



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Políticas activas de mercado de trabajo**I. Introducción**

1. En su reunión de marzo de 2003, el Consejo de Administración aprobó la utilización del Programa Global de Empleo (PGE) como instrumento del Programa de Trabajo Decente en el ámbito del empleo, y pidió a la Oficina que seleccionara uno de los diez elementos fundamentales del PGE, a fin de someterlo a un examen detallado. La Oficina seleccionó para los trabajos de la Comisión ESP en la reunión de noviembre de 2003 del Consejo de Administración, el elemento fundamental núm. 7 del PGE¹, relativo a las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT). El presente documento es la respuesta de la Oficina a la petición del Consejo de Administración. Las PAMT son un componente esencial de la lucha contra el desempleo, el subempleo, la pobreza y la exclusión en el mercado laboral en general, y, por consiguiente, un elemento principal de cualquier estrategia que se conciba para abordar estos problemas.
2. Este documento tiene por objetivo estimular el debate en el seno de la Comisión ESP a fin de delimitar posibles campos para la acción futura de la Oficina en materia de PAMT. Las primeras versiones del documento se difundieron ampliamente entre todos los mandantes, y fueron objeto de abundantes comentarios de su parte. Estos comentarios se han incorporado en la medida de lo posible en la presente versión final. Aun cuando se puso de manifiesto una perspectiva común respecto de este tema, las PAMT siguen siendo objeto de controversia por lo que se refiere a su definición, su eficacia y su orientación futura. Por consiguiente, este documento pone de relieve algunos de los puntos de vista divergentes que podrían someterse a debate en la Comisión.
3. En el documento preparado por la Comisión en marzo de 2003 se indicaban cuatro objetivos generales para las PAMT: crecimiento del empleo, seguridad en el cambio, equidad y reducción de la pobreza. Estos cuatro objetivos son análogos a los que la OIT había formulado en otros documentos relativos a las PAMT, como el documento de la Comisión ESP preparado para la reunión de noviembre de 1993², en el que se hacía hincapié en la eficiencia, la equidad, el crecimiento y la justicia social como objetivos

¹ Documento GB.286/ESP/1.

² Documento GB.258/ESP/2/5.

principales de las PAMT. Estos documentos ilustran claramente la postura que la OIT tiene con respecto a las PAMT, en el sentido de que en éstas deberían integrarse objetivos económicos y sociales. Tal postura es coherente con las opiniones de los mandantes tripartitos, y de hecho es un concepto fundamental del trabajo decente³.

4. Cuando las PAMT responden a una necesidad precisa y se han concebido con habilidad a fin de evitar conflictos entre los objetivos sociales y los objetivos económicos, responden a los criterios de alguno de los elementos fundamentales del PGE, a saber, la «protección social como factor productivo». De esta manera, dan legitimidad a la intervención social basada en fundamentos económicos. De hecho, las PMT, y en particular las políticas activas, pueden considerarse como elementos de protección social basados en el trabajo.
5. En la descripción del elemento fundamental núm. 7, contenida en el documento de marzo de 2003, se precisó que la negociación colectiva «es una institución indispensable para alcanzar los objetivos de las políticas y del reajuste del mercado de trabajo, tanto en el plano de la empresa como en planos superiores»⁴. En particular, se hizo hincapié en la flexibilidad del instrumento por lo que se refería al ajuste de los mercados laborales al cambio, y su papel en las políticas salariales. También se mencionó la importancia que tenían las PAMT en el plano de las migraciones y la protección de los trabajadores migrantes.
6. Este documento comienza con una definición de las PAMT, y continúa con un examen del potencial y del alcance efectivo de su contribución a la realización de los cuatro objetivos de crecimiento del empleo, seguridad en el cambio, equidad y reducción de la pobreza. También se propone una síntesis sobre el gasto y la participación en PAMT en todo el mundo. En este documento también se presentan una evaluación de las PMT, algunas nuevas tendencias en PAMT y la importancia de éstas con relación al trabajo decente; para concluir, se formulan propuestas de actividades futuras de la Oficina en materia de PAMT.

II. Antecedentes, funciones y definición de las políticas activas de mercado de trabajo

7. En la actualidad, hay una escasez de trabajo decente, y las PAMT son un instrumento para abordar las dimensiones cuantitativa y cualitativa de esta problemática. Valga recordar que hacer frente al desempleo y al subempleo es el objetivo de las PAMT. En realidad, estas políticas tropiezan con algunos nuevos obstáculos, entre los que se destaca la evolución demográfica. En gran parte de Europa, así como en el Japón y China, se está produciendo simultáneamente un envejecimiento y una reducción del volumen de la fuerza del trabajo, mientras que en otras partes del mundo existe la necesidad de incorporar a la vida activa a un número cada vez mayor de jóvenes. Otro problema es la extensión de las formas flexibles de trabajo y, por ende, la mayor variedad de las formas contractuales que se ofrecen hoy en el mercado de trabajo. A esto se suma un problema que se agrava cada vez más bajo la presión combinada de la liberalización económica y el progreso tecnológico, a saber, la gestión del cambio, que exige disponer de políticas que permitan a la vez

³ Diversas normas de la OIT se refieren a los objetivos sociales y económicos de las PAMT, y los confirman. Valga citar, como ejemplo: Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142); Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).

⁴ Documento GB.286/ESP/1, párrafo 34.

mantener a los trabajadores en actividades productivas y reubicarlos, pasando de trabajos no productivos a actividades productivas.

8. El cambio es una realidad constante del desarrollo económico. De ahí que sea imprescindible dar un carácter permanente a las políticas que garantizan que el cambio no provoque un aumento del desempleo, la pobreza y el deterioro económico, y que redunde más bien en formas activas de desarrollo. Las PAMT (y las políticas del mercado de trabajo en general) no deberían limitarse a frenar los efectos negativos que los cambios tienen en el mercado laboral, sino que deberían servir también para transformar dichos cambios en una oportunidad para el desarrollo. Estas políticas están integradas con las demás dimensiones del PGE, y en particular con las que se refieren al entorno económico y del mercado de trabajo, como, por ejemplo, las políticas macroeconómicas favorables al empleo, el comercio, las inversiones y la evolución tecnológica. Además, estas políticas están estrechamente relacionadas con los demás elementos que inciden en el mercado laboral (y contienen aspectos de los mismos), como la promoción del trabajo decente por medio del fomento del espíritu de empresa, las competencias y el conocimiento, así como de la protección social.

Hacia una definición: políticas de mercado de trabajo, políticas activas de mercado de trabajo y políticas de empleo

9. Las políticas de mercado de trabajo (PMT) intervienen entre la oferta (personas en busca de empleo) y la demanda (empleos ofrecidos) en el mercado de trabajo, según diversas formas. Hay, por ejemplo, políticas que contribuyen directamente a buscar trabajadores cuyo perfil corresponda a los puestos disponibles, y puestos disponibles que correspondan al perfil de los trabajadores (servicios de colocación públicos y privados, servicios de asistencia para la búsqueda de empleo, dispositivos de registro y prospección de vacantes, definición de perfiles profesionales, oferta de información sobre el mercado de trabajo), o a mejorar las competencias y capacidades de los trabajadores (por ejemplo, mediante la formación y la readaptación profesional), a reducir la oferta de fuerza de trabajo (por ejemplo, mediante mecanismos de jubilación anticipada, o de apoyo a la educación), a crear puestos de trabajo (obras públicas, creación de empresas y autoempleo) o a cambiar la estructura del empleo, favoreciendo a los grupos vulnerables (por ejemplo, mediante la oferta de subsidios para el empleo de grupos específicos).
10. Las PMT cumplen también otras funciones específicas no menos importantes, que inciden positivamente en la integración social y también en la economía. Entre estas funciones figuran la oferta de ingresos de sustitución durante los períodos de búsqueda de empleo, que pueden ser a veces bastante largos⁵; estos ingresos permiten atenuar la pobreza relacionada con el desempleo, mantener y mejorar la empleabilidad, y crear y mantener infraestructuras, así como crear nuevas empresas. Las políticas de mercado de trabajo, tanto pasivas como activas, se han convertido en partidas presupuestarias públicas que en algunos países han alcanzado niveles de gastos considerables. Dichas partidas son elementos específicos del sistema de protección social y cubren los riesgos propios del mercado laboral en una medida comparable a la de los demás elementos de protección social respecto de otros riesgos, como la enfermedad, la invalidez y la vejez. Sin embargo, su funcionamiento económico tiene características distintas.

⁵ Se refiere al período que transcurre entre el comienzo del desempleo y la contratación para un nuevo puesto de trabajo.

11. Las PMT y las PAMT se definen como políticas que ofrecen medios de ingresos sustitutivos y formas de integración al mercado laboral para quienes están en búsqueda de empleo; por regla general, se trata de desempleados, pero también de personas subempleadas e incluso de personas con empleo que buscan mejorar su situación laboral. Políticas «pasivas» son aquellas que se relacionan con la oferta de ingresos de sustitución durante períodos de desempleo o de búsqueda de trabajo; las políticas «activas» se refieren a la integración en el mercado laboral. De hecho, el apoyo activo a la integración en el mercado laboral es la prioridad principal de las PAMT. Por ende, en términos generales, las políticas pasivas corresponden a transferencias sociales que no están condicionadas a la participación en programas de formación o de trabajo, aun cuando suelen incluir disposiciones relativas a la búsqueda de empleo que se aplican de forma progresiva y que corresponden a un elemento activo dentro del contexto de las políticas pasivas. Por el contrario, las políticas activas implican forzosamente la participación en dichos programas con el fin de potenciar la integración o la reincorporación al mercado laboral. Ejemplos clásicos de programas pasivos son el seguro y las prestaciones de ayuda en caso de desempleo, y la jubilación anticipada; medidas activas tradicionales son, por ejemplo, la formación para el ingreso en el mercado laboral, la creación de puestos de trabajo en el marco de programas de obras públicas o comunitarias, los programas de fomento de la creación de empresas y los subsidios a la contratación. Las políticas activas se orientan generalmente a grupos específicos que afrontan dificultades particulares de integración en el mercado de trabajo: los jóvenes y los ancianos, las mujeres y las personas que tienen dificultades de colocación específicas, como los discapacitados. En parte, las PAMT son una respuesta a las críticas según las cuales la promoción de políticas centradas únicamente en la sustitución de ingresos podrían convertirse en incentivos para no buscar trabajo en caso de desempleo de larga duración.

Relación entre las PAMT, las políticas salariales, y la negociación colectiva

12. Como se indicó en el documento de marzo de 2003 sobre el PGE, y según lo reiterado por los miembros trabajadores con respecto a las primeras versiones de este documento, hay una fuerte correlación entre las PAMT, las políticas salariales y la negociación colectiva, por lo que en una definición más amplia de las políticas de empleo deberían incluirse estos campos y otros que revistan interés en cuanto a la cantidad y la calidad del empleo⁶. Por ejemplo, un elemento que reviste importancia en el diseño de las PMT, sean pasivas o activas, es el nivel del ingreso de sustitución en comparación con los salarios practicados en el mercado. Las PMT definen un rango de salarios básicos, por lo que están estrechamente vinculadas con las disposiciones en materia de salario mínimo. Aún hay discrepancias en cuanto a que este nivel de remuneraciones básicas sea un desincentivo para la búsqueda de un trabajo regular (la llamada «trampa» del desempleo), pero los estudios realizados al respecto han mostrado que, más que el nivel de los ingresos de sustitución, es la duración de esta prestación la que puede actuar como desincentivo para la búsqueda de trabajo. Cuando existe la alternativa entre recibir una asistencia «pasiva» y una asistencia «activa», tal vez sea necesario dar prioridad a las medidas de compensación activas con respecto a las medidas pasivas, a fin de incentivar la participación en mecanismos de carácter activo. Esta cuestión ha sido abordada por medio de las

⁶ Entre estas otras políticas figuran la prestación de servicios de guardería, que permitan que las madres puedan ejercer una actividad laboral, así como los sistemas de contingentes de empleo para las personas con discapacidad, las políticas tributarias o las políticas presupuestarias de carácter expansivo. En las obras especializadas, estas políticas suelen definirse como políticas de empleo, y se distinguen de las políticas activas de mercado de trabajo. De hecho, toda política que tenga repercusiones en el empleo puede denominarse «política de empleo».

denominadas «políticas de activación» (véase más adelante). De hecho, el nivel de la remuneración entregada a los participantes en los programas constituye un factor de controversia fundamental en la teoría económica, a saber, la forma en que el precio del trabajo determina el empleo. La fijación de los salarios y la política salarial se encuentran también en el centro de las relaciones laborales entre los interlocutores sociales y los gobiernos.

13. Por consiguiente, desde una perspectiva más amplia, las políticas salariales y la negociación colectiva son elementos que revisten interés para las PAMT, pero que no las constituyen. En particular, la relación entre los salarios y el empleo es importante, y los salarios pueden fijarse en el marco de diversas instituciones, entre las que se destaca la negociación colectiva. La negociación colectiva abarca sólo una parte reducida y cada vez más pequeña de la economía de los Estados Unidos; en cambio, su cobertura es muy amplia en muchos países europeos. En la actualidad, se observa una tendencia hacia la negociación a nivel de empresa, aun cuando también se sigue practicando la negociación en ámbitos más amplios. La relación entre salarios y empleo es otro tema que ha suscitado muchas controversias entre los interlocutores sociales, y de hecho es un debate ya antiguo entre economistas. Tal controversia se refiere en parte a las funciones microeconómicas y macroeconómicas de los salarios: para el empleador, los salarios y los aumentos, así como los costos no salariales (impuestos en relación con la nómina de pago) son todos costos supuestamente en relación inversa al empleo, especialmente en aquellos sectores más expuestos a la competencia a nivel de los precios. Para los trabajadores, los salarios son ingresos que determinan en una gran medida la calidad del trabajo, así como las pautas de consumo y de ahorro. Para la economía en su conjunto, los salarios son el motor del consumo y, por consiguiente, son determinantes para el crecimiento económico y el empleo. Por otra parte, también ha de considerarse el factor productividad, ya que se puede demostrar que los países con altos salarios tienen por lo general una alta productividad y costos favorables por unidad producida, lo que, a pesar del elevado nivel de los costos laborales, no menoscaba la competitividad de sus exportaciones.
14. Los economistas también tienen puntos de vista divergentes con respecto a la relación entre los salarios y el empleo. Un aspecto que ilustra adecuadamente esta situación es el del salario mínimo. Aun cuando sería difícil resumir el debate al respecto, todo indica que, cuando se fijan en un nivel adecuado en relación al salario medio, los salarios mínimos no perjudican el empleo y de hecho tienen un impacto positivo sobre la pobreza. Ahora bien, hay inquietud en cuanto a que el empleo de determinados grupos presentes en el mercado laboral, en segmentos específicos de bajos salarios de la economía, podría deteriorarse si los salarios mínimos se fijaran en un nivel excesivamente elevado ⁷.

⁷ Card y Krueger (1995) determinaron que había habido un aumento del empleo en el sector de la alimentación rápida de Nueva Jersey tras un aumento del salario mínimo. Véase D. Card y A.B. Krueger, *Myth and measurement: The new economics of the minimum wage*, Princeton, Princeton University Press. Saget (2001), al analizar 30 países en desarrollo, no encontró indicios de que los salarios mínimos tuviesen un impacto significativo en el empleo. Véase C. Saget: «Empleo y reducción de la pobreza en los países en desarrollo. ¿Es provechoso el salario mínimo?», *Revista Internacional del Trabajo*, 2001, vol. 120, núm. 3, págs. 281-317, Ginebra, OIT. Por otra parte la OCDE (1998) determinó que, mientras que el impacto negativo de los salarios mínimos en el empleo en general en nueve países miembros estudiados había sido de poca importancia, en cambio había sido significativo por lo que se refería a los trabajadores adolescentes. Véase *OECD Employment Outlook 1998*, París.

15. El actual debate sobre políticas salariales no se ocupa mayormente de los niveles generales⁸, sino más bien de los altos costos laborales no salariales a los que se imputa la gran diferencia observada entre los salarios brutos y los salarios netos en algunos países. En otras palabras, los costos salariales para los empleadores son elevados, pero la remuneración neta que los trabajadores perciben — después de deducidos todos los impuestos a la renta — es proporcionalmente reducida. Por cierto, esta situación no es de ninguna manera un incentivo para que los trabajadores busquen empleo o para que los empleadores ofrezcan puestos de trabajo. Con todo, en la medida en que la protección social se financia por lo general con los impuestos aplicados a las remuneraciones salariales, también se ha de tomar en consideración la renta generada por los impuestos sobre los salarios que se destina a la financiación de la protección social (protección que abarca las políticas activas de mercado de trabajo). Entre las soluciones propuestas a esta compleja problemática figuran la sustitución de los impuestos salariales por formas de tributación menos directas (por ejemplo, la imputación de las contribuciones sociales al sector público), de manera que una mayor proporción de la protección social sea financiada por los presupuestos del Estado. A su vez, esto contribuiría a la creación de empleo.
16. El diálogo social es uno de los instrumentos que pueden servir para regular los niveles salariales de tal forma que se ajusten a estas complejas cuestiones y promuevan al mismo tiempo el empleo. La Unión Europea fomenta el diálogo social como mecanismo de solución de estos problemas; se ha puesto de manifiesto que algunos países europeos que han logrado avances en el campo del empleo lo han hecho recurriendo al diálogo social y a la negociación colectiva para abordar estos problemas interrelacionados. En algunos casos, los sindicatos asumieron responsabilidades macroeconómicas al moderar sus reivindicaciones salariales — a cambio de recortes en los impuestos o del reforzamiento de las políticas de mercado de trabajo — lo que contribuyó a reactivar sus economías y mercados laborales en dificultades.
17. Otro aspecto controvertido se refiere a los efectos que la regulación del empleo, determinada en el marco de la negociación colectiva y de la legislación laboral, tiene sobre el empleo y el funcionamiento de los mercados de trabajo. Los debates y políticas en relación a la reglamentación de la protección del empleo son ejemplos de esta situación. Entre las posturas extremas de la regulación estricta y la desreglamentación total, el debate ha de situarse en términos prácticos en el nivel adecuado y la forma de reglamentación necesaria, y no en apuestas del «todo o nada». También hay controversia en cuanto al costo que la protección contra los despidos entraña para los empleadores y para el empleo⁹.
18. Las PMT suelen utilizarse para equilibrar el nivel de protección del empleo en un país dado. Por ejemplo, algunos países con una legislación estricta en materia de protección del empleo han experimentado un reforzamiento de las PMT relativas a la reestructuración empresarial. Lo que por una parte se prohíbe a través de la protección contra el despido, por otra se facilita por medio de las políticas de mercado de trabajo: esto explica el

⁸ En general, el alineamiento de los salarios con los niveles más bajos practicados por los competidores queda descartado debido a las grandes diferencias que existen en materia de salarios y de precios entre los países de altos y de bajos salarios.

⁹ La OCDE (1999) determinó que la legislación de protección del empleo no tiene un impacto significativo en los niveles de desempleo, contrariamente a lo que sostenían algunos economistas. Aun así, esta legislación tiene alguna influencia sobre la estructura del desempleo, sobre todo por lo que se refiere a la mayor proporción de personas desempleadas a largo plazo que se observa en los países dotados de una reglamentación estricta en materia de despido. Véase *OCDE, Employment Outlook 1999*, París.

aumento de los programas de jubilación anticipada que permiten la salida del mercado laboral de los trabajadores de edad avanzada, lo que los convierte en el principal objeto de los recortes de empleo, aun cuando, gracias a los mecanismos de seguridad del empleo, estos trabajadores se cuentan entre los más protegidos de muchos países. Esta forma de amortiguación social de los despidos colectivos, generalmente pactada por los interlocutores sociales, resultará cada vez más difícil a raíz de la carga financiera que constituye a largo plazo para los regímenes de jubilación, lo que pone de manifiesto la necesidad de proponer enfoques más activos en materia de reducción de personal.

19. Por tal motivo, la búsqueda de soluciones de compromiso entre las normativas de protección del empleo, por una parte, y las políticas de mercado de trabajo tanto pasivas como activas, por la otra, está cobrando una importancia cada vez mayor en las negociaciones entre los interlocutores sociales. Lo mismo está ocurriendo por lo que se refiere a las políticas salariales y las PMT: en el marco de negociaciones recientes en Dinamarca e Irlanda, por ejemplo, los sindicatos hicieron concesiones en materia de salarios a cambio de una mayor protección de los trabajadores en caso de despido por reducción de personal. Los resultados de los debates y de los procesos de negociación sobre la reforma de la legislación laboral y las normativas en materia de negociación colectiva revisten una importancia primordial para el empleo y para el mercado de trabajo.
20. Más específicamente, los interlocutores sociales participan de múltiples formas en el diseño y la puesta en práctica de las políticas del mercado de trabajo. A menudo, son miembros de los órganos directivos de las bolsas de trabajo o las comisiones locales de empleo y formación profesional, y a veces dirigen íntegramente estas instituciones. La evolución en este campo ha sido contradictoria, ya que tras su valoración crítica, el papel de los interlocutores sociales se ha reducido en algunos países mientras que en otros se ha reforzado.
21. Las políticas salariales y la reglamentación del mercado de trabajo son ámbitos de política diferenciados pero relacionados entre sí, en el contexto más amplio de las políticas activas de empleo. Por ende, ambos revisten una enorme importancia para el diálogo entre los interlocutores sociales en general y para la negociación colectiva en particular. La Oficina ha emprendido actividades sustanciales en estos campos a través de sus distintos departamentos y unidades, por lo que sería provechoso recopilar la información recogida y las resoluciones adoptadas sobre estos temas, a fin de determinar si la OIT y sus mandantes han desarrollado o no una perspectiva coherente sobre los mismos.

III. Alcance de la contribución de las PAMT a los cuatro objetivos de creación de empleo, seguridad en el cambio, equidad y reducción de la pobreza

22. En el documento de la Comisión ESP de marzo de 2003, la creación de empleo, la seguridad en el cambio, la equidad y la reducción de la pobreza figuraban como elementos centrales de las funciones de las PAMT. Estas políticas respaldan la creación de empleo de dos formas: directamente, a través de las medidas de generación de empleo (por ejemplo, las obras públicas y la creación de empresas, así como la prestación de subsidios a la contratación), e indirectamente mediante mejoras de la empleabilidad a través de la formación y gracias al funcionamiento eficaz de las bolsas de trabajo, que facilitan una mejor información sobre el mercado laboral y la búsqueda de puestos adaptados a las competencias de las personas. También hay efectos macroeconómicos positivos indirectos, materializados en la moderación del consumo durante las fases económicas recesivas, así como repercusiones positivas derivadas de la construcción de infraestructuras en el marco

de programas de obras públicas. La negociación colectiva — como mecanismo de fijación de salarios — puede contribuir a la realización de estos cuatro objetivos, habida cuenta de que el nivel salarial y la distribución de los salarios incide en la cantidad y la calidad del empleo, la equidad y la mitigación de la pobreza. Por ejemplo, los niveles salariales anteriores sirven de referencia para determinar los ingresos de sustitución que se pagan a las personas despedidas, y por consiguiente influyen en las prestaciones sociales durante los períodos de transición.

23. En el contexto actual de apertura al comercio y las inversiones, de progresos tecnológicos sostenidos y de privatización de las empresas estatales, es inevitable que se produzcan cambios en el mercado laboral. En muchos casos, tales cambios son el resultado no sólo de la redistribución interna de la fuerza de trabajo, sino también de los despidos colectivos. Como consecuencia, los gobiernos y los interlocutores sociales deben encontrar medios para afrontar dichos cambios. Las PAMT constituyen una importante herramienta de política para contrarrestar los efectos negativos de los cambios estructurales y la insuficiente demanda de fuerza de trabajo, por lo que generan **seguridad en el cambio**, aun cuando no tengan la capacidad de sustituir las políticas macroeconómicas que tienen por objeto impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo¹⁰. Al no haber un entorno macroeconómico favorable al aumento de las inversiones, el crecimiento y el empleo, las PAMT sólo pueden aportar un apoyo temporal a quienes se encuentren marginados por el ciclo de cambios estructurales y empresariales. Las políticas activas deben contribuir a la reubicación de los trabajadores despedidos, y ofrecerles ingresos de sustitución durante el período de transición. Así, las PAMT contribuyen no sólo a la seguridad en el cambio sino también al empleo, la productividad y el crecimiento económico, al menos a largo plazo. Varias unidades de la Oficina han conceptualizado ya los mecanismos activos de acción en caso de despido colectivo y han prestado asesoramiento a los mandantes al respecto (por ejemplo, en materia de reestructuración socialmente responsable, reestructuración basada en la comunidad, etc.)¹¹.
24. Las PAMT contribuyen también a la **equidad**. Una tarea simple consiste en garantizar la participación de los grupos beneficiarios en los programas activos, destinados a categorías de personas desfavorecidas. Las PAMT deberían orientarse a mejorar la condición de las personas que suelen ser contratadas en último lugar o no son contratadas. Esto implica superar la discriminación en perjuicio de los trabajadores de edad, los jóvenes, las personas con discapacidades, los migrantes y los miembros de grupos étnicos. También implica reducir la discriminación de que son objeto las mujeres¹².

¹⁰ La seguridad de los trabajadores también depende del crecimiento económico. Si las demás condiciones no cambian, un mayor crecimiento y la creación de empleo inducen un sentimiento de seguridad en las personas: la seguridad alcanza sus niveles más altos en períodos de auge económico y cuando existen PMT y PAMT. Véase P. Auer y S. Cazes (coordinadores de la publicación) (2003): *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from industrialized countries*, Ginebra, OIT.

¹¹ Véanse, por ejemplo, G.B. Hansen (2002): *A guide to worker displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises*, Ginebra, OIT, IFP/SKILLS; y P. Auer (2001): *Labour market policy for socially responsible workforce adjustment*, Ginebra, OIT, Employment Paper 2001/14.

¹² Para tener información reciente sobre la discriminación en el trabajo, véase el Informe III (1B) a la 91.ª reunión de la CIT, en 2003: *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe global presentado en virtud del seguimiento de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, OIT.

25. Las PAMT abordan la cuestión de la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. La Red de Empleo de los Jóvenes (iniciativa conjunta entre las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OIT) es un importante instrumento de política en este contexto. Los jóvenes no deberían comenzar su vida laboral afrontando un período prolongado de desempleo, sino que, por el contrario, deberían tener acceso a puestos de trabajo de buena calidad. En caso de que no puedan obtener trabajos regulares, deberían recibir una formación o tener otras alternativas basadas en el trabajo. Es especialmente importante reconocer la necesidad de desplegar esfuerzos renovados en gran escala por lo que se refiere a la formación profesional, materia que ha sido en general descuidada en los últimos veinte años, especialmente en África. Lograr la inserción de los jóvenes en el mercado laboral es esencial para asegurar una gestión adecuada de la evolución demográfica, por lo que también contribuye al logro del objetivo de la seguridad en el cambio. Esta meta es compartida ampliamente por los interlocutores sociales, como se desprende de la propuesta conjunta hecha por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) en el sentido de impulsar planes de acción nacional para fomentar el empleo de los jóvenes. Aun cuando hay quienes temen que las iniciativas a favor de los jóvenes redunden en perjuicio de los trabajadores de más edad, o viceversa, los datos sobre las tasas de empleo en los segmentos de los trabajadores más jóvenes y de mayor edad en los países industrializados muestran que en los países donde se registran tasas elevadas de empleo de los trabajadores de mayor edad también se registran altas tasas de empleo de los jóvenes, lo que pone de manifiesto una tendencia de complementariedad, más que de contradicción.
26. En un plano más general, las PAMT pueden contribuir a la equidad durante los períodos de cambio estructural o de recesión, manteniendo los ingresos en niveles que no agraven la dispersión salarial. Esto tiene validez también para las políticas pasivas, como las prestaciones de desempleo, e incide en la mitigación de la pobreza.
27. Las PAMT contribuyen a **atenuar los efectos de la pobreza** mediante medidas de oferta de trabajo, formación e ingresos. La idea de que el trabajo decente es el mejor seguro contra la pobreza¹³ es también un concepto esencial de las PAMT. Las PAMT pueden contribuir a atenuar la pobreza cuando faltan los empleados regulares, pero también apoyan la creación de empleos. Por ejemplo, los ingresos derivados de una actividad remunerada o percibidos en el marco de programas de formación son importantes para las personas que, de otra manera, se encontrarían desempleadas, al menos debido a la función de integración social que cumple el trabajo decente. En cuanto a los países desarrollados y en transición, puede demostrarse que las transferencias relacionadas con dichas actividades laborales y actividades de formación son, en términos de costos de oportunidad, una mejor alternativa para el gasto público que la simple entrega de subsidios de desempleo. Para los países en desarrollo, el grupo beneficiario de las PAMT pudiera no ser el de las personas en situación de desempleo declarado, sino más bien la categoría de los pobres ocupados en el sector informal. Esto exige examinar desde nuevas perspectivas el comportamiento del mercado de trabajo con respecto a los sectores pobres, así como la forma en que las PAMT pueden contribuir a incorporar los empleos informales en el sector formal de la economía, incrementando su productividad y seguridad.
28. Por consiguiente, hay en principio fundadas razones para utilizar las PAMT como instrumento para realizar los cuatro objetivos de creación de empleo, seguridad en el cambio, equidad y reducción de la pobreza, como lo demuestra la abundancia de ejemplos que se encuentran en todo el mundo. Al contribuir a la realización de los cuatro objetivos

¹³ Informe I(A) Memoria del Director General a la 91.ª reunión de la CIT, 2003: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Ginebra, OIT.

citados, las PAMT contribuyen a mejorar la calidad del trabajo. Sin embargo, el uso de estas políticas difiere según los países. En la sección siguiente se entregan algunos datos sobre las diferencias observadas en distintas partes del mundo en relación con las PAMT, concretamente respecto del gasto y la participación.

IV. Diferencias en la utilización de las PAMT entre países desarrollados, países en desarrollo y países en transición

29. El marco general para las PAMT se ha formulado principalmente, pero no de forma exclusiva, en los países industrializados, donde también se han llevado a cabo la mayoría de los estudios de evaluación. Al parecer, en los países más abiertos a la globalización existen las redes más densas de instituciones del mercado laboral que tienen por vocación proteger a los trabajadores contra los efectos negativos de dicho proceso¹⁴. Ahora bien, estos programas han comenzado a adaptarse localmente y aplicarse en otras partes del mundo. Por ejemplo, los denominados países en transición han utilizado extensamente las PAMT durante la transformación de sus economías planificadas en economías de mercado¹⁵. Por su parte, los países en desarrollo también están utilizando de forma creciente las PAMT para atenuar los efectos negativos que las crisis económicas tienen sobre los mercados laborales, como lo ilustra claramente la experiencia de Asia Oriental, y también para ofrecer un cierto grado de seguridad a los trabajadores afectados por los cambios estructurales¹⁶. Es evidente que la situación en la mayoría de los países en desarrollo difiere enormemente de la situación en los países de la OCDE; en los países en desarrollo, las soluciones al problema del empleo dependen de la existencia de un desarrollo económico sostenido, como se subraya en el PGE. Aun cuando resulta difícil describir con exactitud la diversidad de programas aplicados en todo el mundo, sobre todo debido a la falta de datos correspondientes a muchos países en desarrollo, se dispone de alguna información comparativa sobre los gastos en PMT, tanto activas como pasivas.
30. En los **países de la OCDE**, y en especial en los 15 países miembros de la UE, las PAMT se han convertido en un elemento permanente de las políticas económicas y sociales. El gasto en PAMT fluctúa de forma anticíclica, sobre todo debido al aumento del gasto en políticas pasivas, y en particular a las prestaciones de desempleo durante las fases económicas recesivas; el gasto en PAMT suele ser más estable en las fases intermedias del ciclo. Así, por ejemplo, al comenzar la fase de recuperación de 1993, la UE gastaba alrededor del 3,8 por ciento del PIB en PMT, proporción de la cual cerca de una tercera parte (1,2 por ciento del PIB) se destinaba a las PAMT. Ya en 1999, es decir, al transcurrir seis años del comienzo de la recuperación, el gasto general se había reducido a 2,8 por ciento del PIB, es decir, en casi un 1 por ciento, mientras que el gasto en PAMT se había mantenido más o menos estable. La persistencia del nivel de gasto en PAMT en la UE obedece también a la política de activación promovida por la Unión, que favorece el gasto

¹⁴ Véase J. Agell (1999): «On the benefits from rigid labour markets: Norms, market failures and social insurance», en *The Economic Journal*, vol. 109 (453), Oxford.

¹⁵ Véase un análisis exhaustivo de la experiencia de los países en transición con las PAMT en A. Nesporova (1999): *Employment and labour market policies in transition economies*, Ginebra, OIT.

¹⁶ Véase un excelente análisis de la experiencia de Asia Oriental con las PAMT en Betcherman y otros: «Active labor market policies: Issues for East Asia», en *East Asian labor markets and the economic crisis. Impacts, responses and lessons* (2001), publicación coordinada por G. Betcherman y R. Islam, edición conjunta de la OIT (Ginebra) y el Banco Mundial (Washington, DC).

activo con respecto al gasto pasivo, conforme a la Estrategia Europea de Empleo de la Comisión Europea. Cifras publicadas por la OCDE recientemente y correspondientes a 2001¹⁷ muestran que este análisis sigue siendo válido. Los datos muestran que el gasto público en PAMT en Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda es relativamente bajo con respecto al nivel de gastos de los países de la UE, lo que ilustra la diferencia de enfoque respecto de las PMT que existe entre los miembros europeos y los miembros no europeos de la OCDE¹⁸.

- 31.** Los **países en transición** registran un bajo nivel de gasto en PAMT con respecto a los países de la UE: en efecto, según un promedio no ponderado correspondiente a nueve países en transición¹⁹, el gasto en PAMT para 1998 fue de 0,3 por ciento del PIB²⁰, lo que corresponde apenas a un cuarto del gasto promedio de la UE en ese mismo año (1,1 por ciento). Por otra parte, el promedio de gasto público no ponderado en **América Latina** (sólo programas de formación y empleos) respecto de las PAMT en siete países²¹ fue de 0,4 por ciento del PIB en 1997²², porcentaje ligeramente superior al de los países en transición, aunque muchos de dichos programas se orientaban a la formación y aprendizaje de los jóvenes, cuestión que los países en transición incluyen en el presupuesto de educación.
- 32.** Algunos **países de Asia Oriental** han aplicado también medidas activas tras la crisis que afectó a esta región, aun cuando el gasto público en PAMT en dichos países es muy inferior a la media de la UE. Por ejemplo, la República de Corea registró un nivel de gasto en PAMT correspondiente al 0,3 por ciento de su PIB en 2001²³. En **Africa**, las medidas activas son un instrumento de política utilizado corrientemente, según los datos aportados por algunos estudios recientes de la OIT²⁴. Algunos países, como Argelia y Túnez, indican

¹⁷ *OECD Employment Outlook 2002*, Statistical Annex, París, OCDE.

¹⁸ Con todo, esto no significa que los programas del mercado laboral en Europa sean necesariamente más progresistas o fructíferos que los programas aplicados en América del Norte, Japón o Australia. De hecho, los países de estas regiones disponen también de programas bien concebidos. Véase, por ejemplo, OCDE (2001) *Innovations in labour market policies: The Australian way*, París, OCDE, u OCDE (1999): *The Public Employment Service in the United States*, París, OCDE.

¹⁹ Bulgaria, República Checa, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Polonia, Federación de Rusia y Ucrania.

²⁰ Esta cifra correspondiente a los países en transición se ha calculado a partir de C. O'Leary, A. Nesporova y A. Samorodov (2001): *Manual on evaluation of labour market policies in transition economies*, Ginebra, OIT, pág. 43.

²¹ Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Perú.

²² Esta cifra se ha calculado de datos contenidos en G. Márquez (1999): *Unemployment insurance and emergency employment programs in Latin America and the Caribbean: An overview*, Banco Interamericano de Desarrollo, documento para la Conferencia sobre Protección Social y Pobreza, págs. 8-11.

²³ *OECD 2002*, op. cit.

²⁴ Véanse, por ejemplo, S. Devereux (2002): *From workfare to fair work: The contribution of public works and other labour-based infrastructure programmes to poverty alleviation*, Ginebra, OIT, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper 5; o G. Kanyenze, G. C. Z. Mhone y T. Sparreboom (2001): *Strategies to combat*

que su gasto en PAMT superan el 1 por ciento del PBI, aun cuando no existen datos precisos sobre la cuantía de dicho gasto a nivel regional.

33. Así, las PAMT se utilizan en todas las regiones del mundo, pero su papel es en algunos casos marginal. Mientras que un alto nivel de gasto indica que los gobiernos dedican recursos a las políticas activas, lo que realmente cuenta es la utilización efectiva de los fondos asignados a tal efecto. Por ejemplo, se han constatado grandes diferencias entre países cuando se comparan los gastos y la tasa de participación²⁵. Según datos de la OCDE para 2001²⁶, la República de Corea ha superado a Dinamarca. En efecto, con un gasto en PAMT de sólo 0,3 por ciento del PIB, el 13,1 por ciento de la fuerza de trabajo de la República de Corea participó en iniciativas de carácter activo, mientras que Dinamarca, que dedicó el 1,6 por ciento de su PIB a estos gastos, tuvo una participación de 21,1 por ciento de su fuerza de trabajo. Estos resultados pueden interpretarse en el sentido de que la República de Corea tiene capacidad para atender a más del 40 por ciento de su fuerza de trabajo con un 1 por ciento de gasto del PIB dedicado a PAMT, mientras que Dinamarca necesitaría destinar tres veces dicha proporción para atender al mismo porcentaje de su fuerza de trabajo.
34. En la práctica, la comparación entre variables de insumos brutos (gasto) y de resultados brutos (participación) es inútil si no se efectúan las correcciones correspondientes, por ejemplo, respecto de la duración de los programas (algunos países ofrecen prestaciones a un gran número de personas durante períodos cortos, mientras que otros se ocupan de grupos más pequeños durante períodos más largos), del tipo de participantes en los programas (por ejemplo, trabajadores no calificados o trabajadores altamente calificados) o de la calidad de los programas (nivel de remuneraciones pagadas a los participantes, equipo, localidad en que se efectúa la formación, tipo de programa de obras públicas, etc.). Las diferencias en la estructura de las PAMT también influye al respecto. De los datos disponibles se desprende que los programas aplicados en los países desarrollados han evolucionado, pasando desde medidas orientadas a atender la demanda, como las obras comunitarias, hacia medidas orientadas a atender la oferta, como la formación profesional. Esto ha contribuido en parte a que puedan beneficiar a un mayor número de personas con una misma cuantía de gasto.
35. Otra variable significativa es la del volumen de los recursos que un país invierte en las PAMT destinadas al 1 por ciento de sus desempleados, lo que da una medida del control de la población que puede participar en las medidas de fomento del mercado laboral. Entre los países europeos, los Países Bajos encabezan de lejos el grupo de mayores inversores en los desempleados, seguido por Dinamarca. Entre los países examinados, el menor gasto público por trabajador desempleado corresponde a los países en transición, y en especial a la Federación de Rusia, Estonia y Ucrania.
36. En general, los estudios realizados en algunos países muestran el impacto positivo de las PAMT por lo que se refiere a la reducción del desempleo. En Francia, por ejemplo, se ha estimado que los trabajos comunitarios tienen repercusiones positivas importantes en el desempleo, y contribuyen a su repunte con tasas medias de eficacia de 80 a 90 por ciento

youth unemployment and marginalisation in anglophone Africa, OIT, Ginebra, Equipo Consultivo Multidisciplinario para Africa Meridional (ILO/SAMAT), ILO-SAMAT Discussion Paper núm. 14.

²⁵ Se refiere a la participación en los programas de mercado laboral durante un año, expresada en porcentaje de la fuerza de trabajo total.

²⁶ *OECD 2002, op. cit.*

por cada empleo subvencionado²⁷. En Alemania, las PAMT contribuyeron de manera significativa a reducir el desempleo declarado, especialmente durante el período de reunificación. Análogamente, las PAMT contribuyeron a reducir la tasa de desempleo en Chile en 2001 en cerca de 1,5 por ciento. Además, los análisis de costo de oportunidad han mostrado que las PAMT destinadas a los desempleados tienen un costo neto reducido en los presupuestos públicos gracias a sus efectos de prevención del desempleo.

37. Sin embargo, dichos indicadores no dan cuenta adecuadamente de cuáles son los resultados para los participantes en las PAMT. ¿Pudieron estas personas integrarse más tarde en el mercado laboral? ¿Obtuvieron un empleo sostenible o decente? ¿Podrían encontrarse nuevamente en situación de desempleo? Dar la respuesta a estas preguntas exige la realización de estudios de evaluación complejos. Sólo entonces se podrán evaluar con precisión los efectos que estos programas han tenido para las personas que han participado en ellos.

V. Evaluación de las PAMT

38. En realidad, los estudios de evaluación de las PMT han mostrado que no todas las medidas activas logran mejorar la situación de los grupos beneficiarios, y en particular sus posibilidades de obtención de empleo tras su participación en los programas, y que no todas logran una buena relación costo/eficacia por lo que se refiere a la realización de las metas previstas. La evaluación de las PMT ha evolucionado desde técnicas relativamente simples hacia un instrumento muy complejo destinado a planificadores de políticas. Las técnicas de evaluación más avanzadas funcionan con grupos de control cuidadosamente seleccionados, y tienen por objeto comparar la eficacia de los distintos programas para el logro de un objetivo común. En síntesis, los estudios de evaluación²⁸ muestran que los efectos de los programas sobre el empleo y los salarios suelen ser positivos y de pequeña envergadura, pero no en todos los casos. Estos resultados tienen que corregirse con respecto a varios efectos de distorsión, como la inercia (el mismo resultado se hubiese conseguido sin recurrir a un programa en particular), la sustitución (las personas subsidiadas pueden ocupar el lugar de personas no subsidiadas), la sustitución (las actividades subsidiadas pueden sustituir a otras actividades de la economía) y el elitismo (sólo las personas más empleables entre los desempleados pueden tener acceso a puestos de trabajo mediante estas políticas).
39. En la práctica, estos estudios suelen medir únicamente los efectos económicos de las PAMT, las que también tienen objetivos sociales claros. Pero incluso la medición de los efectos económicos pudiera ser excesivamente limitada, ya que se suelen evaluar sólo los efectos sobre el empleo (si la persona se ha integrado en el mercado laboral) y los efectos sobre el salario (si los salarios de los participantes han aumentado tras el programa). Es imposible calibrar el valor neto de un programa si no se toman en consideración también los efectos positivos multiplicadores del gasto en los programas o sus efectos de crecimiento endógeno.
40. Por otra parte, los efectos de las PAMT no se limitan a las consecuencias señaladas anteriormente, y hay muchos argumentos generales a su favor, por ejemplo, en lo que atañe

²⁷ DARES (1996): *40 ans de politique de l'emploi* (La Documentation Française, París).

²⁸ Véanse, por ejemplo, Betcherman e Islam, *op. cit.*, o Meager y C. Evans (1998): *The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed*, Employment and Training Papers núm. 16, Ginebra, OIT, págs. 29-57.

al trabajo decente. Según un estudio reciente de la OIT, aún no publicado²⁹, el gasto en PAMT tiene una correlación positiva con el sentimiento de seguridad en el empleo y con la calidad de los puestos de trabajo, de lo que se puede deducir que dichas políticas ejercen un impacto positivo en materia de trabajo decente, así como en la preparación de los trabajadores para ocupar mejores empleos³⁰, al facilitar una red de seguridad en caso de pérdida del trabajo. Asimismo, el sentimiento de seguridad en el empleo tiene efectos benéficos para la macroeconomía, que se expresan a través del comportamiento de los consumidores³¹. En general, otro estudio reciente de la OIT relativo a las economías en transición estableció que las PAMT tienen un impacto favorable en la participación en el mercado laboral, el empleo, el desempleo, el desempleo de los jóvenes y el desempleo de larga duración³².

41. Aunque los estudios de evaluación no logran dar cuenta de todos los distintos aspectos de las PAMT, sí permiten sacar algunas lecciones en lo que se refiere a la mejora del diseño de las políticas. En general, la formulación de medidas cuidadosamente focalizadas rinden mejores resultados que las medidas de carácter general que se aplican a todos o a grupos amplios. En lo que atañe a la reincorporación de las personas al mercado de trabajo, los programas que se apegan más a la experiencia de la vida real de estas personas (situaciones de trabajo real) funcionan mejor que los programas que se distancian de las actividades de mercado. Por consiguiente, aun cuando la mayoría de los programas tienen financiación pública y suelen ser administrados por el Estado, éste es un campo importante de interacción público/privada. Así ocurre en particular en la formación, pero también en programas de obras públicas en los que hay que evitar la aplicación de enfoques «puramente laborales», y preocuparse más bien de contribuir a la agregación de valor en términos reales. Una forma de hacerlo es integrando los programas de obras públicas en estrategias de inversión con alto coeficiente de mano de obra³³, e incorporar la formación en los programas de obras públicas, dado que se incrementa así la posibilidad de asegurar empleo una vez terminada la participación en los programas de trabajo temporal.
42. Los estudios de evaluación han examinado también la ejecución y administración de programas. Los resultados resumidos indican que la descentralización arroja en principio mejores resultados en cuanto a la ejecución de programas. Con todo, los sistemas de

²⁹ P. Auer (2003): «Tenure, employment security and transitions on the labour market: The case for protected mobility», documento presentado a la reunión de la Sociedad para el Fomento de la Economía Social (SASE), 2003.

³⁰ En un estudio reciente de la OIT, de próxima publicación [S. Cazes y A. Nesporova: *Labour markets in transition: Balancing flexibility and security in Central and Eastern Europe*, OIT, Ginebra], se demuestra que cuando existe un alto sentimiento de inseguridad en el empleo, los trabajadores se resisten a cambiar de colocación, lo que tiene efectos negativos en la economía.

³¹ Por ejemplo, según un estudio realizado en 1998 por S. Wolter («The costs of job insecurity: Results from Switzerland», en *International Journal of Manpower*, vol. 19(6), págs. 396-409), durante la recesión económica de los años 1990 la mayor inseguridad en el empleo afectó negativamente el gasto de los consumidores en Suiza, agravando los efectos negativos de la recesión económica a través de un efecto multiplicador. Basándose en hipótesis de simulación, el autor estima que, como resultado de la baja de consumo debido a la menor seguridad del empleo, las tasas de crecimiento del PIB alcanzaron sólo la mitad de su nivel posible.

³² S. Cazes y A. Nesporova (próxima publicación), *op. cit.*

³³ Véanse, por ejemplo, S. Devereux (2002), *op. cit.*, o E. Lyby (2001): *From destruction to reconstruction: The Uganda experience (1981-97) using employment-intensive technology*, Ginebra, OIT, Departamento de Recuperación y Reconstrucción.

ejecución descentralizada requieren un mecanismo de control que compare los resultados de las unidades descentralizadas (por ejemplo, los servicios de colocación públicos o privados o los centros de formación), y facilite información sobre las anomalías en la ejecución de programas, a fin de aportar medidas correctivas. Para ser eficaz, la descentralización requiere contar con una unidad centralizada de definición y control de política, que también debería ocuparse de la redistribución de los fondos entre las regiones, según sus necesidades. Los estudios sobre evaluación han determinado que, en vez de establecer distintas entidades encargadas de la prestación de tales servicios, es preferible contar con unidades polivalentes que integren todos los servicios que se ofrecen a las personas en busca de empleo.

VI. Evolución reciente de las PAMT

43. Un hecho relativamente novedoso es la **activación de las políticas de mercado de trabajo**. Esto refleja la promoción de las políticas activas en detrimento de las políticas pasivas, como medio para incrementar las tasas de empleo y reducir al mismo tiempo la carga financiera que pesa sobre el sistema de bienestar social. La activación trae consigo un nuevo equilibrio entre los derechos y los deberes de los desempleados, mediante la introducción de factores de condicionalidad. Por ejemplo, en la Estrategia de Empleo de la Unión Europea se prevé que, después de un período predeterminado (que suele durar hasta seis meses para los jóvenes y 12 meses para los adultos) en que la persona desempleada puede recibir las prestaciones correspondientes, se inicia el período de activación (es decir, de participación en una búsqueda intensiva de trabajo, en actividades de formación o en programas temporales de obras públicas).
44. La activación tiene mucha importancia para todos los países del mundo. El principio según el cual financiar una actividad es preferible a financiar la inactividad — al menos a largo plazo — tiene validez universal. Muchos países en desarrollo han adoptado PAMT (por ejemplo, programas de obras públicas, de formación, etc.), incluso antes de adoptar sistemas de subsidio de desempleo, o sencillamente sin introducirlos. Aun cuando los programas de carácter activo y pasivo no son incompatibles entre sí, y no obstante que las economías desarrolladas los han adoptado en forma más bien secuencial, los países en desarrollo, en cambio, suelen adoptar medidas de tipo activo desde el comienzo, en razón de la importancia cuantitativa de la mano de obra ocupada en el sector informal.
45. Un elemento de activación es el constituido por las **prestaciones en el trabajo**, concebidas para actuar como incentivos al ofrecer suplementos de ingreso a las personas que acepten un empleo en ocupaciones con baja remuneración. La activación ha sido un elemento importante en la recuperación del mercado laboral de algunos países, y está vinculada con el concepto de los **mercados de trabajo de transición**, que protegen la movilidad del mercado laboral mediante la aplicación, entre otras medidas, de PMT tanto pasivas como activas. Tal movilidad protegida — o seguridad flexible — permite la adopción de una estrategia de gestión de los cambios focalizada en los flujos más que en la disponibilidad de mano de obra en el mercado laboral. Las PAMT son un elemento importante de las instituciones y políticas que propician una movilidad protegida, y por ende pueden potenciar la capacidad de ajuste estructural de los mercados laborales, ofreciendo al mismo tiempo seguridad a los trabajadores.
46. Otro hecho reciente vinculado con lo anterior es la **reestructuración con sensibilidad social**. Las políticas de acompañamiento de los trabajadores despedidos durante las fases de reestructuración son un elemento muy importante de las transiciones económicas. Su objetivo es mantener a los trabajadores en un contexto laboral reestructurado, en la medida en que ésta sea una opción viable, por lo que en muchos países se está haciendo muy común la práctica de los **«pactos de empleo y competitividad»**. En estos pactos se refleja

una vez más la interrelación entre las políticas salariales, la negociación colectiva y las PAMT. Los pactos en materia de empleo y competitividad se suscriben en el contexto de convenios colectivos pactados por los empleadores y los sindicatos — por lo general a nivel de empresa —, en cuyo marco se acepta un nivel de preservación del empleo, y a veces de aumento del empleo, a cambio de la moderación de las reivindicaciones salariales o de la reducción del tiempo de trabajo. Como corolario, las PAMT garantizan la protección de los trabajadores en caso de despido. Existe hoy una abundante bibliografía sobre el tema³⁴; las consecuencias dramáticas que las reducciones de personal tienen para las familias y para regiones enteras hacen que este tema sea una prioridad en relación al empleo. Todos los instrumentos de PAMT pueden aplicarse en los períodos de reducción de personal, a fin de reubicar a los trabajadores en otros empleos y de contribuir a la creación de los mismos, por ejemplo, mediante el fomento de la creación de empresas.

47. Aun cuando las medidas adoptadas a nivel local han tenido siempre importancia por lo que se refiere a la adaptación y puesta en práctica de las PAMT, la evolución reciente indica que los niveles local o territorial están desempeñando un papel aún más determinante. Los **pactos territoriales de empleo** (que contienen algunos de los elementos de los pactos de empleo y competitividad) negociados por los interlocutores sociales han experimentado un aumento en los últimos años. También han cobrado importancia los **comités locales de desarrollo y los mecanismos de reestructuración de base comunitaria**, que integran las PAMT en estrategias locales de desarrollo; éstos son ejemplos de las formas ampliadas de colaboración posibles a nivel local entre los interlocutores sociales tradicionales (las empresas y los sindicatos) y la sociedad civil.

VII. Conclusiones y recomendaciones

48. Las tendencias de creciente liberalización comercial y la reestructuración que la acompaña no parecen perder intensidad, alimentadas por el progreso tecnológico. De no mediar una intervención a nivel de políticas, estos cambios pueden dar lugar a una mayor inseguridad en los mercados laborales, así como a una pérdida de calidad del empleo y a situaciones de mayor exclusión, por lo que constituyen una amenaza para la promoción del trabajo decente.
49. Todo indica que los países más abiertos a la economía mundial, en los que no se ha producido un aumento dramático del desempleo o del deterioro de la calidad de los puestos de trabajo, así como tampoco un incremento de las desigualdades o de la pobreza, son aquellos que han instituido un entorno de políticas que les ha permitido encauzar adecuadamente las dimensiones económica y social de la globalización. Las políticas activas de mercado de trabajo se encuentran en el centro de dicho entorno institucional.
50. Los países necesitan instituciones estables de mercado de trabajo que les permitan gestionar los cambios, con arreglo a sus circunstancias particulares. Esto no significa solamente que haya que gestionar las medidas de reducción de personal, sino también que se debe preservar el empleo productivo existente, como lo muestra el número cada vez mayor de pactos sociales sobre el empleo. Es preciso contar con instituciones bien concebidas que cumplan el doble objetivo de no oponerse a los cambios, sino más bien de garantizar la seguridad en un contexto de cambios. Por consiguiente, las PMT orientadas a la gestión de los cambios, que brindan ayuda no sólo a los más vulnerables sino a todas las

³⁴ Véanse, por ejemplo, G. Hansen (2002), *op. cit.*, o N. Rogovsky (2000): *Corporate community involvement programmes Partnerships for jobs and development*, Ginebra, OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales.

personas afectadas por las transformaciones, podrían convertirse en instrumentos permanentes para la **intermediación en los mercados laborales** (entre la oferta y la demanda), así como para la inclusión en el mercado de trabajo, en las circunstancias de mayor apertura de los mercados laborales que conlleva la globalización.

51. Para conocer la forma en que evolucionarán los mercados de trabajo, y predecir los cambios que ocurrirán a fin de preparar las políticas necesarias para afrontar dichos cambios, es preciso contar también con **sistemas de información sobre el mercado de trabajo** que sean eficaces. La disponibilidad de una información adecuada sobre el mercado laboral permitirá a su vez asegurar una intermediación más efectiva entre la oferta y la demanda. Ahora bien, para facilitar una buena intermediación hace falta articular los esfuerzos de las políticas de empleo más amplias, que comprenden la negociación colectiva, las políticas salariales y las PAMT. También es necesario contar con un buen sistema de **seguimiento**, a fin de facilitar el control, la evaluación y la eventual modificación y reajuste de las medidas.
52. Las instituciones que propician los cambios tienen también un impacto en el trabajo decente. Si bien es cierto que el trabajo decente y productivo necesita desarrollarse en el marco de una relación laboral de cierta duración³⁵, los empleos decentes también son afectados por el cambio. La integración institucional del trabajo decente es, pues, una de las condiciones que determinan el carácter decente de un trabajo, no sólo en un momento determinado sino a largo plazo, incluso más allá de la expiración de un determinado contrato de trabajo.
53. Por consiguiente, una de las recomendaciones que la Comisión ESP podría aprobar es el principio siguiente: las PAMT no constituyen una solución rápida para los problemas de la economía, sino más bien un esfuerzo sostenido que los interlocutores sociales y los gobiernos tienen que desplegar para hacer realidad la seguridad en el cambio y el carácter incluyente del mercado laboral. En otras palabras, constituyen un elemento fundamental para mejorar los conocimientos, las actividades de promoción y las actividades de cooperación técnica de la Oficina en el marco del PGE y del trabajo decente. Ahora bien, además de suscribir el principio de las PAMT, es necesario efectuar un análisis diferenciado de las PAMT en cada una de las regiones, lo que incluye comparar su situación entre países del Norte, entre países del Norte y del Sur y países del Sur, lo que redundará en la adopción de enfoques diferenciados de fomento y cooperación técnica de la Oficina en este campo.
54. De hecho, todas las regiones del mundo han sido afectadas por los cambios. Con todo, la dimensión de los problemas, y por ende de las soluciones necesarias, es a veces radicalmente diferente. Por ejemplo, la brecha cuantitativa entre el número de personas en busca de trabajo y la oferta de trabajo (en el sector formal) es enorme en los países en desarrollo. Esta brecha es importante tanto en cantidad como en calidad. En estos países, el problema reside en el **ingreso de los jóvenes en el mercado laboral** — tanto trabajadores no calificados como calificados —, mientras que las medidas de despido por reducción de plantilla tienen otra magnitud. Por otra parte, en los países desarrollados y los países en transición, el **envejecimiento de la fuerza de trabajo** en un contexto de recorte de las posibilidades de jubilación anticipada es un problema que se agravará cada vez más. La proporción de trabajadores jóvenes, en constante disminución en estos países, podría ser compensada parcialmente por un aumento de los flujos migratorios; en tal contexto, las PAMT podrían contribuir a ayudar a los migrantes a ajustarse a sus lugares de trabajo.

³⁵ Véase P. Auer y S. Cazes (coordinadores de la publicación) (2003), *op. cit.*

55. Los países en desarrollo deben prestar una atención especial a la relación entre las **PAMT y el sector informal**. Podría recurrirse a PAMT en campos como la formación, a fin de aumentar la productividad de los trabajadores del sector informal; al mismo tiempo, las obras públicas, especialmente cuando se combinan con actividades de formación, podrían constituir un primer paso hacia la integración en el sector formal de los trabajadores del sector informal o de los desempleados. A este respecto, deberían adoptarse todas las medidas posibles para mejorar la productividad y facilitar la integración de las pequeñas empresas informales en el sector formal, por ejemplo, facilitándoles el acceso al microcrédito.
56. Esta **diversidad de problemas e interrogantes exige una diversidad de soluciones**: la transición de los jóvenes desde la escuela hacia la vida laboral necesita soluciones distintas de las que exige la reincorporación de los trabajadores desempleados de más edad al mercado laboral. Análogamente, la madre soltera y desempleada necesita un apoyo de ingresos y una actividad laboral distinta de la que requieren los jóvenes desempleados que no tienen hijos. El trabajador informal quizás necesita sólo una prestación relacionada con el empleo a fin de obtener un ingreso decente, mientras que el agricultor de subsistencia en una zona de sequía tal vez necesite participar en un proyecto de obras públicas de irrigación que cree o vuelva a crear las condiciones necesarias para dedicarse a la agricultura independiente en condiciones sostenibles. Es posible que otras personas necesiten sólo un acceso al microcrédito, a fin de echar andar su propia actividad, mientras que otras necesitarán formación básica. Habría que estudiar cuál ha sido la eficacia de la combinación de este tipo de medidas (por ejemplo, obras públicas y formación como vía para el empleo independiente), y su interrelación con otros ámbitos de política como las políticas macroeconómicas.
57. Otros problemas fundamentales tienen relación con la falta de financiación y la escasa capacidad orgánica y administrativa que a menudo convierten a programas de trabajo con perspectivas impresionantes en simples planes de sustitución de ingresos, incluso en circunstancias en las que abunda el trabajo (pero no el empleo). La escasez de financiación es un gran obstáculo, especialmente en los países en desarrollo, pero los problemas financieros en el ámbito de las PAMT también son corrientes en los países desarrollados. Hace falta estudiar el importante tema de la financiación de las PAMT en condiciones de restricción presupuestaria. Además de promover programas con buena eficacia en función de los costos, podrían buscarse nuevas formas de financiación. Un enfoque consiste en **alentar a los donantes a adoptar los objetivos de las políticas activas de mercado de trabajo y poner recursos a disposición de estos objetivos, por ejemplo, mediante los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza**. Los países de ingresos medios podrían considerar la posibilidad de aplicar un impuesto destinado a financiar la creación de un marco de políticas para el mercado de trabajo más permanente, que garantice flexibilidad y seguridad, lo que en definitiva sería útil para todas las partes interesadas.
58. Las diferencias entre los instrumentos de políticas se originan en parte en las diferencias orgánicas de las respectivas instituciones de ejecución. Mientras que muchos países — sobre todo en el mundo desarrollado — han creado instituciones como los servicios de colocación, sistemas de subsidio de desempleo, sistemas de información sobre el mercado de trabajo y las PAMT, y están reformándolos en la actualidad a fin de ajustarse a las iniciativas de activación y de intermediación efectiva, los países en desarrollo están tratando de crear tales instituciones o de mejorarlas. Por ende, habría que informar a estos países sobre las reformas en curso. Por ejemplo, aun cuando los datos disponibles ponen de manifiesto las **ventajas de la descentralización**, también es necesario promover la **coordinación activa y la integración de políticas**. Además, para garantizar la eficiencia de los programas de activación (en los que las transferencias se condicionan a la participación en actividades laborales o de formación), hay motivos bien fundamentados para integrar el pago de prestaciones con las actividades de colocación.

59. Todo esto define de hecho un ámbito importante para la participación activa de los interlocutores sociales en la perspectiva de dar más eficacia al mercado laboral. Las PAMT son uno de los escasos mecanismos directos que las autoridades y los interlocutores sociales tienen para intervenir en los mercados de trabajo. Ahora bien, aunque no debería subestimarse el papel que las políticas activas de mercado de trabajo desempeñan en la solución de los inmensos problemas relativos al empleo en todo el mundo, hay que coordinar dichas políticas con las políticas más amplias en materia de empleo. Si bien estas políticas más amplias se refieren a las políticas fiscales y monetarias, así como de inversión y comercio, también incluyen las políticas salariales, las reglamentaciones del mercado laboral y la negociación colectiva. Ampliar el temario de negociación de los interlocutores sociales supone incluir, además de los salarios y las cuestiones relativas al empleo, las distintas materias en las que puede haber concesiones recíprocas, como, por ejemplo, las cuestiones sobre la protección del empleo y la protección social.
60. Los temas analizados en estas páginas constituyen un formidable campo para la investigación, el fomento y la cooperación técnica, que la Oficina podría abordar en el ámbito del elemento fundamental núm. 7 del PGE, en cooperación con otros departamentos técnicos de la OIT y con el apoyo de la Comisión ESP. Debería prestarse atención al hecho de que algunas partes del elemento fundamental núm. 5 (promoción del empleo decente a través del espíritu empresarial) y el elemento fundamental núm. 6 (empleabilidad a través de la mejora de los conocimientos y de las calificaciones) también pueden clasificarse como políticas activas de mercado de trabajo. Estos elementos fundamentales han sido descritos como componentes determinantes del PGE, y por ende no se han analizado en este documento sino que serán discutidos por la Comisión ESP en reuniones futuras. Por lo tanto, las actividades a mediano plazo en materia de PAMT podrían consistir en:
- preparar una visión general de los ejemplos concretos de PAMT en todo el mundo;
 - investigar el papel del diálogo social y la negociación colectiva en la formulación y puesta en práctica de las PAMT;
 - profundizar el debate relativo a la financiación de las PAMT y proponer nuevos mecanismos de financiación, en particular en la perspectiva de que estas instituciones cobren un carácter más permanente, en vez de tener una actividad intermitente condicionada a las restricciones presupuestarias;
 - determinar los lazos entre las PAMT y las políticas macroeconómicas, así como con otros elementos del PGE;
 - mostrar la interacción (concesiones recíprocas y complementariedades) entre las normativas del mercado de trabajo y las PAMT, y poner de manifiesto la forma en que tal interacción puede contribuir a lograr un equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad;
 - estudiar las posibilidades de que las PAMT contribuyan a «formalizar» las actividades del sector informal, haciéndolas más productivas;
 - proponer PAMT específicas para determinados grupos beneficiarios, a fin de que el mercado laboral sea más integrador, en especial con respecto a los jóvenes y a los trabajadores de más edad, y también para lograr un equilibrio de género y permitir la integración de las categorías de trabajadores con dificultades particulares, como las personas con discapacidades;

- proponer medios eficaces de puesta en práctica de las PAMT, que tomen en consideración los mecanismos locales de ejecución, y mostrar la forma en que las PAMT pueden adaptarse de forma idónea a las necesidades locales.

Ginebra, 26 de septiembre de 2003.