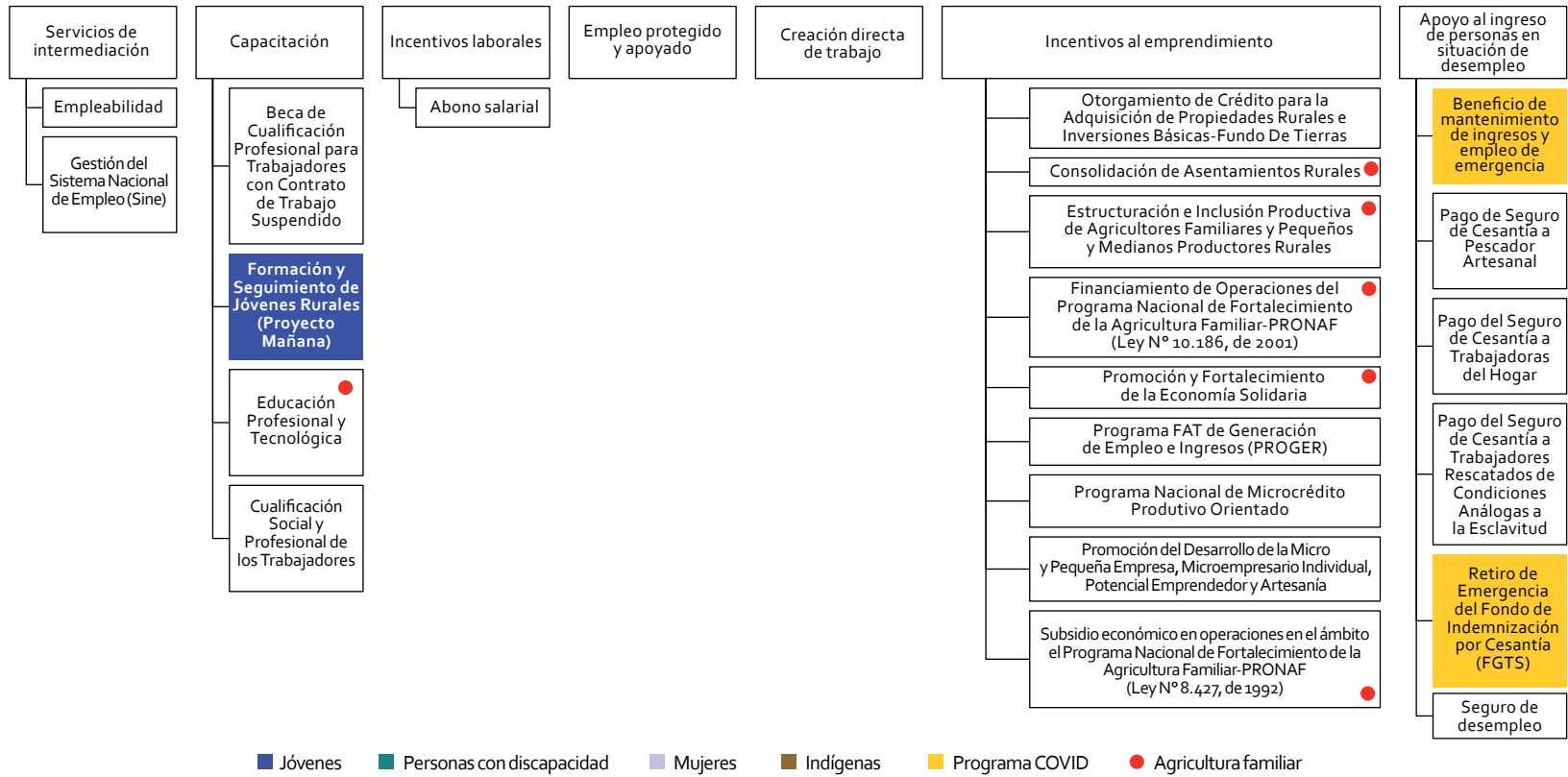
Entre las instituciones más importantes en la implementación de políticas del mercado de trabajo en el Brasil se destaca el "Fundo de Amparo ao Trabalhador" (FAT), institución vinculada al Ministerio del Trabajo, que tiene a cargo el pago del seguro de desempleo del Brasil, el Abono Salarial²², el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado y otros programas destinados a la integración laboral y productiva de los trabajadores (CEPAL, 2002). El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento es el encargado de implementar las políticas de agricultura familiar, el Ministerio de Ciudadanía que implementa programas de inclusión productiva de familias en situación de pobreza y personas con consumo problemático de sustancias y el Ministerio de Educación se encarga de programas de capacitación como "Projovem" (véase el diagrama 4).

El grueso del gasto en políticas de mercado del trabajo en el Brasil se concentra en la categoría de apoyo al ingreso en situación de desempleo, específicamente en el pago del seguro de desempleo vigente desde 1990. El caso brasileño es particular, ya que su sistema de seguro de desempleo no es contributivo, si no que se financia con rentas general del FAT que funciona en paralelo al sistema de cuentas individuales operado por el "Fundo de Garantia por Tempo De Serviço (FGTS)" que entrega indemnizaciones en el caso de despido sin causa justa (Velásquez, 2003; Weller y Gontero, 2016). Así, el sistema de cuentas individuales se financia con el aporte de los empleadores equivalente a un 8% del salario mensual de cada empleado. En el Brasil existen diversas modalidades de seguro de desempleo enfocados a distintos grupos de trabajadores como pescadores artesanales, trabajadores del servicio doméstico u otros. Sin embargo, el grueso del gasto del seguro de desempleo se concentra en trabajadores asalariados formales el cual explica más de la mitad del gasto total en políticas laborales, con un gasto promedio de 0,5% del PIB durante 2014-2019 (véase el gráfico 24).

Durante el período 2014-2019 en el Brasil se gastó en promedio 0,96% del PIB en políticas laborales, siendo junto al Uruguay uno de los dos países con mayor gasto de toda la región. Se destaca también la tendencia en la reducción del gasto de las políticas laborales a partir de 2015, pasando de 1,24% a 0,75% del PIB en el año 2019. Esta tendencia se explica por la reducción en el gasto asociado de los principales programas del FAT, como el seguro de desempleo y el programa de microcrédito productivo. Cabe destacar que durante 2014 y 2015 el gasto en capacitación alcanzó 0,2% del PIB el cual se redujo drásticamente a partir de 2016. Esta tendencia se explica por la reducción del financiamiento de los programas "Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronetec)" y "Educação Profissional e Tecnológica".

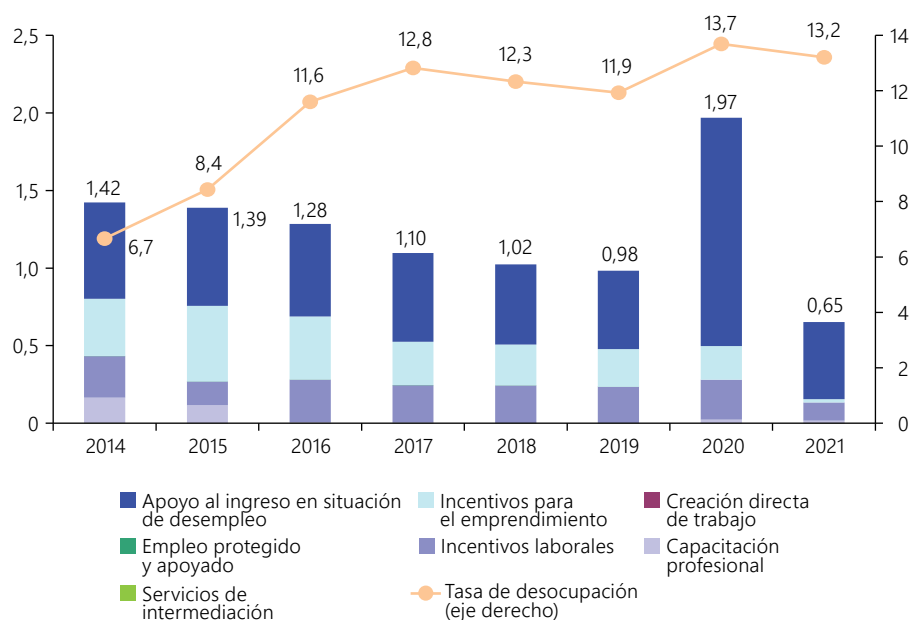
²² Cabe destacar que el Abono Salarial es una política social destinada a incrementar los ingresos de los trabajadores con ingresos bajos; no se considera una política laboral, por lo cual su gasto no está considerado en este estudio.

Diagrama 4
Brasil: mapa de los programas del mercado laboral según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 24
Brasil: gasto en políticas laborales, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del portal de transparencia del Brasil, informes del FAT y OIT.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

El gobierno brasileño incrementó el gasto asociado a políticas laborales desde 0,75% en 2019 al 1,72% del PIB en 2020. Esto se explica principalmente por la implementación del “Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda” (equivalente a un 0,45% del PIB en 2020²³) que tiene como finalidad otorgar una compensación salarial a trabajadores y destinatarios del Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) los cuales vieron sus salarios y horas de trabajo disminuidos durante la pandemia.

En el Brasil se autorizó el retiro de fondos mediante el programa “Saque Extraordinario do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)”, con el objetivo de amortiguar los efectos de la pandemia en los trabajadores. Se autorizó, entre el 15 de junio y el 31 de diciembre de 2020, retiros de hasta 1.045 reales (equivalentes a 205 dólares) por trabajador de sus cuentas activas o inactivas vinculadas al Fondo de Compensación Laboral (FGTS). El retiro total de los fondos en el año 2020 representó un 0,49% del PIB, beneficiando a más de 50 millones de trabajadores (CAIXA, 2020).

A pesar de la significativa expansión del gasto en políticas laborales en 2020, el seguro de desempleo en el Brasil se contrajo en términos horizontales en 2020, registrando un promedio mensual de destinatarios de 605 mil en 2020 contra 623 mil en 2019 (Observatório Nacional do Mercado de Trabalho, 2021). Sin embargo, se debe considerar que la cantidad de asegurados se incrementó en 156 mil personas en el segundo trimestre de 2020 para posteriormente disminuir. En términos de desembolsos existió un alza en el gasto asociado a los egresos del seguro pasando de 0,50% del PIB en 2019 a 0,53% en 2020.

²³ Más allá de la política laboral, el Brasil es uno de los países de la región que registró uno de los mayores incrementos en gasto social durante 2020, incrementándose en 5,3 puntos porcentuales del PIB, lo que en términos absolutos representa un aumento de 27% con relación al gasto social de 2019 (CEPAL, 2022b).

En el año 2021, el Brasil reduce considerablemente su gasto en programas del mercado laboral, llegando a niveles inferiores a los prepandémicos, desde 1,97% en 2020 a 0,65% del PIB en 2021, muy por debajo del 0,98% del PIB de 2019 (véase el gráfico 24). La caída se explica por el cierre de programas utilizados para atenuar los efectos de la pandemia como el "FGTS" y el "Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda". A su vez se observa una caída en el gasto de diversos programas que existían previo a la pandemia, como es el caso de la "Subvenção Económica em Operações no Âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-Pronaf" o la "Gestão do Sistema Nacional de Emprego (Sine)".

C. Chile

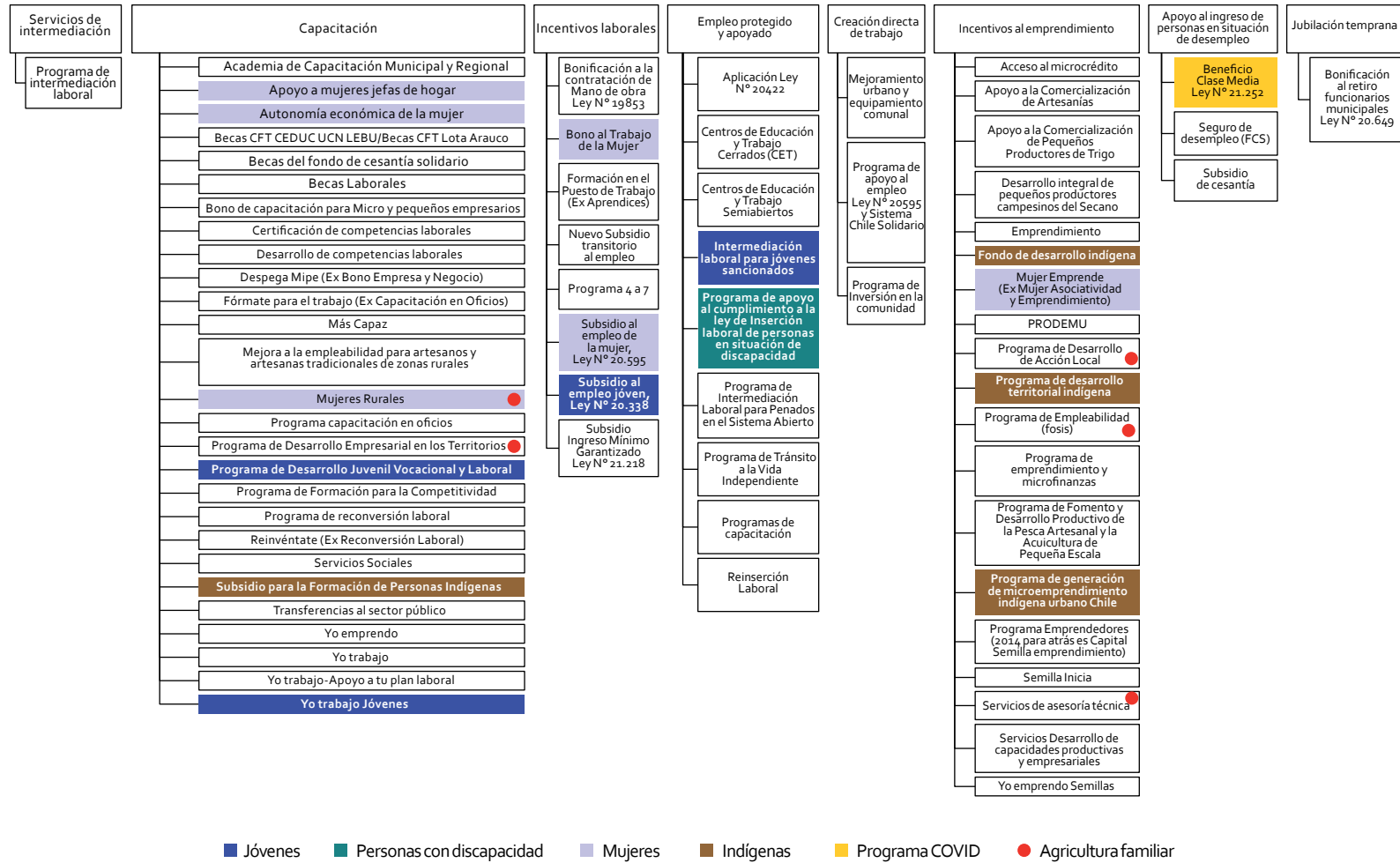
1. Principales instituciones y programas del mercado de trabajo y gasto público

Algunas de las instituciones a cargo de la implementación de políticas del mercado laboral en Chile son el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS), instituciones ligadas al Ministerio del Trabajo y Previsión Social y al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, respectivamente. Ambas instituciones implementan una gran variedad de programas destinados principalmente a la capacitación profesional y fomento a la creación de unidades productivas cuyo gasto sin embargo es relativamente bajo, lo cual puede estar implicando una sobreespecificación en la población objetivo (CEPAL, 2022b). El grueso del gasto en políticas del mercado laboral en Chile se concentra en los subsidios salariales y en políticas de creación directa de trabajo, los cuales están en parte implementados por el Ministerio del Trabajo, Tesoro público y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se encarga de los programas de intermediación laboral para los jóvenes que infringieron la ley (SENAME), el Ministerio de la Mujer se encarga de políticas laborales dirigidas a la inclusión laboral de las mujeres mediante el subsistema "Mujer y Trabajo" y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es el encargado de implementar programas relacionados con la agricultura familiar (véase el diagrama 5).

Tres programas de incentivos laborales explican una fracción relevante del gasto total en políticas laborales. Por un lado, el "Subsidio al empleo de la mujer" y el "Subsidio al empleo joven" son programas que buscan reducir los costos de contratación de mujeres y jóvenes (Piras y Rucci, 2014; SENCE y ARS Chile, 2017) y, por otro lado, el programa "Bonificación a la contratación de mano de obra Ley N° 19853" entrega una subvención al empleador en regiones extremas del país. El gasto ejecutado de estos tres programas representó en promedio un 0,11% del PIB durante 2014-2019 (véase el gráfico 25). Además, el programa "Inversión a la comunidad" y "Mejoramiento Urbano" representan, en conjunto, en promedio un 0,09% del PIB durante 2014-2019. El primero de estos programas otorga financiamiento de proyectos intensivos en el uso de mano de obra orientados a generar un impacto positivo en la comunidad. Por su parte, el segundo programa busca generar y mantener infraestructura y equipamiento comunitario además de generar empleo mediante transferencias de capital a las municipalidades y asociaciones de municipios²⁴.

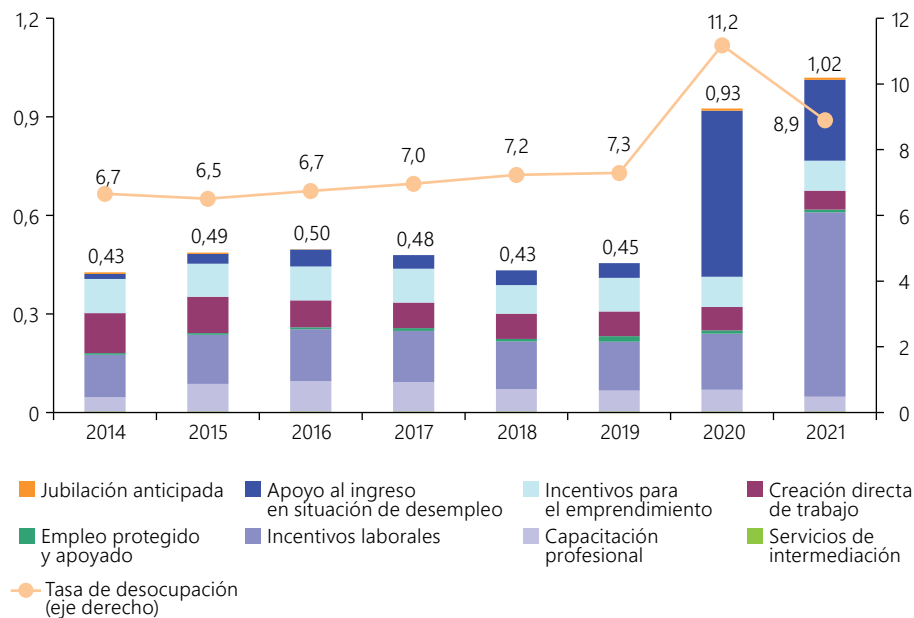
²⁴ Según los reportes de programas de empleo con apoyo fiscal de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), ambos programas generaron en promedio más de 22 mil empleos mensuales durante 2019.

Diagrama 5
Chile: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 25
Chile: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Dirección de Presupuesto (DIPRES), del Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) y OIT.

Desde 2001 existe en Chile un sistema de seguro de desempleo que se basa en el ahorro de cuentas individuales de cada trabajador. La prestación recibida en caso de cesantía es financiada por los ahorros privados de cada trabajador y por el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) en caso de no alcanzar un monto determinado (Weller y Gontero, 2016). Se considera en este trabajo el desembolso de las prestaciones financiadas por el FCS y no los aportes que realiza el Estado a dicho fondo. Así, entre 2014-2019, las prestaciones de apoyo al ingreso de las personas en situación de desempleo financiadas por el FCS alcanzaron en promedio un 0,02% del PIB.

En su conjunto, el gasto público promedio en políticas laborales en Chile alcanzó 0,4% del PIB en el período 2014 a 2019. Chile se destaca por ser el país con la mayor cantidad de programas, por lo que se podría concluir que existe una proliferación de programas pequeños quizás explicado por una sobrefocalización y dispersión de las políticas del mercado del trabajo.

Otra característica de Chile es que posee un mayor grado de diversificación en la categorización de los programas, no concentrándose meramente en políticas de capacitación o incentivos al emprendimiento como los países con menor gasto relativo. Así, los programas de incentivos laborales representaron en promedio 0,11% del PIB durante 2014-2019, seguido por la creación directa de trabajo (0,09%) e incentivos al emprendimiento (0,09%). Se destaca también la tendencia decreciente del gasto en políticas de mercado del trabajo desde 2015, reduciéndose desde 0,45% hasta un 0,37% del PIB en 2019 en un período donde se veía una tendencia creciente de la tasa de desempleo pasando de 6,5% de la fuerza de trabajo en 2015 a 7,3% en 2019 (véase el gráfico 25). La política laboral en Chile durante el período 2015-2019 no exhibió un comportamiento contracíclico.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

Como respuesta frente a la pandemia, en Chile se implementaron varias medidas para paliar la pérdida de ingresos de los trabajadores e incentivar la recuperación laboral. Es relevante destacar que Chile, al igual que la Argentina y el Brasil, no enfrentó la pérdida de ingresos laborales mediante la ampliación masiva de las prestaciones del seguro de desempleo. Sin embargo, el monto total de prestaciones financiadas por el FCS se triplicó pasando de 0,04% en 2019 a 0,13% en 2020, lo que refleja la presión que ha generado la pandemia sobre el sistema de seguro de desempleo.

Entre los programas destinados a proteger los ingresos de los trabajadores se destaca el programa "Beneficio Clase Media" que consiste en un apoyo monetario a personas que reciban beneficios del seguro de desempleo (trabajadores dependientes), cuyo promedio mensual de rentas percibidas en el año 2019 sea igual o mayor a CLP \$400.000 (equivalentes a casi 500 dólares) y que haya experimentado una disminución de al menos un 30% de su ingreso mensual. El monto de los beneficios entregados en este programa alcanzó el 0,37% del PIB de 2020 y benefició a más de 1,6 millones de personas (DIPRES, 2021).

También se implementaron medidas de incentivos laborales, específicamente subsidios transitorios al empleo de las empresas, compuesto por el "Subsidio Regresa" y el "Subsidio Contrata". El primero de ellos está enfocado en incentivar el retorno de trabajadoras y trabajadores con contrato suspendido por la Ley de Protección al Empleo mediante un pago de CLP \$160.000 mensuales (casi 200 dólares) por cada trabajador o trabajadora, con un límite máximo de 6 meses. Por su parte, el "Subsidio Contrata" tiene como finalidad incentivar la contratación de nuevas personas en las empresas. El gasto en estos subsidios equivalió a un 0,02% del PIB en 2020.

Chile es el único país de la región que exhibe en 2021 un aumento en el gasto con relación al año anterior, pasando de un 0,93% en 2020 a un 1,02% del PIB en 2021 (véase el gráfico 25). Esto se explica principalmente por el aumento considerable en el gasto de "Seguros de desempleo" el cual más que duplica el del año anterior y el "Subsidio ingreso Mínimo Garantizado", cuyo valor fue más de tres veces el del año anterior. Además, se observa la implementación del programa "Nuevo Subsidio Transitorio al Empleo" y el cierre del programa "Beneficio Clase Media", el cual en proporción de gasto es menor al nuevo programa implementado.

D. Colombia

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

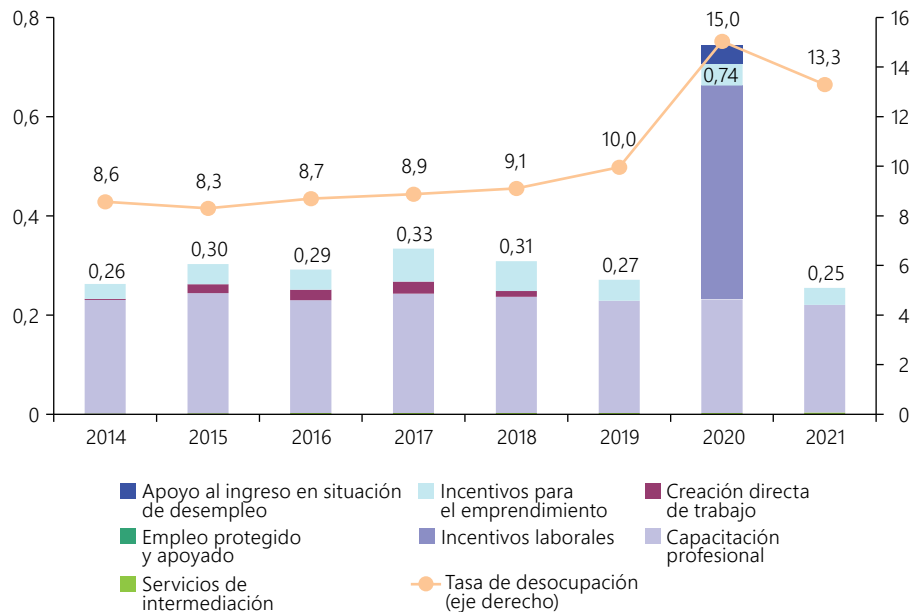
El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), institución adscrita al Ministerio del Trabajo y creada en 1957, es la principal institución encargada de implementar la política laboral en Colombia y tiene como objetivo impulsar la promoción social de los trabajadores mediante cursos de capacitación profesional y otros servicios que buscan mejorar su empleabilidad. Entre los programas implementados por el SENA se encuentran programas de capacitación para el emprendimiento (Fondo Emprender), servicios de intermediación laboral y capacitación técnico-profesional. Estos programas están enfocados tanto en trabajadores empleados como desempleados y personas inactivas. Si se consideran todos los subprogramas del SENA estos representaron en promedio un 0,25% del PIB durante 2014-2019 explicando el grueso del gasto total en políticas de mercado del trabajo de Colombia. Más allá del Ministerio del Trabajo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Agricultura y el de Comercio, Industria y Turismo también están involucrados en la implementación de políticas laborales pero el gasto de estos programas es mucho menor en relación con el del SENA.

En el contexto de los Acuerdos de Paz llevados a cabo en 2016 se implementó un conjunto de políticas que buscaba promover la inserción sociolaboral de las personas que se vieron afectadas por el conflicto armado, especialmente mediante la Reforma Rural Integral (RRI) (Jurisdicción Especial para la Paz, 2016). Se destaca la característica multidimensional de estas políticas, que abarcan desde programas de intermediación laboral, capacitación y la creación de unidades productivas en el sector agrícola hasta programas de formalización laboral y fortalecimiento de las inspecciones laborales (estos dos últimos elementos no fueron incorporados en este estudio).

Durante el período 2014-2019, Colombia exhibió un gasto promedio de 0,3% del PIB en políticas laborales. El grueso de este gasto se concentra en las categorías de capacitación (0,23%) e incentivos al emprendimiento (0,05%), reflejando, en parte, la ejecución presupuestaria del SENA, dada la estructura institucional del organismo (véase el gráfico 26). Se destaca también el programa de creación directa de trabajo "Implementación de obras para la prosperidad a nivel nacional" cuyo objetivo es desarrollar proyectos que contribuyan a la inclusión económica de las personas, generando ingresos y empleos que permitan a sus participantes superar la pobreza mediante la gestión de proyectos de infraestructura y promoviendo la participación comunitaria. Colombia, al igual que Chile, se caracteriza por poseer una

gran cantidad de programas, especialmente en la categoría de incentivos al emprendimiento, cuyo gasto representa apenas un 0,05% del PIB. Esto puede dar indicios de problemas de sobre especificación y/o de duplicación de programas.

Gráfico 26
Colombia: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) y OIT.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

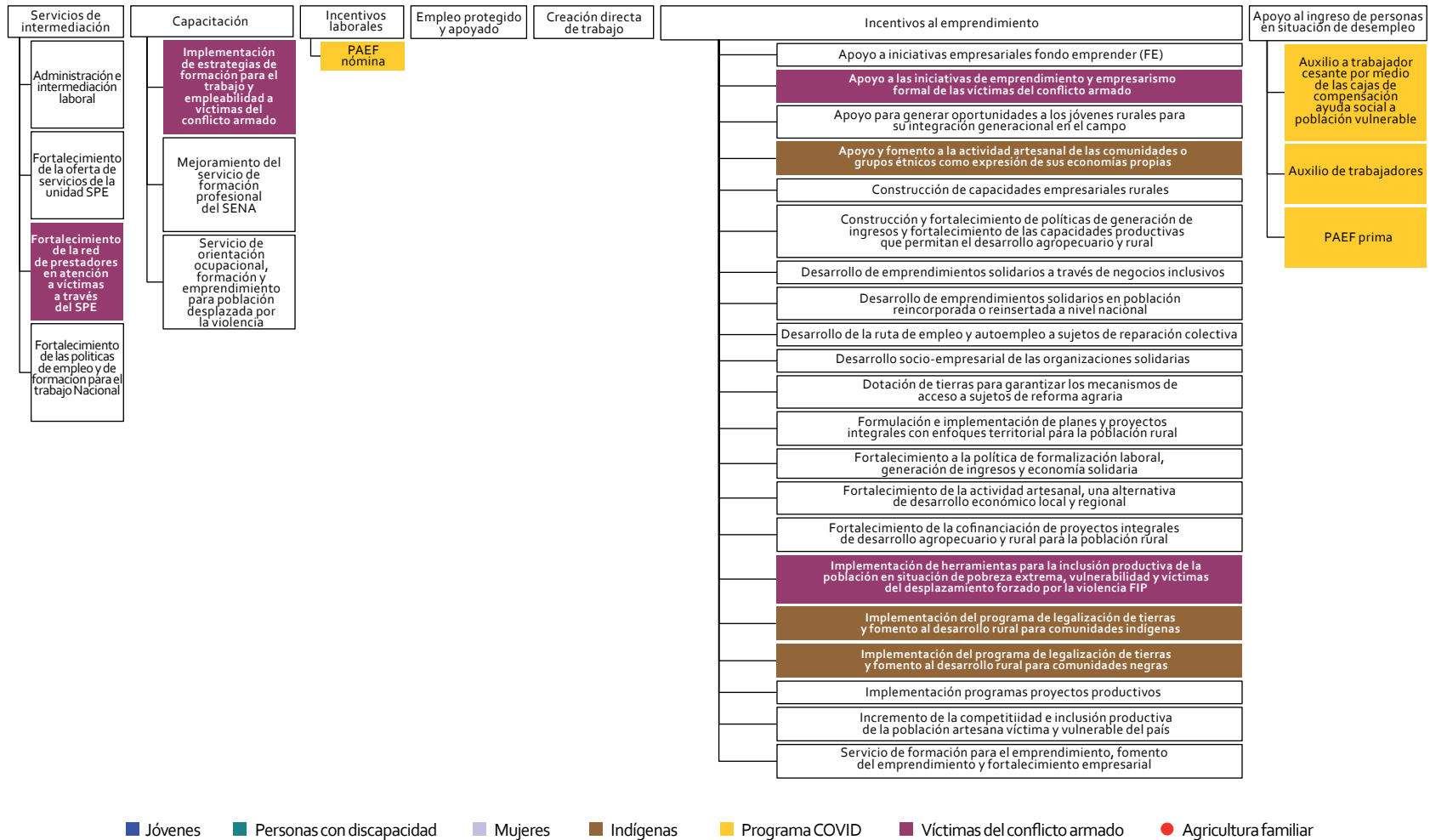
Para hacer frente a la pandemia, el gobierno de Colombia implementó varias medidas financiadas mediante el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), lo que se tradujo en que el gasto total en políticas laborales se elevara desde 0,27% en 2019 a 0,74% del PIB en 2020 (véase el gráfico 26).

En el FOME se destaca el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) que busca apoyar el pago de salarios y la prima de servicios de los trabajadores colombianos mediante un aporte monetario mensual a las empresas que se vieron afectadas por la pandemia. Los empleadores de mujeres y de los sectores económicos más afectados por el COVID-19 pudieron recibir un apoyo equivalente al 50% de un salario mínimo por cada trabajadora, es decir, \$454.000 (equivalentes a 122 dólares). En el caso de los empleadores de hombres y trabajadores de los demás sectores económicos se les entregó una ayuda de \$363.000 (equivalente al 40% de un salario mínimo) por empleado. El gasto de este programa ascendió a 0,45% del PIB en 2020 (Contraloría General de la República, 2021).

También se implementó el programa "Auxilio de trabajadores", que entregó un ingreso directo a quienes se encontraban en suspensión contractual o licencia no remunerada de \$160.000 mensuales (equivalentes a 43 dólares). El gasto de esta medida ascendió por su lado a 0,02% del PIB de 2020.

En 2021, Colombia recupera sus niveles de gasto público en políticas laborales previos a la pandemia, pasando de un 0,74% en 2020 a un 0,25% del PIB en 2021. Esta variación viene principalmente explicada por el cierre de los programas de emergencia en respuesta a la pandemia. No se observan mayores cambios en la estructura del gasto previo a la pandemia y se denota el impulso en términos de gasto otorgado al programa "Fortalecimiento de las políticas de empleo y de formación para el trabajo Nacional" y "Legalización de tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas".

Diagrama 6
Colombia: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

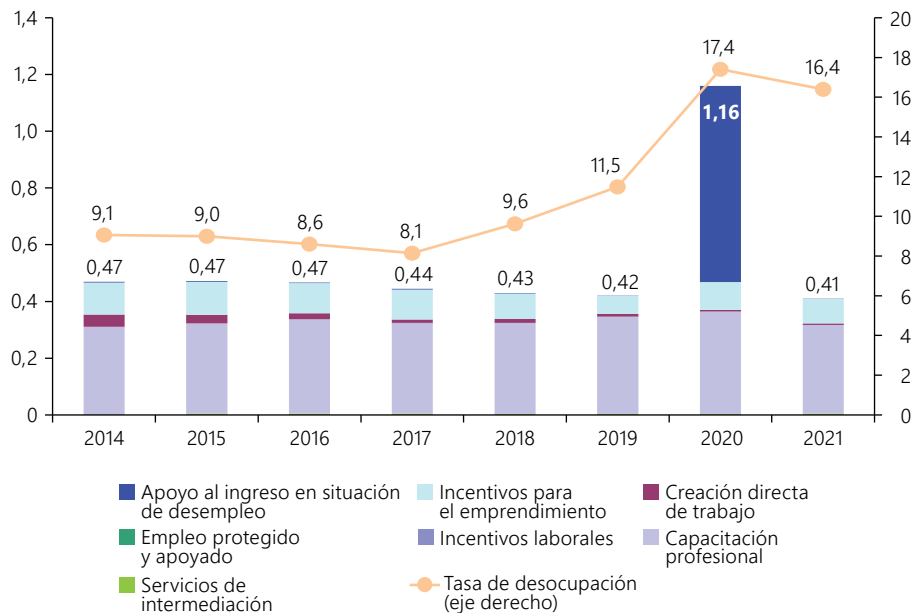
E. Costa Rica

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

El grueso del gasto en políticas laborales en Costa Rica se centra en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto de Fomento Cooperativo (INFACOOOP), ambas instituciones adscritas al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Su gasto alcanzó en promedio un 0,38% del PIB durante 2014-2019. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de las Mujeres y el Ministerio de Gobernación y Policía también implementan programas laborales. El INA está encargado de las acciones de formación, capacitación, certificación y acreditación para el trabajo productivo. Dado el rango de necesidades existentes, el INA dispone de acciones formativas en todos los sectores de la producción y en todo el país. El sistema también contempla ayuda económica para cubrir aspectos tales como alojamiento, transporte y alimentación. La ejecución presupuestaria del INA representó en promedio un 0,3% del PIB durante 2014 a 2019 y cubrió más de 260 mil destinatarios durante 2019, siendo estos principalmente mujeres (más del 55%) y jóvenes, ya que 43% de los destinatarios tenía menos de 24 años (Observatorio del Mercado Laboral, 2021). Por otro lado, el INFACOOOP tiene como objetivo entregar servicios de promoción, capacitación, asistencia técnica, financiamiento y supervisión para el fomento y desarrollo del cooperativismo en Costa Rica, buscando la creación de unidades productivas. El gasto ejecutado de esta institución representó en promedio 0,08% del PIB durante 2014-2019.

Durante el período 2014-2019 Costa Rica gastó en promedio 0,45% del PIB en políticas del mercado del trabajo (véase el gráfico 27). El grueso de este gasto se concentró en las categorías de capacitación (0,32% del PIB) e incentivos al emprendimiento (0,1% del PIB), reflejando la importancia de las instituciones de capacitación ya descritas, especialmente el INA (Llisterri y otros, 2014). En 2014, los programas de creación directa de trabajo representaron un 0,04% del PIB y han ido disminuyendo su gasto relativo hasta un 0,01% en 2019, lo que se explica por la disminución del gasto de los programas “Obra Comunal” y “Manos a la obra” del MTSS.

Gráfico 27
Costa Rica: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de memorias anuales institucionales y OIT.

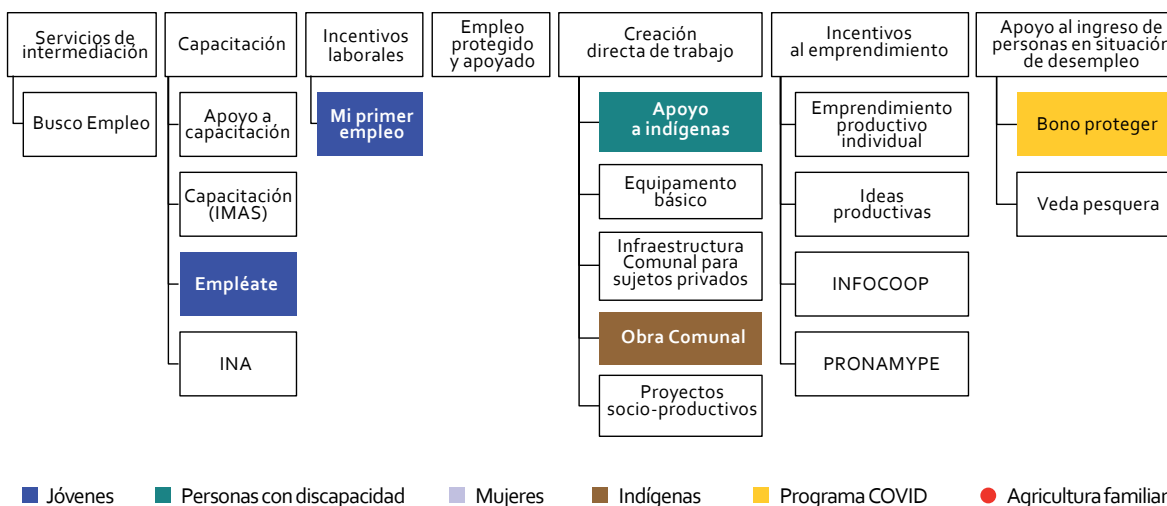
2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

Para hacer frente a la pandemia, el gobierno de Costa Rica implementó el “Bono Proteger” (Decreto N° 42305-MTSS-MDHIS) con el objetivo de brindar alivio económico temporal a las personas trabajadoras que vieron afectados sus ingresos a causa del COVID-19. Esta ayuda temporal de tres meses estuvo dirigida a trabajadores despedidos, con reducción de jornada laboral o con contratos suspendidos, así como a trabajadores independientes, informales y temporales. El gasto de esta transferencia monetaria alcanzó 0,7% del PIB de 2020 y cubrió a más de 724 mil personas (MTSS, 2021), elevando el gasto total en políticas de mercado del trabajo en Costa Rica a 1,17% del PIB en 2020.

Según un informe de evaluación del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el bono Proteger tuvo un considerable impacto en la contención de la pobreza, llegando esta a afectar 26,2% de las personas en lugar de 29,6%. Esto implica que el programa permitió que 163 mil personas tuvieran ingresos superiores a los de la línea de la pobreza, especialmente en zonas rurales y en hogares con jefatura femenina (MTSS, 2020).

Para el año 2021, Costa Rica regresó a sus niveles de gasto en políticas laborales prepandémicos, llegando a un 0,41% del PIB para 2021 (véase el gráfico 27). Esto se explica principalmente por el cierre del programa COVID “Bono Proteger”. No se observan mayores variaciones en la estructura del gasto en programas del mercado laboral.

Diagrama 7
Costa Rica: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020



Fuente: Elaboración propia.

F. Ecuador

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

El grueso del gasto en políticas de mercado del trabajo en el Ecuador se basa principalmente en el pago de las prestaciones por desempleo realizado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y la ejecución de programas del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP). Por un lado, el IESS está a cargo del pago de las prestaciones por seguro de desempleo, las que se componen del retiro de las cuentas de cesantía y del seguro de desempleo creado en 2016. La primera corresponde a una cuenta individual financiada con aportes personales, mientras que el seguro de desempleo es financiado con aportes del empleador (Weller y Gontero, 2016). El gasto ejecutado de ambas prestaciones representó

0,3% del PIB durante 2014-2019. También el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y El Ministerio de Producción, Comercio exterior, Inversiones y Pesca están implementando programas laborales (véase diagrama 8). Por otro lado, el SECAP es la institución a cargo de la certificación y capacitación en competencias laborales y tiene como objetivo contribuir a los procesos de reinserción y reconversión laboral. El gasto ejecutado del SECAP representó en promedio un 0,02% del PIB durante 2014 a 2019, que si bien es bajo es esperable dada la institucionalidad del sistema de capacitación del Ecuador (Llisterra y otros, 2014).

Durante el período 2014-2019 en el Ecuador se gastó en promedio 0,34% del PIB en políticas laborales (véase el gráfico 28). El principal componente del gasto se concentra en la categoría de apoyo al ingreso de personas en situación de desempleo (0,3% del PIB en promedio durante 2014-2019) con una tendencia decreciente entre 2016 y 2018 coincidente con la disminución de la tasa de desempleo. A partir de 2018, la tendencia se revierte mostrando un incremento tanto en la tasa de desempleo como en el gasto, demostrando así el rol contracíclico jugado por el seguro de desempleo. La siguiente categoría más grande es el gasto en capacitación que representó en promedio un 0,03% del PIB durante 2014-2019 pero con una tendencia decreciente pasando de 0,06% en 2014 a 0,01% en 2019.

Gráfico 28
Ecuador: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)

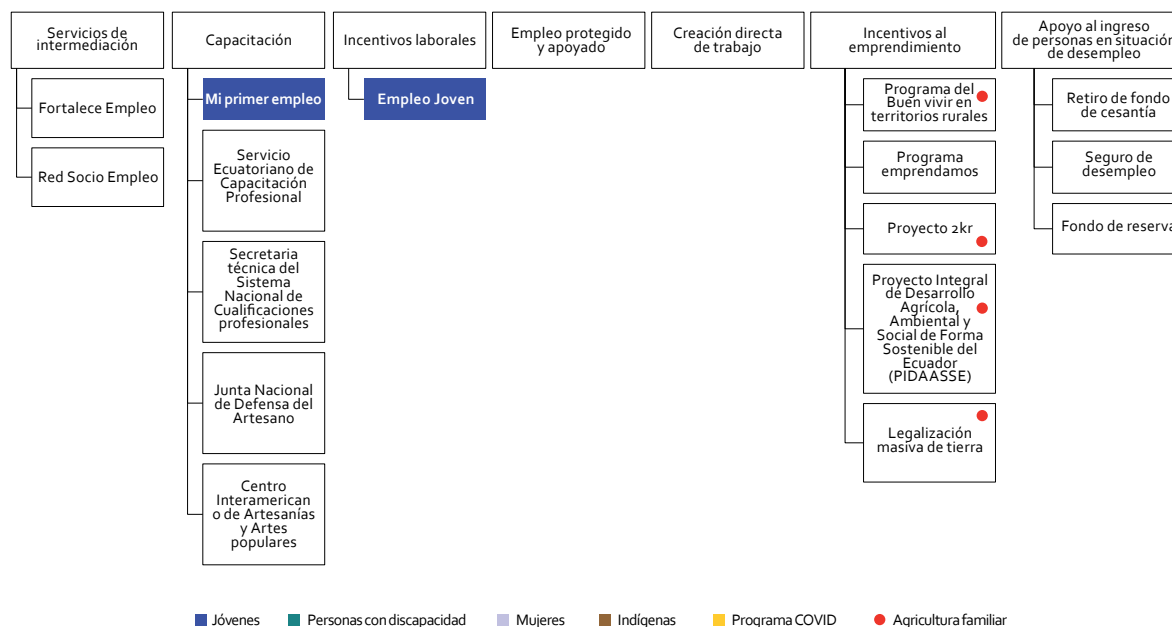


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de informes institucionales de Ecuador y OIT.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

Para hacer frente a la pandemia y proteger los ingresos de los trabajadores, en el Ecuador se ampliaron fuertemente las prestaciones por desempleo antes descritas. El monto total de prestaciones entregadas se elevó desde 0,37% en 2019 a 0,77% del PIB en 2020, lo cual explica casi integralmente todo el incremento en políticas del mercado del trabajo. Dicha ampliación se debió a una considerable expansión horizontal de las prestaciones pasando de 206.378 en 2019 a 460.914 destinatarios en 2020. En cuanto a los montos de las prestaciones se observa una disminución en el monto promedio de los retiros de los fondos de cesantía (1955 dólares en 2019 contra 1909 dólares en 2020) y del seguro de desempleo pasando de 573 dólares en 2019 a 273 dólares en 2020 (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, 2021).

Diagrama 8
Ecuador: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020



Fuente: Elaboración propia.

G. El Salvador

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

La institucionalidad de las políticas laborales en El Salvador se enmarca en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, y dentro de esta se encuentra la Política Nacional de Empleo Decente (PONED) (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2017) que estructura las intervenciones públicas en cinco temas: empleo, empleabilidad, emprendimiento, tránsito a la formalidad e igualdad de oportunidades. Es relevante destacar que no todo el gasto asociado al PONED se considera en el estudio, pues las políticas para la formalidad no están consideradas en la metodología, mientras que los cupos de empleo para mujeres o personas con discapacidad no generan un gasto público.

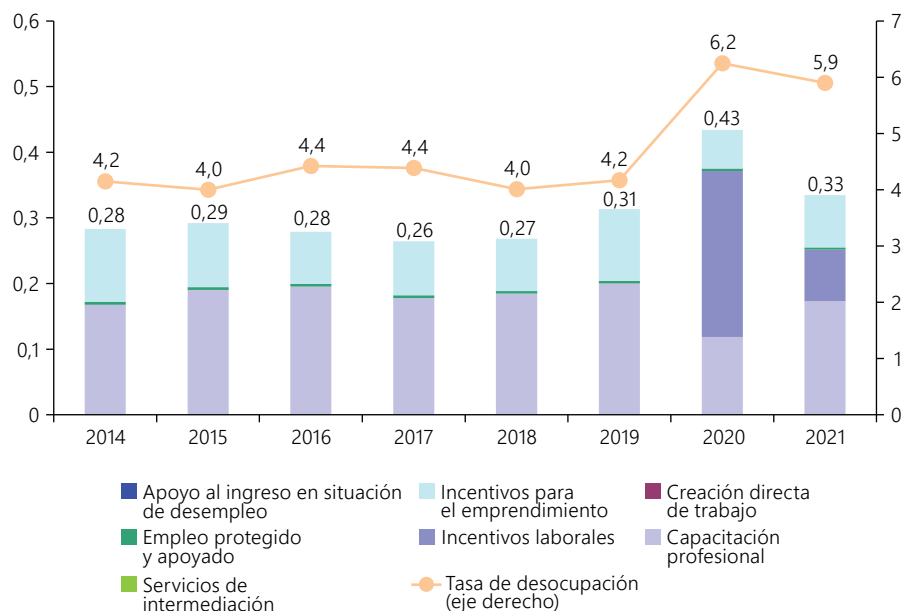
El grueso del gasto en políticas de mercado del trabajo en El Salvador se basa en el financiamiento de las instituciones dedicadas a la implementación de políticas de capacitación y de creación de unidades productivas para el trabajo por cuenta propia, siendo estas articuladas por el Sistema Nacional de Empleo (SisNE) que pertenece al Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), creado en 1993, dirige el sistema de formación profesional con el objetivo de otorgar programas de capacitación profesional para el desempeño de labores productivas. La ejecución del presupuesto de dicha institución representó en promedio un 0,15% del PIB durante 2014-2019 siendo el programa-institución a nivel laboral más grande del país. El INSAFORP cuenta con programas de formación para trabajadores de empresas, formación para jóvenes para mejorar la empleabilidad y formación para grupos específicos dirigido a desempleados, jefas de hogar, estudiantes y otros para otorgar dominio de competencias laborales para un primer empleo y mejorar así la inserción laboral. En el año 2019 se reportaron casi 350 mil participantes, siendo en su mayoría trabajadores de empresas, seguido por población en condición de vulnerabilidad, incluyendo jóvenes y mujeres (INSAFORP, 2020).

En referencia a las instituciones relacionadas con incentivos al emprendimiento, se destacan la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) y el Instituto Salvadoreño de Transformación agraria (ISTA). La primera de estas tiene como objetivo ejecutar programas y proyectos para el fomento, protección y desarrollo de las personas emprendedoras y empresarias de la micro y pequeña empresa en el ámbito de la creación y desarrollo de nuevos emprendimientos. El ISTA tiene como objetivo establecer escuelas para la formación agropecuaria con cooperativas y comunidades para mejorar las capacidades de producción y otorgar transferencias legales de tierras a campesinos. El gasto ejecutado por cada una de estas instituciones representó en promedio un 0,03% del PIB entre 2014-2019.

Durante el período 2014-2019, El Salvador gastó en promedio 0,28% del PIB en políticas del mercado del trabajo (véase el gráfico 29). El grueso del gasto se concentra en las categorías de capacitación (0,18%) e incentivos al emprendimiento (0,09%), principalmente en las instituciones antes descritas, las cuales en conjunto representan en promedio un 0,21% de PIB.

Gráfico 29
El Salvador: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



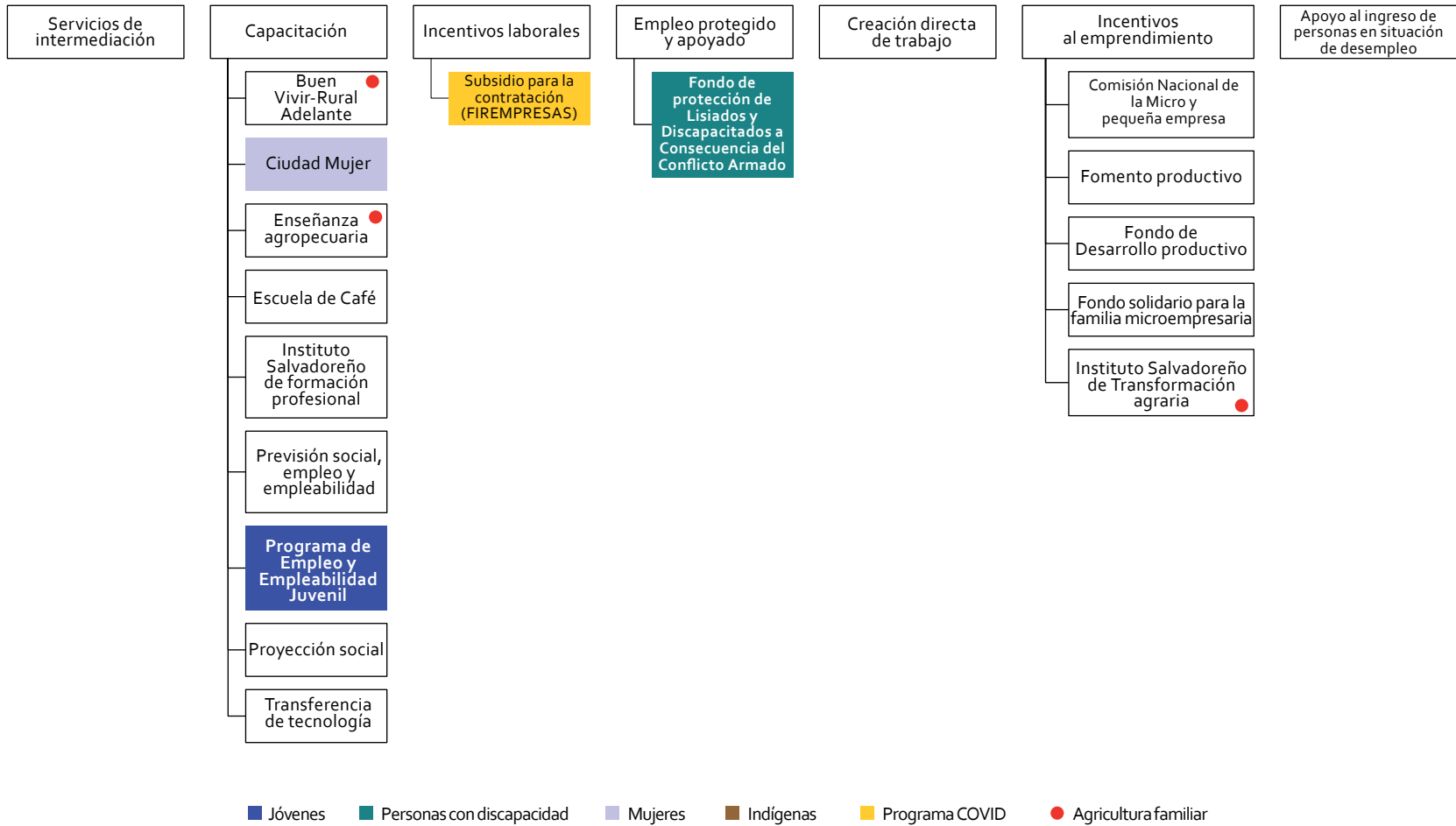
Fuente: Elaboración propia, sobre la base del portal de transparencia de El Salvador y OIT.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

Para hacer frente a la pandemia, el gobierno de El Salvador implementó diversos programas de protección social y de apoyo a las empresas mediante el Fideicomiso para la Recuperación Económica de las Empresas Salvadoreñas (FIREMPRESAS), el cual está encargado de apoyar a las MIPYMES en la pandemia mediante créditos y subsidios (CEPAL, 2021a). En FIREMPRESAS se cuenta con el "Subsidio para la contratación" dirigido a empresas con menos de 100 trabajadores, cuyo objetivo es brindar apoyo para pagar la planilla de sus empleados por un periodo de dos meses, cubriendo el 50% de la nómina mensual. La implementación de dicho subsidio representó un 0,25% del PIB en 2020, explicando el incremento en el gasto en políticas del mercado del trabajo durante la pandemia. El gasto total en políticas laborales creció de 0,31% del PIB en 2019 a 0,43% en 2020, siendo uno de los países de la región con menor incremento del gasto en este tipo de políticas para hacer frente a la pandemia.

Para el año 2021, el gasto supera levemente los niveles previos a la pandemia ubicándose en 0,33% del PIB (véase el gráfico 29). La caída con respecto a 2020 se explica principalmente por la reducción de los beneficios entregados para hacer frente a la pandemia, y a su vez, por programas que aún no han retomado sus niveles de gasto previos.

Diagrama 9
El Salvador: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020



Fuente: Elaboración propia.

H. Guatemala

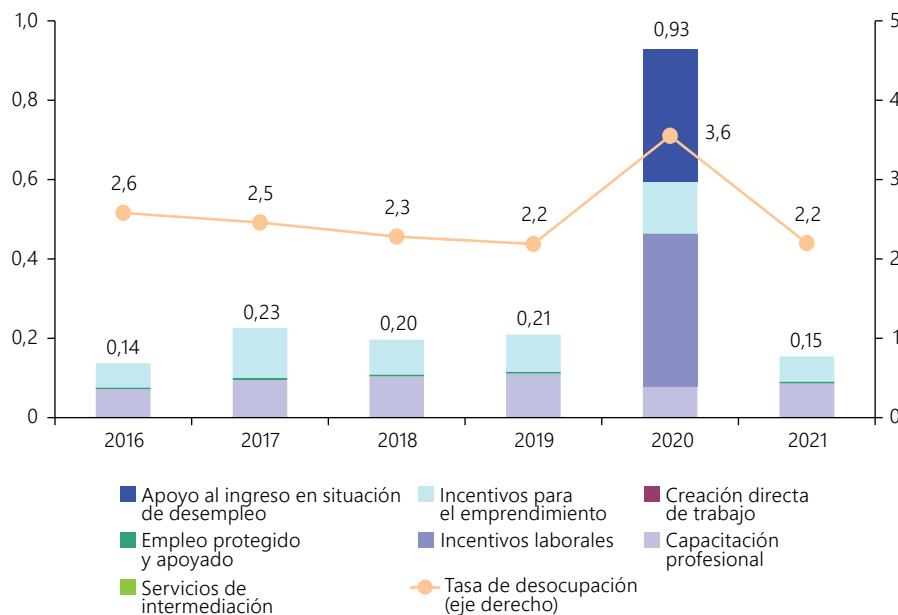
1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

Entre los programas más relevantes de Guatemala se puede mencionar el de apoyo a la agricultura familiar campesina, perteneciente al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el cual entre 2016 y 2019 exhibió un gasto de 0,04% del PIB. Este programa concentró el 40,5% del presupuesto del ministerio en 2019. Por otro lado, se encuentran los programas de reactivación y modernización de la actividad agropecuaria que en el mismo periodo promediaron un gasto de 0,01% del PIB. Por último, se encuentran los programas de formación, fomento y difusión de las artes cuyo gasto alcanzó 0,02% del PIB en el mismo periodo.

Entre las instituciones de carácter descentralizado se encuentra el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), que busca incrementar la productividad laboral y empresarial del país mediante el desarrollo del recurso humano de todos los niveles socioeconómicos. El gasto en esta institución representó 0,09% del PIB entre los años 2016 y 2019.

El gasto en políticas laborales exhibió un promedio de 0,19% del PIB entre los años 2016-2019, compuesto principalmente por programas de incentivos al emprendimiento, que representaban un 0,09%, y, por políticas de capacitación, las que por su parte también representaron en promedio un 0,09% del PIB para los años ya mencionados (véase el gráfico 30).

Gráfico 30
Guatemala: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2016-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Ministerio de Finanzas Públicas y OIT.

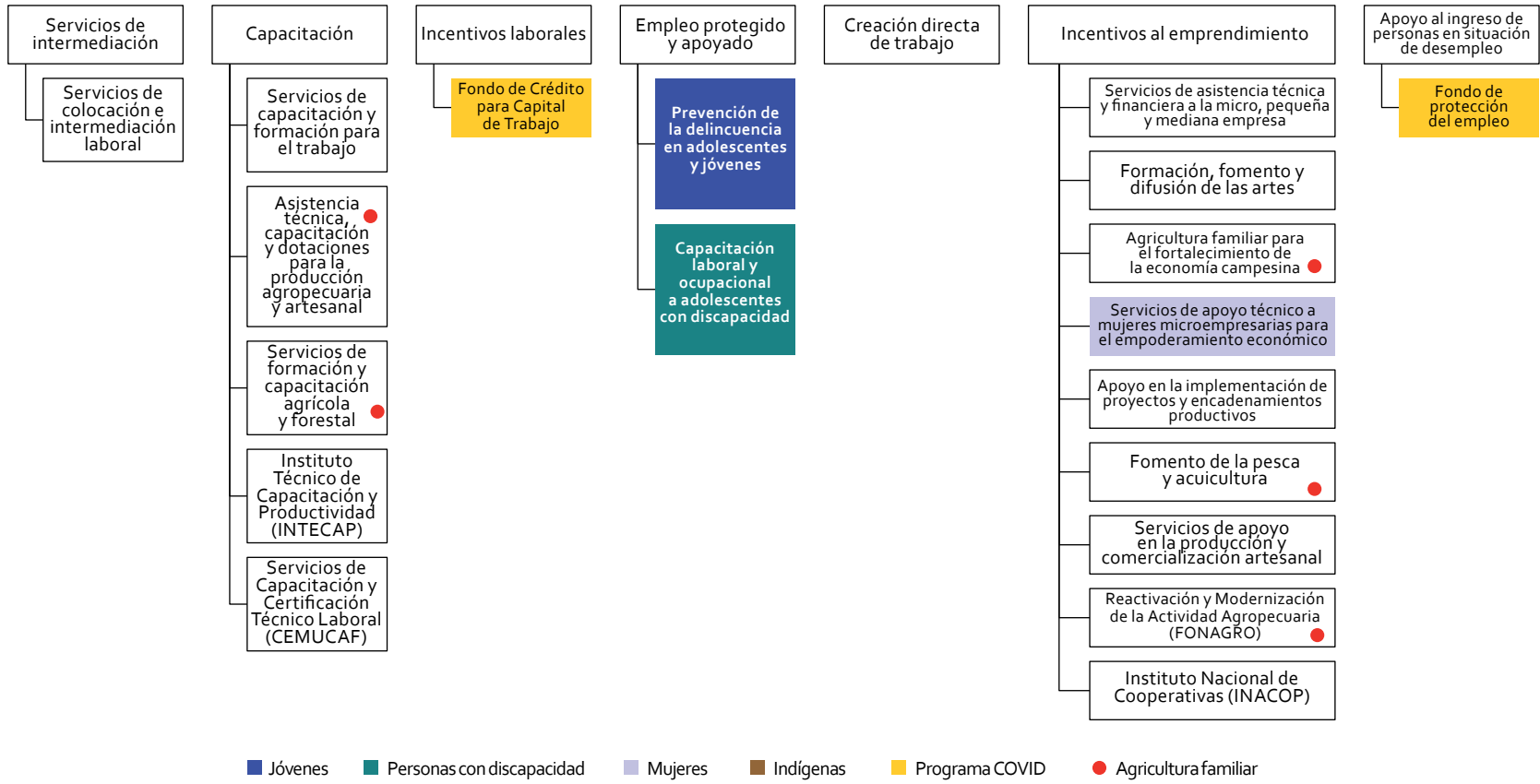
2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

En Guatemala se observa una fuerte y variada respuesta en cuanto a políticas del mercado laboral para enfrentar la crisis generada por la pandemia de COVID-19. Desde un 0,21% del PIB en 2019, el gasto en políticas laborales triplicó su valor en el año 2020 llegando al 0,93% del PIB (véase el gráfico 30). Las políticas aplicadas en el país para enfrentar la crisis se enfocaron en la protección al ingreso en situación de desempleo y a los incentivos laborales, programas que no existían anteriormente.

Dos medidas fueron implementadas durante el año 2020. La primera, denominada “Fondo de Protección del Empleo”, buscaba apoyar a los trabajadores mediante transferencias monetarias relacionadas con la cantidad de días que el trabajador vio afectada su labor a causa del COVID-19. Esta medida estuvo enfocada únicamente en trabajadores del sector privado formal, representando un gasto de 0,34% como porcentaje del PIB. La segunda medida corresponde al “Fondo de Crédito para Capital de Trabajo” con un monto de Q3,000,000,000, para otorgar créditos con condiciones blandas para personas individuales y jurídicas con el fin de financiar capital de trabajo y la continuidad de las operaciones del negocio. Este programa alcanzó un gasto de 0,39% del PIB del año 2020.

Para el año 2021, el gasto se ve fuertemente disminuido alcanzando 0,15% del PIB, por debajo del 0,21% al que se llegó en 2019. Esto se explica principalmente por el cierre de los programas COVID “Fondo de Protección del Empleo” y “Fondo de Crédito para el Capital de Trabajo” pero a su vez acompañado de una reducción del gasto en diversos programas, siendo los más significativos “FONAGRO” y “INTECAP”.

Diagrama 10
Guatemala: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

I. Honduras

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

En 2017 se promulgó la “Política Nacional de Empleo en Honduras” (PNEH) (OIT, 2019a) que se centra en poblaciones vulnerables tales como jóvenes, mujeres y personas en situación de pobreza mediante la articulación de acciones entre diversas secretarías e instituciones descentralizadas. A modo de ejemplo, la Secretaría de Trabajo y Seguridad está a cargo del Servicio Nacional de Empleo de Honduras (SENAEH), encargado de otorgar servicios de intermediación laboral. A su vez, el “Instituto Nacional de Formación Profesional” (INFOP) está dedicado a la formación, capacitación y certificación de hondureños y hondureñas de todos los sectores de la economía y su gasto representó 0,18% del PIB entre los años 2014 y 2019.

Hay articulación entre diversas instituciones como la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), la de Agricultura y Ganadería, la de Desarrollo Económico como también el Servicio Nacional de Emprendimiento y de Pequeños Negocios (SENPRENDE) y el Centro Nacional de Educación para el Trabajo (CENET) que también son instituciones ligadas a la implementación de políticas laborales.

Entre los programas se destaca “Crédito Solidario”, que busca fomentar el autoempleo mediante la facilitación de créditos con asistencia técnica para la creación de nuevas unidades productivas. Este programa representó 0,06% del PIB entre los años 2014 y 2019. Otro programa que se destaca es aquel llamado “Proyecto de competitividad rural en Honduras” (Comrural), un programa de agricultura familiar que busca generar un aumento de los ingresos a través del financiamiento y acompañamiento mediante capacitaciones y alianzas productivas, entre otros. El gasto de este programa alcanzó 0,03% del PIB entre 2014 y 2019. Además, el programa “Formación profesional para jóvenes en riesgo de exclusión social” (ProJoven) que apunta a la inserción laboral de jóvenes en condición de vulnerabilidad y a fomentar su autoempleo es financiado por la Agencia Suiza para el Desarrollo (COSUDE) e implementado en conjunto con INFOP y otras instituciones, por lo cual no registra gasto ejecutado a nivel del gobierno central.

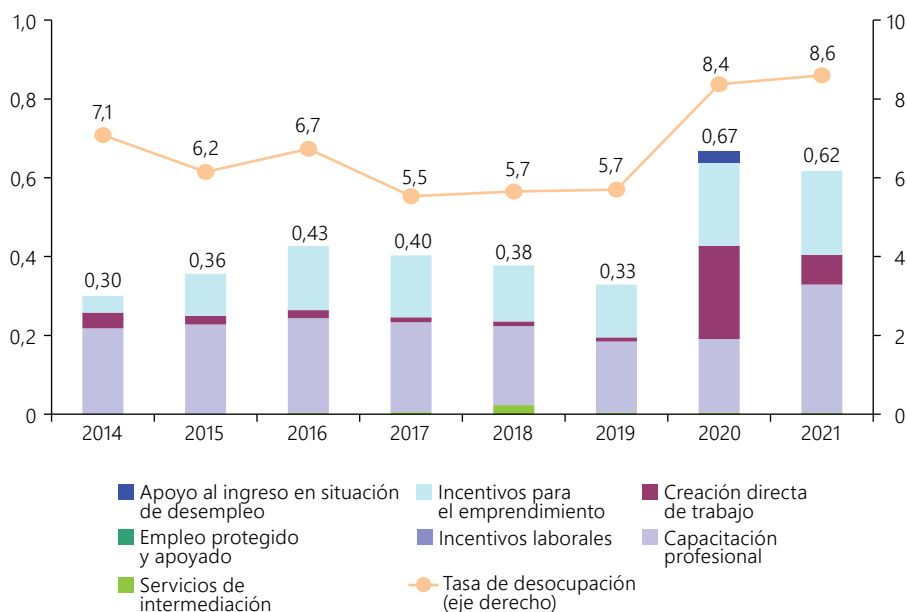
Por último, se menciona el programa “Con chamba vivís mejor” creado en 2014. Este programa tiene como objetivo principal la creación de empleo a través de alianzas estratégicas con las empresas privadas, instituciones gubernamentales y unidades productivas. Dicho programa ha generado en promedio más de 5,600 empleos anuales en promedio durante 2014-2018, pero destacando que la cantidad de empleo generado ha disminuido desde 2015 (OIT, 2019a). Cabe recalcar que, al interior del programa, existen varios componentes como “Chamba comunitaria”, creado en 2015, que apunta a la creación de empleos en proyectos de obras sociales a nivel municipal. Otro componente es el de “Chamba Joven”, creado en 2016 y destinado a personas entre 18 a 30 años que combina elementos de capacitación profesional o técnica con los de creación directa de trabajo. También existe el componente “Código Verde Más”, creado en 2017, que otorga transferencias monetarias para incentivar el desarrollo de capacidades laborales de profesionales y técnicos en el área de la salud. El último componente es “Chamba Solidaria”, creado en 2019, que tiene por objetivo entregar una transferencia monetaria de 4000 lempiras (162 dólares) por hasta seis meses en concepto de subsidio de desempleo a los trabajadores que por diversos factores como emergencias, crisis económicas, desastres naturales u otros vean afectados sus ingresos. El programa presenta elementos de diversas categorías de políticas laborales tales como intermediación laboral, capacitación, incentivos laborales, creación directa de trabajo, incentivos al emprendimiento y apoyo al ingreso en situación de desempleo, pero se categorizó como “creación directa de trabajo” por los objetivos del programa.

En Honduras el gasto de políticas del mercado de trabajo entre los años 2014 y 2019 alcanzó 0,37% del PIB. Las categorías de incentivos para el emprendimiento (0,12% del PIB) y de capacitación (0,22% del PIB) fueron las más importantes. Desde 2016 el gasto va disminuyendo desde un 0,43% del PIB hasta un 0,33% en 2019, lo que coincide con una disminución de la tasa de desempleo previo al inicio de la pandemia.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

Frente a la pandemia, en Honduras se aumentó fuertemente el gasto en políticas laborales desde 0,33% del PIB en 2019 a 0,67% del PIB en 2020 (véase el gráfico 31). Si bien el gasto en capacitación e incentivos al emprendimiento se mantuvo relativamente estable, el gasto de las categorías de creación directa de trabajo y apoyo al ingreso en situación de desempleo aumentó fuertemente en 2020 explicado en especial por la promulgación de la “Ley de auxilio al sector productivo y a los trabajadores ante los efectos de la pandemia provocada por el COVID-19” en abril de 2020 que estableció beneficios temporales para los trabajadores con suspensión laboral afiliados al Régimen de Aportaciones Privadas (RAP) (OIT, 2020d).

Gráfico 31
Honduras: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)

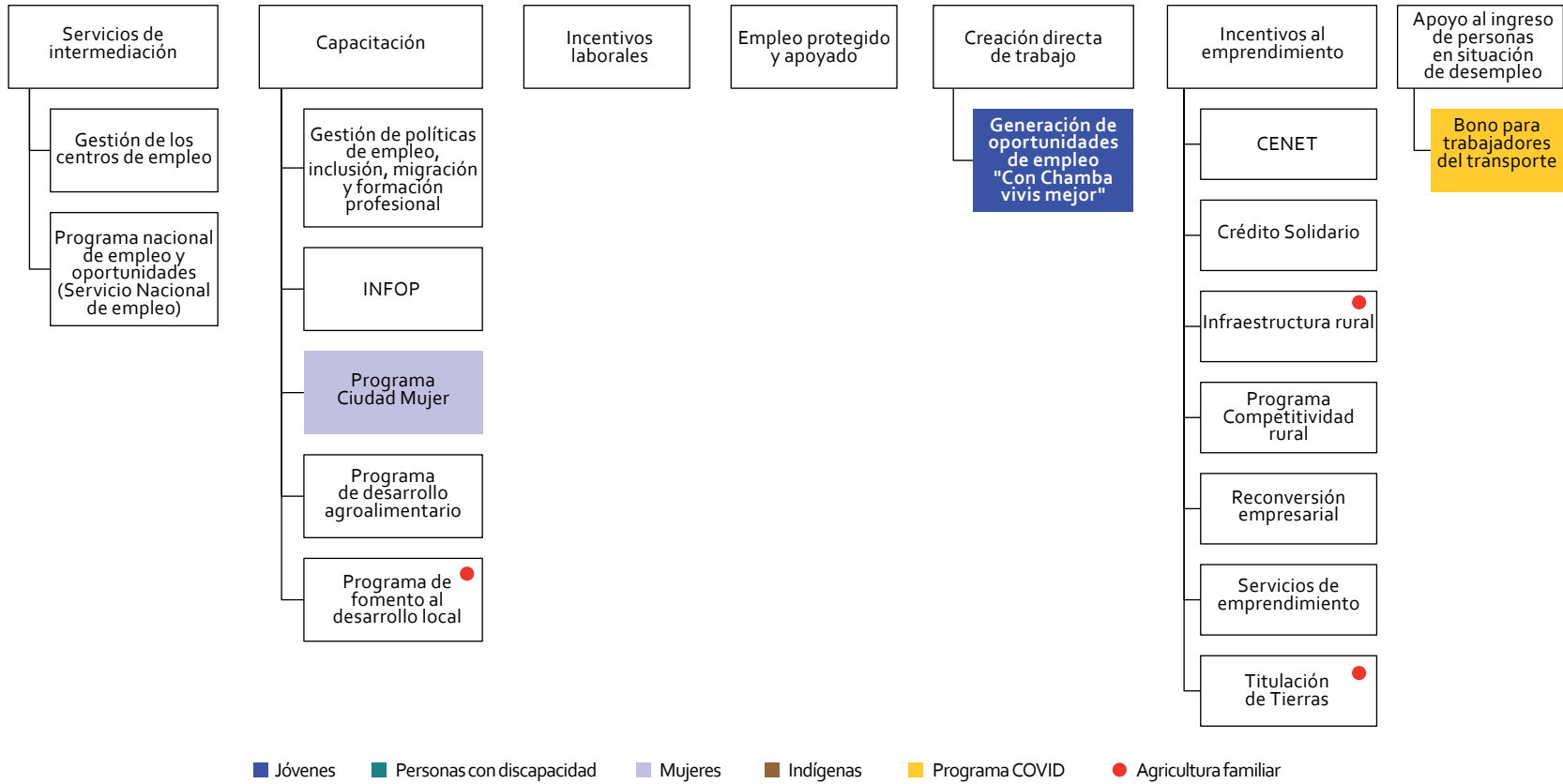


Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Portal Único de Transparencia y OIT.

Otro programa desarrollado e implementado durante 2020 fue el “Bono para trabajadores del transporte” destinado a casi 70 mil trabajadores, los cuales recibieron una transferencia de 2,000 lempiras (81 dólares). Esta medida representó un gasto de 0,03% del PIB en 2020. También cabe destacar el incremento sustancial del programa “Con chamba vivís mejor”, cuyo gasto pasó desde 0,1% en 2019 a 0,24% del PIB en 2020. Este aumento se explica por la entrega de una transferencia temporal a los trabajadores.

En 2021, Honduras mantiene relativamente sus niveles de gasto comparados con 2020, pasando de un 0,67% a un 0,62% del PIB (véase el gráfico 31). Si bien el gasto en programas COVID se vio reducido, este no fue completamente eliminado. A su vez, se aumentó considerablemente (casi un 74%) el gasto en los servicios de capacitación de INFOP.

Diagrama 11
Honduras: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

J. México

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

Son múltiples las instituciones en México que implementan programas del mercado laboral. Entre las secretarías más relevantes se encuentra la de Trabajo y Previsión Social (STPS) la cual engloba al Servicio Nacional de Empleo (SNE), que a su vez se encarga del “Programa de Apoyo al Empleo” (PAE) y de los servicios de intermediación laboral. Además, la Secretaría de Bienestar implementa programas como el de “Fomento a la economía social” y el de “Empleo temporal” hasta 2018. La Secretaría de Economía está a cargo del programa de “Fondo Nacional Emprendedor” y “Programa de Microcréditos para el Bienestar”. La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implementan políticas laborales también. Las políticas laborales en México tienden a ser de carácter específico, enfocados a grupos poblacionales que encuentran mayores dificultades para integrarse al mercado laboral, como los jóvenes, personas indígenas y mujeres, entre otros.

Se puede mencionar el programa “Formación y certificación para el trabajo” que, a través de capacitaciones (con modalidad presencial, a distancia y/o mixta) impartidas a través de los centros de capacitación para el trabajo industrial (CECATI), busca proporcionar formación para el trabajo a través del desarrollo de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes. El gasto promedio de este programa entre los años 2014 y 2019 alcanzó un 0,01% del PIB. El PAE busca promover la colocación en una ocupación o actividad productiva de personas desempleadas o subempleadas mediante el otorgamiento de apoyos económicos o en especie que permitan la capacitación, autoempleo o movilidad laboral requerida para su desarrollo. Este programa exhibe un gasto promedio de 0,01% del PIB entre los años 2014 y 2019 e integra una serie de subprogramas como el de Becas a la capacitación para el trabajo (“Bécate”), el de “Fomento al autoempleo” y el “Programa de Trabajadores agrícolas temporales (México-Canadá)”, entre otros.

La composición de los programas del mercado laboral en México sufrió una notable variación en el año 2019 debido al cambio de gobierno y al enfoque de las políticas de protección social (Barba, 2021). Esto debido principalmente a la eliminación de diversos programas de capacitación, lo cual a su vez estuvo acompañado de la creación de nuevos programas impulsados por el gobierno entrante que apuntan a la universalidad. Uno de estos programas es “Sembrando Vida” que se inicia en 2019 y representa 0,06% del PIB, cifra que para el año 2020 se duplica llegando a 0,12% del PIB. Este programa consiste en un apoyo económico por cumplir el plan de trabajo y está dirigido a personas de zonas rurales cuyos ingresos estén por debajo de la línea de bienestar rural. Otro programa que se inicia en 2019 es “Jóvenes Construyendo el Futuro” que alcanzó 0,1% del PIB y cuyo objetivo es fortalecer y desarrollar hábitos laborales y competencias técnicas para incrementar la empleabilidad futura de jóvenes a través de capacitaciones vía vinculación laboral y subsidios (Veza, 2021e).

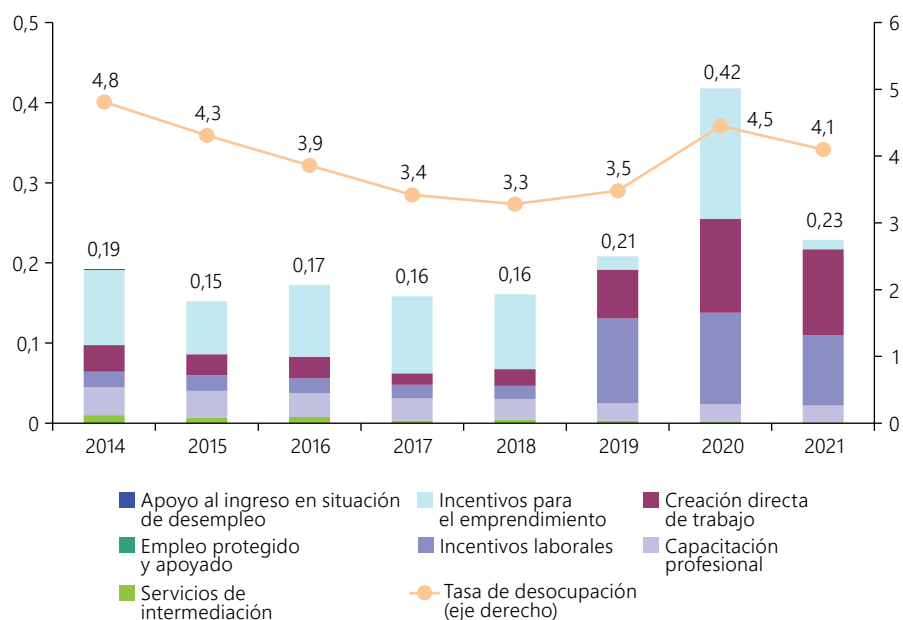
En el periodo 2014-2019 el gasto de México en políticas del mercado de trabajo fue de 0,16% del PIB. Este estuvo compuesto principalmente por la categoría de incentivos al emprendimiento que alcanzó 0,08% del PIB en promedio entre los años observados, seguido por la categoría de creación directa de trabajo, incentivos laborales y capacitación. Para el año 2019, los programas de capacitación tuvieron un fuerte incremento, pasando del 0,01% del PIB en el año 2019 al 0,11% para el año 2020, principalmente explicado por la implementación del programa “Jóvenes Construyendo Futuro”.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

Frente a la crisis provocada por la pandemia, México duplicó el gasto en políticas laborales pasando de 0,21% en 2019 a 0,42% del PIB en 2020 (véase el gráfico 32). Esto se explica por el aumento en la categoría de incentivos al emprendimiento (de 0,08% del PIB en promedio entre los años 2014 a 2019 a un 0,16% en 2020) y en la categoría de creación directa de trabajo (de 0,06% del PIB en 2019 a 0,12% en 2020). Este aumento se explica por la implementación del Programa de “Apoyo Financiero para Microempresas Familiares” que brinda apoyo monetario para fines productivos y la extensión de programas ya existentes

como “Sembrando Vida” (que casi duplica su población objetivo, llegando a 200.000 personas adicionales a las 230.000 ya alcanzadas) y “Jóvenes Construyendo Futuro”, aumentando en ambos casos el gasto de estos programas (CONEVAL, 2020).

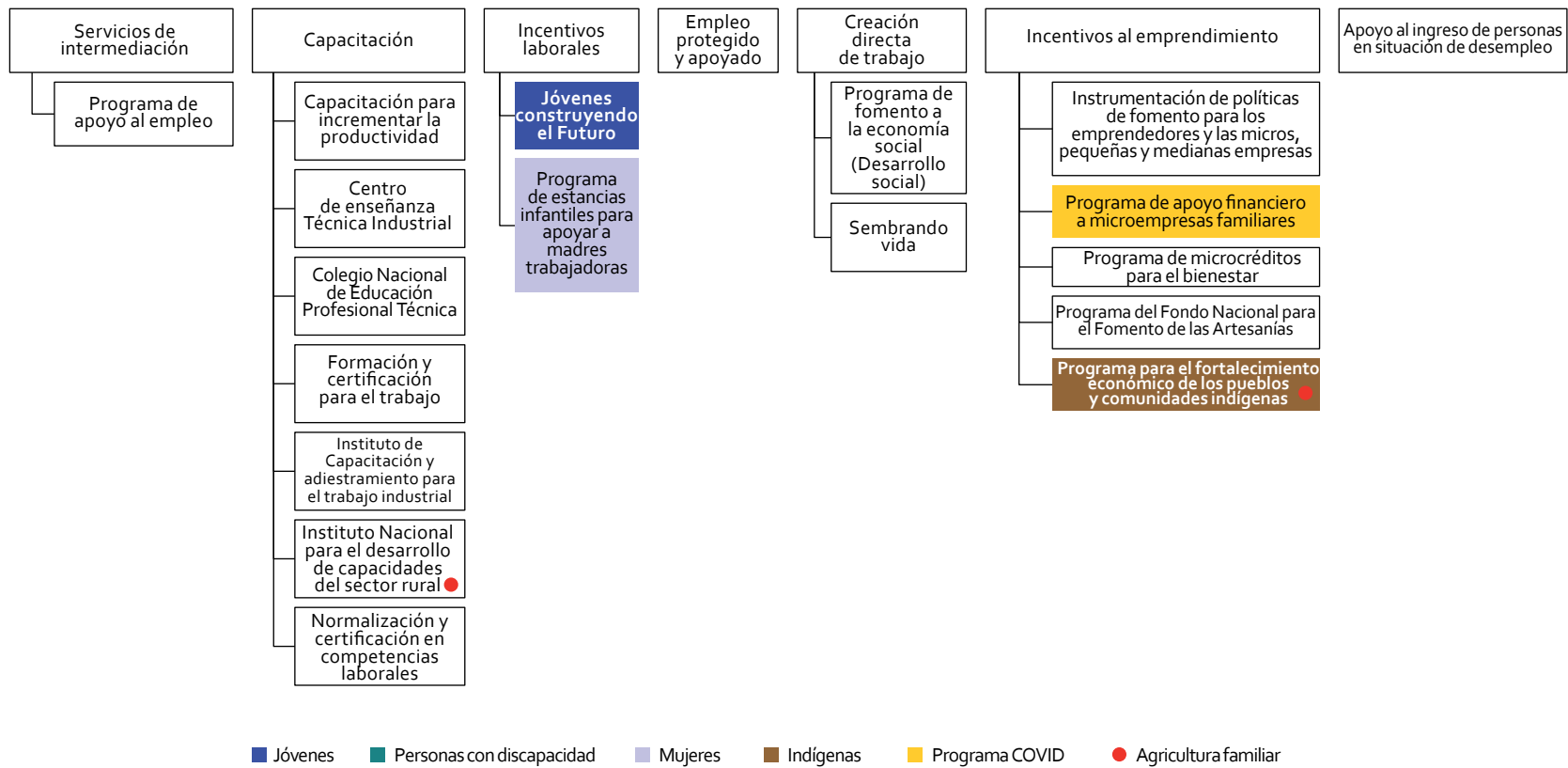
Gráfico 32
México: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Hacienda y Crédito Público y OIT.

México retornó a sus niveles de gasto en políticas laborales prepandémicos, pasando de un 0,42% en 2020 a un 0,23% del PIB en 2021, levemente superior al 0,21% de 2019 (véase el gráfico 32). Esta caída está explicada principalmente por el cierre del programa “Apoyo Financiero para Microempresas Familiares”. Cabe mencionar que el programa “Sembrando Vida” aún mantiene sus niveles de gasto para 2021.

Diagrama 12
México: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

K. Panamá

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

La política laboral en Panamá es implementada por diversas entidades no ministeriales y ministeriales. Entre estas últimas se destaca el Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) que implementa diversos programas como el “Programa de Apoyo a la Inserción Laboral” (PAIL) que busca facilitar la inserción laboral de jóvenes desertores del sistema educativo, jóvenes en riesgo social, mujeres jóvenes jefas de hogar, desempleados y trabajadores informales; “PROJOVEN” que otorga servicios de orientación vocacional, pasantías laborales y tutorías, y la Bolsa de Empleo pública entre otros. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) implementa también programas laborales como “Padrino Empresario”. Además, el Servicio Nacional de Discapacidad (SENADIS) está encargado de implementar programas de inserción laboral para las personas en situación de discapacidad y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) implementa políticas destinadas a la inclusión laboral de las mujeres mediante la creación de unidades productivas.

La principal institución en el ámbito de capacitación es el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH) creado en 2006, organismo rector del Estado panameño en materia de formación profesional, capacitación laboral y capacitación en gestión empresarial. El gasto de esta institución se ubicó en 0,06% del PIB en promedio entre los años 2014 y 2019, siendo este el mayor referente de las políticas del mercado del trabajo en Panamá entre los años ya mencionados. El INADEH ha exhibido una tendencia creciente en la cantidad de personas inscritas en sus programas de capacitación, siendo estas principalmente mujeres, como también en la cantidad de egresados desde 2014 a 2018 (OIT, 2020f).

Cabe mencionar que, para el resto de los programas estudiados, el gasto de estos fue mucho menor. Se destaca el programa “Padrino Empresario”, dirigido a jóvenes de entre 15 a 17 años en situación de riesgo social. En este los jóvenes reciben capacitación laboral para el empleo en una empresa patrocinadora para acceder a un puesto de trabajo y las empresas se ven beneficiadas mediante la deducción de impuestos a los pagos realizados a los participantes. El MIDES también implementa el programa “Red de oportunidades” que entrega transferencias monetarias a la población en situación de pobreza condicionada al uso de servicios públicos y la participación en actividades orientadas a la inclusión productiva (Cecchini, Holz y Rodríguez, 2020). Este programa no fue incorporado en el estudio a pesar de contar con algunos elementos de política laboral como lo son las capacitaciones, pues es dirigido a población vulnerable.

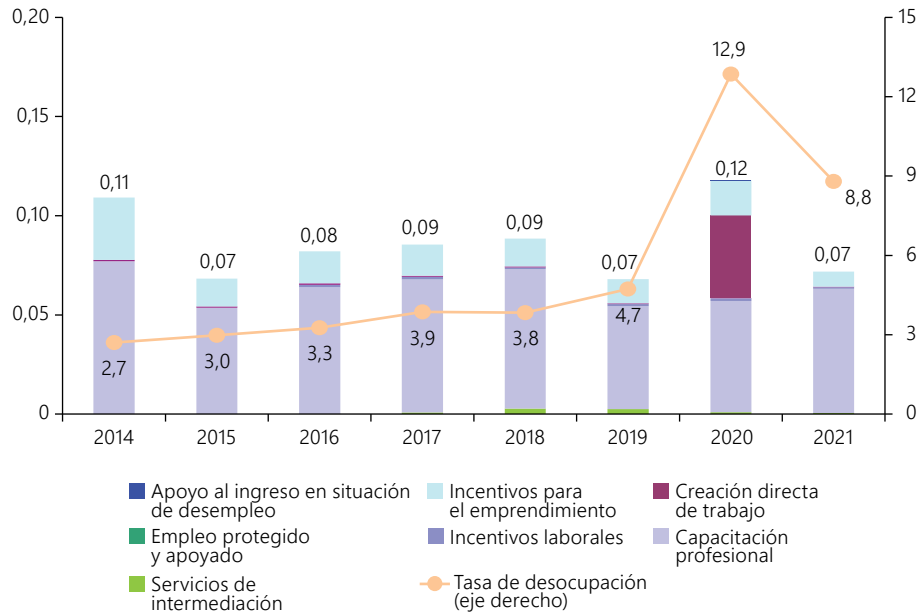
En el periodo observado entre 2014 y 2019 el gasto promedio en políticas del mercado de trabajo en Panamá ascendió a 0,09% del PIB. Este gasto se concentra en las dos instituciones descentralizadas, el INADEH y la AMPYME. El gasto en políticas laborales en el país se compone principalmente de la categoría de capacitación, seguido en menor medida por la categoría de incentivos al emprendimiento. Cabe destacar que Panamá es el país con el menor gasto en políticas laborales a nivel regional.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

Panamá es también el país que menos aumentó su gasto en políticas laborales como respuesta frente a la pandemia: desde 0,07% del PIB en 2019 a 0,12% en 2020 (véase el gráfico 33). El plan “Panamá Solidario” no fue considerado en este estudio como una política laboral, pues priorizaba criterios de vulnerabilidad social por sobre los laborales.

Para enfrentar la pandemia, en Panamá se desarrolló un plan multidimensional de auxilio económico y subsistencia que buscaba mitigar los efectos causados por el confinamiento y distanciamiento social generado por el COVID-19. Se implementó el programa “Recuperando mi Barrio” que buscaba generar empleo utilizando mano de obra local para la rehabilitación y remozamiento de los edificios e infraestructura pública. El gasto de este programa fue de 0,04% del PIB en 2020.

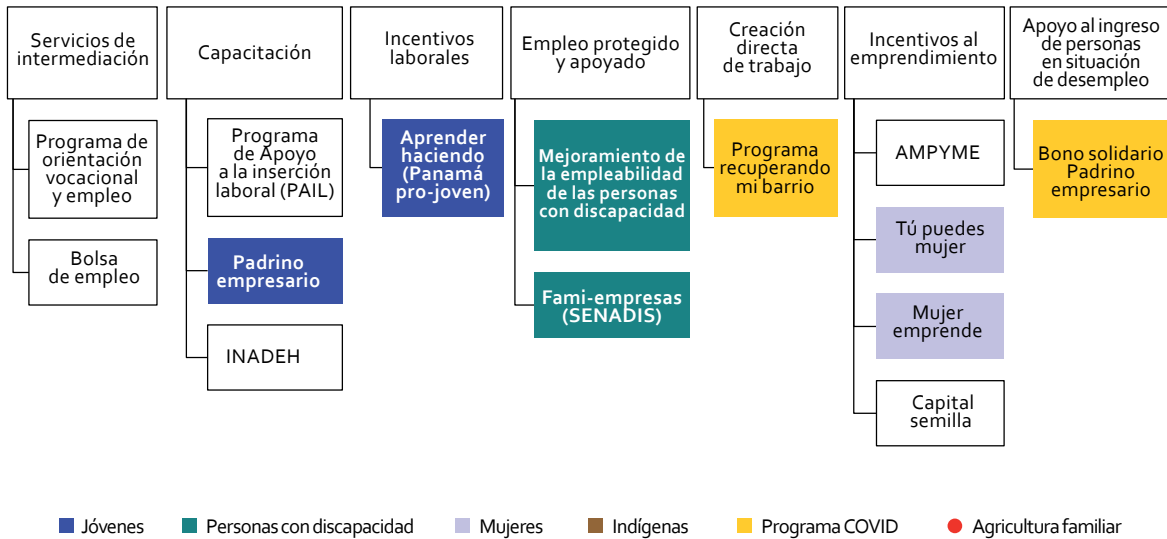
Gráfico 33
Panamá: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Ministerio de Economía y OIT.

En el año 2021, Panamá regresó a sus niveles de gasto prepandémicos pasando de un 0,12% en 2020 a un 0,07% del PIB en 2021, explicado por el cierre del programa "Recuperando Mi Barrio". No se observan mayores diferencias con la estructura del gasto prepandémico.

Diagrama 13
Panamá: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020



Fuente: Elaboración propia.

L. Paraguay

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

La principal institución a cargo de implementar políticas de mercado del trabajo en el Paraguay es el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), creado en 1971 y a cargo del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social, institución responsable de implementar las políticas definidas por el Poder Ejecutivo en materia de empleo y de funcionamiento del mercado laboral y del cual también depende el Viceministerio de Empleo y Seguridad Social. Por su parte, la Dirección General de Empleo (DGE) del Viceministerio de Empleo y Seguridad Social es la instancia que tiene como misión diseñar, ejecutar y supervisar la política de empleo en el país. El SNPP entrega cursos de capacitación a distintos grupos de la población a nivel nacional y su gasto representó 0,06% del PIB entre 2014 y 2019.

Además, el "Sistema de formación y capacitación laboral" (SINEFOCAL), tiene como objetivo apoyar la inserción laboral mediante la capacitación y certificación de competencias laborales como también la capacitación a micro y pequeñas empresas. El gasto ejecutado de dicho programa representó 0,02% del PIB entre 2014 y 2019.

En la categoría de incentivos para el emprendimiento se destaca el programa "Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible" (PRODERS) que entrega asistencia técnica y financiera a comunidades en situación de pobreza en las zonas rurales, y que tiene como objetivo crear y fortalecer unidades productivas. Este programa cuenta con financiamiento del Banco Mundial y su gasto representó en promedio 0,04% del PIB durante el período 2014-2019. El programa contiene además elementos integrales tales como la transferencia tecnológica, capacitaciones agrícolas, transferencias monetarias, monitoreo y evaluación para el fomento de la agricultura familiar. Este programa considera además la vulnerabilidad de las mujeres en el sector agrícola como también los desafíos ambientales para el desarrollo sostenible.

El programa "Tenonderá", que forma parte del programa "Tekoporá", apunta a la creación de microempresas para grupos familiares en situación de pobreza mediante el financiamiento de una idea de negocio y capacitación para su manejo. El gasto de dicho programa representó 0,01% del PIB entre 2014 y 2019.

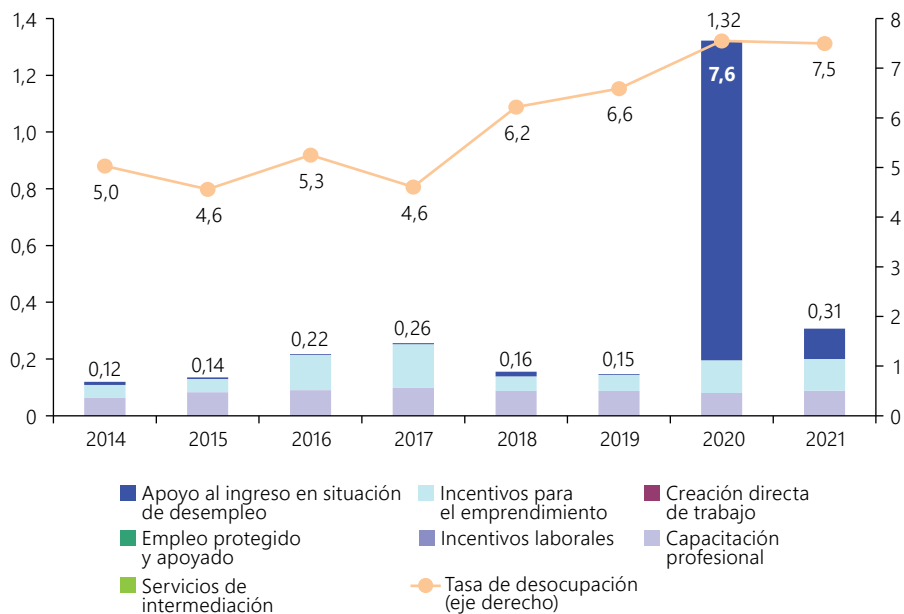
Con respecto a la categoría de apoyo a los ingresos de las personas en situación de desempleo, en el Paraguay existe el programa "Asistencia a pescadores", que consiste en una transferencia monetaria a personas en situación de vulnerabilidad que se dedican exclusivamente a actividades pesqueras de carácter artesanal en momentos de veda. Para poder acceder a dicho beneficio los trabajadores deben estar registrados en el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Durante el período 2014-2019, el Paraguay gastó en promedio un 0,17% del PIB en políticas del mercado del trabajo. El grueso del gasto asociado a estas políticas se concentra en las categorías de capacitación e incentivos al emprendimiento con un gasto de 0,08% del PIB, respectivamente.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

El gasto en políticas laborales aumentó de 0,15% en 2019 a 1,32% del PIB en 2020 (véase el gráfico 34). Este aumento se explica principalmente por la implementación de dos programas de transferencias monetarias dirigidas a trabajadores con el objetivo de apoyar sus ingresos. Por un lado, se encuentra el "Subsidio frontera" que representó 0,5% del PIB y apuntó a proteger el ingreso de trabajadores y comerciantes que fueron afectados por la pandemia, que en ese momento habitaban en zonas fronterizas con la Argentina, mediante una transferencia equivalente al 50% del salario mínimo legal. Por otra parte, el programa "Pytyvo" y "Pytyvo 2.0" buscó apoyar los ingresos de trabajadores formales e informales durante la pandemia, con transferencias monetarias también equivalentes al 50% del salario mínimo legal, el cual se podía solicitar hasta 4 veces dentro del plazo del programa. El gasto de dicho programa fue de 0,42% del PIB. Es relevante destacar que ambos programas no fueron implementados al mismo tiempo, de hecho, la suspensión del programa "Pytyvo 2.0" implicó la implementación del programa "Subsidio frontera".

Gráfico 34
Paraguay: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)

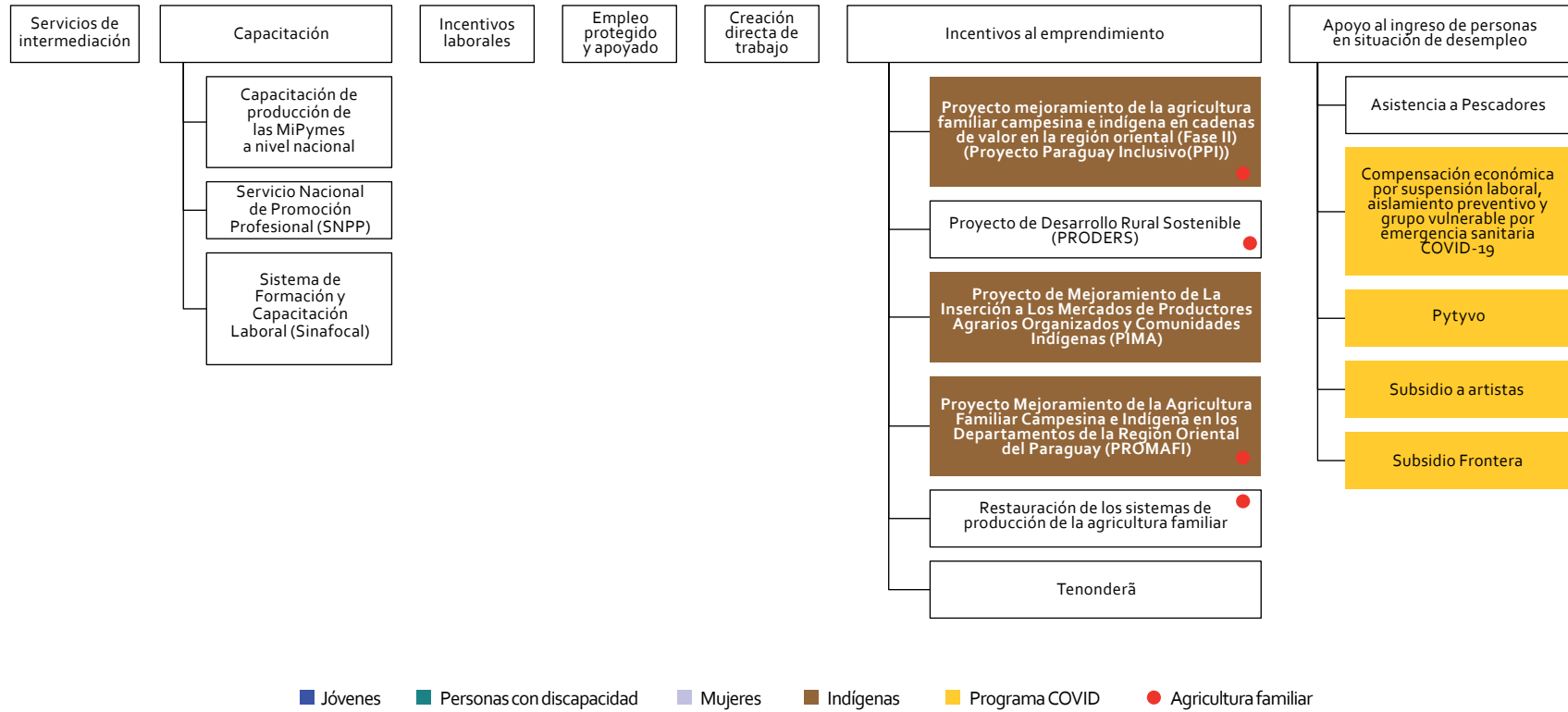


Fuente: Elaboración propia, sobre la base del portal de la Subsecretaría de Estado de Economía del Paraguay y OIT.

En comparación con otros países de la región, el esfuerzo fiscal del Paraguay para enfrentar la crisis causada por la COVID-19 ha sido importante. Las medidas tomadas representan un esfuerzo muy significativo en un país que tiene ingresos fiscales bajos en proporción al PIB y un elevado grado de informalidad.

Para el año 2021 se observa una fuerte caída en el gasto en políticas laborales, el cual alcanzó el 0,31% del PIB. Esta caída se explica principalmente por el cierre de los programas "Subsidio Frontera" y "Pytyvo". Sin embargo, el gasto se mantiene por encima de los niveles prepandémicos, dado el aumento en el gasto en programas "PIMA" y "Capacitación de MiPymes a Nivel Nacional".

Diagrama 14
Paraguay: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

M. Perú

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

Para el caso del Perú, los programas de mercado laboral de mayor envergadura son aquellos relacionados con el ámbito rural. Uno de estos corresponde al programa “Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado”, creado en 2014 y a cargo de la Dirección General de Desarrollo Agrícola y Agroecología. Este busca mejorar el acceso a los mercados de los productores que participan de la agricultura familiar a través de asistencia técnica y capacitación. El gasto promedio del programa alcanzó 0,07% del PIB entre 2014 y 2019.

Otro programa de gran relevancia en el Perú es el denominado “Haku Wiñay/Noa Jayatai (Vamos a crecer)”, que se implementa en el año 2013 y que busca desarrollar las capacidades productivas en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema en los poblados rurales mediante capacitaciones. El gasto promedio de este programa entre 2014 y 2019 se ubica en 0,03% del PIB.

También se destaca el “Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural” de incentivos al emprendimiento, y que busca contribuir a la mejora de oportunidades económicas productivas de los pequeños y medianos productores agrarios en las zonas rurales mediante el financiamiento de proyectos de inversión de menor grado de desarrollo económico. Este programa representó 0,07% del PIB en promedio para los años 2014-2019.

En esta misma categoría, otro programa de importancia es “Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible” (PIRDAIS) que representó en promedio el 0,03% del PIB entre 2014 y 2019. Este programa busca proveer una alternativa de desarrollo integral y sostenible para las familias rurales en las zonas de influencia cocalera mediante la promoción de la inversión, la formalización y titulación de predios rurales, la capacitación y asistencia técnica, entre otros.

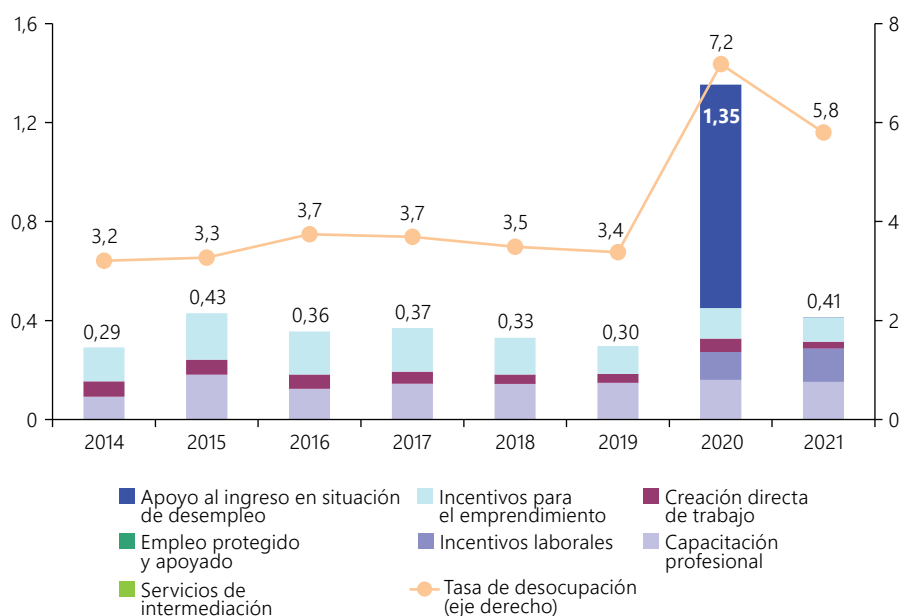
En lo correspondiente a la creación directa de trabajo se destaca el programa “Trabaja Perú”, el cual entre 2014 y 2019 representó en promedio un 0,05% del PIB. Este programa busca generar empleo temporal para la población en situación de pobreza, pobreza extrema o afectada parcial o íntegramente por desastres naturales o por emergencias mediante el cofinanciamiento o financiamiento de proyectos de infraestructura básica, social y económica, intensiva en mano de obra no calificada.

El gasto en políticas laborales entre los años 2014-2019 alcanzó 0,35% del PIB en promedio. Este porcentaje está concentrado en las categorías de incentivos al emprendimiento y capacitación, las cuales representaron en promedio para 2014-2019, 0,16% y 0,14% del PIB, respectivamente.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

En el Perú el gasto en políticas laborales en un punto del PIB aumentó entre 2019 y 2020 llegando a 1,35% del PIB (véase el gráfico 35). Este crecimiento viene explicado principalmente por la aplicación de transferencias monetarias a hogares vulnerables de trabajadores independientes, así como a hogares en el ámbito urbano. Ambas transferencias fueron categorizadas como apoyo al ingreso en situación de desempleo dada la imposibilidad para los trabajadores de realizar sus labores con normalidad debido a la pandemia. Estas transferencias significaron un gasto de 0,92% del PIB en 2020, explicando en gran parte la variación encontrada entre los años mencionados. Finalmente, se menciona el programa “Recuperemos el empleo formal”, implementado en diciembre de 2020, que consiste en un subsidio laboral a las empresas reduciendo el costo de contratación para incentivar el retorno de los trabajadores bajo suspensión de labores y la formalización laboral y cuya ejecución en 2020 alcanzó 0,1% del PIB.

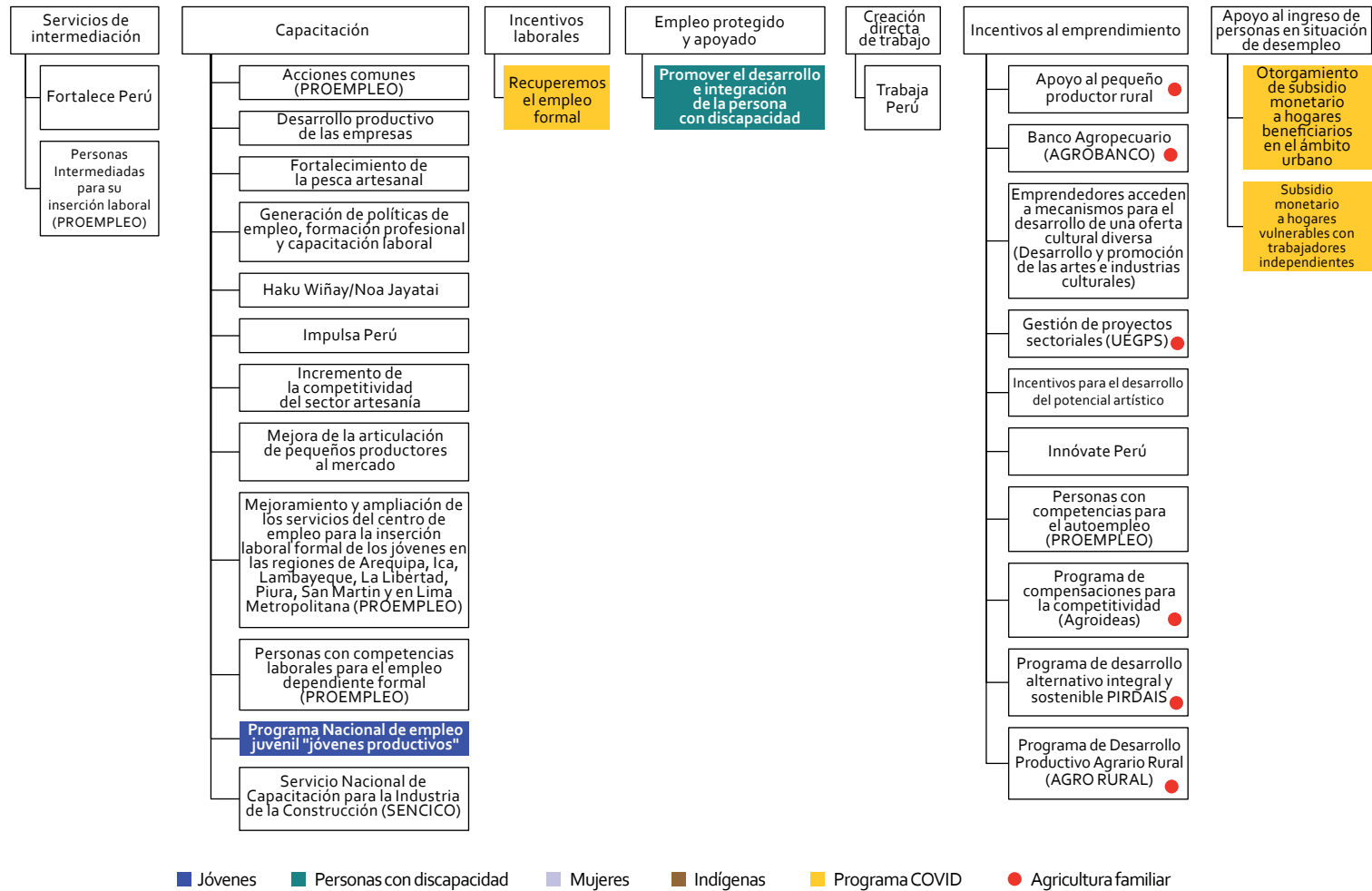
Gráfico 35
Perú: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de portales de transparencia y Ministerio de Economía y OIT.

Para el año 2021 se observa una fuerte caída en el gasto, llegando a un 0,41% del PIB (véase el gráfico 35). Esta caída se explica por el cierre del programa "Subsidios monetarios". Por otra parte, el leve aumento comparado con los niveles prepandémicos viene explicado por el programa "Recuperemos el Empleo Formal", programa COVID en ejecución durante 2021.

Diagrama 15
Perú: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

N. República Dominicana

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

Las políticas del mercado laboral desarrolladas en la República Dominicana son implementadas por diversas instituciones ministeriales y no ministeriales. Entre estas últimas se destaca el Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), organización autónoma del Estado que busca impulsar la promoción social de los trabajadores a través de formación académica y técnica y el Instituto Agrario Dominicano que está a cargo de la dotación, distribución y titulación de tierras y de apoyar la producción en el ámbito de la agricultura familiar. Ambas instituciones representaron el grueso del gasto en políticas laborales durante 2014-2019. Existen a su vez instituciones ministeriales encargadas de implementar políticas laborales como el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación que está encargado de entregar formación técnico-profesional a adolescentes, el de Industria y Comercio que está a cargo de programas de fomento y desarrollo de microempresas, el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de la Juventud.

Uno de los principales programas de lucha contra la pobreza en la República Dominicana es el Programa "Progresando con Solidaridad" (PROSOLI). Si bien este es un programa multidimensional que abarca el acceso a servicios de salud, educación, subsidios al consumo, transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas; existen elementos de seguridad alimentaria²⁵ que apuntan a la implementación de proyectos agropecuarios para la agricultura familiar, como también el fomento del microcrédito y de cooperativas para el desarrollo (OIT, 2016). Junto con ello existen elementos laborales como la capacitación y la intermediación laboral (OIT, 2016; Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Sin embargo, todos estos elementos del programa "PROSOLI" no fueron consideradas en este estudio²⁶ por no poder acceder al detalle de sus componentes a nivel del gasto.

Entre las políticas e instituciones encargadas de la implementación de políticas laborales más importantes en términos de gasto se encuentra la "Industria Nacional de la Aguja", entidad bajo la dependencia del Ministerio de Industria, Comercio y MIPYMES. Ofrece servicios de formación técnica profesional en el área de vestuario como fomento a la creación de microempresas a mujeres dominicanas. Además, el Ministerio de Educación implementa el programa de "Educación laboral" que ofrece capacitaciones en oficios a jóvenes mayores de 14 años. Cabe destacar el programa "Juventud y Empleo", que es financiado parcialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial en conjunto con el gobierno, que desarrolla acciones de capacitación laboral y ofrece una primera experiencia laboral mediante pasantías a jóvenes de bajos ingresos.

En la República Dominicana se gastó en promedio 0,14% del PIB en políticas laborales entre 2014-2019, el cual está compuesto principalmente por las categorías de incentivos al emprendimiento (0,05% del PIB) y capacitación (0,09% del PIB) (véase el gráfico 36). Dicha estructura de gasto es el reflejo de la estructura institucional en el desarrollo e implementación de políticas laborales, en la cual el gasto viene explicado por las instituciones no ministeriales anteriormente descritas. Si bien no se observan tendencias claras del gasto en políticas laborales en la República Dominicana, cabe destacar que ha existido una reducción en la tasa de desempleo desde 2015.

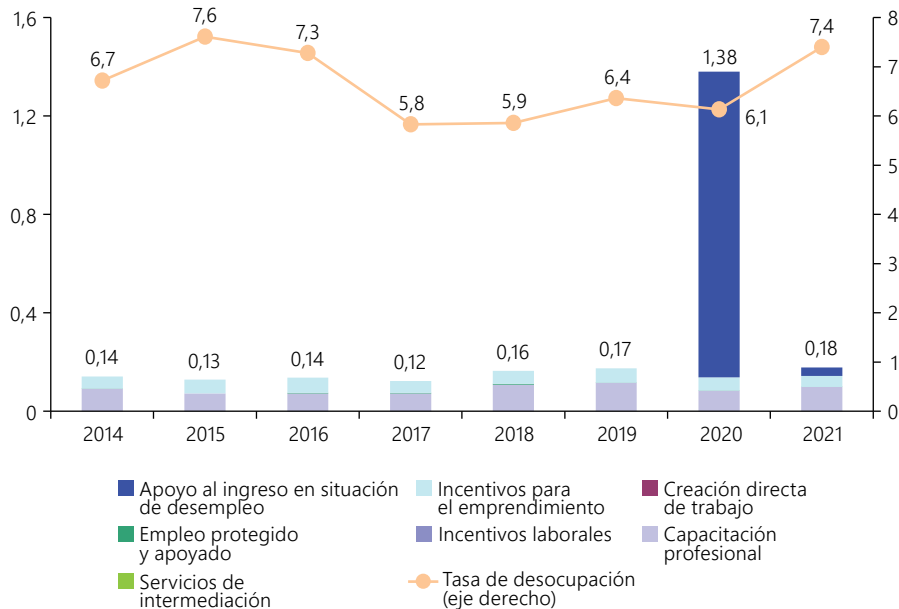
²⁵ Para un análisis y evaluación del programa "PROSOLI" en materia de seguridad alimentaria véase el informe Representación de FAO en la República Dominicana de 2017.

²⁶ Para consultar los montos de gasto y destinatarios del programa "PROSOLI", consúltese la base de programas sociales de la División de Desarrollo Social. Disponible en línea <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=91>.

2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

En la República Dominicana aumentó fuertemente el gasto en políticas laborales como respuesta a la crisis causada por la pandemia, desde 0,17% en 2019 a 1,38% del PIB en 2020 (véase el gráfico 36). Esto fue impulsado por dos programas de apoyo al ingreso en situación de desempleo, los cuales representaron 1,24% del PIB en 2020. A su vez el gasto en la categoría de capacitación se redujo desde 0,11% en 2019 a 0,08% del PIB en 2020.

Gráfico 36
República Dominicana: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
(En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



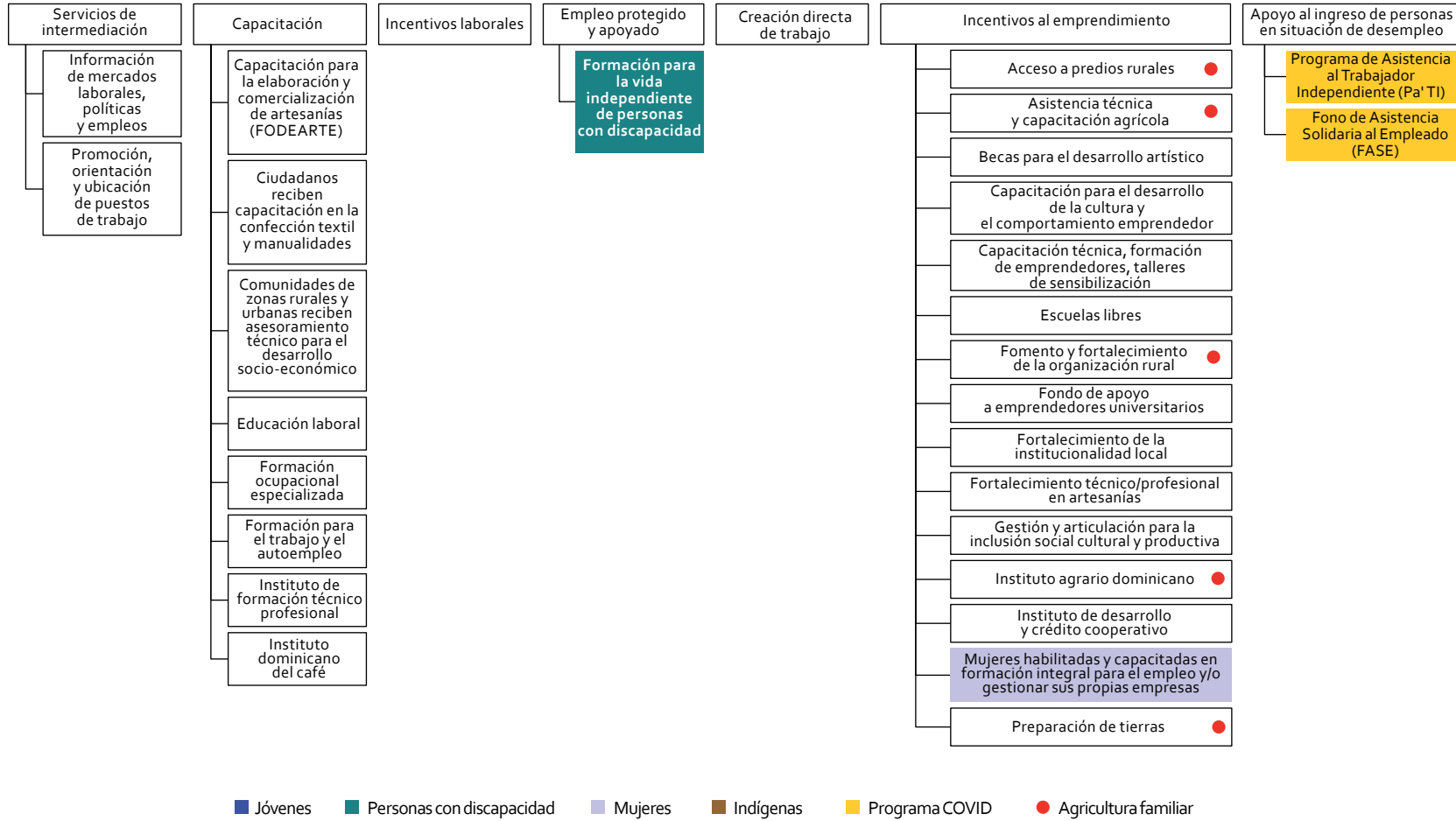
Fuente: CEPAL, sobre la base de información de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES) del Ministerio de Hacienda y OIT.

Entre los programas impulsados en 2020 se puede mencionar el "Fondo de asistencia solidaria al empleado" (FASE), que busca apoyar los ingresos de los trabajadores del sector formal cuyas labores hubieren experimentado suspensión producto de la pandemia. La transferencia monetaria equivalía a 70% del salario normal y cubría valores que iban desde \$5,000 a \$8,000 (88 a 141 dólares). La ejecución del programa FASE equivalió al 1,1% del PIB de 2020.

Otro programa implementado durante la pandemia fue el "Programa de asistencia al trabajador independiente" (Pa'Ti), el cual es similar al FASE, pero con foco particular hacia los trabajadores independientes (OIT, 2020e) a quienes se les entregaba una transferencia monetaria de RD\$ 5,000 (88 dólares). Los egresos de dicho programa equivalieron a 0,2% del PIB en 2020.

Para el año 2021, los niveles de gasto con relación al PIB regresaron a sus niveles prepandémicos, pasando de un 1,38% en 2020 a un 0,18% del PIB en 2021, lo que se explica principalmente por el cierre de los programas implementados durante la pandemia antes mencionados ("Pa'Ti" y "FASE"). No se observan otros cambios significativos en la estructura del gasto.

Diagrama 16
República Dominicana: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

O. Uruguay

1. Principales instituciones y programas del mercado laboral

La política laboral en el Uruguay es implementada por una gran cantidad de instituciones, incluyendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad social, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Educación y de Desarrollo Social como también instituciones no ministeriales como el Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto Nacional de Cooperativismo, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional de Empleo y Formación profesional.

Una de las principales políticas laborales que se puede reconocer en el caso uruguayo es el “Subsidio por Desempleo” creado en 1981. Su administración está a cargo del BPS pero el diseño es responsabilidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Dean, 2016). Este otorga un subsidio mensual a los trabajadores en situación de desempleo por despido, por reducción de la jornada de trabajo o por suspensión temporal. Los egresos del BPS vinculados al seguro de desempleo representaron en promedio 0,46% del PIB entre los años 2014-2019.

Otro programa digno de mencionar es “Uruguay Trabaja” que busca mejorar las competencias de las personas para su incorporación al mercado laboral y/o la reinserción educativa de los participantes, a través del desarrollo de tareas de valor público y de capacitaciones y talleres específicos. Este programa está dirigido a personas en situación de desempleo por períodos mayores a dos años, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad en las cuales se realizan trabajos temporales de 30 horas semanales hasta nueve meses (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). La ejecución de dicho programa representó 0,02% del PIB en promedio para los años 2014-2019.

En el Uruguay, el gasto promedio en políticas laborales entre 2014 y 2019 fue de 0,58% del PIB, siendo uno de los más altos a nivel regional (véase el gráfico 37). Su composición se concentra en la categoría de apoyo al ingreso en situación de desempleo. Otras categorías relevantes, pero en menor magnitud en relación con el PIB, son las de capacitación (con un gasto de 0,02% del PIB) y de incentivos laborales (0,02% del PIB). Cabe destacar que en el periodo 2014-2019 existió un incremento en el gasto asociado a las políticas laborales explicado principalmente por los egresos del seguro de desempleo, lo que refleja la respuesta institucional frente al incremento en la tasa de desocupación que experimentó el Uruguay en dicho período.

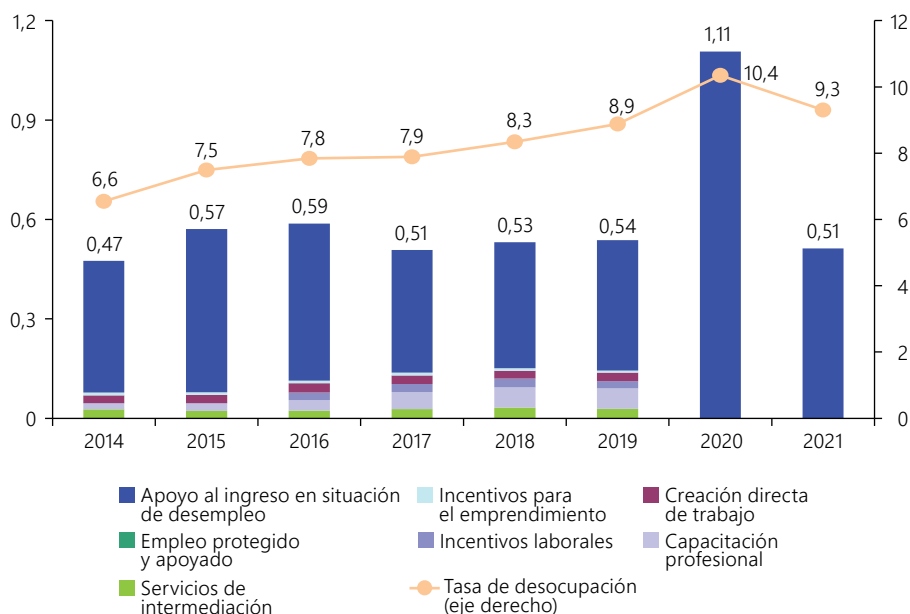
2. Respuesta frente al COVID-19 y proceso de recuperación

En el Uruguay, la principal respuesta fue modificar y flexibilizar su seguro de desempleo. Entre los cambios se encuentran: la creación de un régimen especial de subsidio por desempleo parcial por la emergencia sanitaria, las modificaciones sobre los montos mínimos y máximos y la aplicación del régimen especial a trabajadores que hubiesen agotado su cobertura por el régimen general de subsidio por desempleo. Esto elementos contribuyeron a amortiguar los efectos de la pandemia en el empleo formal, ya que desde marzo a julio más de un 25% de los asalariados privados formales fueron enviados al seguro de desempleo por motivo de suspensión o reducción de la jornada laboral (OIT, 2020c).

En 2020, en el Uruguay hubo un aumento de los destinatarios del seguro de desempleo de 145% con respecto al año anterior, pasando de 45.364 a 111.010 destinatarios mensuales promedio entre 2019 y 2020, alcanzando su máximo en abril de 2020 con un récord de 185.000 destinatarios, representando un 10% de la población económicamente activa (CEPAL, 2021a). A su vez, el gasto en el seguro de desempleo se duplicó alcanzando 1,10% del PIB en 2020.

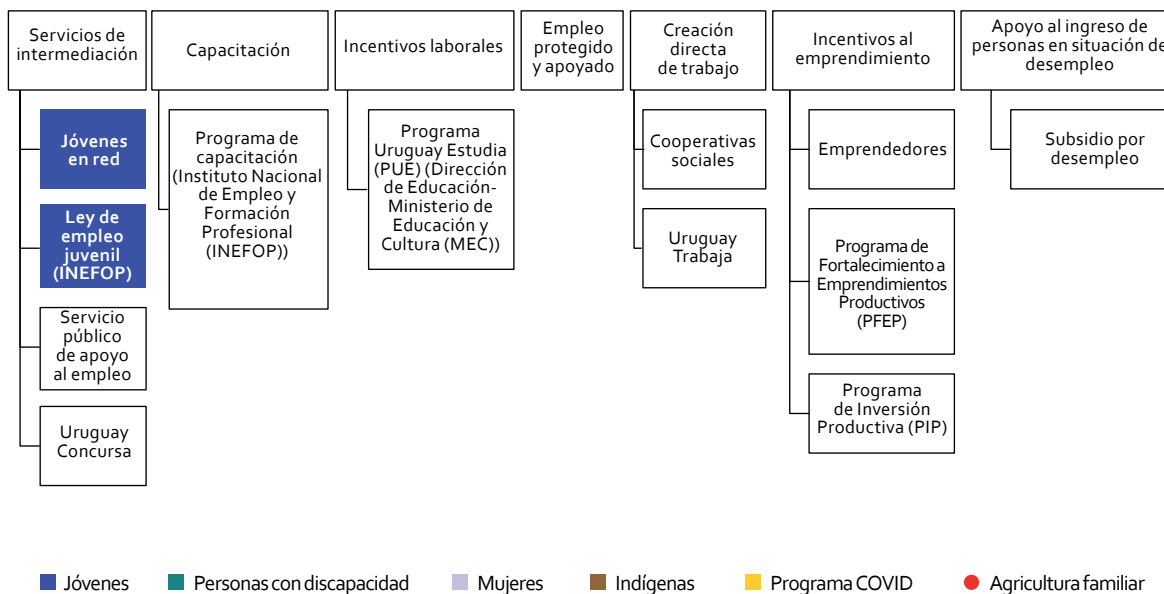
En 2021, el gasto en políticas laborales se vio drásticamente reducido, llegando a un 0,51% del PIB (véase el gráfico 37). La cantidad de destinatarios del seguro de desempleo también se redujo, pasando a 55.311 destinatarios mensuales.

Gráfico 37
Uruguay: gasto en políticas del mercado laboral, según categorías y tasa de desocupación, 2014-2021
 (En porcentajes del PIB y porcentajes de la fuerza de trabajo)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos solicitados a fuentes gubernamentales y OIT.

Diagrama 17
Uruguay: mapa de los programas del mercado laboral, según categorías, 2020-2021



Fuente: Elaboración propia.

V. Reflexiones finales

Después de casi tres años de pandemia y ahora con el conflicto armado entre la Federación de Rusia y Ucrania, las proyecciones no son alentadoras: el planeta enfrenta en muchos países un fenómeno inflacionario por diferentes razones (disrupciones en las cadenas de suministros, alza de fletes y exceso de demanda) que sin duda afectará la recuperación proyectada. Antes del surgimiento del conflicto armado, se pensaba que las economías desarrolladas serían las únicas que en 2022 retomarían la trayectoria de crecimiento económico registrada antes de la pandemia, mientras que para los países en desarrollo estas proyecciones eran inferiores al período prepandemia (FMI, 2022). En el caso de América Latina y el Caribe, la CEPAL proyectaba una tasa de crecimiento del PIB para 2022 del 2,1% (CEPAL, 2022a), que sin duda se verá afectada a la baja (Bárcena, 2022). Para las economías avanzadas, en cambio, las proyecciones para 2022 se redujeron a 3,3% (FMI, 2022).

En 2021, nuevamente quedaron de manifiesto “las asimetrías existentes entre las economías desarrolladas y las economías emergentes y en desarrollo en lo que respecta a su capacidad de respuesta tanto para implementar políticas encaminadas a mitigar los efectos sanitarios, económicos y sociales de la crisis como para impulsar una recuperación sostenible” (CEPAL, 2022a, pág. 11). Los apoyos fiscales y una política monetaria laxa fueron la tónica en las economías avanzadas, mientras que en las economías emergentes y en desarrollo la tendencia fue a reducir el gasto público en 2021 y elevar las tasas de interés, en un contexto donde existe un menor espacio fiscal y una inflación elevada. Los presupuestos aprobados para 2021 en la región buscaron claramente reducir sus déficits fiscales poniendo el foco en la sostenibilidad fiscal y en el manejo de la deuda pública.

En ese contexto, el presente trabajo de cuantificación del gasto en políticas laborales para 15 países de América Latina permite analizar el alcance de estas. La CEPAL hasta ahora había puesto el foco en el monitoreo de la política fiscal (en sus publicaciones como el Panorama Fiscal y estadísticas de ingresos tributarios) y de los niveles de gasto social (en el Panorama Social de América latina). Este estudio presenta la metodología utilizada, las fuentes usadas para mapear y cuantificar el gasto en programas públicos dirigidos al mercado del trabajo.

El análisis comparado de las estructuras laborales en Europa y América Latina confirma que nuestra región se caracteriza por una baja participación laboral femenina (58% en América Latina contra 70% en la Unión Europea), una gran proporción de jóvenes que no estudia ni está inserto en el mundo laboral (23% en América Latina contra 10% en la Unión Europea), una gran proporción de personas con empleos

vulnerables, es decir autoempleo o empleo familiar auxiliar (30% en América Latina contra 10% en la Unión Europea), y gran proporción de informalidad (53% en América Latina contra 14% en la Unión Europea).

Con respecto a las políticas del mercado de trabajo, los principales hallazgos de este estudio son los siguientes:

- El gasto público en políticas laborales en América Latina, en promedio para los años 2014-2019, representaba 0,35% del PIB, principalmente concentrado en tres categorías de política: capacitación profesional, apoyo al ingreso en situación de desempleo e incentivos al emprendimiento. En contraste, en los países europeos el gasto público alcanzaba 1,6% del PIB durante el mismo período concentrado principalmente en la categoría de apoyo a los ingresos en situación de desempleo y servicios de intermediación.
- La respuesta de los países frente a la crisis económica provocada por la pandemia de COVID-19 implicó que el gasto en políticas laborales aumentara en todos los países de América Latina alcanzando 0,96% del PIB en 2020. Esta respuesta se desplegó a través de la ampliación de programas ya existentes y de la creación e implementación de programas nuevos esencialmente en la categoría de apoyo al ingreso en situación de desempleo.
- Sólo cinco países de América Latina de los 15 bajo estudio tienen algún seguro de desempleo o cuentas individuales de ahorro por desempleo. En todos los casos, los países flexibilizaron y ampliaron los sistemas en 2020.
- En los países de la OCDE el gasto en políticas laborales fue mucho más extenso a través de los sistemas de seguro de desempleo llegando en 2020 a 2,45% del PIB (en contraste con 0,96% del PIB para los países de América Latina).
- Finalmente, en todos los países de América Latina, para el año 2021 el gasto público en políticas laborales se redujo con respecto al año anterior, llegando a cifras similares o menores a 2019, con la excepción de Chile que aumenta con respecto a 2020.

Las políticas del mercado de trabajo constituyen un instrumento para impulsar la recuperación laboral y sentar las bases para un crecimiento inclusivo. La universalización y sostenibilidad de los sistemas de protección social deben ser elementos centrales para el desarrollo a mediano plazo. Contar con sistemas de seguridad social que apunten a la universalidad y suficiencia permite a los países disponer de herramientas de alta efectividad para hacer frente a los futuros desastres económicos y sanitarios que puede enfrentar la región, pudiendo otorgar una respuesta relativamente rápida y que contemple la suficiencia de las prestaciones.

La cuantificación continua del gasto en políticas laborales es fundamental para analizar los esfuerzos de los países y asegurar la integración de la población más vulnerable a los mercados laborales formales, especialmente después de la pandemia. Si bien la metodología de la Unión Europea aplicada en este estudio constituye una herramienta útil para aproximarse al análisis de las políticas laborales de la región, presenta algunas dificultades al ser implementada en América Latina. Una de ellas es la identificación del gasto de cada programa: algunos programas pesquisados no cuentan con un gasto asociado. Esto se debe a que muchas veces el programa está agrupado junto a otras categorías presupuestales haciendo imposible su identificación.

El escenario económico actual plantea grandes desafíos para los mercados laborales de la región, ya que la recuperación laboral ha estado rezagada en relación con la recuperación de la producción y tanto la contracción del gasto público como las medidas monetarias más restrictivas pueden poner un freno a la recuperación de los mercados laborales y la creación de empleos formales. Así, debido al menor espacio fiscal y a una reorientación de las políticas laborales, lo que se observa es que los programas implementados en 2020 destinados a apoyar los ingresos de las personas desocupadas no se extendieron en 2021, a la vez que el foco de las políticas laborales se orienta hacia programas de subsidios para la contratación laboral destinados a grupos específicos de la población (mujeres y/o jóvenes) y a sectores productivos específicos (especialmente, las PYMES).

Bibliografía

- Abramo, L. (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", *Serie de Políticas Sociales*, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, N° 155, (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Asenjo, A. y C. Pignatti (2019), "Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options", Research Department Working Paper, N° 49.
- Barba, C. (2021), *El régimen de bienestar mexicano: Inercias, transformaciones y desafíos*, *Estudios y Perspectivas*-Sede Subregional de la CEPAL en México, N° 191, Ciudad de México, CEPAL, 15 de junio.
- Bárcena, A. (2022), "Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania", Santiago, Chile, CEPAL, pág. 10.
- BID/CEPAL (Banco Interamericano de Desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Evaluación de los efectos e impactos causados por la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras*, CEPAL, mayo.
- CAIXA (2020), "Individual and consolidated Financial Statements, year 2020", Caixa Econômica Federal, pág. 123.
- Casanova, F. (1999), "Reformas recientes de los sistemas y políticas de formación en los países de América Latina y el Caribe", *OIT*.
- Cecchini, S., R. Holz y A. Rodríguez (2020), *La matriz de la desigualdad social en Panamá*, serie Políticas Sociales N° 236 (LC/TS.2020/121), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de La CEPAL N°111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- _____ (2022b), *Panorama social de América Latina 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- _____ (2021a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021*, (LC/PUB.2021/10-P/Rev.1), Santiago.
- _____ (2021b), "La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad", *Informe Especial COVID-19*, N° 11, Santiago, julio.
- _____ (2021c), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.

- _____ (2021d), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", N° 9, Santiago.
- _____ (2021e), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- _____ (2019), *Panorama Social de América Latina 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- _____ (2015), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe*, (LC/L.3951), Santiago.
- _____ (2002), *Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil*, Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, 1 de diciembre.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina/Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: políticas de protección de la relación laboral y de subsidios a la contratación durante la pandemia de COVID-19*, N° 25 (LC/TS.2021/163), Santiago.
- _____ (2014), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina/Organización Panamericana de la Salud) (2021), *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*, octubre, Santiago.
- Comisión Europea (2022), "European Network of Public Employment Services (PES)", *Annual Report*.
- _____ (2021a), "Labour market policy, Expenditure and participants Data 2019". Disponible [en línea] <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8425&furtherPubs=yes> [fecha de consulta: 31 de enero de 2022].
- _____ (2021b), "Monitoring Report on the Employment and Social Situation in the EU Following the Outbreak of the COVID-19 Pandemic".
- _____ (2018), *Labour market policy statistics Methodology 2018*, Luxembourg, Publications Office.
- _____ (2013), *Labour market policy statistics: Methodology 2013*, Luxembourg, Publications Office.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2020), *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México - Red de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (ReDeSoc)*, México.
- Consejo Nacional de Coordinación de políticas Sociales (2020), Reporte de monitoreo, Programa Nacional "Potenciar Trabajo".
- Contraloría General de la República (2021), "Actividades de especial seguimiento a recursos, Fondo de Mitigación de Emergencia Económica, Social y Ecológico FOME", Contraloría General de la República, pág. 53.
- Dean, A. (2016), "Análisis del seguro de desempleo en el Uruguay", *Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo* (LC/MVD/L.53).
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2021), "Informe de Finanzas Públicas. Cuarto trimestre 2020", Dirección de Presupuestos, pág. 129. Santiago.
- Erhel, C. (2020), *Les politiques de l'emploi*, Paris.
- Espejo, A. (2022), "Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional", *Documentos de Proyecto* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernández, J. P. (2012), "La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales", *Documento de Trabajo*, N° 96, CIPPEC.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2022), "World Economic Outlook, April 2022: War Sets Back The Global Recovery", Washington, DC, FMI.
- _____ (2022), "World Economic Outlook, October 2021: Recovery During A Pandemic", IMF. Disponible [en línea] <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021> (fecha de consulta: 26 de enero de 2022).
- Grisa, C. y E. Sabourin (2019), *Agricultura Familiar: de los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe: 2030-Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe - Documento N° 15*, Santiago, Chile, FAO.
- Güezmes, A., L. Scuro y N. Bidegain (2022), "Igualdad de género y autonomía de las mujeres en el pensamiento de la CEPAL", *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 353, 5 de enero.

- Holz, R., M. Huepe y M. Rangel (2022), "El futuro de las trabajadoras y los trabajadores afrodescendientes en América Latina en el marco del COVID-19 y la reconstrucción", Documentos de proyectos (LC/TS.2022/81) Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INSAFORP (2020), "Memoria de Labores 2019".
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2021), "Boletín Estadístico Número 25 Año 2020".
- Jurisdicción Especial para la Paz (2016), "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera".
- Llisterri, J. J. y otros (2014), "Educación técnica y formación profesional en América Latina".
- Lupica, C. (2015), "Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres", *serie Asuntos de Género* N° 125 (LC/L.3977), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maurizio, R. (2021), "Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual", *Serie Panorama laboral en América Latina y el Caribe*, septiembre.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social (2017), "Política Nacional de Empleo Decente".
- MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) (2021), "Anexo 2. Noveno informe mensual de seguimiento a la ejecución del Programa Proteger".
- _____(2020), "Impacto del COVID-19 sobre las tasas de pobreza de Costa Rica y rol mitigante del Bono Proteger".
- Observatorio del Mercado Laboral (2021), "Anuario Estadístico 2020 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".
- Observatório Nacional do Mercado de Trabalho (2021), "Boletim das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, 4º trimestre 2020".
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2021), "Active labour market policy measures to mitigate the rise in (long-term) unemployment, A summary of country responses to the OECD-EC questionnaire".
- _____(2021), "OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery". Disponible (en línea) https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2021_5a700c4b-en (fecha de consulta: 16 de agosto de 2021).
- OIT (2021a), "Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_823638/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 17 de enero de 2022).
- _____(2021b), "World Social Protection Report 2020-22: Social protection at the crossroads-in pursuit of a better future", septiembre.
- _____(2021c), "World Employment and Social Outlook: Trends, 2021", Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.
- _____(2020a), "Panorama Laboral 2020. América Latina y el Caribe", Disponible [en línea] http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_764630/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 19 de agosto de 2021).
- _____(2020b), "Skills Development and Lifelong Learning: Resource Guide for Workers' Organizations". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/skills/areas/skills-policies-and-systems/WCMS_761035/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 1 de febrero de 2022).
- _____(2020c), "Uruguay: Impacto de la COVID-19 sobre el mercado de trabajo y la generación de ingresos". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_756332/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 22 de febrero de 2022).
- _____(2020d), "Honduras-COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/sanjose/WCMS_755523/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 17 de febrero de 2022).
- _____(2020e), "República Dominicana-COVID-19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/sanjose/WCMS_755526/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 17 de febrero de 2022).
- _____(2020f), "El estado del sistema de Formación Profesional. Panamá". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/skills/pubs/WCMS_754210/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 17 de febrero de 2022).
- _____(2019a), "Estudio de políticas sectoriales y empleo en Honduras". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/sanjose/paises/honduras/strengthen/WCMS_750226/lang-es/index.htm (fecha de consulta: 17 de febrero de 2022).

- _____ (2019b), "World Employment and Social Outlook-Trends 2019". Disponible (en línea) <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2019/lang--en/index.htm> (fecha de consulta: 2 de febrero de 2022).
- _____ (2018a), "Paid employment vs vulnerable employment". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/publications/WCMS_631497/lang--en/index.htm (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2021).
- _____ (2018b), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra.
- _____ (2016), "Mapeo y análisis de género de los programas de protección social y del sistema de seguridad social de la República Dominicana". Disponible (en línea) http://www.ilo.org/sanjose/publicaciones/WCMS_489015/lang--es/index.htm (fecha de consulta: 17 de febrero de 2022).
- OIT/CEPAL (Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Trabajo decente para los trabajadores de plataformas en América Latina*, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 24 (LC/TS.2021/71), Santiago de Chile.
- Piras, C. y G. Rucci (2014), "Chile: Participación laboral femenina y calidad del empleo", *Nota Técnica*, N° 777, BID, pág. 54.
- Representación de FAO en República Dominicana (2017), "Informe de hallazgos de la evaluación del estado nutricional en una muestra representativa de beneficiarios y no beneficiarios de PROSOLI".
- Salcedo, S. y L. Guzmán (2014), "Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política" Policy Support and Governance Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponible (en línea) <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/897110/> (fecha de consulta: 18 de noviembre de 2021).
- Samaniego, N. (2002), "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", serie *Macroeconomía del desarrollo* N° 19 (LC/L.1836-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schejtman, A. (1980), "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", *Revista de la CEPAL* N° 11 (E/CEPAL/G.1123). Santiago.
- SENCE y ARS Chile (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)(2017), "Informe de evaluación. Evaluación de implementación de Programas Subsidio al Empleo Joven y Bono al Trabajo de la Mujer año 2016", Santiago.
- Unión Europea (2022), "2020 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies - Publications Office of the EU". Disponible (en línea) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ofoe7935-2304-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-en> (fecha de consulta: 9 de febrero de 2022).
- Universidad Nacional de la Plata (2019), "Análisis del Programa Hacemos Futuro. La experiencia de la ex unidad ejecutora de la Universidad Nacional de la Plata".
- Velásquez, M. (2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina", *Serie financiamiento del desarrollo* N° 133 (LC/L.1917-P), 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. (2016), *Brechas y transformaciones: la evolución del empleo agropecuario en América Latina*, Libros de la CEPAL N° 141 (LC/G.2695-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2004), *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago, CEPAL y LOM.
- Weller, J. y S. Gontero (2016), *Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina* Libro de la CEPAL N° 140 (LC/G.2687-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este documento, de carácter descriptivo y empírico, implementa la metodología de la Comisión Europea (2018) para cuantificar el gasto público en políticas laborales en 15 países de América Latina entre 2014 y 2021. Sobre la base de lo publicado en el *Panorama Social de América Latina*, 2019, en el que este gasto se cuantificaba para cinco países, este documento extiende el ejercicio a 15 países de la región, al tiempo que pone énfasis en las respuestas de política implementadas durante la crisis económica provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Se exponen las principales estructuras y rasgos del empleo en América Latina, el contexto macrolaboral, las respuestas de política antes de la pandemia y los cambios observados en 2020 y 2021.