

Departamento de Investigaciones

AMPLIAR EL ACCESO A LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO Y EL APOYO ACTIVO PARA INCLUIR A LOS TRABAJADORES INFORMALES

Combinar el apoyo a los ingresos con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) es una estrategia viable para ayudar a los desempleados mientras buscan trabajo. No obstante, en aquellos países emergentes y en desarrollo en los que existen esos programas, su acceso tiende a limitarse a los trabajadores del sector formal. Los nuevos datos recopilados del plan de prestaciones de desempleo de Mauricio demuestran el valor de ampliar su cobertura para incluir también a los trabajadores informales¹.

Principales conclusiones

- Mauricio cuenta con un innovador plan de prestaciones de desempleo (denominado "Programa Workfare") que ofrece un apoyo a los ingresos, tanto para los trabajadores formales como informales, así como tres tipos diferentes de PAMT (capacitación, asistencia en la búsqueda de empleo y apoyo al microemprendimiento).
- Estas características distintivas del plan de prestaciones de desempleo de Mauricio hacen que se trate de un estudio de caso particularmente adecuado para analizar los efectos de combinar las prestaciones de desempleo con las PAMT en el contexto de una economía emergente. La evaluación del programa ha permitido formular las siguientes conclusiones:
 - Los resultados no muestran ninguna evidencia de riesgo moral (es decir, pérdida deliberada del empleo para incorporarse al programa y recibir prestaciones) y solo indicios leves de efectos disuasorios (reducción de la intensidad de la búsqueda de empleo);
 - Aunque los componentes de apoyo a los ingresos y de las PAMT podrían fortalecerse aún más, parecen ser eficaces para reducir el riesgo de pobreza y mejorar la empleabilidad;
 - Existe la posibilidad de ampliar el Programa Workfare, tanto en términos de cobertura (para asegurar una mayor participación de los trabajadores informales) como en términos de los servicios prestados a los participantes.

Pregunta de investigación

Tanto en las economías desarrolladas como en las economías emergentes y en desarrollo, los planes tradicionales de prestaciones de desempleo tienden a limitarse a los trabajadores formales. Por lo general, esta situación tiene que ver con consideraciones fiscales (es decir, garantizar la sostenibilidad del plan) y con la preocupación por la eficiencia del mercado de trabajo (incentivar a los solicitantes de empleo para que se incorporen al mercado de trabajo formal).

No obstante, los mercados laborales de las economías emergentes y en desarrollo suelen abarcar un amplio sector informal. Esa situación podría aumentar las posibilidades de incurrir en riesgos morales asociados a planes generosos de prestaciones de desempleo, ya que algunos participantes podrían reclamar la prestación mientras están empleados

informalmente. Al mismo tiempo, dado que los trabajadores informales se encuentran generalmente en situaciones más vulnerables, son los que más necesitan la protección que brindan las prestaciones de desempleo.

En ese sentido, el caso de Mauricio es especialmente ilustrativo. Los criterios de elegibilidad para participar en el Programa Workfare de Mauricio no están vinculados a las cotizaciones previas a la seguridad social, sino que se basan simplemente en haber estado empleado anteriormente, independientemente de si estos empleos eran formales o informales (**recuadro 1**).

Una segunda característica que hace que este programa sea tan interesante es que el cobro de la prestación está condicionado a la inscripción para participar en uno de los tres tipos de PAMT disponibles: asistencia en la búsqueda de empleo, apoyo al microemprendimiento y capacitación (esta última opción dejó de estar disponible en 2016).

¹ En el capítulo 5 de ILO (2019) figura la discusión sobre la definición del empleo informal utilizada en el estudio de caso.

La evaluación del Programa Workfare ofrece una oportunidad única de extraer enseñanzas encaminadas a futuras mejoras, y también, gracias a su carácter innovador, de determinar oportunidades y desafíos que son pertinentes de manera más general para la aplicación de enfoques integrados en las economías emergentes y en desarrollo.

El análisis esbozado en esta nota de investigación se llevó a cabo como parte del proyecto de la OIT: *What works: Promoting pathways to decent work* ("Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente"). Para más información, véase: www.ilo.org/pathways-decent-work.

Recuadro 1. Combinar las prestaciones por desempleo con el apoyo activo: El Programa Workfare de Mauricio.

El plan de prestaciones de desempleo de Mauricio, denominado "Programa Workfare", es la principal forma de apoyo a los ingresos disponible actualmente para los trabajadores desempleados en Mauricio. El objetivo del programa, que entró en funcionamiento en 2009, es proteger el nivel de vida e incentivar la participación en el mercado de trabajo. Contrariamente a su nombre oficial, este programa no es como los programas de *workfare* (programas asistenciales a cambio de trabajo) que se aplican en otras economías emergentes y en desarrollo, en los que se proporciona empleo temporal a personas vulnerables a cambio de brindarles apoyo a los ingresos. El programa tampoco se parece en nada a las estrategias adoptadas en algunas economías avanzadas, en las que se exige trabajo a cambio de asistencia social.

El Programa Workfare está dirigido a los trabajadores desempleados que hayan estado empleados a tiempo completo durante al menos 180 días sin interrupción. Pueden incorporarse al programa las personas que estuvieron empleadas formal o informalmente siempre que hayan permanecido en su anterior empleo durante un tiempo suficiente, ya que no existe ningún requisito de acceso vinculado a las cotizaciones a la seguridad social. A excepción de la renuncia voluntaria, todas las razones de la pérdida de empleo se consideran criterios válidos de admisibilidad.

Los participantes pueden permanecer en el programa durante un máximo de 12 meses, aunque el derecho a permanecer en el mismo finaliza si un participante obtiene un nuevo empleo que dure más de 30 días. Al tomar parte en el programa, los participantes reciben:

- *Prestaciones por desempleo:* Durante los tres primeros meses de desempleo, el nivel de las prestaciones se fija en el 90 % del salario mensual en el momento de la pérdida del empleo. La tasa de sustitución desciende al 60 % durante los tres meses siguientes y, a continuación, al 30 % durante los seis últimos meses de participación en el programa. No obstante, el derecho a la prestación nunca se sitúa por debajo de 3.000 rupias mauricianas y nunca supera el límite superior, que en 2018 se estableció en 16.665 rupias mauricianas (USD 180 y USD 1.020, respectivamente, en términos de poder adquisitivo).
- *Medidas de activación:* En el momento de la inscripción, los participantes deben elegir una de las tres medidas de activación disponibles. En primer lugar, pueden optar por los servicios públicos de empleo prestados por el Centro de Información sobre Empleo de su región. El objetivo de esos centros es mejorar la adecuación entre los solicitantes de empleo y las vacantes. En segundo lugar, los participantes pueden obtener apoyo para crear una nueva empresa del organismo semipúblico *Small and Medium Enterprises* de Mauricio, que ofrece servicios de asesoramiento y facilitación empresarial. En tercer lugar, hasta 2016, fecha en que se suprimió esta opción, los participantes podían inscribirse en los programas de capacitación organizados por la Fundación Nacional para el Empoderamiento.

El Programa Workfare está gestionado por el Ministerio de Trabajo, Relaciones Laborales, Empleo y Formación en coordinación con los Ministerios de Seguridad Social, Solidaridad Nacional y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como con otros organismos públicos.

Fuente: OIT (2019).

Soluciones eficaces

A continuación, se resumen las principales conclusiones extraídas del proyecto de investigación del Programa Workfare, que se llevó a cabo utilizando métodos de investigación cualitativos y cuantitativos (OIT, 2019; Liepmann y Pignatti, 2019).

Por lo que respecta a la cobertura del programa, se constató lo siguiente:

- La cobertura aumentó del 5 % en 2009 al 15 % en 2016, lo que representa una cobertura media del 8 % durante todo el período de análisis (**gráfico 1**).
- Las tasas de cobertura difieren notablemente entre ciertos grupos: los hombres casi doblan en probabilidades de participación a las mujeres (con tasas de cobertura, respectivamente, del 14 % y el 8 %), y los trabajadores de más edad (de 46 a 64 años) tienen cuatro veces más probabilidades de participar que los trabajadores más jóvenes (de 16 a 25 años).
- La participación en el Programa Workfare es más alta entre los trabajadores que contaban anteriormente con un empleo formal (tasa de cobertura del 23 %), mientras que resulta considerablemente más baja entre los trabajadores que contaban con un empleo informal (tasa de cobertura del 3 %).
- Las disparidades en las tasas de cobertura entre los grupos se deben tanto a las diferencias en la probabilidad de cumplir con los criterios de elegibilidad, como a las diferencias de que las personas elegibles, decidan efectivamente participar en el programa.

- Entre las posibles razones por las que los trabajadores que reúnen los requisitos no se inscriben en el programa figuran las siguientes: a) la falta de conocimiento del programa; b) los obstáculos específicos a su participación, como las obligaciones familiares de las mujeres; c) la preferencia de algunos posibles beneficiarios, en particular los que anteriormente contaban con un empleo informal, por seguir realizando trabajos informales en lugar de pasar por el proceso de inscripción en el programa; y d) el escepticismo acerca de los beneficios que cabe esperar de la participación.

En cuanto a los diversos aspectos de la participación en el programa, se constató lo siguiente:

- La gran mayoría de los participantes (92 %) se inscribieron en el programa solo una vez entre 2009 y 2016, lo que indica que las personas no pierden deliberadamente su empleo para poder seguir recibiendo los beneficios.
- La mayoría de los participantes (71 %) permanecen en el programa durante los 12 meses de duración. Ello parece deberse a las bajas tasas de reempleo en el sector formal y no a los efectos disuasorios de la búsqueda de empleo.
- Inicialmente, la tasa de sustitución de las prestaciones de desempleo en Mauricio es muy elevada desde una óptica internacional (90 % del salario anterior), pero luego disminuye muy abruptamente. Por lo tanto, la mayoría de los participantes corren el riesgo de caer en la pobreza

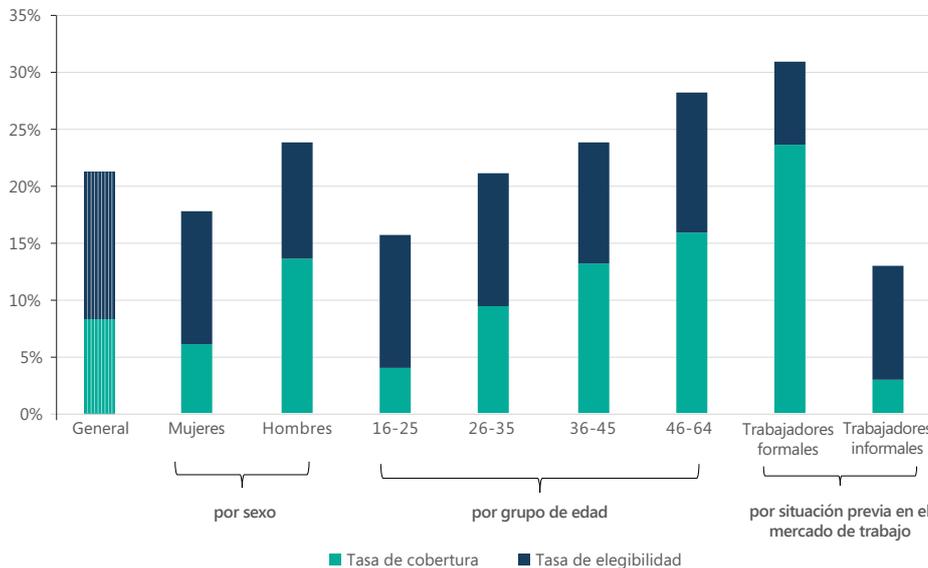
durante sus últimos meses en el programa.

- De los tres tipos de medidas de activación disponibles, la mayoría de los participantes (85 %) optan por la asistencia en la búsqueda de empleo, lo que demuestra su voluntad de encontrar un nuevo trabajo.

En cuanto al efecto del programa en los resultados del mercado laboral, se constató lo siguiente:

- El efecto de la generosidad de las prestaciones solo fue ligeramente negativo frente a la probabilidad de obtener un empleo una vez completado el programa. Es más probable que este efecto se haya dado entre los participantes que tenían ingresos más altos, probablemente porque tienen menos incentivos para buscar trabajo inmediatamente después de dejar de recibir apoyo a los ingresos (OIT, 2019).
- La asistencia en la búsqueda de empleo es la más eficaz de las tres medidas de activación en cuanto a la pronta reincorporación al empleo. En cambio, la capacitación produce efectos mayores en la probabilidad de encontrar un empleo y de obtener un sueldo mayor, con el paso del tiempo. Entre las opciones que facilitan la obtención de un empleo formal por parte de los participantes en el programa, el apoyo al microemprendimiento es la menos eficaz, lo que podría deberse a que las empresas incipientes comienzan sus actividades en el sector informal.

Gráfico 1. Tasas de cobertura y elegibilidad para el Programa Workfare, estimación general y por grupos



Nota: Las tasas de elegibilidad se refieren a la proporción de personas desempleadas que cumplen los criterios de participación en el Programa Workfare. Las tasas de cobertura se refieren a la proporción de personas desempleadas que participan realmente en el programa.

Fuente: OIT (2019).

Consideraciones en materia de políticas

El análisis ha demostrado que, en general, el Programa Workfare de Mauricio no solo es innovador, sino que también está bien concebido. El éxito del programa demuestra que la combinación de las prestaciones de desempleo con la participación obligatoria en las

medidas de activación es una forma viable de apoyar a los desempleados en los países emergentes y en desarrollo. No obstante, la modificación de determinados aspectos podría dar lugar a que el Programa Workfare fuera aún más eficaz:

Ampliar la cobertura

Aunque la cobertura del programa ha aumentado con el paso del tiempo, sigue concentrándose en grupos específicos del mercado de trabajo. El primer paso para garantizar una cobertura adecuada para todos los solicitantes de empleo podría consistir en flexibilizar los criterios de elegibilidad. En la actualidad, los trabajadores que han renunciado a su empleo no cumplen con estos criterios. No obstante, la renuncia voluntaria no tiene por qué interpretarse como una señal de falta de vinculación con el mercado de trabajo. Las personas dejan su trabajo por varias razones, algunas de las cuales pueden no ser totalmente voluntarias (por ejemplo, para asumir responsabilidades familiares o por insatisfacción con ese trabajo). Para aumentar la cobertura del programa, se podría permitir la inscripción de los trabajadores que hayan renunciado voluntariamente a un empleo; se podrían introducir ciertos mecanismos de sanción para desalentar el oportunismo (por ejemplo, la introducción de un período de espera antes de solicitar la prestación).

Del mismo modo, la relajación del criterio del empleo anterior (actualmente se requieren 180 días ininterrumpidos de empleo a tiempo completo) podría ayudar a aumentar la cobertura. Los jóvenes y las mujeres, que se encuentran entre los más necesitados de apoyo en su búsqueda de empleo, tienen menos probabilidades de cumplir ese estricto requisito vigente. Otras opciones incluyen la simplificación del procedimiento de inscripción, que actualmente parece disuadir a los trabajadores informales de unirse al programa, y la realización de campañas de sensibilización en todo el país.

Realizar ajustes en el diseño y la ejecución

La generosidad del apoyo a los ingresos podría incrementarse aumentando la tasa mínima de sustitución (fijada actualmente

en el 30 % del salario anterior durante los últimos seis meses de participación) y también el nivel mínimo de prestaciones. Los cambios establecerían un piso de protección social que permitiría a los individuos y a los hogares mantener un nivel básico de consumo. Además, podría introducirse el proceso de focalizar el apoyo a los ingresos en función de las características individuales o de cada hogar, para garantizar que los recursos financieros se canalizan efectivamente hacia las personas más necesitadas.

Por lo que se refiere al componente de activación, los participantes que opten por la asistencia en la búsqueda de empleo se podrían beneficiar de una asistencia más personalizada (por ejemplo, asesoramiento). Exigir a los participantes que informen con mayor frecuencia a los centros públicos de empleo fomentaría la vinculación con el mercado laboral. Otras medidas significativas serían la mejora de la opción de apoyo al microemprendimiento y la reincorporación de la opción de capacitación, que se interrumpió en 2016.

Aumentar la transparencia y la participación en la gestión del programa

Tanto las organizaciones de trabajadores como las de empleadores deberían tener la oportunidad de colaborar estrechamente con el Gobierno en el diseño y la gestión del Programa Workfare. La viabilidad de algunas de las modificaciones propuestas anteriormente dependería de la sostenibilidad del fondo que financia el programa (el llamado Fondo del Programa Workfare). Para garantizar la equidad y la transparencia, es importante que cualquier cambio se analice con los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. A tal efecto, podría crearse un comité tripartito con representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores y del Gobierno.

Bibliografía adicional

Asenjo, A., y Pignatti, C. 2019. *Unemployment insurance schemes around the world: Evidence and policy options*, Departamento de Investigaciones, documento de trabajo núm. 49 (Ginebra, OIT).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2019. *Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente* (Ginebra).

Liepmann, H., y Pignatti, C. 2019. *Eligibility and participation in unemployment benefit schemes: Evidence from Mauritius*, Departamento de Investigaciones, documento de trabajo núm. 39 (Ginebra, OIT).

Para más información o aclaraciones al respecto, sírvase ponerse en contacto con Clemente Pignatti (pignatti@ilo.org) de la Unidad de Tendencias del Mercado de Trabajo y Evaluación de Políticas del Departamento de Investigaciones de la OIT. También puede obtenerse más información en: www.ilo.org/pathways-decent-work.