



Promoción del empleo, intermediación y empleos verdes

Antonio Palazuelos Manso y Francisco Albuquerque Llorens
España

Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 13, Granada, Noviembre, 2018
ISSN: 2173-8254

www.revista.cigob.net



Secretaría General
Iberoamericana

Secretaria-Geral
Ibero-Americana





Resumen:

El trabajo aborda la problemática esencial de los mercados de trabajo locales, desde el panorama de la situación actual de América Latina y el Caribe. El artículo está dividido en tres grandes bloques: En el primero se presentan las reflexiones más generales acerca de los retos que enfrentan las políticas locales de empleo; en el segundo, un análisis de los mercados de trabajo y las políticas de empleo en América Latina y el Caribe; y finalmente, el escenario futuro que se centra en la problemática de los nuevos yacimientos de empleo y los empleos verdes. De ese modo, el lector o lectora podrá reflexionar por sí mismo/a acerca del conjunto de retos y exigencias que el tema en cuestión presenta.

Palabras clave: Mercado de trabajo, políticas locales de empleo, empleos verdes, desarrollo económico local/territorial.

Abstract:

This research approaches the essential problems of local labor markets, from the perspective of the current situation in Latin America and the Caribbean. The article is divided into three main blocks: The first introduces the most general reflections on the challenges faced by local employment policies; the second analyzes the labor markets and employment policies in Latin America and the Caribbean; and finally, presents the future scenario that focuses on the problem of new employment sources and green jobs. In this way, the reader will be able to reflect on him / her about the set of challenges and demands that the subject in question expounds.

Key words: Labor market, local employment policies, green jobs, local / territorial economic development.



PROMOCIÓN DEL EMPLEO, INTERMEDIACIÓN Y EMPLEOS VERDES¹

Antonio Palazuelos y Francisco Alburquerque, España²

1. Introducción

El concepto de *mercado de trabajo* es ampliamente cuestionado tanto por la Economía Crítica como por la Sociología del Trabajo (Recio, 1997; Prieto, 1989), ya que el trabajo humano no puede ser considerado “como una mercancía más”, tal como lo plantea la economía neoclásica, ni tampoco las relaciones laborales, que son esencialmente sociales y políticas, pueden reducirse a un fenómeno exclusivamente “económico”. Este cuestionamiento también se produce a la hora de asumir como correctos, suficientes y asimilables a la realidad, buena parte de las categorías o variables que utilizamos convencionalmente a la hora de cuantificar los elementos con constituyen el “*mercado de trabajo*” (oferta, demanda, empleo, desempleo), aunque nos veamos obligados a utilizarlos, dado que es la única información disponible, y además gozan de una uniformidad y aceptación internacional a partir de las categorías definidas en el marco de la OIT (véase OIT, 2016c).

El problema esencial de los mercados de trabajo se expresa en la necesidad de adecuar -lo que no siempre es posible-, unas *necesidades de trabajo* crecientes y cambiantes que tiene toda sociedad (“*oferta*”), a las *posibilidades de empleo* que una economía concreta puede generar en cada momento (“*demanda*”). En la medida que esto no resulta siempre posible, aparecen efectos no deseados como el desempleo o la deformación de los mercados de trabajo, como sucede en el caso latinoamericano, donde una parte muy importante de la población económicamente activa (cerca al 50%) se ve abocada a realizar actividades que sólo le permitan la supervivencia (*empleo informal*) en condiciones muy precarias.

Para abordar toda esta problemática incorporando asimismo un panorama de la situación reciente del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe, hemos dividido la presentación del tema en tres grandes bloques: de un lado, las reflexiones más generales acerca de los retos que enfrentan las políticas locales de empleo; de otro, el análisis de los mercados de trabajo y las políticas de empleo en América Latina y el Caribe; y finalmente, el escenario futuro que se centra en la problemática de los nuevos yacimientos de empleo y los *empleos verdes*. De ese modo, el lector o lectora del texto

¹ Una versión más extendida de este artículo se presentará en una obra colectiva que será publicada por la UIM, bajo la denominación: “El enfoque del desarrollo económico inclusivo y sostenible en las políticas públicas locales”.

² Antonio Palazuelos es Economista y sociólogo. Profesor e investigador de la UCM en la Facultad de CC. Políticas y Sociología. Especialista en América Latina, con investigaciones y publicaciones sobre temas como: mercado de trabajo, educación, desarrollo y sobre experiencias de países como Ecuador, México, Argentina.

Francisco Alburquerque es Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid y Master en Desarrollo y Políticas Públicas en la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

podrá reflexionar por sí mismo/a acerca del conjunto de retos y exigencias que el tema en cuestión presenta.

2. Incidencia del cambio estructural en el empleo: importancia de los mercados de trabajo locales

Como se ha señalado en el capítulo I, los retos principales del desarrollo territorial tienen que ver, esencialmente, con la actual fase de *cambio estructural* de la economía mundial, esto es, con la reestructuración tecnológica, medioambiental y organizativa, así como los cambios en las formas de producción y gestión, tanto en el ámbito productivo y empresarial como en lo relativo al funcionamiento de las administraciones públicas. El contexto actual de creciente *globalización* y apertura externa amplía la exposición de los diferentes *sistemas productivos locales* y *mercados de trabajo locales*, obligando a la toma de decisiones y políticas de desarrollo desde los diferentes ámbitos territoriales. Por todo ello, el fomento de las estrategias de desarrollo territorial para el empleo debe conjugar una combinación eficiente de políticas de nivel estatal y de nivel territorial, para enfrentar la compleja fase de *cambio estructural* en la que nos encontramos, en un contexto de mayores exigencias medioambientales en los procesos productivos y de consumo, mayores niveles de competitividad en los mercados, y creciente desregulación financiera a nivel global.

Por su parte, las *políticas de empleo* han venido visualizándose, por lo general, de forma dependiente o vinculada con las políticas de crecimiento económico, cuando no confundiendo claramente con éstas últimas. Sin embargo, la difusión del cambio tecnológico y la incorporación de nuevas tecnologías genera situaciones de desempleo estructural *neto*, esto es, una capacidad potencial de creación de nuevos puestos de trabajo los cuales requieren procesos de capacitación, a veces lentos, al tiempo que provocan una destrucción casi inmediata de antiguos empleos.

De este modo, el desempleo no es únicamente causado por desequilibrios entre oferta y demanda del mercado de trabajo. Existen causas más profundas relacionadas con el cambio tecnológico, las cuales provocan transformaciones estructurales del empleo, mayores exigencias de cualificación de los recursos humanos y cambios en las relaciones laborales. Del lado de la *demanda de trabajo* hay que aludir a las transformaciones estructurales del empleo y los cambios del empleo según ocupaciones. Entre las primeras cabe citar la deslocalización de actividades económicas; las transformaciones sectoriales de la economía; las crecientes exigencias medioambientales y los cambios en las formas de relación laboral. Mientras que entre los cambios del empleo según ocupaciones hay que aludir a los mayores requerimientos de cualificación de los recursos humanos, junto a la existencia de empleos de baja cualificación, precarios y mal remunerados, lo que provoca una persistente polarización social (Fina, 2002).

Por otra parte, más allá de la superficial constatación del crecimiento de los servicios en la economía actual, hay que subrayar la creciente importancia del valor agregado de *conocimiento* en las diferentes actividades económicas y empleos. Los servicios responden a necesidades muy diferentes, tanto de las empresas como de la población

pero, en cualquier caso, tanto los servicios personales, como los servicios colectivos y los servicios de desarrollo empresarial, requieren una oferta de *proximidad* desde los diferentes ámbitos territoriales.

El desempleo tiene una incidencia muy desigual por territorios y grupos de personas, según diferencias de edad, género o nivel educativo, entre otras. Asimismo, las situaciones de desempleo permanente son causa de problemas sociales como la pobreza, marginación, delincuencia, violencia ciudadana, racismo, y discriminación, entre otros. Las autoridades locales perciben de forma directa estos problemas relacionados con el empleo y deben darles respuesta, pero no de forma genérica, sino concreta, ya que deben referirse a las peculiaridades específicas de su territorio.

Así pues, junto a los elementos de carácter estructural, los desajustes entre oferta y demanda de trabajo pueden mostrar diferentes manifestaciones según se trate de:

- Desajustes entre las cualificaciones requeridas por la demanda de trabajo y las que posee la población en edad de trabajar en cada territorio.
- Desajustes entre una oferta de trabajo formada y con aspiraciones, pero que no consigue encontrar un empleo satisfactorio y debe recurrir al subempleo.
- Discriminación por parte de los empleadores ante determinados colectivos, como mujeres, jóvenes, inmigrantes, indígenas, personas con distintas capacidades, u otros.

Todo ello muestra la existencia de circunstancias desde el lado de la *oferta de trabajo* que son específicas de los diferentes territorios y que aluden a la evolución de la población en edad de trabajar, en la cual inciden tanto factores naturales (crecimiento vegetativo de la población, tasas de natalidad, dinámica poblacional) como factores sociales, entre los que hay que citar los movimientos migratorios, la creciente incorporación de la mujer a la actividad económica, o la existencia o no de una cultura emprendedora local, todo lo cual tiene incidencia en las tasas de actividad y la estructura de edades de la población.

Así pues, el diseño de las *políticas de empleo* debe basarse en una aproximación territorial, dando con ello utilidad al concepto de *mercado de trabajo local*. Se trata de un concepto para el que no existen definiciones teóricas plenamente aceptadas y donde, además, las limitaciones de la información estadística disponible, no diseñada para abordar este tipo de enfoque territorial, obliga a mediciones mediante aproximaciones colaterales como las referidas al análisis de los movimientos diarios de las personas entre la vivienda y el lugar de trabajo; la continuidad de las construcciones; o la densidad de población.

Desde el punto de vista de la *oferta de trabajo*, esto es, del lado de los/as trabajadores/as en busca de empleo, el *mercado de trabajo local* puede considerarse como la zona geográfica en la que normalmente buscan empleo los/as trabajadores/as que están dispuestos/as a trabajar sin que ello les suponga cambiar de domicilio. En ello influyen, por tanto, el acceso a la información sobre oportunidades de empleo, así como el coste de los desplazamientos entre vivienda y lugar de trabajo que, a su vez, dependen de los ingresos familiares, la calidad de los transportes públicos, el estado de las infraestructuras básicas y el ordenamiento territorial y urbano. Por otro lado, desde el

punto de vista de la *demanda de trabajo*, es decir, del lado de las empresas, el *mercado de trabajo local* es la zona geográfica en la que las empresas concentran sus esfuerzos de búsqueda de personas con formación adecuada para realizar el trabajo.

El área comprendida por el mercado de trabajo local es, pues, una *unidad básica de análisis*, la cual puede ser más amplia que la del sistema productivo local, el cual obliga a identificar los eslabonamientos productivos que integran las principales cadenas productivas en el territorio. En todo caso, ambas delimitaciones no tienen por qué coincidir con un ámbito municipal³. Además, se trata de un hecho dinámico, que puede variar a lo largo del tiempo, ya sea por la mejora de las infraestructuras de transporte, el incremento de los niveles de ingreso familiar o el avance de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

Como se aprecia, es necesario un diseño territorial e integrado de las políticas de empleo, las estrategias de desarrollo económico territorial, y la planificación urbana y medioambiental, para poder contemplar de forma integrada qué ocurre en los mercados de trabajo y diseñar, a partir de ese análisis, las políticas adecuadas en los diferentes ámbitos. Ello exige la flexibilidad y colaboración suficiente por parte de los actores, en especial, de las autoridades locales, para coordinar sus actuaciones en los distintos ámbitos territoriales y entre los diferentes actores involucrados.

Por ello, además del análisis funcional de competencias, la *orientación laboral* tiene que disponer de un conocimiento importante del *mercado de trabajo local*, el cual es algo más que una simple acumulación de datos estadísticos sobre oferta y demanda de trabajo, ya que debe incluir un conocimiento sistemático de los diferentes ámbitos (planificación territorial y urbana, educación y formación profesional de los recursos humanos, aspectos medioambientales, institucionales y culturales existentes en cada territorio), así como un análisis del tejido empresarial y del sistema productivo local. Los *Observatorios Locales de Empleo* y las *Agencias de Empleo y Desarrollo Local* son herramientas útiles en este sentido, como veremos a continuación.

3. Instrumentos de intermediación para el empleo

Como se ha señalado, el conocimiento del *mercado de trabajo local* debe ser algo más que una simple acumulación de datos estadísticos sobre oferta y demanda de trabajo. Debe incluir también un conocimiento de los aspectos medioambientales, socioinstitucionales y culturales existentes, así como un análisis del tejido empresarial y del sistema productivo local. Los *Observatorios Locales de Empleo* recopilan y ofrecen información relevante sobre los diferentes sectores productivos locales, constituyendo de ese modo una herramienta complementaria de las tradicionales *bolsas de trabajo* donde las empresas anotan sus necesidades de personal capacitado para realizar determinadas actividades y, de otro lado, las personas desempleadas acuden en busca de oportunidades de empleo a fin de obtener un ingreso. La información que suelen recopilar los *Observatorios Locales de Empleo* se refiere a:

³ Como puede apreciarse, la utilización de Sistemas de Información Geográfica resulta fundamental para poder visualizar las diferentes áreas locales de empleo. El capítulo VII se ocupa de esta importante herramienta para el análisis y la toma de decisiones.

- Perspectivas de los sectores, ramas y cadenas productivas presentes en el territorio.
- Tipología de empresas y condiciones de trabajo. Organización y nivel tecnológico.
- Perfiles profesionales y tendencias de empleo observadas.
- Capacidades requeridas para el acceso a los puestos de trabajo existentes.

Los *Observatorios Locales de Empleo* son, por tanto, instrumentos de recogida de información sobre los múltiples aspectos relacionados con el empleo, la promoción económica y la calidad de vida de un determinado territorio. Son *objetivos* de estos *Observatorios Locales de Empleo* los siguientes:

- Análisis del espacio físico, económico y social donde se relacionan los diferentes actores socioeconómicos.
- Presentar las características del mercado de trabajo local.
- Conocer la situación de las empresas presentes en el territorio y sus estrategias.
- Análisis de las instituciones públicas que pueden incidir sobre el desarrollo socioeconómico local.
- Favorecer la reflexión y las acciones de los actores locales dirigidas a la mejora de la calidad de vida en el territorio.

Por su parte, las *Agencias de Empleo y Desarrollo Local* son herramientas con una misión más amplia, que incluye las actividades de los Observatorios Locales de Empleo, con la finalidad de abordar la totalidad de aspectos territoriales influyentes en las estrategias de desarrollo territorial. El **Gráfico 1** da idea de los diferentes ejes de actuación de las *Agencias de Empleo y Desarrollo Local*.

Gráfico 1



Como se aprecia, entre los ejes principales de actuación de las *Agencias de Empleo y Desarrollo Local* hay que señalar la intermediación para: (i) asegurar la oferta territorial de servicios de apoyo a la producción; (ii) tratar de orientar la oferta territorial de formación de recursos humanos según las necesidades territoriales (lo que hemos denominado la construcción de un sistema territorial de formación de recursos humanos); (iii) facilitar la utilización de un sistema de información territorial sobre el sistema productivo local y el mercado de trabajo local; (iv) tratar de construir una plataforma para la creación de un sistema local de I+D+i, esto es, una vinculación o funcionamiento coordinado entre el sector de conocimiento local⁴ y los agentes territoriales protagonistas del sector productivo; (v) vinculación con los servicios para el empleo; (vi) fomento de la cooperación entre los actores locales (público, privado y comunitario o cooperativo); (vii) coordinación de los diferentes programas de fomento productivo entre los distintos niveles de las administraciones públicas; (viii) fomento del asociacionismo y la cooperación empresarial en el territorio; (ix) mejora de la gestión pública local; y (x) despliegue de actividades de marketing territorial a fin de facilitar el acceso a mercados para los productos locales.

Las *Agencias de Empleo y Desarrollo Local* son, pues, instrumentos, de naturaleza esencialmente técnica, mediante los cuales las principales instituciones públicas, privadas y cooperativas de un territorio tratan de maximizar el potencial económico del mismo utilizando básicamente sus recursos endógenos. Su objetivo último es potenciar la capacidad de innovación del territorio, entendida ésta en sentido amplio, esto es, incluyendo las innovaciones tecnológicas, socioinstitucionales, gerenciales, laborales y medioambientales. Son organismos de *nivel intermedio*, que suponen una nueva forma de hacer política de desarrollo productivo en los territorios, y dentro de los cuales se encuentra la adecuada y necesaria vinculación con los temas específicos de la formación de los recursos humanos a nivel local.

Al señalar que se trata de organizaciones de nivel *intermedio* se quiere subrayar que las *Agencias de Empleo y Desarrollo Local* no pretenden suplantar las iniciativas de empresas de servicios existentes en el territorio. Su función es *intermediar* entre la demanda y oferta territorial de servicios de apoyo a la producción y de servicios para el empleo, haciendo posible una adecuada orientación de estos servicios por la demanda existente del tejido local de empresas o del mercado de trabajo local. El foco principal (aunque no exclusivo) de las agencias son las microempresas, pymes y cooperativas de producción locales, a fin de incorporar una política de innovación para el fomento productivo de estas empresas, y para facilitar la formación adecuada de los recursos humanos locales, colaborando con ello al logro de mayor empleo e ingreso localmente.

Evidentemente, el ámbito de actuación de este tipo de agencias puede desbordar la delimitación municipal, ya que debe incorporar el sistema productivo local y las áreas locales de empleo, y ambos aspectos tienen fronteras propias, no siempre coincidentes con las delimitaciones administrativas.

4. El concepto de “trabajo decente” de la OIT

⁴ Por “sector de conocimiento” nos referimos al conjunto de actores de universidades y centros de investigación y desarrollo, programas o institutos de asesoramiento tecnológico en los diferentes sectores productivos y de gestión, y entidades de formación profesional y técnica.

La generación de oportunidades de empleo como resultado de las políticas de fomento productivo y empresarial es una condición necesaria -pero no suficiente- para generar empleos de *calidad*. Para ello se requiere, asimismo, incorporar en las estrategias de desarrollo territorial una preocupación especial por asegurar la capacitación adecuada de los recursos humanos a fin de que éstos puedan aprovechar las oportunidades de empleo local existentes. Esto exige una orientación de dicha formación según las específicas necesidades del perfil productivo del territorio, indagando también los nichos de empleo vinculados a la economía social y solidaria, la economía informal, y aquellos en los que trabajan los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral, como mujeres, jóvenes, indígenas, inmigrantes, o personas con diferentes capacidades.

Al mismo tiempo, hay que garantizar la *calidad* del empleo, incluyendo las condiciones de lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denomina “*trabajo decente*” o trabajo digno. La OIT acuñó la expresión de “*trabajo decente*” en 1999 y ha empleado desde entonces el concepto como marco general para respaldar las aspiraciones del mundo laboral en los Estados Miembros de la organización.

La expresión “*trabajo decente*” es empleada para sintetizar las aspiraciones de la gente respecto al logro de:

- Ingresos suficientes y seguros.
- Medios financieros para atender a la salud propia y de la familia, así como para poder escolarizar a los/as hijos/as y hacer frente a situaciones imprevistas.
- Capacidad de ahorro para sufragar la pensión y disponer de un seguro de vejez.
- Tiempo libre después del trabajo para poder dedicarlo a la familia; y
- Un trato imparcial y justo en el trabajo, con dignidad y respeto en el mismo.

El trabajo puede adoptar diversas formas, pudiendo ser remunerado o no remunerado, asalariado o por cuenta propia, de carácter formal o informal. Se trata, en suma, de cualquier forma de ganarse la vida. El trabajo es un elemento fundamental de la existencia y la supervivencia de los seres humanos. Pero no basta con tener trabajo ya que algunos tipos de trabajo encierran a la gente en un ciclo de pobreza y privación. El problema, por tanto, no es solamente el desempleo, sino los bajos salarios, la inseguridad en el empleo, las condiciones injustas o inhumanas en el trabajo, la discriminación de género, la insalubridad y falta de protección social, entre otros aspectos. De este modo, las estrategias de desarrollo económico territorial deben incorporar también como objetivo el logro de un empleo digno (King Dejardin, 2005).

El “*trabajo decente*” permite, pues, la atención de las necesidades y aspiraciones económicas y sociales de la gente. Lo “económico” alude a la producción, los ingresos, los salarios, las inversiones y los mercados, mientras que lo “social” se refiere, entre otras cuestiones, a la equidad en el trabajo, el trabajo seguro, la libertad sindical, la incorporación de la equidad de género, la sanidad, la educación y la calidad de vida. En realidad, las dimensiones económicas y sociales de las aspiraciones de la gente están entrelazadas. Así pues, las dimensiones estratégicas de la agenda del “*trabajo decente*” de la OIT incluyen la generación de empleo de calidad; una amplia protección social, asegurando la atención a la salud y necesidades básicas; la existencia de diálogo social entre empleadores y empleados; y el respeto de los derechos humanos fundamentales en el trabajo.

Aunque el apoyo de los poderes públicos y la asistencia social (transferencias de dinero, subvenciones de alimentos, etc.) ayudan a las familias y las personas pobres a satisfacer sus necesidades elementales, no son medios duraderos de sacar a la gente de la pobreza, ya que perpetúan su situación de dependencia de los subsidios, sin lograr una inserción social que les haga sentir su propia estima personal. Una estrategia de desarrollo territorial que integre el fomento del empleo, la protección social, el diálogo social y el respeto de los derechos fundamentales refuerza, pues, los beneficios de cada una de estas dimensiones.

5. Políticas activas y políticas pasivas de empleo

La expresión *políticas activas de empleo* se contraponen a la de *políticas pasivas de empleo*, aunque la explicación que se da sobre la diferencia entre ambas no siempre es la misma entre diferentes autores. Para algunos, por *políticas activas de empleo* quiere subrayarse que éstas deben tener identidad propia como políticas específicas del mercado laboral, y no solamente limitarse a ser una consecuencia de las políticas de crecimiento económico. Durante mucho tiempo, para algunos gobernantes y especialistas, el empleo era una variable que dependía de forma directa y casi exclusiva, de la evolución de la economía, lo cual no deja de ser cierto, pero ello no justifica que las políticas de empleo se confundan con las políticas de crecimiento económico, siendo una resultante *pasiva* de éste.

De otro lado, existe un planteamiento algo diferente, que contempla las políticas *activas* de empleo como aquellas orientadas a incentivar el empleo, mientras las políticas *pasivas* de empleo son las que tratan de sostener la renta de las personas en situación de desempleo. De este modo, las políticas *activas* de empleo hacen referencia a aquellas medidas que intentan mejorar la posición relativa de las personas desempleadas, a fin de favorecer su reinserción laboral, mientras las políticas *pasivas* de empleo tienen como objetivo limitar el efecto de la pérdida de renta derivada de la situación de desempleo, procurando un ingreso mientras dura la búsqueda de empleo (SEPE, s/f). Desde este planteamiento, son políticas *activas* de empleo las políticas de formación de recursos humanos, la promoción del empleo y los servicios de intermediación y orientación para el empleo, mientras que entran dentro de las políticas *pasivas* de empleo las prestaciones por desempleo o las dedicadas al pago de jubilaciones anticipadas en los procesos de reconversión industrial o minera, por ejemplo.

El impulso de las *políticas locales de empleo*, esto es, las políticas de empleo definidas desde los diferentes ámbitos territoriales en función de las circunstancias o características de los mercados de trabajo locales, constituye una expresión de las *políticas activas de empleo* que tratan de buscar posibilidades de generación de empleo, más allá de cual sea la coyuntura económica o contexto general. Es claro que el diseño *territorial* de estas políticas facilita una aproximación concreta al tema, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de trabajo que en el plano general (o sectorial) no siempre puede lograrse. De hecho, bien puede decirse, sin exagerar, que el tema del empleo exige aproximaciones *territoriales* para la definición o diseño de políticas *activas* de empleo apropiadas, esto es, adecuadas a cada situación concreta.

6. El mercado de trabajo en América Latina y el Caribe

Según señala la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), “el trabajo es la llave maestra para la igualdad, eje de la integración social y económica y mecanismo fundamental de la construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía. El 80% de los ingresos totales de los hogares latinoamericanos proviene del trabajo que, por lo tanto, es también el principal motor para la superación de la pobreza y el acceso al bienestar y a la protección social. Sin embargo, el mundo del trabajo también puede producir y exacerbar desigualdades. En América Latina y el Caribe, el mercado laboral históricamente ha sido el eslabón que vincula una estructura productiva muy heterogénea y con gran peso del sector de baja productividad con la alta desigualdad de los ingresos de los hogares. La heterogeneidad de la estructura productiva se manifiesta en mercados de trabajo con elevados niveles de informalidad, que conllevan grandes brechas en la calidad de los empleos, los ingresos laborales, el acceso a la protección social y las opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Estas desigualdades se cruzan, además, con las brechas de género, raza, etnia y área de residencia que siempre han caracterizado a las sociedades latinoamericanas” (CEPAL, 2016).

En América Latina, ni siquiera en el momento histórico de mayor crecimiento y modernización económica, esto es, el período de 1950 a 1980 (con una tasa media de crecimiento de la región del 5,4%), se pudo garantizar un empleo para todas las personas que aspiraban a él, a pesar de que las transformaciones productivas y sociales asociadas a la modernización e industrialización de sus economías y la profunda urbanización creciente, permitieron absorber ingentes cantidades de trabajo procedentes de las áreas rurales y de las actividades agrarias hacia los empleos industriales y de servicios, localizados en áreas urbanas. Por lo tanto, millones de personas se vieron excluidas de esta posibilidad y obligadas a “buscarse la vida”, y la de sus hogares, mediante la realización de actividades de baja productividad, escasos ingresos, mala calidad de los empleos y ausencia total de protección social. Son los empleos que genera lo que se denominó la *economía informal*, que crea el *empleo informal*. Como evidencian los primeros trabajos realizados sobre esta problemática, ya a finales de los años sesenta y principios de los setenta del pasado siglo, esta realidad era evidente y cuantificable (PREALC, 1978; Tokman, 1977 y 1978).

La crisis de los años ochenta debilitó ampliamente las condiciones laborales, agudizando la heterogeneidad del empleo y reduciendo drásticamente los salarios, lo que llevó al empeoramiento generalizado de las condiciones de vida de la población trabajadora. Posteriormente, ya bajo los planteamientos de la estrategia neoliberal que se fue implantando progresivamente en esos años, el débil e irregular crecimiento de los años noventa apenas mejoró la situación laboral, dado que la gran mayoría del nuevo empleo generado fue de carácter informal (siete de cada diez empleos) y apenas se recuperaron muy lentamente, los salarios reales y las condiciones de trabajo.

Por otro lado, las promesas neoliberales resultaron falsas ya que la mayor inserción al mercado internacional y la nueva especialización productiva (mayoritariamente primario-exportadora) no favorecieron a los empleos menos cualificados ni llevaron consigo la reducción de la informalidad, la mejora de las condiciones de trabajo, o la elevación de los niveles de vida de los grupos sociales más desfavorecidos, ya que

apenas se avanzó en la reducción de la pobreza regional, incrementándose –por el contrario- las desigualdades existentes.

No obstante, América Latina (como otras regiones del mundo “en desarrollo”) durante la primera década del nuevo siglo (esencialmente durante el período 2003-2008), disfrutó de una nueva etapa expansiva, gracias a la elevada demanda y los buenos precios internacionales de algunas materias primas importantes (petróleo, soja, minerales), que permitieron obtener altas tasas de crecimiento económico (del 5,2% en promedio durante dicho período) e importantes ingresos públicos, que favorecieron una gran generación de empleo (de mayor calidad, ya que siete de cada diez fueron empleos formales), así como mejoras significativas de los indicadores laborales (bajas tasas de desempleo, mayor nivel de salarización y prestaciones sociales), así como mayor protagonismo de las políticas sociales públicas y las políticas laborales, que son una de las causas fundamentales de las mejoras conseguidas en la reducción de la pobreza y la disminución de las desigualdades sociales que se dan en este período.

Sin embargo, la incidencia de la crisis financiera internacional desencadenada en el año 2008, así como los límites del modelo de acumulación internacional (recesión en las economías desarrolladas, desaceleración del crecimiento de la economía china, caída de los precios de los productos primarios, entre otros aspectos), llevaron a la región de América Latina y el Caribe a una nueva etapa de recesión económica (que comienza en 2011 y todavía no ha terminado), que no sólo reducirá drásticamente el crecimiento económico, sino que revertirá los avances conseguidos tanto en términos laborales (elevación de las tasas de desempleo, crecimiento de la informalidad, deterioro salarial) como sociales (incremento de la pobreza, la exclusión social y la desigualdad).

Por todo lo expuesto anteriormente, es evidente que los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe, presentan una problemática diversa, que -de manera resumida- vamos a intentar reflejar en las páginas siguientes, donde también, trataremos de analizar las principales medidas (programas y políticas activas de empleo) que se aplican en la región para mitigar o superar algunos de los problemas descritos. En esta breve síntesis de lo acontecido laboralmente, diferenciaremos los rasgos del período expansivo y sus repercusiones en el mercado de trabajo (período 2002-2011), de lo acontecido en estos últimos años de recesión económica (2011-2017) y su retroceso laboral.

a/ Inclusión y exclusión laboral en América Latina

Durante el período 2002-2013, de fuerte crecimiento económico, los principales indicadores laborales en América Latina y el Caribe tuvieron una evolución positiva, destacando la disminución del desempleo urbano (en 2014 se llega a un mínimo histórico del 6,9%), así como los altos niveles de ocupación (se pasa del 52,5% en 2004 a 56,6% en 2012), el incremento de las tasas de participación femenina, significativos avances en la generación de empleo formal y niveles relativamente bajos de subempleo, así como aumentos moderados, pero continuos, de los salarios. Pero a pesar de estos resultados positivos, los mercados de trabajo latinoamericanos presentan grandes y persistentes *brechas o problemas* asociados a factores como el sexo, la edad, el área de residencia, el nivel de ingreso de los hogares o la etnia y la raza, que dificultan las

posibilidades de acceso a un *trabajo decente* para una parte significativa de la población económicamente activa.

A las brechas y dificultades de este período, hay que agregar las consecuencias negativas que sobre el mercado de trabajo está generando la actual fase de contracción de la actividad económica en la región. El deterioro económico se evidencia desde 2011, pero su impacto en la situación laboral será bastante lento, y solo se aprecia realmente a partir de 2013 (cuando comienza el decaimiento en la generación de empleo), aunque será a partir de 2015 cuando la debilidad laboral comience a repercutir en la casi totalidad de los indicadores: se eleva la tasa de desempleo a niveles no conocidos en décadas (10,1% en el primer semestre de 2017), y se paralizan las tendencias favorables en términos de formalización del empleo, mejora de los salarios reales y acceso a la protección social de los ocupados urbanos.

Hasta 2015 parecía que se había producido un cambio en la tendencia histórica en relación a la incidencia de las crisis y/o recesiones en las relaciones laborales, dado que ante la caída de la generación de empleo se producía un incremento de la tasa de participación, incorporando los hogares el “empleo secundario” (principalmente jóvenes y mujeres) a la actividad laboral al reducirse el empleo, y deteriorarse su calidad y los salarios. No obstante, a partir de ese año, parece que la tendencia anterior comienza nuevamente a producirse, dado que 2016 (y el primer semestre de 2017) presentan una subida abrupta de la tasa de desocupación urbana, así como un incremento de la tasa de participación (en un momento de caída de la tasa de ocupación), un deterioro de la calidad del empleo con incrementos de la informalidad y reducción del nivel de salarios, siendo jóvenes y mujeres los grupos más vulnerables a estos cambios. En efecto, los jóvenes son los primeros en perder el empleo en situaciones de crisis, y son los últimos en acceder a él cuando se produce la recuperación económica. Comencemos, pues, el análisis centrándonos en la problemática asociada al *acceso al mercado de trabajo*, lo que significa ocuparse de la participación laboral, el desempleo y las características de los empleos existentes.

b/ Participación laboral

La “*Oferta de trabajo*”, esto es, la oferta de trabajadores/as en busca de empleo, muestra un alto grado de estabilidad en sus tendencias de largo plazo, y no responde solamente a las condiciones económicas y al empleo generado, sino que también existen factores esenciales a la hora de explicar su evolución como son: las tendencias demográficas y los factores educativos o culturales. En este sentido, actualmente perduran tendencias de largo plazo como el menor crecimiento de la población en edad de trabajar (resultado del final de la transición demográfica, que genera menores presiones sobre el empleo necesario), la mayor y más estable incorporación laboral de las mujeres. y la expansión de los sistemas de enseñanza, que elevaron de manera continuada el grado de educación de la población ocupada, debido a que las personas que entran al mercado poseen más años de escolaridad que las que salen de él. También en algunos países ha sido significativo el fenómeno migratorio hacia el exterior y/o intrarregional.

Desde los años noventa, la tasa de participación laboral urbana ha venido creciendo (en 1990 era el 61,2% y en 2016 el 62,9%), como consecuencia de dos tendencias opuestas:

mientras que la tasa de participación laboral masculina se reduce (especialmente en los jóvenes y los hogares pobres), la tasa de participación urbana femenina no deja de aumentar (llegándose en 2016 al 52,1%), a pesar de que ésta sigue siendo muy inferior a la masculina (ronda los 23 puntos porcentuales de diferencia), siendo las mujeres más pobres las que tienen mayor dificultad para acceder al empleo (OIT, 2016c; CEPAL-OIT, 2017).

Las tasas de participación laboral tienen también un *sesgo diferencial territorial*, siendo más elevadas en las áreas rurales que en las urbanas, y también según el nivel de desarrollo de los países de la región, siendo mayores según es menor su desarrollo. Esto se explica por la más temprana inserción laboral de los jóvenes (abandono o conclusión prematura de los estudios), la mayor participación de los adultos mayores (por las menores tasas de cobertura de las pensiones), y la mayor proporción de población rural en los países de menor desarrollo, donde se da una mayor tasa de participación laboral.

La disparidad en la inserción laboral también evidencia un *sesgo de edad* según el nivel de ingreso de los hogares, siendo mayor la tasa de participación en los hogares de mayores ingresos que en los hogares pobres (debido esencialmente a las bajas tasas de participación laboral femenina); mientras que en las edades más elevadas se da la situación inversa, dado que en personas de 65 años y más, la tasa de participación laboral es superior en los hogares pobres, por la precariedad de su vida laboral, la insuficiente cobertura de protección social y los bajos montos de sus pensiones.

Por su parte, la “*Demanda de trabajo*”, o generación de empleo de una economía en un momento determinado, en América Latina y el Caribe, muestra una tendencia de largo plazo de apreciable debilidad (para las amplias necesidades existentes), siendo explicable por el crecimiento escaso e irregular, así como la menor intensidad en el uso de la mano de obra, como consecuencia de la forma de inserción internacional y su especialización, las tecnologías empleadas y los efectos negativos de las políticas económicas aplicadas. No obstante, en momentos expansivos como ha sido el período 2003-2008, se generaron importantes cantidades de empleo, lo que permitió elevar la tasa de ocupación urbana (pasando del 56,9% en 2005 al 58,8% en 2013), aunque la nueva recesión económica ha vuelto a reducirla (56,7% en el primer semestre de 2017).

Como de inmediato analizaremos, las transformaciones productivas y las políticas económicas aplicadas en las últimas décadas fueron impulsando cambios significativos en el empleo, de manera que los nuevos empleos generados responden a nuevas exigencias formativas, transformaciones sectoriales y cambios importantes en la segmentación y la estructura ocupacional.

c/ Características del desempleo en América Latina y Caribe

El desempleo es la expresión de la falta de conexión entre la oferta y la demanda laboral, de manera que las necesidades de trabajo no son cubiertas por la capacidad de generación de empleo de la economía, obligando a la desocupación de una parte importante de la población económicamente activa que desea trabajar. La tasa de desempleo urbano, que vino descendiendo gradualmente hasta llegar en 2008 al 7,6%, se eleva posteriormente como consecuencia de la incidencia negativa de la crisis internacional hasta el 8,8% en 2009, retomando nuevamente la senda descendente en los

años posteriores (siendo del 6,9% en 2014), para elevarse significativamente en los últimos años de recesión económica, llegando al 10,1% en el primer semestre de 2017.

El desempleo tiene un *fuerte sesgo por sexo, edad, área territorial, nivel de ingreso de los hogares, raza y etnia*. Así, la tasa de desempleo de las mujeres es siempre superior a la de los hombres en todos los estratos socioeconómicos (10,5% frente al 8,2% en 2016). Igualmente, la tasa de desempleo de los jóvenes (de 15 a 24 años) casi triplica la de los adultos (21,7% frente a 6,9% en 2016), siendo el desempleo más elevado en los hogares pobres, en las áreas urbanas (que en las rurales) y según raza y etnia, dándose los mayores niveles de desocupación entre las mujeres en todos los grupos étnicos y raciales (CEPAL, 2016).

d/ Importancia del empleo informal

La concepción y medición de la *economía informal* y el *empleo informal* ha ido evolucionando significativamente desde sus orígenes hasta la actualidad, cambiando tanto su conceptualización y medición, como sus causas y consecuencias. Así, su conceptualización ha evolucionado desde “*la visión PREALC*” al “*trabajo decente*” de la OIT, mientras que su medición ha pasado de las antiguas muestras minoritarias que después se extrapolaban para el conjunto de la población ocupada, a la utilización sistemática de las *Encuestas de Hogares*, de manera que lo que “se gana” en precisión estadística “se pierde” en capacidad analítica. Se podría decir que se ha pasado del análisis cualitativo al cuantitativo, lo que ha llevado también, a que a la hora de explicar sus causas, aunque persista la prevalencia de factores estructurales, son de diferente dimensión y así mientras que la visión original es más “productivista” (estructuralista), la visión actual es más “social” (véase PREALC, 1978; Tokman, 1977 y 1978).

No obstante, hay que constatar el incremento de la mayor conciencia actual sobre la importancia del *empleo informal* y su incidencia en la evolución económica (en el crecimiento y la productividad), laboral (trabajo “*indecente*”), y social (reproducción de la pobreza y la desigualdad). Una expresión de esa mayor preocupación se expresa en la generalización de las *políticas de formalización* (que posteriormente veremos) que se aplican en diversos países aprovechando el buen momento económico (2003-2008 y 2010-2012).

El *empleo informal* se caracteriza, en general, por tener una inserción laboral precaria e inestable, que conlleva un escaso acceso a las prestaciones de protección social (salud y pensiones) y bajos ingresos laborales, siendo muy alta la probabilidad de estar en situaciones de pobreza, o de caer en ella en períodos de alto desempleo o crisis económica.

Durante el período 2004-2014 la informalidad se redujo levemente, pero hay que tener en cuenta que ésta no se mide igual en todos los países, ni tampoco por todas las institucionales internacionales. Así por ejemplo, para la CEPAL el empleo informal (sectores de baja productividad, empleos sin contrato formal o que no contribuyen al sistema de salud y pensiones) bajó del 54% al 49,3%, mientras que para la OIT el empleo informal se redujo del 50% del total del empleo no agrícola en 2009 al 47,7% entre 2011 y 2013, siendo evidente esta ligera disminución tanto en el servicio doméstico (que pasó del 5,7% en 2009 al 5,1% en 2013), el empleo en el sector informal (que pasó del 31,9% al 31% en 2013), como el empleo informal en el sector

formal (que pasó del 12,4% al 11,7%). Otras dimensiones más generales de la importancia laboral del empleo informal las facilita la OIT a partir de los siguientes datos, para 2013, en el conjunto de la región:

- Hay 130 millones de empleos informales.
- Son informales el 84% de los trabajadores por cuenta propia, el 79% de los trabajadores domésticos, el 33% de los trabajadores del sector primario, y el 60% de los trabajadores de microempresas.
- Son informales el 69% de los trabajadores de la construcción, el 56% del comercio, restaurantes y hospedaje, el 35% de minas y canteras, y el 38% de la manufactura.
- El empleo informal es más común en los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres, migrantes y hogares pobres.

Aunque la reducción de la informalidad durante el período expansivo se aprecia en todos los países y estratos sociales, se da con menor intensidad en aquellos con mayores tasas de informalidad, elevándose así las diferencias. En este sentido, se eleva casi el doble en los hogares urbanos más pobres, a 2,3 veces entre las mujeres del quintil de hogares más pobres, y entre países. Así, para 2013, mientras que en Chile es del 38%, en Honduras llega al 83% de la población ocupada (CEPAL, 2016; Martínez, 2016).

e/ Las categorías ocupacional y sectorial

La *categoría ocupacional* es un indicador de la calidad y estabilidad del empleo, siendo los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los trabajadores domésticos, los empleos con condiciones más precarias, con menores ingresos y menor protección social en comparación con los asalariados. No obstante, el número de asalariados creció de manera importante en la etapa expansiva, llegándose a un máximo del 65,3% en 2013, para comenzar a descender en los años posteriores. Dentro de los asalariados, merece destacarse que el empleo público representa el 13%, los trabajadores que trabajan en establecimientos de 5 o menos trabajadores son el 13%, mientras que los que trabajan en establecimientos de 6 o más trabajadores son el 39,3% del total de ocupados ese año.

Existe una marcada segregación ocupacional asociada al sexo y al nivel de ingresos de los hogares, dado que las mujeres se encuentran ubicadas, en gran medida, en trabajos independientes no calificados (16,7% del total de ocupados en 2015) y en el empleo doméstico (13,8%), así como en los familiares no remunerados (2,6%, para el mismo año). Existe también una alta vulnerabilidad entre los ocupados jóvenes (de 15 a 29 años, el 62,4%), y en la población indígena y afrodescendientes (con una alta presencia en el trabajo doméstico asalariado).

A *nivel sectorial* persisten las grandes tendencias de largo plazo que están consolidando “economías de servicios” en la medida que tanto el sector primario como el industrial siguen perdiendo peso en el total de la población ocupada urbana. Destacable es también la pérdida de peso del empleo manufacturero (apenas el 13,6% del total de ocupados), fruto de la relativa “desindustrialización” que experimentan diversos países de la región con el avance de las políticas neoliberales y la forma de inserción internacional de las economías, aunque aquí hay que distinguir los diferentes patrones de especialización productiva entre la región norte (México, Centroamérica y algunos

países caribeños), de producción manufacturera, con altos contenidos de insumos importados (subcontratación y maquila) para la exportación, y Sudamérica, basada en la producción de materias primas y productos básicos industriales, con uso intensivo de capital y recursos naturales. Los distintos patrones de especialización e inserción externa manifiestan dinámicas de crecimiento del empleo diferentes, siendo mayores en el norte que en el sur de América Latina y el Caribe.

La situación de vulnerabilidad de la población ocupada varía también según los sectores de actividad económica, y todavía en 2016 las diferencias de género y edad son muy pronunciadas, así como según el nivel de ingreso de los hogares. En el sector primario son mayoritarias las personas ocupadas provenientes de hogares pobres y las mayores de 65 años, mientras que en el sector terciario prevalecen los jóvenes, las mujeres y los ocupados que provienen de hogares pobres. Las mujeres, en 2016, se ocupan en un 51,2% en los servicios comunales, sociales y personales, y un 28,3% en el comercio (CEPAL, 2016).

f/ Avances y límites de las condiciones laborales

En términos generales, se puede hablar de un profundo deterioro de las condiciones laborales en segmentos significativos de la fuerza laboral, que tienen que ver con la enorme dimensión de la economía informal, pero también con el deterioro laboral de una parte del segmento formal, expresado no sólo en las dificultades para garantizar mejoras salariales reales sostenidas (muy influidas por el ciclo económico), sino sobre todo, por el deterioro de las condiciones de trabajo en términos de pérdida de derechos y prestaciones, nuevas formas de contratación precaria, alargamiento de la jornada laboral y los días de trabajo, temporalidad y rotación de los puestos de trabajo, entre otros aspectos.

Esta *precarización laboral*, en parte viene determinada por “las exigencias” de las nuevas condiciones productivas y la competitividad internacional, pero también es resultado de las *reformas laborales* implementadas en la región (sobre todo en los años noventa), y la debilidad del sindicalismo en la mayoría de los países, lo que impide una negociación colectiva de las condiciones de trabajo, y la nueva institucionalidad creada al albur del paradigma neoliberal de la “necesaria flexibilidad laboral”.

Al comienzo de nuevo siglo la precariedad laboral se expresaba esencialmente en:

- a) El elevado número de *trabajadores asalariados sin contrato de trabajo*, la mayoría en microempresas y pequeñas empresas, pero de forma preocupante, también de manera ascendente en las empresas formales de mayor dimensión, en relación a los nuevos puestos de trabajo
- b) El elevado número de *trabajadores sin seguridad social*, también mayoritariamente en empresas de pocos trabajadores, pero también en las empresas de mayor tamaño;
- c) La proliferación creciente del *trabajo no permanente*, subocupación, trabajo parcial, temporalidad, empleo en prácticas o pasantías, etc.

El disfrute de un período de alto crecimiento (2003-2008) permitió mejorar, con más o menos intensidad, estos factores estructuralmente desfavorables, marcando una

tendencia nueva que comenzó a debilitarse a partir de 2009, y sobre todo, desde 2013, como muestra la paralización o retroceso de los avances anteriores en estos factores.

Un indicador relevante de la calidad del empleo es *la existencia o no de contrato laboral*, ya que éste permite el acceso a derechos y prestaciones sociales como la cotización en sistemas de pensiones y de salud, el goce de licencias maternales y paternales, y vacaciones remuneradas, delimitación de la jornada laboral y pago de horas extras, entre otras. Durante el período 2002-2013, en América Latina y el Caribe se produce un aumento importante de los asalariados con contrato formal que pasó del 53,4% al 57,2%, evidenciándose diferencias importantes en función del ingreso de los hogares, el sexo, la edad, y la zona de residencia (CEPAL, 2016). En función del mayor nivel de generación de empleo formal, la asalarización y formalización, y ciertas políticas públicas (que veremos a continuación), constituye uno de los aspectos más positivos en la evolución laboral, con el incremento de la cobertura de los *sistemas de salud y pensiones* entre la población ocupada.

En cuanto a los *sistemas de salud*, la cobertura ha aumentado notablemente llegando en 2013 a casi dos tercios de la población ocupada (cuando en 2002 no superaba el 50% en los primeros siete deciles de hogares), siendo del 64,4% en el primer decil, y el 85,5% en el décimo. La afiliación es mayor en el área urbana (70,5%) que en la rural (52,8%), y entre las mujeres (69,6%) que los hombres (64,5%).

Sin embargo, en los *sistemas de pensiones*, las diferencias según nivel de ingreso de los hogares, área de residencia, así como su pertenencia racial y étnica, siguen siendo muy elevadas. Así, para 2013, mientras la afiliación a los sistemas previsionales alcanza el 76,8% entre los ocupados del primer decil de ingresos, apenas supera el 30% en los tres últimos deciles. Y mientras que los ocupados urbanos están afiliados en un 58,9%, en las áreas rurales apenas es del 22,5%.

Por su parte, la evolución de los *ingresos laborales* ha estado fuertemente asociada al ciclo económico, aunque también han influido de manera significativa ciertas modificaciones de la legislación laboral y, en especial, la importancia creciente de la legislación sobre Salarios Mínimos. En relación a los *ingresos laborales*, tras el estancamiento de la década de los noventa, durante el período 2002-2013 se observa un incremento de los salarios reales de un promedio de 4,1 a 4,9 veces la línea de pobreza. En la etapa de bonanza, los salarios medios crecen de manera significativa, y durante la crisis los salarios no decrecen aunque crecen a tasas menores, recuperándose posteriormente hasta 2013, cuando comienzan a ralentizarse, e incluso reducirse en ciertos países. De manera significativa, los *salarios mínimos reales* no sólo crecieron en la etapa expansiva, sino que han seguido creciendo, en la mayoría de países, aún en la última etapa de recesión económica, aunque en algunos países comienzan a verse deteriorados por los altos niveles de inflación.

Desde el punto de vista del *enfoque de género* se comprueba que si bien los aumentos salariales en las mujeres han sido menores que en los hombres, se aprecia una leve disminución de las diferencias salariales entre ambos, quizás debido al aumento de la participación laboral de las mujeres, el incremento de los salarios medios y la implementación de políticas de formalización del empleo doméstico. La tendencia a la ocupación de las mujeres en empleos de menor calidad se corrobora al comparar los ingresos laborales que perciben con los recibidos por los hombres que pertenecen al

mismo quintil de ingreso per cápita de los hogares, dándose la paradoja de que entre 1997 y 2013, la disparidad según género de los ingresos laborales se redujo en todos los quintiles de ingresos excepto en el quintil más pobre, donde aumentó, debido esencialmente a que muchas trabajadoras son informales y no reciben el salario mínimo.

En suma, las diferencias salariales son persistentes según el área geográfica y la raza o diferencia étnica de las personas ocupadas. Así, para 2013, mientras los ingresos laborales medios de las zonas urbanas alcanzan los 470 dólares mensuales, en las zonas rurales era sólo de 192 dólares. El cruce de la dimensión étnica y racial con la dimensión de género conforma un patrón de desigualdad en el que las mujeres indígenas se sitúan en la posición inferior de la escala de ingresos en todos los niveles de educación. También es significativo el sesgo negativo de los ingresos según el grupo etario, ya que si bien los adultos de hogares pobres de 30 a 64 años tiene ingresos superiores a los jóvenes de esos hogares, su nivel de ingresos es muy inferior (184 dólares) al de los adultos no vulnerables (579 dólares), pero superior al de los jóvenes (159 dólares) y las personas de 65 años y más (86 dólares) (CEPAL, 2016).

A esta realidad problemática, hay que agregar la *población ocupada que no tiene ingresos propios*, que es superior entre las mujeres y, entre ellas, las que pertenecen a los quintiles de hogares más pobres. Entre 1997 y 2013, la proporción de mujeres sin ingresos propios se redujo significativamente del 48,9% al 30,8%, sin embargo, esto significa que casi una de cada tres mujeres latinoamericanas no tiene ingresos propios. La reducción se aprecia en mayor medida en las mujeres de hogares pobres, tanto por la mayor incorporación al mercado laboral, como por el hecho de ser las receptoras de las transferencias monetarias de los programas dirigidos a superar la pobreza. Pese a ello, todavía son el 45,7%. La alta proporción de mujeres sin ingresos propios se redujo también a nivel territorial, tanto en las áreas urbanas, como entre los países, donde las diferencias son muy acusadas en las mujeres del quintil de hogares más pobre, ya que en Uruguay son el 21%, en Chile el 31%, en Nicaragua el 80%, en Guatemala el 71%, en Honduras el 65% y en Bolivia el 63%.

Por todo lo expuesto hasta el momento es evidente que a pesar de ciertas mejoras en las condiciones laborales que permiten elevar los niveles de vida de la *población ocupada existe sin embargo una altísima vulnerabilidad* de la misma si tenemos en cuenta que para 2013, el 39% de las personas ocupadas de la región seguían viviendo en situaciones de indigencia, pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, lo que evidencia la enorme brecha de *trabajo decente*.

Sin embargo, hay que resaltar que entre 2002 y 2013 se aprecia una sostenida reducción de los niveles de pobreza e indigencia tanto en relación a la población total, como de los ocupados. En 2002 se consideraba que el 32% de los ocupados eran pobres, y un 10,5% indigentes, mientras que para 2013 el 17,1% eran pobres y el 4,9% indigentes. Esta reducción está asociada a factores como el contexto económico favorable, las notables mejorías del mercado de trabajo y diversas políticas sociales, como la expansión y redefinición de las políticas y programas dirigidos a la superación de la pobreza y la indigencia, y la promoción de la inclusión social. No obstante, y pese al avance generalizado en todos los países en la reducción de la pobreza e indigencia, las diferencias entre ellos son muy acusadas. Así, mientras que en los países con brechas de bienestar bajas los trabajadores en situación de indigencia son el 2,5% y los pobres el

9,6%, en los países con brechas extremas se elevan al 19,5% los indigentes y al 40,3% los pobres.

En síntesis, según señala CEPAL (2016): “la coyuntura económica favorable de la última década y la adopción de un conjunto de políticas públicas, como el aumento del salario mínimo, la formalización, la extensión de la cobertura de la protección social y el fortalecimiento de la negociación colectiva y de las instancias de diálogo social, implicaron algunas mejoras en la calidad de los empleos y una disminución moderada de la ocupación en empleos de baja productividad. Sin embargo, persisten grandes brechas en el mercado de trabajo y la proporción de personas en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad aún es elevada en la población general y entre los ocupados. El actual escenario recesivo pone nuevamente una cuota mayor de incertidumbre sobre las tendencias futuras de los mercados laborales latinoamericanos”.

7. Las políticas de empleo en América Latina y el Caribe: rasgos generales

El concepto de *política de empleo* es muy amplio, ya que se puede considerar como tal tanto la política macroeconómica -en la medida que incide en el nivel de ocupación y la composición del mercado de trabajo-, como la política de innovación tecnológica que también puede incidir en dicha composición, o la flexibilización de las relaciones laborales que busca incentivar la contratación de más trabajadores/as mediante la reducción de costos, y el abaratamiento del despido, la flexibilización de las modalidades de contratación, o la creación de regímenes laborales especiales (jóvenes, microempresas, etc.) (Martínez, 2016).

Como se ha señalado, se suele hablar de *políticas pasivas de empleo* para referirse a las que tratan de mejorar las condiciones de vida de los desempleados, especialmente a través de subsidios de desempleo (Velásquez, 2010 y 2014), y *políticas activas de empleo*, las destinadas esencialmente a generar empleos, directa o indirectamente, mejorar la calidad del empleo o favorecer la “*empleabilidad*” de los trabajadores desocupados, nueva inserción laboral u ocupados poco calificados. En América Latina y el Caribe la gran mayoría de recursos de las políticas de empleo se han destinado a las políticas activas de empleo o políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), razón por la cual nos centraremos esencialmente en las mismas (CEPAL, 2016; Martínez, 2014 y 2016; Weller, 2005).

Existen muy diferentes clasificaciones a la hora de presentar las diversas políticas aplicadas en la región, siendo algunas de las más comunes las que se clasifican en función de que “el objetivo sea crear empleos o mejorar la calidad del empleo existente”. En este sentido Martínez (2016) trata de evaluar los resultados de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) revisando la literatura existente sobre el tema. Otra forma es la de presentar “las políticas y programas de apoyo a la oferta y la demanda”, como hace el documento de CEPAL (2016), que analiza 61 programas de inclusión laboral en 21 países de América Latina y el Caribe en los últimos quince años. En este apartado trataremos de enlazar ambas propuestas desgranando los principales programas y políticas aplicados en la región en las últimas décadas. No obstante, antes de comenzar la descripción de las mismas queremos hacer dos breves consideraciones:

- Dada la problemática, diversa y compleja, de la realidad laboral y social latinoamericana, así como su intensa vinculación y las innumerables medidas y políticas aplicadas en las últimas décadas por los gobiernos latinoamericanos, muchas veces resulta enormemente difícil diferenciar lo que son realmente *políticas activas de empleo* de aquellas que buscan reducir la pobreza y la desigualdad. De esta manera, estén o no explícitos sus objetivos (como veremos a continuación), muchas políticas sociales contra la pobreza tienen una incidencia clara en la realidad laboral (por ejemplo, las políticas de transferencias monetarias condicionadas), mientras que algunas *políticas activas de empleo* resultan ser más eficaces en la reducción de la pobreza que en la generación de empleos o la mejora de los mismos.
- La descripción de las *políticas activas de empleo*, y en general de todas las políticas sociales, si no es posible la evaluación de sus resultados, resultan poco significativas para entender su eficacia en la obtención de los objetivos propuestos. En este sentido, como también veremos a continuación, muchas de las *políticas activas de empleo* llevadas a cabo en la región no contemplan en su fundamentación la necesidad de evaluación de los resultados, o bien aunque se recoja, no se lleva a cabo, tanto por la imposibilidad material de obtener información, como por la inoperancia de las instituciones que deberían llevarlas a efecto, lo cual hace difícil muchas veces poder entender la adecuación y eficacia de dichas políticas o programas (Samaniego, 2002).

Una valoración inicial y general, de las políticas activas del mercado de trabajo sería según Martínez (2016) que “cuando los programas se ejecutan en la fase alta del ciclo económico el impacto es poco significativo ya que es el propio crecimiento económico el que impulsa el aumento del empleo y el salario real de los ocupados. Por el contrario, en la fase contractiva del ciclo económico si bien se pueden observar resultados positivos éstos se limitan al corto plazo o no son suficientemente significativos dado el deterioro del mercado de trabajo que provoca la contracción de la actividad económica y, de ahí, la importancia de aplicar políticas contra-cíclicas de protección del nivel de empleo”. Por otro lado, aunque encontraremos “razones específicas” que explican el mayor o menor éxito de las políticas activas de empleo, existen también causas de carácter estructural que afectan a la eficacia de las mismas y la limitación al corto plazo de los resultados positivos, siendo el carácter pro-cíclico de la mayoría de los programas, quizás lo más significativo.

a. Programas de generación de empleo público

Consisten en la expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos temporales, por lo general en servicios de mano de obra no calificada, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria, esencialmente en situaciones de crisis económica o de emergencia. Estos programas tienen un impacto positivo en la reducción del desempleo, en el desarrollo local y la generación de externalidades económicas. Los destinatarios de estos programas suelen ser personas desocupadas pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, realizando trabajos transitorios de utilidad pública por un período acotado, por el que perciben una transferencia monetaria.

No obstante, según la OIT (2016a), una gran parte de la evaluación de estos programas se concentra en determinar el impacto que tienen en la reducción de la pobreza y poco se sabe de los resultados en materia de empleo, de modo que, aunque suelen conseguir una reducción del desempleo en el corto plazo, no son efectivos para lograr una reinserción permanente, y por lo tanto, no garantizan impactos claros en el medio y largo plazo. Por ello, no resulta posible observar que estos programas cumplan una función anticíclica en materia de generación y/o defensa del nivel de empleo, aunque sí se observa un efecto positivo sobre el ingreso y el consumo de la población beneficiada, así como en la reducción de la pobreza, por lo que son más programas de lucha contra la pobreza que programas generadores de empleo.

En cuanto a las razones de la heterogeneidad del impacto de un mismo tipo de programa es distintos países, se debe a que dicho impacto resulta condicionado por el contexto (económico, social, cultural) del país o de la zona en la que se ejecuta, por el carácter del organismo ejecutor (público, privado, beneficiencia.etc), por la mayor o menor eficiencia de la gestión y por la adecuada focalización y selección de los beneficiarios, siendo importante “personalizar” el diseño y los procedimientos de ejecución (Martínez, 2016).

Ejemplos de este tipo de programas son: Jefes y Jefas de Hogar y Programa de Empleo Comunitario en Argentina, Empleo en Acción en Colombia, Programa Nacional de Empleo en Costa Rica, Programa de Empleo Temporal en México, Construyendo Perú, Plena en Bolivia, Plan de Asistencia Nacional de Emergencia Social y Programa Uruguay Trabaja en Uruguay.

b. Programas de incentivos a la contratación en el sector privado para promover la inserción de mujeres y grupos vulnerables

En la medida que los programas de empleo público no cumplen una función anticíclica, muchos gobiernos pasaron a diseñar y ejecutar políticas contra-cíclicas orientadas a fomentar la contratación en el sector privado en períodos de crisis y contracción de la actividad económica, generalmente vinculado a los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres o minorías. El tipo más común de intervenciones fueron las orientadas a facilitar la contratación (o el autoempleo) de los *jóvenes* a partir de la capacitación de competencias (el 56% de los programas latinoamericanos), intervenciones que además de capacitación (en aula o trabajo) incluyen subsidios a los empleadores, y otros que solamente lo hacen mediante subsidio a los empleadores o el autoempleo. Generalmente se trata de subsidios económicos públicos, por un tiempo definido, otorgados a la contratación por parte de empresas privadas de jóvenes (o adultos) que viven en condiciones de pobreza o pertenecen a *grupos vulnerables*, reduciendo los costos laborales al cubrir parte del salario, de las contribuciones a la seguridad social o de las obligaciones fiscales.

En América Latina y el Caribe hay un gran número de programas de incentivos para la contratación de los jóvenes en la mayoría de países, tratando de contrarrestar los efectos negativos de la crisis sobre el empleo, pero la gran mayoría de ellos no cuentan con información sobre la evaluación de resultados. No obstante, en muchos de los que se tiene información se evidencia que suelen contribuir a la reducción del desempleo juvenil y aumentar las oportunidades para los jóvenes, aunque también se constata que

estos resultados son difícil de perdurar en el medio y largo plazo (CEPAL, 2016; Martínez, 2016). Ejemplo de estos programas son: Primer Paso y Proemplea en Argentina, Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo en Brasil, Formalización y generación de empleo y Programa 40.000 primeros empleos en Colombia, Subsidio de Empleo Joven y Subsidio Previsional a Trabajadores Jóvenes en Chile, Programa de Primer Empleo en México y Projoven y Padrino Empresario en Panamá (CAF, 2015; Mercosur, 2012; OIT, 2015a y 2016b)

La información existente sobre los *programas y políticas dirigidos a las mujeres* es relativamente muy escasa y, en consecuencia, también sus resultados, dado el reducido número de países donde se aplican, debido a que la sensibilidad sobre los temas de género hasta hace unos años no solía estar aún presente en las políticas de empleo. No obstante, como vimos anteriormente, las mujeres de la región han logrado progresos importantes en la inserción laboral, la lucha contra la discriminación, y el acceso a la educación, avanzando en su *empoderamiento*, aunque todo este progreso ha sido bastante lento. Algunos estudios parecen evidenciar efectos positivos en la generación de empleo para las mujeres, como son ciertos programas de microcrédito o de cuentas de ahorro para facilitar negocios, así como la capacitación empresarial asociada al crédito y la asistencia técnica.

Lamentablemente, las políticas de empleo en general no abordan, por lo menos de una forma sistemática y evaluable, los principales asuntos relacionados al *trabajo femenino*: acceso al mercado de trabajo y a la ocupación; segmentación ocupacional que mantiene a las mujeres mayoritariamente en los sectores de servicios y cuidados; brechas de remuneración y barreras al desarrollo de carrera y de ascenso profesional; discriminación étnica y racial que se agrega a las desigualdades de género; ausencia de protección social y de sistema de cuidados.

Existe también un conjunto de problemas asociados que inciden en las menores oportunidades de autonomía de las mujeres, como su acceso a la tierra, a los insumos productivos y al crédito y la tecnología, entre otros factores productivos. Sin embargo, se ha comprobado que las *políticas activas de empleo* en materia de generación de empleo aportan beneficios a los negocios y empresas propiedad de mujeres, es especial si los programas, además de capacitación, crédito y asistencia técnica, combinan intervención en los campos de la salud, la vivienda y el transporte. Aun así, es evidente la insuficiencia de las actuales políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) para mejorar la inserción laboral de las mujeres y reducir la inequidad de género. Esta ausencia de una perspectiva de género en las políticas de generación de empleo se debe, sin duda, a la persistencia de una cultura laboral sexista (CEPAL, 2013b; Maurizio, 2010).

En cuanto a los *programas dirigidos a la inserción laboral de las minorías* existe también escasa información sobre resultados, a pesar de que hace tiempo que se han promovido medidas de acción positiva contra la discriminación racial en relación al empleo y salarios. También son significativos los programas que exigen cuotas de contratación para discapacitados en el empleo formal. Al igual que en el tema de género, también aquí existe una cultura que entiende que es el Estado quien se debe ocupar de las minorías y por lo tanto hay que fijar cuotas de empleo público a su favor, cuotas que difícilmente respetan los gestores, preocupados más bien por el corto plazo,

la duración del período gubernamental, priorizando otro tipo de asuntos en su política de empleo (Hopenhayn y Bello, 2000).

c. Políticas de fomento del “emprendedorismo”

Estos programas se encaminan a fomentar las oportunidades de empleo por cuenta propia y los micro-empresarios, favoreciendo el aumento de activos a través de *capital semilla* o microcréditos (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Con frecuencia incluyen programas de capacitación en temas de ahorro y finanzas, micro-empresarios y planificación económica, así como asistencia técnica y apoyo para vincularse a redes productivas o de comercialización (CEPAL/OIT, 2014b).

Los apoyos financieros y los programas de microcrédito buscan facilitar recursos monetarios a personas pertenecientes a grupos vulnerables que tienen un acceso limitado a los servicios de crédito, de manera que puedan poner en marcha nuevos emprendimientos o mejorar sus pequeños negocios, incidiendo en la generación de ingresos. Muchas veces, los programas imponen el requisito de un mínimo de horas de capacitación y tutores de asesoramiento (como ocurre en el Plan Argentina Trabajo o Jóvenes Rurales Emprendedores en Colombia). En la mayoría de los casos el apoyo financiero es una cantidad monetaria, pero también puede ser en especie: semillas, animales, herramientas, etc.

Varios programas están dirigidos esencialmente a los *jóvenes*. Se trata de programas de apoyo a la creación de pequeños negocios o emprendimientos mediante la educación para el emprendimiento, el acceso a mercados financieros en condiciones especiales y el acompañamiento técnico y administrativo hasta consolidar la empresa. Estos programas han tenido una amplia aplicación en la región, y según la OIT (2016b), la mayor parte de ellos han obtenido resultados positivos en materia de empleo, salarios y ganancias de los negocios de los emprendedores. Ejemplos de esta modalidad de programas son: Jóvenes Rurales Emprendedores de Colombia, Jóvenes Más y Mejor Trabajo de Argentina, o Jóvenes con Prospera en México.

La evidencia empírica parece mostrar que los programas que combinan asistencia técnica y apoyo financiero son los más favorables para el inicio de una actividad empresarial. Así, según un informe de la OCDE-CEPAL-CAF (2017), que analiza 17 componentes de políticas de apoyo al emprendedorismo de los jóvenes, algunos componentes son más exitosos en promover el autoempleo, otros en la creación de empresas, otros en la formalización del empleo, y otros en la obtención de ingresos, mostrándose como componentes más significativos la capacitación, el asesoramiento y apoyo en la búsqueda de empleo, y siendo menos efectivos el financiamiento y la subvenciones. No obstante, es de resaltar que, a pesar del innegable éxito de muchos de estos programas, el apoyo al emprendedorismo no ha sido prioritario para los empresarios, los sindicatos y la política pública, y se puede considerar que no forma parte de una política pública integrada y coherente sobre el empleo juvenil.

También, un 20% de los programas de apoyo al trabajo independiente se orienta a la promoción del emprendimiento femenino y la proporción de servicios de cuidado, siendo un ejemplo los programas +Capaz en Chile, Mujeres Ahorradoras en Acción de Colombia o el Plan Argentina Trabaja. Otros programas promueven el emprendimiento en áreas rurales, buscando no sólo la generación de ingresos autónomos, sino también el

fomento de la producción para el autoconsumo y el mejoramiento de la seguridad alimentaria (Comunidad Solidarias Rurales en El Salvador o Mi Chacra Emprendedora en Perú).

Un tema de preocupación sobre este tipo de programas es que, como es evidente, buena parte de los beneficiarios de estos programas son trabajadores por cuenta propia, trabajadores cesantes o personas que buscan su primer empleo, por lo tanto, estos programas de apoyo al emprendedorismo pueden fomentar la creación de negocios informales (CEPAL, 2016; Martínez, 2016)

d. Servicios públicos de empleo

Se trata de servicios de enorme importancia para facilitar la inserción laboral de los desempleados, en especial de los jóvenes de ambos sexos, y aunque en la región se aprecian resultados positivos en algunas experiencias (México y Colombia, por ejemplo), sin embargo, es evidente, que en términos generales, prevalece una escasa cobertura de estos servicios, siendo su capacidad operativa y calidad relativamente bajas. Estos servicios brindan información sobre las plazas vacantes en empresas privadas y organismos públicos y proporcionan un acceso prioritario a las ofertas laborales de las agencias u oficinas municipales de empleo. Algunos programas llevan a cabo actividades de promoción del empleo (ferias o talleres) o promueven la creación o fortalecimiento de bases de datos para ofrecer orientación e información a los buscadores de empleo, mientras que otros articulan los servicios de intermediación laboral con los cursos de formación técnica y profesional. Ejemplos de estos programas son: Acesso Trabalho y Mais Empregos en Brasil, Apoyo al Empleo en Bolivia o Empleate en Costa Rica (BID, 2015).

e. Políticas de formalización del empleo informal

Las políticas y programas de formalización del empleo pretenden la formalización de las empresas (especialmente microempresas y pequeñas empresas, formalizando el empleo por ellas generado), y la formalización del trabajo por cuenta propia, esencialmente en los trabajadores con bajo nivel de calificación técnica, a través de la capacitación laboral, formación profesional y acreditación de competencias. En función de las diferentes medidas aplicadas, se han obtenido diferentes resultados, así por ejemplo:

- *Las políticas del registro de contratos laborales* (en el Ministerio de Trabajo, Seguridad Social e Institución impositiva) han mostrado claramente un carácter pro-cíclico, de manera que cuando la actividad económica está en crecimiento, aumenta la población trabajadora registrada y cuando hay estancamiento o contracción, disminuye. No obstante, el aumento del número de trabajadores registrado no necesariamente va acompañado de un descenso de trabajadores informales, dado que -como evidencian las *Encuestas de Hogares* desde hace muchos años-, una importante proporción de trabajadores/as realizan dos empleos diferentes, de manera que puede darse que un trabajador o trabajadora formalice su empleo principal, pero mantenga el empleo secundario informal.

- *La simplificación de los trámites de inscripción de empresas, abaratamiento de los mismos, regularización de la propiedad, el mono-tributo y la creación de ventanillas únicas* evidencian resultados modestos y, a la vez, contradictorios por países y programas, sin encontrarse evidencias significativas de cambios positivos.
- *Fortalecimiento institucional: inspecciones laborales y tributarias.* Tampoco hay evidencias suficientes de que el aumento del control de la inspección del trabajo contribuya mucho a la formalización, si bien en algunos países (como en Argentina) si parece haber sido efectivo, sobre todo en la reducción del trabajo infantil.
- *Políticas microeconómicas para formalizar el empleo informal.* En este caso, políticas como la elevación del salario mínimo o la facilitación a los/as empleados/as informales, el acceso a fuentes de financiamiento parecen evidenciar resultados contradictorios según experiencias pero, en todo caso, sólo se muestran resultados modestos.

A pesar de las políticas e intervenciones para formalizar el empleo informal, el costo de la formalidad (laboral y tributaria) sigue siendo alto en relación a las posibilidades y los niveles de productividad de muchas empresas, lo que dificulta el tránsito desde la informalidad, con costos más bajos, hacia la formalidad. Por ello, las medidas legales y de control no surten todo el efecto deseado. Es decir, los/as trabajadores/as informales no ven claramente cuál es el beneficio neto de la formalización (Martínez, 2016).

En definitiva, la limitada eficacia de las políticas de formalización permite concluir que la reducción de la informalidad observada en los últimos diez años en América Latina y el Caribe se debió especialmente al buen comportamiento del empleo formal que aumentó sensiblemente como consecuencia de las altas tasas de crecimiento económico y en menor medida al incentivo de las políticas de formalización del empleo (CEPAL 2014a; OIT, 2015b; OIT-IDRC, 2014).

f. Políticas para expandir la protección social

Desde inicios del siglo XXI los gobiernos latinoamericanos han realizado un importante esfuerzo por extender la protección social, no sólo al desempleo y los sistemas de pensiones y jubilaciones, sino también a la protección de la salud y los ingresos, entre otros aspectos sustantivos. No obstante, los denominados “*Pisos de Protección Social*” no pretenden sustituir a los regímenes clásicos y universales de la Seguridad Social, sino ampliar la protección social a los que no están cubiertos por ellos, dado que los regímenes contributivos tienen dificultades para cubrir la economía familiar y a los trabajadores no asalariados, que no cuentan con ingresos constantes (Schwarzer, Casali y Bertranou, 2014).

Los avances en cobertura de protección social han sido evidentes en los últimos años, así entre 2000 y 2012 se produce un incremento de 12,7 puntos porcentuales, gracias al crecimiento del empleo formal y las políticas de inclusión adoptadas. La cobertura urbana de los regímenes de asistencia médica son casi del 59,8%, y de las pensiones del 60,5% en 2012, por lo que se puede afirmar que seis de cada diez latinoamericanos

ocupados se encuentran cubiertos administrativa y legamente por los regímenes generales de asistencia médica y de pensiones. Pero si consideramos a todos los trabajadores (incluidos desempleados y trabajadores rurales), el promedio de los 22 países de los que se dispone información es tan sólo del 38%, es decir, aproximadamente, sólo cuatro de cada diez latinoamericanos dispone de cobertura social (OIT, 2016a).

Si tenemos en cuenta estos datos y los anteriores sobre informalidad, podemos llegar a la conclusión de que la expansión de la protección social (dentro de las *políticas activas de empleo*) es la que realmente ha contribuido a reducir la informalidad y a mejorar la calidad del empleo, dado que -como veíamos antes-, fue el alto crecimiento económico y no las políticas de formalización las que redujeron, fundamentalmente, la informalidad.

Ahora bien, este avance significativo en la expansión de la *protección social* no ha sido homogéneo en la región, y los esfuerzos realizados han sido dispares, y desigual también ha sido la manera de instrumentalizar la expansión, dado que unos optaron por los regímenes contributivos, otros con menos tradición en Seguridad Social optaron por políticas no contributivas, e incluso algunos optaron por transitar hacia modelos universales con base en la carga fiscal. Sin embargo, aún hay una gran heterogeneidad entre países, dado que en algunos todavía la protección social es inexistente (Haití) o tiene una cobertura muy limitada (como Guatemala y Honduras, entre otros) (Martínez, 2016).

En el marco de estrategias de expansión de la protección social, muchos países de la región han desarrollado mecanismos de protección a los ingresos de la población vulnerable, en gran parte no cubierta por los sistemas clásicos (CEPAL, 2015). Las *asignaciones familiares* (denominadas de diversas formas según países), son asignaciones o subsidios familiares cuyo monto varía en función del número de menores que integran la familia, y pueden ser asignaciones condicionadas o no. Las asignaciones favorecen el aumento del empleo, en especial el femenino, ya que la contribución que recibe la familia permite a muchas mujeres iniciar negocios o pagar los costos de guarderías que les permitan insertarse laboralmente.

g. *Políticas para incrementar la “empleabilidad” a través de la capacitación laboral, formación profesional y acreditación de competencias*

La capacitación técnica y profesional representa la acción más frecuente de las políticas de inclusión laboral y productiva en la región, ya que está presente en el 62% de los programas analizados (CEPAL, 2016). Los programas se dirigen a tres grupos diferentes: (a) ocupados que desean mejorar sus conocimientos y habilidades, (b) cesantes que desean el retorno a su oficio o a otra actividad, y (c) personas que buscan su primera inserción laboral. Dado el perfil demográfico de la población, alrededor del 50% de los programas se dirigen a personas entre 18 y 35 años, dándose preferencia en algunos casos a determinadas categorías como Jefas de Hogar con hijos. Los programas son muy diversos, pudiendo estar a cargo de instituciones públicas o privadas, con duración que va desde 40 a 360 horas, distribuidas entre 3 y 12 meses, y los cursos pueden consistir en capacitación tradicional -con el objetivo de adquirir conocimientos y destrezas técnicas para desempeñar un oficio específico-, o capacitación por

competencias, desarrollando habilidades aplicables a distintas circunstancias (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Existen programas específicos para áreas rurales y urbanas, así como experiencias con perspectiva de género, apoyo a micro-empresarios o proyectos laborales, servicios de intermediación, o acceso a trabajos de infraestructura comunitaria.

Por otro lado, y dado que en América Latina la mayor parte de la población que se encuentra en condiciones de pobreza, indigencia y vulnerabilidad posee muy pocos años de instrucción (de 0 a 5 años el 33%, y de 6 a 9 años el 36%), así como un alto porcentaje de deserción escolar de los jóvenes, numerosos programas pretenden garantizar la retención del alumnado mediante incentivos económicos, siendo los *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas* los más extendidos en la región, aunque también existen programas específicos como Becas del Programa Compromiso Educativo en Uruguay o el Programa Respaldo a Estudiantes en Argentina. A su vez, también existen programas que buscan la nivelación de estudios de jóvenes o adultos con formación incompleta o sin escolaridad (Becas Misión Rivas en Venezuela, Becas Jóvenes Prospera en México o ProUni en Brasil), así como numerosos programas de alfabetización de adultos (Brasil Alfabetizado, Pronama en Perú).

Según Filgueira y Rossel (2015), son pocas las evaluaciones disponibles que muestren efectos concluyentes de estos programas, y en los casos en que se cuenta con experiencia empírica, se observan grandes variaciones según las características de la capacitación, la institución que la ejecuta, el área geográfica donde se realizan y las características de los destinatarios. No obstante, se verifica que las intervenciones que incluyen la práctica profesional en empresas mejoran los resultados de la capacitación. Las evaluaciones concluyen que, en el corto plazo, los *programas de capacitación para los jóvenes* de América Latina y el Caribe pueden generar impactos positivos en las condiciones de inserción laboral de los participantes y permiten mejorar la transición de la escuela al trabajo, algo similar a lo que también ha sido observado en las evaluaciones realizadas en Europa.

Los *programas y sistemas de formación de aprendices* han mostrado ser eficaces y útiles tanto para los jóvenes que se benefician de ellos como para las empresas que entrenan y forman a estos aprendices. Sin embargo, hay que ser muy cuidadoso con el diseño y ejecución de estos programas (también los de capacitación laboral) para evitar que sean utilizados incorrectamente con el fin de sustituir mano de obra experimentada por mano de obra menos experimentada pero de menor coste laboral.

La *formación institucionalizada* (en el aula) evidencia resultados relativos ya que si bien son eficaces para la adquisición de conocimientos técnicos y formación de trabajadores/as especializados/as, su cobertura es limitada, como se comprueba por la incapacidad que existe en muchos países de proveer a las empresas de la mano de obra especializada que requieren. Además, las *instituciones de Formación Profesional* en la región no están integradas de manera sistémica ni con las instituciones que formulan las políticas educativas ni con las que adoptan las políticas que condicionan la actividad productiva y el desarrollo económico, y en muchos países no existe una estructura de *gobernanza* que coordine los esfuerzos de las instituciones oferentes de formación, las

organizaciones de empleadores y trabajadores y el propio sector público (CEPAL, 2013a).

La *formación dual*, por su parte, parece favorecer la calidad de la inserción laboral, mientras que la *certificación de competencias* favorece la inclusión laboral de los/as trabajadores/as. La *certificación de competencias* va expandiéndose en los distintos países de la región, sin embargo, sigue enfrentando dificultades para su enraizamiento en la cultura formativa debido principalmente a la coexistencia de marcos institucionales múltiples para el otorgamiento de certificados de competencia. Además, en muchos casos, los certificados otorgados todavía no son suficientemente reconocidos, de manera que no pueden cumplir su función de facilitar el acceso a ciertos empleos, sobre todo cuando se trata de personas que adquirieron sus calificaciones de manera informal.

Resumiendo, entre las *políticas activas de empleo* la formación y capacitación es uno de los instrumentos más efectivos y, en el largo plazo, el más eficaz para aumentar la empleabilidad del trabajador. Sin embargo, subsisten algunos problemas en el conjunto de las diferentes modalidades de formación profesional y capacitación. En cuanto a las limitaciones de las políticas de formación y capacitación laboral para lograr satisfacer las necesidades de la actividad económica y las empresas, parece que estas políticas no pueden subsanar las deficiencias educativas de la educación escolar, existiendo también una desconexión entre oferta y demanda formativa, así como la no integración de la formación y capacitación en una estrategia educativa global (CEPAL, 2016; Martínez, 2016).

8. Los Nuevos Yacimientos de Empleo

Los *Nuevos Yacimientos de Empleo* constituyen una estrategia impulsada en 1993 por la Comisión Europea bajo el mandato de Jacques Delors, para enfrentar el problema del elevado desempleo existente en la Unión Europea. Aunque ya entonces existían numerosas iniciativas locales de desarrollo y empleo alentadas “desde abajo”, como experiencias de desarrollo productivo en diferentes países, el Libro Blanco sobre “*Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*”, presentado por Jacques Delors en diciembre de 1993, constituye una iniciativa sugerente que aún hoy merece ser contemplada en el ámbito de las *políticas locales de empleo*.

La estrategia de los *Nuevos Yacimientos de Empleo* tiene el interés de abordar la problemática de la generación de empleo desde un planteamiento que supera la concepción tradicional de las políticas de empleo dependientes de las políticas de crecimiento económico, lo que supone, además, una apuesta *política* por un desarrollo diferente, que debe combinar un tipo de crecimiento económico con mayor contenido en empleo y énfasis en el bienestar y la calidad de vida de la gente. En lo esencial, supone en nuestra opinión, una reflexión acerca de los cambios tecnológicos, sociales, culturales y demográficos que han generado nuevas necesidades cuya satisfacción ofrece posibilidades de identificación de *Nuevos Yacimientos de Empleo* en ámbitos que están relacionados de forma profunda con el bienestar, como es el caso de los servicios de la vida cotidiana, la mejora de la calidad de vida, los servicios medioambientales, y los servicios de ocio, cultura y deporte (ver **Cuadro 2**).

Cuadro 2

NUEVOS YACIMIENTOS DE EMPLEO	
<ul style="list-style-type: none"> • SERVICIOS DE LA VIDA COTIDIANA <ul style="list-style-type: none"> – Servicios a domicilio. – Cuidado de los niños y de personas mayores de edad. – Formación en nuevas tecnologías de la información y comunicación. – Ayuda a los jóvenes y colectivos en dificultad de inserción social. • SERVICIOS DE MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA <ul style="list-style-type: none"> – Mejora de la vivienda. – Servicios de seguridad ciudadana. – Transportes colectivos locales. – Revalorización de espacios públicos urbanos. – Comercios de proximidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • SERVICIOS CULTURALES Y DE OCIO <ul style="list-style-type: none"> – Turismo. – Sector audiovisual. – Valorización del Patrimonio Cultural. – Desarrollo cultural local. • SERVICIOS RELACIONADOS CON EL MEDIOAMBIENTE <ul style="list-style-type: none"> – Gestión de los residuos. – Gestión del agua. – Protección y mantenimiento de espacios naturales. – Normativa e instalaciones para control de la contaminación. – Turismo sostenible.

Otros campos emergentes entre los *Nuevos Yacimientos de Empleo* son: el incremento del interés y la importancia de las actividades deportivas y cuidado de la salud, la eficiencia en la utilización del agua y la energía, la educación ambiental, la agricultura ecológica, la industria agroalimentaria artesanal, la arquitectura y la construcción sostenibles, la restauración de edificios públicos singulares, el desarrollo de energías alternativas, y la actividad de las organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Asimismo, entre los rasgos de los *Nuevos Yacimientos de Empleo* cabe señalar que se trata de actividades y mercados potenciales o inexistentes, incompletos, irregulares y locales. Además, dado el relativo infradesarrollo de estas actividades, existe un margen bastante amplio para su crecimiento y mejora.

La estrategia de los *Nuevos Yacimientos de Empleo* insiste en que no existen recetas únicas frente al desempleo. En efecto, no es solución el recurso al proteccionismo; tampoco la financiación irrestricta con cargo a subsidios públicos⁵; ni es solución alguna la reducción de salarios o los recortes en la protección social, lo cual es socialmente inaceptable, políticamente insostenible y con efectos económicos recesivos por la reducción de la demanda efectiva. Por otra parte, la reducción o reparto del tiempo de trabajo tienen hasta ahora una limitada respuesta social y una fuerte

⁵ Aunque, desde luego, existen opciones de utilización de los Presupuestos Públicos que podrían ser priorizadas, por ejemplo la prioridad a las necesidades sociales sobre la otorgada al rescate de la gran banca privada.

contestación empresarial. En todo caso, es claro que el libre funcionamiento de los “mercados” no soluciona el problema. Se requiere una concertación social y territorial en un contexto coordinado de actuaciones públicas y privadas.

De este modo, las prioridades para las acciones se favor del empleo se deben orientar a:

- La construcción de sistemas *territoriales* de formación de recursos humanos según las características y necesidades existentes en los diferentes ámbitos locales.
- El avance de la *descentralización* y el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local y empleo.
- El fomento y renovación de las *políticas activas de empleo* desde los diferentes ámbitos territoriales, identificando las nuevas necesidades y nuevos yacimientos de empleo, a fin de impulsar nuevas iniciativas locales de desarrollo.

Como se aprecia, resulta obligada una política *proactiva* para el empleo, donde se subraya la necesidad de definir las iniciativas de empleo y desarrollo a nivel local, lo cual implica: (i) recuperar el papel de la *política* en la economía; (ii) situar las políticas de empleo en el núcleo central de las estrategias de desarrollo; y (iii) apostar por un modelo de desarrollo sostenible en el cual se parta de las adecuadas vinculaciones entre crecimiento, competitividad y empleo, de un lado, y las relaciones y compatibilidad entre desarrollo económico, medio ambiente y mejora de la calidad de vida, de otro.

Este importante precedente del *Libro Blanco* de Jacques Delors de 1993 tuvo escasa acogida tanto en los órganos comunitarios como entre los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea. Sin embargo, el enfoque fue ganando importancia en los años sucesivos (aunque con diferentes apreciaciones sobre el significado de las *políticas activas de empleo*, llegándose a precisar diversas líneas de actuación para potenciar los *Nuevos Yacimientos de Empleo*, entre ellas la creación de *agentes de empleo y desarrollo local* en las municipalidades, la mejora de la formación y las titulaciones para los nuevos servicios, o la necesaria adaptación del marco jurídico territorial.

Sin embargo, entre los obstáculos identificados para el despliegue de la estrategia de los *Nuevos Yacimientos de Empleo* deben citarse:

- *Obstáculos económicos*, como el coste elevado de la inversión, la dificultad de acceso al crédito, baja rentabilidad, poca solvencia de la demanda, etc.
- *Obstáculos jurídicos y administrativos*, como la rigidez de los sistemas de reglamentación, o la inadecuación de los estatutos jurídicos actuales, entre otros.
- *Obstáculos de tipo organizativo*, como la fragmentación de la oferta, la ausencia de cooperación público-privada, o la compartimentación de políticas públicas sectoriales e iniciativas locales, entre otros.
- *Obstáculos culturales y de comportamiento*, como la reticencia a pagar por nuevos servicios, la hostilidad de parte de la oferta existente, etc.

Como vemos, los *Nuevos Yacimientos de Empleo* se encuentran en la confluencia de tres ámbitos de actuación: desarrollo económico local, creación de empresas y un enfoque profesional sobre el empleo. En este último ámbito se trata de huir del enfoque

meramente asistencialista que tiende a perpetuar bolsas de trabajo informal o poco cualificado, inestable y sin perspectivas de desarrollo profesional.

La evaluación sobre las iniciativas territoriales de empleo y desarrollo local ha puesto de relieve que la multiplicación de las iniciativas ligadas a los *Nuevos Yacimientos de Empleo* genera una dinámica de gran amplitud, aunque los resultados cuantitativos son limitados desde el punto de vista agregado y las experiencias aún frágiles. No obstante, contribuyen a la mejora de la calidad de vida y equidad social en el nivel territorial (local y regional), ya que dichas iniciativas suelen responder a necesidades no satisfechas en las diferentes comunidades territoriales.

9. La iniciativa de *Empleos Verdes* y el desafío de competencias laborales para los empleos verdes

La iniciativa *Empleos Verdes* fue promovida en septiembre de 2008 por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Confederación Sindical Internacional (CSI), y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), con objeto de hacer frente a los retos del cambio climático y ofrecer -al mismo tiempo- una importante oportunidad para promover puestos de *trabajo decente* a quienes se ven marginados del desarrollo económico y social (PNUMA, OIT, CSI, OIE, 2008).

Los *empleos verdes* son aquellos que contribuyen de forma decisiva a promover el tránsito hacia una economía con menores emisiones de carbono, a fin de evitar los efectos irreversibles y peligrosos del cambio climático sobre las empresas, los/as trabajadores y la ciudadanía en general. Esta definición incluye tanto los empleos en sectores emergentes —por ejemplo, la generación de energía de fuentes renovables— como aquellos que contribuyen a disminuir el nivel de contaminación de los sectores tradicionales de la economía. Estos puestos de trabajo se encuentran principalmente relacionados con múltiples iniciativas orientadas a la creación o reconversión productiva de empresas en sectores de la economía que van desde la agricultura hasta la construcción y el transporte, especialmente en actividades económicas relacionadas con el suministro de energía, fuentes de energías renovables, eficiencia energética, abastecimiento de agua potable, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y la gestión de los residuos sólidos y líquidos (Reinecke y Maureira, 2010).

Según señala la Organización Internacional del Trabajo, es muy importante establecer la vinculación entre los objetivos de *empleos verdes* y *trabajo decente*, ya que toda actividad productiva debe tener en cuenta sus consecuencias sobre el medio ambiente y, al mismo tiempo, sobre la salud, las condiciones laborales y el bienestar de los trabajadores y trabajadoras, sus familias y comunidades.

Entre los sectores en los que existe mayor urgencia de promover los *empleos verdes* se encuentra el sector de la energía, donde la presencia de iniciativas de desarrollo local y municipal, es de la mayor importancia. En efecto, el potencial de los empleos verdes en este sector es enorme. Según datos oficiales, la inversión en energías renovables continúa en ascenso, previéndose que la misma alcanzará un total de 343.000 millones de dólares en 2020 y se volverá a duplicar para el año 2030, en que se alcanzarán los 630.000 millones de dólares (PNUMA, OIT, CSI, OIE, 2008). Junto a la inversión en

energías verdes hay que citar la promoción de actividades de eficiencia energética en edificios e instalaciones en general, el transporte sostenible, el abastecimiento de agua, el saneamiento y la gestión de residuos, temas en los cuales el involucramiento de los *gobiernos locales* es fundamental.

En la aplicación de iniciativas de eficiencia energética en edificios e instalaciones es especialmente importante la intervención de los gobiernos municipales, en alianza con vecinos, empresas, trabajadores locales, asociaciones de mujeres, cooperativas del sector de la construcción, y grupos ecologistas. Estas iniciativas contribuyen asimismo a generar empleos indirectos en actividades vinculadas con los *empleos verdes*, como es el caso de la reconversión de fontaneros, electricistas e instaladores de placas solares, por ejemplo.

Hay que mencionar también el enorme potencial de generación de *empleos verdes* en la gestión y reciclaje de residuos, una actividad en la cual las directrices locales de los gobiernos municipales y regionales resultan trascendentales. Hay que tener en cuenta que un número importante de personas subsisten del reciclaje informal de residuos, lo que obliga a poner la mayor atención en la búsqueda de alternativas de promoción de *empleos verdes* de forma participativa con las personas que llevan a cabo estas actividades informales, con la finalidad de iniciar procesos de integración en una economía formal y empleos decentes en este sector crucial para nuestras economías. La actividad de educación ambiental, junto a la participación efectiva de todos los actores y vecinos es, como se aprecia, absolutamente fundamental y en ella la presencia activa de las autoridades locales resulta decisiva.

A menudo, las políticas medioambientales suelen percibirse como opuestas al objetivo de creación de empleo. No obstante, la transición de la economía hacia una mayor *sostenibilidad ambiental* tiene un gran potencial de creación de empleo, aunque éste no se materialice de forma automática. Se requiere la elaboración de estrategias en las que se lleve a cabo la identificación de los riesgos y oportunidades existentes. En efecto, en toda fase de transición tecnológica y organizativa a nivel mundial existen procesos de destrucción de empleos junto a la generación de nuevos empleos, lo cual hace obligado reflexionar sobre el balance *neto* de dichos procesos de destrucción y generación de empleos en los diferentes ámbitos territoriales, a fin de impulsar programas y estrategias de reconversión económica a nivel local.

Como señalan Reinecke y Maureira (2010), una de las principales dificultades para la implementación de *empleos verdes* es la necesidad de coordinar políticas de instituciones gubernamentales de diferentes niveles y departamentos que tradicionalmente tienen un reducido grado de coordinación entre ellas. En una *política de empleos verdes* deben participar, por un lado, los ministerios y organismos encargados de los temas laborales y sociales y, por otro, los encargados de los temas económicos y medioambientales. Por ejemplo, un cuello de botella en la implementación de *políticas de empleos verdes* suelen ser las brechas en la formación y calificación de los trabajadores, que pueden limitar considerablemente el potencial de creación de empleos. Se hace necesaria, por tanto, la coordinación interinstitucional para diseñar programas y políticas de formación y capacitación que faciliten a los/as trabajadores/as la incorporación a nuevas actividades verdes. Asimismo, estas políticas deben incluir una estrategia de promoción de *igualdad de género*, a fin de asegurar que

las mujeres tengan acceso a los puestos de trabajo en los sectores no tradicionales. Así pues, el aprovechamiento del potencial de los *empleos verdes* para promover un tipo de desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, dependerán fundamentalmente de la cantidad y calidad de estos empleos.

Para conseguir una transformación con un gran número de empleos verdes y grandes beneficios para un *desarrollo sostenible*, Reinecke y Maureira (2010) proponen varias líneas de acción:

- Promover políticas laborales y de fomento productivo orientadas a la creación o reconversión productiva con *empleos verdes* en las empresas, en particular las pequeñas y medianas empresas y cooperativas de producción locales dedicadas a actividades económicas relacionadas con las energías renovables, el cuidado del agua, la eficiencia energética, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el reciclaje y la gestión de los residuos sólidos y líquidos.
- Considerar la dimensión laboral de la transición hacia el *desarrollo sostenible*, lo que implica crear programas de formación y recalcificación para ayudar a los/as trabajadores/as a incorporarse a nuevas actividades verdes.
- Diseñar programas de *empleos verdes* que permitan desplegar una agenda de sectores productivos generadores de este tipo de empleos.
- Establecer mesas de trabajo para conocer e interpretar las diferentes necesidades de los actores sociales. Además de promover su participación en el diseño de las políticas, se trata de impulsar programas y proyectos relacionados con la reducción de los impactos ambientales de la actividad económica, y con la adaptación a las repercusiones del cambio climático sobre el mundo del trabajo, por ejemplo, a partir de la adopción de *Programas de Empleos Verdes* vinculados a inversiones en infraestructuras públicas e investigación y Desarrollo para la Innovación (I+D+i) verde.

Como podemos apreciar, el desarrollo de las *competencias laborales* que se requieren en los *empleos verdes* es fundamental para asegurar una transición eficaz hacia una *Economía Verde*, siendo también esencial para ayudar a los/as trabajadores/as a adaptarse a un entorno laboral que cambia con rapidez. Esta actividad no es solamente una acción reactiva, sino que debe constituir un importante motor de cambio en sí misma. De hecho, el fomento de competencias laborales para los *empleos verdes* estimula la inversión en actividades productivas más sostenibles y acelera el proceso de transformación hacia una *Economía Verde*.

Según la OIT (2012), hay varios factores que están favoreciendo la transición hacia empleos más verdes:

- Los cambios provocados por el *modelo productivo y de consumo* insostenibles, con elevadas emisiones de carbono, lo cual empuja a la búsqueda de otras opciones de producción y empleo más sostenibles;
- La *legislación y la normativa ambiental*, que están obligando a la industria a una mayor sostenibilidad ambiental, lo cual incrementa la demanda de competencias laborales para los empleos verdes;

- Los avances en las *innovaciones ecológicas*, que están obligando a dominar nuevas formas de trabajar.
- Cambios en la *demanda de los consumidores*, como la demanda de alimentos ecológicos, los cuales están conduciendo a la creación de nuevas industrias donde se requieren nuevas competencias laborales.

Asimismo, entre los principales retos en materia de competencias laborales en la actual fase de transición hacia una *Economía Verde* se encuentran la necesidad de: (i) combinar las competencias laborales y las políticas ambientales y laborales; y (ii) atender al distinto ritmo y forma como se vaya produciendo el proceso de *ecologización* de los diferentes sectores de la economía.

La falta de las competencias laborales que se requieren para satisfacer las exigencias de los nuevos empleos verdes obstaculiza las inversiones ecológicas y el avance de las actividades productivas sostenibles. Del mismo modo, la ausencia de una coordinación eficaz entre las inversiones productivas hacia una *Economía Verde* y la inversión en *competencias laborales* puede provocar un déficit de las capacidades laborales indispensables en los *empleos verdes*. El caso es que en muchos países faltan docentes e instructores en el ámbito de la sensibilización ambiental y áreas especializadas como las energías renovables, entre otras (OIT, 2012).

Aunque la mayoría de los países han formulado algunas políticas ambientales, son pocos los que han puesto en práctica estrategias de desarrollo de *competencias laborales verdes* necesarias para aplicar dichas políticas. Si no hay coherencia entre las competencias laborales y las políticas ambientales, el problema de la falta de competencias adecuadas puede impedir de hecho el éxito de la transición a una producción y un consumo más ecológicos. Como señala la OIT, en numerosos países, las estrategias de desarrollo de competencias laborales rara vez se incluyen en los planes nacionales de adaptación al Cambio Climático, cuando dichos planes existen. Ello se debe, entre otros motivos, a la escasa coordinación existente entre la planificación nacional y los Ministerios de Trabajo, y a la falta de recursos y capacidad institucional para implementar esas estrategias.

Los sectores con altas emisiones de carbono son los más perjudicados por los cambios estructurales que acarrea la transición hacia una *Economía Verde*. Se trata de la minería, la generación de energía basada en combustibles fósiles, la industria, la silvicultura y la agricultura. Por su parte, los trabajadores que abandonan los sectores en declive para emplearse en sectores verdes se ven obligados a reciclarse. Por ello, el papel de los *servicios de empleo* es fundamental a la hora de armonizar las competencias profesionales y los puestos de trabajo, así como en la reconversión de los/as trabajadores/as y demandantes de empleo.

La ecologización de la agricultura tendrá enormes repercusiones para los/as trabajadores rurales, especialmente en los países subdesarrollados. El sector agrícola es el mayor empleador del mundo y es asimismo responsable del 13,5 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero del planeta, un índice que es todavía mayor en las economías emergentes, como China o Brasil, cuyo sector agrícola genera el 21 y el 57 por ciento de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero, respectivamente

(OIT, 2012). Reducir las emisiones requerirá, pues, la adopción de prácticas agrícolas sostenibles que, a su vez, exigirán nuevas *competencias laborales verdes*.

Entre las competencias básicas que deben incorporar los/as trabajadores/as verdes cabe señalar la conciencia ecológica y la voluntad de adquirir conocimientos sobre el *desarrollo sostenible*, así como la capacidad de aprendizaje en general y de toma de decisiones. También se necesitarán buenas dotes de comunicación para que los(as) trabajadores/as de diferentes sectores puedan colaborar eficazmente en la búsqueda de soluciones ecológicas. En el sector de la construcción verde, por ejemplo, la capacidad de trabajar con otros oficios es fundamental para mejorar la eficiencia energética de los edificios.

Finalmente, a modo de resumen, en el **Cuadro 3** se expone el tipo de reestructuración y las necesidades de formación de competencias laborales en varios sectores importantes con claras posibilidades de avanzar hacia diseños verdes, como son las energías renovables, construcción, transporte, reciclaje y gestión de residuos, y gestión de recursos hídricos. En todos ellos la participación activa de las autoridades locales resulta especialmente relevante.

Cuadro 3: Sectores con probabilidades de crecer y necesidades de reconversión conexas

Sector	Repercusión en el empleo	Tipo de reestructuración	Necesidades de formación
Energías renovables: eólica, olas y mareas, solar, hidráulica, de biomasa y geotérmica	En aumento.	Absorción de trabajadores procedentes de otros sectores.	-Perfeccionamiento de competencias: soluciones con eficiencia energética, capacidad de gestión y empresarial, incluyendo competencias en gestión de proyectos. -Reciclaje de trabajadores procedentes de otros sectores industriales. -Reconversión profesional de ingenieros, instaladores, técnicos y especialistas en operación y mantenimiento.
Construcción y renovación ecológicas	Estable o en aumento.	Reestructuración en la industria de la construcción y en toda la cadena de valor (energía, proveedores de materiales, etc.).	Perfeccionamiento de competencias: eficiencia energética, tecnologías limpias, nuevos materiales y auditoría y certificación energéticas.
Transporte	Estable o en aumento.	Reestructuración en el interior del sector industrial.	Reconversión y perfeccionamiento profesional para ocupar diversos puestos de trabajo en el transporte público.

Reciclaje y gestión de residuos	En aumento.	Reestructuración en el interior del sector industrial.	Reconversión, desde la recogida de residuos a su reciclaje; perfeccionamiento para la recuperación de metano y energía.
Gestión de recursos hídricos	En aumento.	Reestructuración en el interior del sector industrial.	Perfeccionamiento de competencias: conservación y uso eficiente del agua, tratamiento de aguas residuales.

Fuente: Reproducido de OIT (2012).

BIBLIOGRAFÍA

Alburquerque, Francisco y Martin Gasser (2008): *Desarrollo Económico Local + Empleo. Manual de Promotores*. Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín, Italia.

Alburquerque, Francisco y Marco Dini (2008): *Guía de Aprendizaje sobre Integración Productiva y Desarrollo Económico Territorial*. Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Estados Unidos de América.

Banco Interamericano del Desarrollo (BID) (2015): *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral*, Washington.

CAF (2015): Impacto del programa Primer Paso sobre la empleabilidad de los jóvenes, CAF-BID, Serie Inclusión Social.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009). “*La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe*”, Síntesis, LC/G.2425, Santiago, Chile, noviembre.

_____ (2010): *El desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: tendencias, avances y desafíos en materia de consumo y producción sostenible, minería, transporte, productos químicos y gestión de residuos* LC/R.2161, Santiago de Chile, abril.

_____ (2013a): “¿Qué hay de nuevo en la formación profesional de América Latina y el Caribe? Innovaciones y desafíos en una historia de más de 70 años, en *Coyuntura laboral*, Boletín nº 9: 13-20

_____ (2013b): Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe, CEPAL-FAO-UNU Mujeres, OIT, PNUD.

_____ (2014a): “Formalización del empleo y desigualdad de ingresos en América Latina, 2009-2013”, en *Coyuntura laboral*, Boletín n° 11: 13-22

_____ (2014b): “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, en *Coyuntura laboral*, Boletín n° 10: 13-24.

_____ (2015): “Protección social universal en América Latina: desafíos, experiencias y estrategias para enfrentar la informalidad de los mercados laborales”, en *Coyuntura laboral*, Boletín n° 12: 14-28.

_____ (2016): *Panorama social de América Latina, 2015*, Santiago de Chile

CEPAL/OIT (2017): *Coyuntura laboral de América Latina y el Caribe*, n° 17. La transición de los jóvenes de la escuela al trabajo, Santiago de Chile.

Comisión Europea: *Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*, presentado por Jacques Delors, en diciembre de 1993.

Filgueria F y C Rossel (2015): “Etapa activa y reproductiva”, Cecchini y otros (eds), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la Cepal n° 136, Santiago de Chile

Fina, L. (2002): “Mercados de trabajo locales, empleo y paro en Europa”, en Becattini, G.; Costa, M. y Trullén, J. (dir.): *Desarrollo local: teorías y estrategias*. Madrid.

Grefe, X. (1990): *Descentralizar a favor del empleo. Las iniciativas locales de desarrollo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

Hopenhayn M y A Bello (2000): Tendencias generales, prioridades y obstáculos en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en América Latina y el Caribe, CEPAL.

King Dejardin A. (2005): *¿Hay una estrategia de empleo en el desarrollo económico local? El reto del trabajo decente*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Maurizio, R (2010): “Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina”, en CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo n° 104, Santiago de Chile

Martínez, D (2014): *Organismos multilaterales e informalidad. Enfoques, propuestas, acciones y logros*, OIT.

Martínez, D (2016): *Políticas activas de mercado de trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina. ¿Por qué unas políticas son exitosas y otras no? ¿Cómo mejorar la eficacia?*, CEPAL, Santiago de Chile.

MERCOSUR (2012): Informe sobre el empleo juvenil en el Mercosur. Observatorio del mercado de trabajo del Mercosur.

OCDE-CEPAL-CAF (2017): “Juventud, competencias, emprendimiento en América Latina y el Caribe”, en *Perspectivas económicas de América Latina*, Santiago de Chile.

OEA/CEPAL/OIT (2011): “Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad”, CEPAL, *Documento de Proyecto*, Santiago de Chile

OIT, Organización Internacional del Trabajo (1999): *Memoria del Director General: Trabajo Decente*, 87 Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.

_____ (2009): *Programa Empleos Verdes de la OIT*.

_____ (2010): *Estrategias territoriales innovadoras para empleos más verdes, Iniciativas latinoamericanas y europeas en busca de una mayor cohesión social*, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia.

_____ (2012): *Competencias para el empleo. Orientaciones de política*. Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad. Sector del Empleo, (www.ilo.org/skills).

OIT (2015a): *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de Primer Empleo en América Latina?*, Lima.

OIT (2015b): *Formalizando la informalidad juvenil. Experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*, Lima.

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

OIT (2016b): *Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes en América Latina y el Caribe*, Lima.

OIT (2016c): *Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 2016*, Lima.

OIT-IDRC (2014): *Formalización de la Informalidad*, Informe de Relatoría, Lima

PNUMA, OIT, CSI, OIE (2008): “*Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono: mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones*”.

PNUMA, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2011: “*Hacia una Economía Verde*”.

Programa Regional para el Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (1978): *Sector informal, funcionamiento y políticas*, Santiago de Chile

Reinecke, Gerhard y Antonio Maureira (2010): “Empleos Verdes para un Desarrollo Sostenible con Trabajo Decente en América Latina y el Caribe”, en *Apuntes del Mercado Laboral*. Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD).

Samaniego, N (2002): “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, CEPAL, *Serie Macroeconomía del Desarrollo* n° 19, Santiago de Chile.

Schwarzer H, Casali F y F Bertranou (coords) (2014): *El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*, OIT, Lima.

SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal) (sin fecha): *Políticas activas y territorio: análisis de las formas de provisión de formación para el empleo y servicios de orientación a nivel territorial*. Documento de Síntesis. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid.

The Worldwatch Institute (2016): *La situación del mundo 2016. Ciudades sostenibles: del sueño a la acción*.

Tokman, Victor E. (1977): *Dinámica del mercado de trabajo urbano. El sector informal urbana en América Latina*, PREALC, Santiago de Chile.

Tokman, Victor E. (1978): “Las relaciones entre los sectores formal e informal”, en *Revista de la CEPAL*, n° 5, p: 103-141, Santiago de Chile, primer semestre.

Velásquez M (2010): “Seguro de desempleo y reformas recientes”, en CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo n° 99, Santiago de Chile

Velásquez, M. D. (2014): “Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina”, en CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo n° 154, Santiago de Chile.

Weller, Jurgen (2005): “Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral”, en CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo n° 40, Santiago de Chile.