



## ► Nota de políticas

Junio 2020

# Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)<sup>1</sup>

### Principales puntos

- ▶ Ante la crisis de la COVID-19, para apoyar los ingresos y los empleos de la población y mejorar sosteniblemente sus perspectivas de trabajo, las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) deben aplicarse junto con las medidas de apoyo a los ingresos.
- ▶ En el pasado, la integración de estos programas ha sido eficaz; en muchos países ya existen, de modo que puede aprovecharse esta capacidad institucional para actuar con rapidez.
- ▶ Las políticas habrán de ir adaptándose en función de las diferentes fases de la pandemia y de la crisis económica, por lo que las PAMT deberán secuenciarse adecuadamente.
- ▶ Los métodos de ejecución deben limitar los riesgos para la salud (por ejemplo, mediante el uso de tecnologías digitales). Las políticas pueden complementar otras respuestas de salud pública (por ejemplo, la fabricación de mascarillas) e ir proyectándose hacia otros sectores (por ejemplo, los servicios de salud y de cuidados, los sectores ecológicos).

### El desafío futuro

A medida que van manifestándose las devastadoras consecuencias sociales y económicas de la crisis de la COVID-19, una cuestión trascendental para los gobiernos es limitar los efectos adversos a más largo plazo para el mercado de trabajo. Ello exige una respuesta de política integral que sienta las bases de una creación de empleo sostenible. Así pues, la OIT se remite a las normas internacionales del trabajo y recalca la necesidad de actuar de inmediato adoptando medidas macroeconómicas y sectoriales; medidas de apoyo a las empresas, al empleo y a los ingresos; de protección de los trabajadores en el lugar de trabajo; y de búsqueda de soluciones mediante el diálogo social (OIT, 2020g).

La presente Nota se centra en la importante función que pueden desempeñar las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) en esta estrategia global si se combinan con medidas de apoyo a los ingresos. Las PAMT incluyen las subvenciones al empleo, los incentivos al microemprendimiento, los programas de empleo público, los servicios del mercado de trabajo, y los programas de formación (en el cuadro 1 figuran definiciones y ejemplos). Se examina cómo la aplicación conjunta de las PAMT y el apoyo a los ingresos puede ayudar a los trabajadores ante la pandemia, y mejorar sosteniblemente sus empleos y la trayectoria de vida, en particular en los países emergentes y en desarrollo.

En efecto, las políticas destinadas expresamente a mejorar las perspectivas laborales abordan un problema fundamental en los países emergentes y en desarrollo. La falta de oportunidades de trabajo decente afecta

<sup>1</sup> Nota elaborada por Verónica Escudero y Hannah Liepmann, de la Unidad de Análisis de Tendencias del Mercado de Trabajo y Evaluación de Políticas, del Departamento de Investigaciones, con la inapreciable asistencia de investigación de Johannes Brehm.

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

desproporcionadamente a los grupos más vulnerables de la población, como los trabajadores pobres y los trabajadores informales, predominantemente jóvenes, mujeres o trabajadores migrantes. La crisis de la COVID-19 ha agudizado vulnerabilidades ya existentes y, a raíz del confinamiento y de la paralización de las actividades, está planteando retos nuevos para la implementación de todo tipo de políticas.

Durante la pandemia, muchos países emergentes y en desarrollo están ejecutando programas de apoyo a los ingresos (como parte de los sistemas de protección social), en especial transferencias en efectivo (Gentilini *et al.*, 2020; OIT, 2020a, 2020i)<sup>2</sup>. La finalidad de este apoyo es preservar la seguridad de los ingresos, que en el contexto de la COVID-19 es indispensable. Por ejemplo, las medidas de confinamiento y de distanciamiento social han dejado sin trabajo y desprotegidos a millones de trabajadores, en particular a los trabajadores informales. Es crucial atender a sus necesidades básicas de alimentos y atención de salud (OIT, 2020g). Además, la ayuda a los ingresos puede estabilizar las economías durante una crisis pues tiene un efecto positivo sobre la demanda de bienes y servicios.

Sin embargo, el apoyo a los ingresos por sí solo no basta para preservar el vínculo de las personas con el mercado laboral, capacitarlas o mejorar su experiencia laboral, facilitar la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo, o para generar empleo directamente. Otras políticas del mercado de trabajo, en particular las PAMT, persiguen estos objetivos. Así pues, la combinación del apoyo a los ingresos con PAMT es un instrumento de política eficaz para proteger los ingresos, al tiempo que mejora las perspectivas de los trabajadores en el mercado laboral a más largo plazo (OIT, 2019b).

Así, la articulación de las PAMT con programas de apoyo a los ingresos puede tener una función importante y singular durante esta pandemia. Antes de la crisis de la COVID-19, estos dos programas ya se combinaban en países de todo el mundo. Este criterio de integración ha demostrado efectos benéficos en el mercado laboral y buenos resultados en materia social (aunque está sujeto a determinadas condiciones que se han identificado en la literatura existente). Además, estas políticas ya tuvieron un papel importante en crisis económicas precedentes. Las características de la crisis de la COVID-19 plantean la necesidad de actuar con rapidez. Así pues, cabe aprovechar los programas vigentes en los diferentes países y, por lo tanto, los conocimientos y las capacidades institucionales ya disponibles. Dicho esto, los países tienen que ajustar estos programas en función de los problemas específicos planteados por la pandemia. **¿Qué déficits específicos solucionará la combinación de estos instrumentos, y cómo pueden adaptarse las políticas para conseguir estos objetivos?**

Consideramos que la combinación de las PAMT con medidas de apoyo a los ingresos es fundamental para ayudar a los trabajadores a afrontar la crisis, dada su capacidad para apuntalar los ingresos, evitar despidos y sujetar el anclaje de los trabajadores al mercado laboral. Además, esta combinación fomenta la (re)calificación y las perspectivas a más largo plazo de los trabajadores. Ahora bien, los países deben planificar estratégicamente la secuenciación de las políticas en función de las diferentes fases de la crisis. La combinación necesaria de las medidas variará según se trate de asistir a los trabajadores durante el confinamiento, de retomar las actividades con distancia física, o de afrontar la escasez de oportunidades de empleo debido a la crisis, y una vez más cuando se produzca la ulterior recuperación económica. Esta Nota examina estos temas, y concluye discutiendo algunos métodos novedosos de ejecución de las medidas (por ejemplo, por medio de recursos tecnológicos modernos) que pueden utilizarse para limitar los riesgos para la salud, y opciones para financiar la implementación conjunta de las PAMT y los programas de apoyo a los ingresos.

## Fundamentos de la articulación de PAMT con la ayuda a los ingresos

El problema acuciante de afrontar las consecuencias sanitarias, sociales y económicas de la crisis de la COVID-19 exige intervenciones de política globales. Es evidente que las medidas de protección social contributivas y no contributivas, incluidas las transferencias en efectivo, que los países han adoptado para contrarrestar los efectos de la crisis, son indispensables. Las medidas no contributivas son particularmente pertinentes en las economías emergentes y en desarrollo, donde la cobertura de la protección social contributiva es limitada. Ahora bien, las medidas de apoyo a los ingresos por sí solas protegen los ingresos de los beneficiarios, su consumo y sus bienes, pero no impiden que estas personas recurran a trabajos mal pagados y formas de empleo potencialmente precarias, al menos a mediano plazo. De hecho, estas medidas no están diseñadas para dotar a los trabajadores de las competencias necesarias para acceder a un trabajo de mejor calidad y, por lo tanto, carecen de componentes específicamente destinados a aumentar la empleabilidad. Entre estas medidas cabe mencionar los programas de transferencias en efectivo, que además en las economías emergentes y en desarrollo suelen ser de duración limitada<sup>3</sup>, y que suelen establecerse a un nivel bajo (OIT, 2017, 2019b).

Las PAMT pueden ser un complemento fundamental del apoyo a los ingresos, pues proporcionan a los beneficiarios en edad de trabajar y aptos para hacerlo los medios para encontrar fuentes de ingresos más sostenibles, y pueden allanar el camino hacia el empleo formal (OIT, 2019b). **¿Qué son las PAMT?** Son políticas públicas de respaldo a la

<sup>2</sup> La presente Nota gira en torno al apoyo a los ingresos proporcionado a personas aptas para trabajar pero que han perdido ingresos debido a la falta de trabajo y al subempleo (véase Berg, 2015 sobre las diferentes funciones del apoyo a los ingresos). Se trata de prestaciones de protección social contributivas (por ejemplo, el seguro de desempleo) y no contributivas (por ejemplo, las transferencias en efectivo). La seguridad de los ingresos también es de crucial importancia para los grandes grupos de beneficiarios no aptos para trabajar (por ejemplo, a causa de una enfermedad) o no pertenecientes a la categoría de población en edad de trabajar (por ejemplo, las personas de edad avanzada y los niños). Estos beneficiarios y la ayuda a los ingresos que perciben no entran en el ámbito de la presente Nota.

<sup>3</sup> En la crisis actual la tendencia es similar. Al menos hasta la fecha, la duración media de los programas ejecutados en el contexto de la COVID-19 en los países de todos los niveles de ingreso es relativamente breve: 3,1 meses. (Gentilini *et al.*, (2020), sobre la base del estado del conocimiento al 15 de mayo).

integración de las personas en el mercado laboral mediante la aplicación de medidas destinadas a la oferta o a la demanda de empleo (Auer *et al.*, 2008). Las destinadas a la oferta están diseñadas para prestar asistencia e incentivos para que los trabajadores puedan seguir anclados al mercado laboral y que no dejen de buscar empleo. Las destinadas a la demanda tienen la finalidad principal de estimular la creación de puestos de trabajo y la contratación a fin de que quien busca empleo llegue a encontrarlo (y a la mayor brevedad) (OIT, 2016). Entre las PAMT destinadas a la oferta cabe citar la formación y los servicios del mercado de trabajo, y entre las destinadas a la demanda<sup>4</sup>, los programas de empleo público (incluidos los proyectos de obras públicas y las garantías de empleo), y el apoyo al trabajo independiente y a la creación de microempresas. Las subvenciones al empleo tienen una doble función, según se trate de incentivos a la contratación, de incentivos al mantenimiento del empleo, o de subvenciones a los trabajadores<sup>5</sup> (OIT, 2016, pág. 61), (cuadro 1).

Se apliquen en una crisis o en época de normalidad, las PAMT no son sustitutivas de las medidas de apoyo a los ingresos y viceversa; tampoco suponen condicionalidades que mermarían el derecho a la protección social. Estas políticas tampoco deben reducir la función de las instituciones del mercado de trabajo. Por el contrario, tienen que actuar como pilares de los paquetes integrales de medidas referentes al mercado laboral y a la política de protección social (OIT, 2016). En realidad, aplicadas de modo aislado, las PAMT suelen ser improductivas, pues la participación en ellas puede ser costosa y tomar tiempo. Así, para que los trabajadores vulnerables puedan permitirse participar, tienen que recibir apoyo a los ingresos al mismo tiempo. Solo cuando una PAMT se articula con un régimen de apoyo a los ingresos (de naturaleza contributiva o no contributiva), ambos tipos de políticas pueden liberar todo su potencial benéfico para el mercado de trabajo (OIT, 2019b). Basándose en esta idea, la comunidad internacional y diversas normas internacionales del trabajo defienden un marco integrado de medidas destinadas a proporcionar seguridad de los ingresos, en particular mediante el sistema de protección social, y acceso a empleo de calidad mediante las PAMT (OIT, 2019b) (véase el recuadro 1 del anexo).

A pesar de que la eficacia de las PAMT aumenta cuando se aplican continuamente (dada que su ejecución es compleja y algunos de los efectos esperados tardan en producirse)

(Escudero, 2018), también pueden ser útiles durante una crisis, como la de la pandemia actual. Desde una perspectiva conceptual, los incentivos al mantenimiento de los empleos (por ejemplo, las subvenciones salariales, las jornadas reducidas) deben aplicarse con presteza para mantener a los trabajadores en sus puestos y preservar los medios de vida. De hecho, muchos países ya han recurrido a las subvenciones salariales para mantener los empleos (véase la sección 4). Sin embargo, en una crisis de esta magnitud las pérdidas de empleos y de actividad son inevitables. Tal es lo que ocurre, en particular, en los países emergentes y en desarrollo, donde la incidencia del empleo informal es elevada<sup>6</sup>. Los programas de empleo público pueden ser útiles en esta fase de emergencia, pues amplían el apoyo a los ingresos y preparan el camino hacia las PAMT que se apliquen a mediano y a largo plazo.

Las PAMT seguirán siendo pertinentes una vez que se reinicie la actividad económica, pues la crisis de la COVID-19 está provocando un déficit de oportunidades de empleo. En estas situaciones, los incentivos al microemprendimiento y a la contratación pueden ofrecerlas. Aunque en una crisis podrían ser menos eficaces, estas políticas se justifican, pues pueden utilizarse para asistir a grupos concretos. Además, con el tiempo, los incentivos al microemprendimiento pueden generar más empleo. La utilidad de los programas de formación y los servicios del mercado de trabajo es permanente. A corto plazo, estas políticas pueden propiciar el vínculo de los trabajadores con el mercado laboral y evitar un aumento de la inactividad, y a mediano y a largo plazo tienen la capacidad de mejorar las competencias de los trabajadores, mejorar la calidad de la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo, y facilitar la reorientación hacia otras especializaciones económicas (Auer *et al.*, 2008; OIT, 2016).

Mientras tanto, el apoyo a los ingresos tiene que proporcionarse a lo largo de la crisis y de la recuperación: a corto plazo, para evitar la caída en la pobreza, el hambre y la inanición; y a mediano plazo, para que la población pueda participar en las PAMT, tal como se explicó anteriormente. Es posible que la distanciamiento social y otras medidas impuestas para evitar el contagio durante la crisis actual limiten la implementación de estas políticas, por lo que se necesitarán nuevas modalidades de ejecución. También habrá que encontrar soluciones idóneas para financiarlas (véase la discusión en las secciones 4 y 5).

<sup>4</sup> Es interesante señalar que en la bibliografía sobre protección social se considera que determinadas PAMT de apoyo a la demanda laboral son equivalentes funcionales a las prestaciones de desempleo. Es el caso de las subvenciones al empleo, un componente importante de protección social, y los programas de empleo público y las garantías de empleo, que proporcionan seguridad de los ingresos, aunque a cambio de una cantidad de trabajo determinada (véanse OIT, 2012, 2017).

<sup>5</sup> Se trata de subvenciones destinadas al trabajador, que por lo general suponen el pago de una parte de su salario, a fin de aumentar los incentivos para trabajar (Auer *et al.*, 2008, pág. 49; OIT, 2016, pág. 108).

<sup>6</sup> Como se examina en la última sección, cuando los lugares de trabajo comiencen a abrir, las consecuencias del confinamiento no serán las mismas que las de la reducción de la actividad, de modo que las PAMT necesarias también serán distintas.

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

► **Cuadro 1. Políticas activas del mercado de trabajo (PAMT): categorías, objetivos principales y ejemplos seleccionados**

Formación	Programas de empleo público (proyectos de obras públicas y garantías de empleo)	Subvenciones al empleo	Incentivos al microemprendimiento	Servicios del mercado de trabajo
Mejorar la empleabilidad y las trayectorias profesionales futuras gracias a la adquisición de competencias	Compensar la falta de oportunidades de empleo mediante la oferta de empleo temporal con componentes de fortalecimiento de la empleabilidad, a fin de mitigar la pobreza	Proporcionar incentivos para la contratación de más personal y para el mantenimiento del empleo mediante la reducción de los costos laborales	Proporcionar ayuda financiera y logística para el trabajo independiente y el microemprendimiento	Conectar a quienes buscan empleo con empleadores, por medio de orientación profesional, asistencia en la búsqueda de empleo, y otras medidas de promoción de la reincorporación al mercado de trabajo
<b>Ejemplos seleccionados <sup>7</sup></b>				
<b>Zimbabwe TREE:</b> Formación de empoderamiento para la economía rural (Lachaud <i>et al.</i> , 2018)	<b>Argentina Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados:</b> Programa de empleo público (Galasso & Ravallion, 2004)	<b>Sudáfrica:</b> Bono de subvención salarial (Levinsohn <i>et al.</i> , 2014)	<b>América Central: TechnoServe</b> Apoyo a microemprendimientos y formación empresarial (Klinger & Schündeln, 2011)	<b>Peru CIL-ProEmpleo:</b> Servicios de intermediación laboral
<b>Sri Lanka SIYB:</b> Transferencias en efectivo con formación e incentivos a la inversión (de Mel <i>et al.</i> , 2014)	<b>Uruguay PANES:</b> Transferencias en efectivo con participación voluntaria en programa de empleo público (Escudero <i>et al.</i> , 2020)	<b>Túnez SIVP:</b> Subvención a la contratación mediante la financiación de las cotizaciones a la seguridad social por parte del gobierno (Broecke, 2013)	<b>Chile MESP:</b> Transferencias en efectivo en combinación con formación y capital inicial para microemprendimientos (Martínez A. <i>et al.</i> , 2018)	<b>Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú:</b> Transferencias en efectivo y no en efectivo combinadas con servicios del mercado de trabajo y formación (Banerjee <i>et al.</i> , 2015)

Nota: Los ejemplos se seleccionaron en función de la disponibilidad de evaluaciones, que permitieron apreciar efectos positivos en los resultados del mercado laboral. La primera línea de ejemplos refleja la aplicación de PAMT solas, y la segunda, la aplicación de un enfoque integrado, o sea, una combinación de PAMT y medidas de apoyo a los ingresos. Los programas de empleo público son la excepción, pues en ambos casos se combinan los dos tipos de ayuda. A estos programas se los suele considerar parte de la política de protección social (véase la nota al pie 4). Fuente: Compilación de las autoras sobre la base de OIT (2016, pág. 59, 2019, pág. 52) y Kluge *et al.* (2017).

## Aprender de las experiencias del pasado

Varios metaanálisis indican empíricamente que las PAMT pueden mejorar las perspectivas de los trabajadores en el mercado laboral (Card *et al.*, 2010, 2018; Escudero *et al.*, 2019; Kluge *et al.*, 2019). En América Latina y el Caribe, por ejemplo, estas intervenciones tienen efectos positivos en el empleo, incluido el empleo formal. La eficacia de los programas depende de diversos factores; por ejemplo, las intervenciones deben aplicarse el tiempo necesario: más de cuatro meses; deben regirse por una estrategia cuidadosa de selección de los destinatarios (por ejemplo, deben llegar a personas pobres y/o vulnerables), y trazarse en función de las necesidades específicas del mercado laboral regional (por ejemplo, los programas han de incluir componentes que mejoren las competencias de los participantes de acuerdo a la demanda de empleo) (Escudero *et al.*, 2019; OIT, 2016). Así, un diseño y una implementación adecuados determinarán la eficacia de las PAMT para mejorar las perspectivas de los trabajadores. Lo mismo es aplicable a las

PAMT diseñadas para los trabajadores jóvenes. Estas políticas son más eficaces en los países de ingreso bajo y de ingreso medio, donde tienden a destinarse a grupos vulnerables, y por lo tanto hacen posible que estos jóvenes desarrollen todo su potencial, que de otro modo se perdería (Kluge *et al.*, 2019). Además, no todas las PAMT tienen la misma eficacia, pues ésta depende del nivel de desarrollo del país, de los grupos destinatarios, y de las condiciones particulares de implementación. En cuanto al tipo de PAMT, en América Latina y el Caribe, por ejemplo, los programas de formación, las subvenciones al empleo y los de creación de microempresas han sido eficaces, de forma general<sup>8</sup>. Por su parte, los programas de empleo público pueden aumentar el nivel de vida de los beneficiarios mientras participan, pero los efectos posteriores a la participación son variados (Escudero *et al.*, 2019; OIT, 2016). Cabría aclarar que aunque el objetivo final de algunos de estos programas podría ser sacar a las personas de la pobreza mientras participan en ellos (por ejemplo, los programas de empleo público durante las crisis), otros programas se ejecutan con el objetivo a más largo plazo de mejorar las perspectivas de los trabajadores. En estos casos, la clave de la eficacia de los programas de empleo público radicaría en que se prevea una capacitación

<sup>7</sup> Los acrónimos de los programas son: TREE (Capacitación para Fomentar la Autonomía Económica Rural), IMESUM (Inicie y Mejore su negocio), MGNREGA (Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi), PANES (Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social), SIVP (Stage d'Initiation à la Vie Professionnelle), MESP (Micro-entrepreneurship Support Programme), CIL-ProEmpleo (Centro de Intermediación Laboral, Pro-Empleo).

<sup>8</sup> Entre los ejemplos positivos cabe citar los programas de formación con capacitación en el lugar de trabajo en Perú (ProJoven) y Uruguay (Opción Joven y Pro-Joven); las subvenciones salariales en las que el gobierno pagó una parte del salario o las cotizaciones a la seguridad social en Argentina (Proempleo) y Chile (Subsidio al Empleo Joven); y los programas de microemprendimiento que, además de asistencia financiera, proporcionaron orientación, capacitación y asistencia empresarial en América Central (TechnoServe) (OIT, 2016, capítulo 3).

suficiente para mejorar las competencias de los participantes (Escudero *et al.*, 2020).

Cuando se ejecutan en una recesión, la eficacia de las PAMT para mejorar los resultados de los trabajadores tiende a aumentar en los países de ingreso alto (Card *et al.*, 2018; Forslund *et al.*, 2011; Lechner y Wusch, 2009). Según otras evidencias macroeconómicas, la aplicación contracíclica de las PAMT puede reducir drásticamente el efecto de las crisis económicas en la tasa de desempleo (Escudero, 2018). Ello indica que aunque la eficacia de las PAMT depende de la continuidad de su aplicación, las políticas deben ser reforzadas cuando la situación del mercado de trabajo es complicada. Así pues, se observa que las subvenciones a la contratación y las medidas destinadas a sostener los empleos (como las jornadas reducidas) han incentivado la creación de puestos de trabajo y el empleo durante las crisis, en particular en la Gran Recesión (Cahuc *et al.*, 2019; Efstathion *et al.*, 2017; Faia *et al.*, 2013; Neumark & Grijalva, 2016)<sup>9</sup>. Un factor importante en crisis anteriores ha sido la función crucial del diálogo social a la hora de poner en marcha políticas sociales equilibradas (Glassner y Keune, 2012), en particular en relación con las políticas destinadas a mantener el empleo (Glassner *et al.*, 2011).

Contrariamente a lo que indica la evidencia sobre los países de ingreso alto, en América Latina y el Caribe las PAMT (sobre las que contamos con datos empíricos) son relativamente más eficaces durante las expansiones económicas. Esto parece deberse a la limitada inversión que tiende a caracterizar a estos programas en la región (Escudero *et al.*, 2019). Esta conclusión apunta a que, a nivel nacional, las PAMT deben ser lo suficientemente amplias y contar con los recursos necesarios para tener un efecto en las variables agregadas del mercado de trabajo (Pignatti y van Belle, 2018), lo cual es aún más pertinente durante las crisis económicas.

Otra cuestión crucial en torno a la implementación de las PAMT es la posibilidad de acceso a los programas. Los datos empíricos relativos a los países emergentes y en desarrollo ponen de relieve que los trabajadores vulnerables suelen no poder permitirse dedicar tiempo a participar en una PAMT, lo cual limita sus perspectivas de empleo (OIT, 2016). Esas limitaciones financieras se agravan durante una crisis económica. Ello demuestra que las PAMT deben ofrecerse en el marco de un planteamiento más integral, que prevea un apoyo suficiente a los ingresos.

De hecho, se observa que combinar PAMT y apoyo a los ingresos es más eficaz para mejorar las perspectivas de empleo de los trabajadores vulnerables que ejecutar estas políticas de forma aislada (OIT, 2019b). Las evaluaciones del impacto a nivel de los países corroboran que el enfoque de integración mejora la situación del mercado de trabajo y la calidad del empleo de los participantes. Es el caso de los programas que integran el apoyo a los ingresos y la formación en el contexto de los hogares nicaragüenses (Macours *et al.*, 2012) y de las mujeres que trabajan por cuenta propia en Sri Lanka (de Mel *et al.*, 2014). En ambos

casos, el enfoque de integración fue más eficaz que las PAMT o el apoyo a los ingresos implementados de manera aislada. En cambio, una política integrada similar dirigida a los desempleados en Colombia no tuvo éxito, posiblemente por la falta de arraigo suficiente de los participantes en la capacitación (Medina *et al.*, 2013). Por otra parte, los programas que combinan el apoyo a los ingresos y la asistencia a los trabajadores por cuenta propia han tenido efectos positivos en Chile (Martínez A. *et al.*, 2018) y, aunque en menor medida, en Argentina (Almeida y Galasso, 2010). Por último, Banerjee *et al.* (2015) evalúan los planes de transferencias en efectivo en Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú que preveían una serie de medidas de activación. Observan que quienes recibieron las transferencias junto con la PAMT tenían una situación relativamente mejor en términos de nivel de consumo, seguridad alimentaria, salud e ingresos, un año después de participar en el programa.

OIT (2019b) incluye otros dos estudios de casos de programas que han combinado apoyo a los ingresos y PAMT de forma singular. En primer lugar, un programa del Uruguay dirigido al quintil más pobre de la población, que combinó transferencias en efectivo con participación en un programa de empleo público. En segundo lugar, el plan de seguro de desempleo de Mauricio que supone la participación obligatoria en diferentes tipos de PAMT, con independencia de si se había tenido un empleo formal o informal. Estos estudios de casos indican que efectivamente es posible ampliar la cobertura de los programas basados en un enfoque integrado, para que incluyan a poblaciones difíciles de alcanzar. Sobre la base de estos casos y de la bibliografía empírica existente, en OIT (2019b) se llega a la conclusión de que el grado de eficacia de aplicar un enfoque de integración de los programas depende de las características de diseño y aplicación siguientes:

- **Velar por que haya capacidad institucional y recursos suficientes:** La aplicación conjunta requiere una compleja coordinación de las tareas institucionales y administrativas, por ejemplo, entre los distintos ministerios. También requiere importantes inversiones financieras (véase también Pignatti y van Belle, 2018). De hecho, la necesidad de inversiones financieras suficientes representa un problema estructural primordial para la mayoría de los países. Sin embargo, esas inversiones deben sopesarse con respecto al costo de la inacción (es decir, en términos prácticos, el costo de otras medidas más costosas para reparar los daños (Escudero, 2018) y/o las consecuencias negativas a largo plazo de la cronificación de la pobreza). Además, si se diseñan y ejecutan adecuadamente las PAMT pueden, al menos en cierta medida, autofinanciarse a mediano plazo porque darán lugar a reducciones en las transferencias sociales a medida que los beneficiarios se desplacen a puestos de trabajo mejores. Por último, hay formas de reducir los costos de esas políticas sin que

<sup>9</sup> Durante la Gran Recesión, las subvenciones a la contratación estimularon el empleo en Francia (Cahuc *et al.*, 2019) y en los Estados Unidos con determinados tipos de créditos por contratación (Neumark y Grijalva, 2016). Por último, algunas empresas de Luxemburgo informaron que después de importantes crisis económicas, el trabajo a jornada reducida retuvo entre el 20 y el 25 por ciento del empleo cubierto por esta medida (Efstathion *et al.*, 2017).

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

pierdan su eficacia, como por ejemplo, adaptando el apoyo en función de las características demográficas y de los ingresos de las personas y los hogares (OIT, 2019b).

- Determinar correctamente los grupos destinatarios y asegurarse de que participen:** Cuando los programas basados en un enfoque integrado amplían su cobertura hasta incluir los grupos de trabajadores vulnerables, es preciso poner suma atención en llegar a ellos efectivamente y en captar su participación. Por ejemplo, el régimen contributivo de seguro de desempleo de Mauricio tiene la característica singular de abarcar también a los trabajadores que estaban empleados informalmente. La cuestión consiste en velar por que estos trabajadores estén debidamente representados en el programa, tanto en lo que respecta al cumplimiento de los requisitos para beneficiarse, como a su participación cuando reúnen los requisitos (Liepmann y Pignatti, 2019). También son importantes los incentivos para que las empresas participen en las medidas (Kluve *et al.*, 2017). Por ejemplo, un subsidio salarial para trabajadores jóvenes en Sudáfrica, que por lo demás tuvo éxito, fue aceptado solo por unas pocas empresas, debido al exceso de requisitos administrativos (Levinsohn *et al.*, 2014). Una forma de facilitar la participación en el programa a determinados grupos (por ejemplo, las mujeres, los jóvenes, los trabajadores del sector informal) es suavizar los criterios de elegibilidad y facilitar la inscripción. Otra condición para el éxito es la disponibilidad de incentivos que animen a las poblaciones destinatarias a participar. El caso del Uruguay demostró que ciertas características de los individuos determinaron la decisión de no participar, pues hubo quienes no se inscribieron como participantes en la PAMT a causa de sus responsabilidades familiares. De manera análoga, Kluve *et al.* (2019) y López Mourelo y Escudero (2017) apuntan al papel de los subsidios de transporte y de los servicios de guardería disponibles como factores determinantes de la participación de los trabajadores jóvenes y de las mujeres en el programa. Por consiguiente, es fundamental adaptar los diversos componentes de los programas a las necesidades de las personas. Para poder hacerlo, es imperativo que los gobiernos creen las correspondientes bases de datos y mejoren los sistemas de recopilación de información.
- Mejorar la conexión entre los programas de apoyo a los ingresos y las PAMT:** Ello supone, por un lado, que los beneficiarios reciban una cantidad suficiente de apoyo a

los ingresos que los mantenga a salvo de la pobreza, y que así les permita participar en las PAMT. Hay abundante evidencia empírica de países emergentes y en desarrollo que refuta el argumento estereotipado de que la asistencia social neutraliza los esfuerzos de los beneficiarios de buscar empleo<sup>10</sup>. Por otro lado, la eficacia de la PAMT depende de la plena participación de los beneficiarios, según lo demuestran programas ejecutados en Colombia (Medina *et al.*, 2013) y Argentina (Almeida y Galasso, 2010). Se ha observado que acompañar a los trabajadores en su experiencia en el programa (por ejemplo, mediante reuniones de seguimiento, véase Babcock *et al.*, 2012) y poner a disposición asistencia personalizada (J-PAL, 2018) aumenta el interés por seguir participando en los programas. A su vez, ello propicia un reempleo más rápido y mejores condiciones de trabajo (OIT, 2019b). Además, las PAMT deben ser de una duración e intensidad suficientes; entre otras cosas, deben incluir un componente adecuado de capacitación, que permita efectivamente a los trabajadores encontrar nuevas oportunidades de trabajo al finalizar el programa (como se observa en el caso de Uruguay (Escudero *et al.*, 2020)).

## Movilizar una combinación de políticas existentes ante la crisis actual

**¿Es posible aplicar o ampliar políticas ya existentes en el contexto de la COVID-19?** En un novedoso mapeo de las políticas aplicadas por los países hasta 2019 se observa que ya antes de la COVID-19 la combinación de apoyo a los ingresos y PAMT era un elemento muy corriente en la política del mercado laboral de los países emergentes y en desarrollo (OIT, 2019b). Es un aspecto importante, pues los países podrían basar la respuesta a la pandemia en programas y estructuras ya existentes.

Estas medidas se han combinado de muchas formas en los países emergentes y en desarrollo (véanse los gráficos A1 y A2 del anexo). En buena parte de los países de ingreso bajo, la legislación nacional no prevé regímenes de prestaciones de desempleo<sup>11</sup>. Aún así, en estos países, la integración de políticas desempeña un papel, pues las PAMT se ejecutan en el marco de programas no contributivos de transferencias en efectivo (por ejemplo, en el África Subsahariana; obsérvese la diferencia entre los gráficos A1 y A2). Además, la variedad de PAMT integradas en estas transferencias en efectivo tiende a aumentar en función del aumento del PIB per cápita del país

<sup>10</sup> En artículos recientes no se encuentra evidencia sistemática de que las transferencias en efectivo (condicionadas o no condicionadas) desincentiven el trabajo. En general, los efectos son nulos o demasiado reducidos para ser económicamente significativos, y algunos de los estudios encuentran incluso efectos positivos en las variables del empleo cuando las transferencias en efectivo no tienen requisitos laborales expresos. La evidencia empírica se refiere a las transferencias en efectivo en la Argentina (Garganta y Gasparini, 2015); Brasil (de Brauw *et al.*, 2015; Foguel y Barros, 2010; Ribas y Veras Soares, 2011); Camboya (Ferreira *et al.*, 2009); China (Chen *et al.*, 2006); Colombia (Attanasio y Gómez, 2004); Filipinas (Chaudhury *et al.*, 2013); Honduras (Galiani y McEwan, 2013); Honduras, México y Nicaragua (Alzúa *et al.*, 2013); Filipinas, Honduras, Indonesia, Marruecos, México y Nicaragua (Banerjee *et al.*, 2017); Kenia (Haushofer y Shapiro, 2013); Malawi (Covarrubias *et al.*, 2012); México (Parker y Skoufias, 2000; Skoufias *et al.*, 2008; Skoufias y Di Maro, 2008); Nicaragua (Maluccio, 2010; Maluccio y Flores, 2005); Pakistán (Hasan, 2010); Uruguay (Amarante *et al.*, 2011; Escudero *et al.*, 2020); y Zambia (American Institutes for Research, 2013).

<sup>11</sup> A nivel mundial, solo el 38,6 por ciento de la población activa está al amparo de la ley, y solo el 21,8 por ciento de los trabajadores desempleados del mundo perciben efectivamente una prestación de desempleo (OIT, 2017).

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

(por ejemplo, en muchos países de América Latina y el Caribe, véase el gráfico A1).

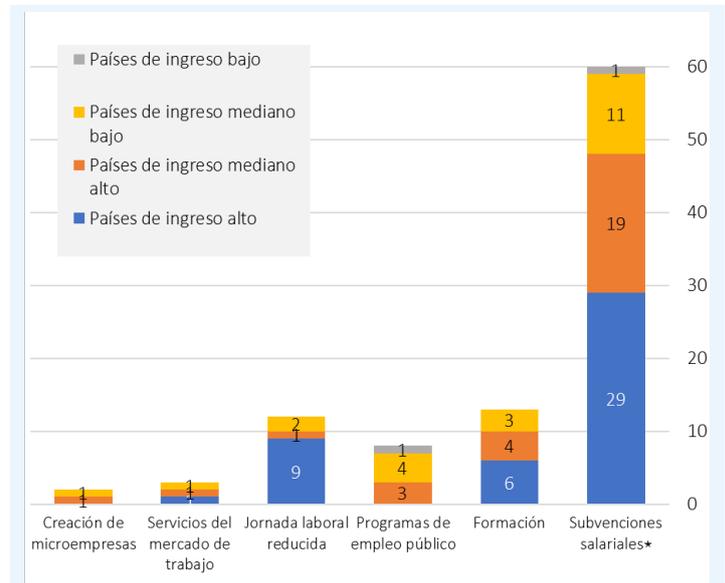
Los regímenes de seguro de desempleo desempeñan un papel cada vez mayor en la promoción de los programas basados en un enfoque integrado a medida que el nivel de ingresos del país aumenta (véase el gráfico A2). Allí donde existen estos regímenes, por lo general requieren que los participantes se inscriban previamente en los servicios públicos de empleo. Además, varios países de ingreso mediano bajo animan a los beneficiarios de prestaciones de desempleo a participar en actividades de formación. En el caso de los países de ingreso mediano alto, las PAMT aplicadas como ayuda a los beneficiarios de una prestación de desempleo son más heterogéneas.<sup>12</sup>

Por último, los programas de empleo público junto con el apoyo a los ingresos tienden a ser más frecuentes entre los países de ingreso bajo y los de ingreso mediano-bajo, donde se ejecutan para compensar la falta de empleo. En comparación, los países de ingreso mediano-alto suelen presentar una combinación de medidas de activación, entre otras, formación e incentivos al microemprendimiento, y por lo tanto apuntan tanto a la oferta como a la demanda de empleo (véase también Auer *et al.*, 2008).

Esta articulación de políticas todavía no se ha reflejado en la respuesta a la COVID-19. En muchos países de todos los niveles de ingreso se han adoptado con rapidez medidas de protección social. El Observatorio de la Protección Social de la OIT registró 1046 medidas de protección social anunciadas por 188 países y territorios en respuesta a la crisis de la COVID-19 entre el 1º de febrero y el 26 de mayo de 2020 (OIT, 2020i). En estas políticas, las medidas de protección social no contributivas, en particular las transferencias en efectivo, han sido el tipo de intervención más utilizado. A nivel mundial, representan una tercera parte del total de programas de protección social relacionados con la COVID-19. Es interesante que el 56 por ciento de las transferencias en efectivo sean prestaciones o programas nuevos (Gentilini *et al.*, 2020).

Sin embargo, el recurso a PAMT ha sido menos frecuente. Hasta finales de mayo, de los países emergentes y en desarrollo, 31 habían implementado subvenciones salariales, otros 3, subvenciones por reducción de jornada, 7, programas de formación, 8, programas de empleo público, 2, regímenes de creación de microempresas, y hay dos casos en los que se atribuyó una función específica a los servicios públicos de empleo (gráfico 1).

► Gráfico 1. Número de PAMT implementadas en respuesta a la COVID-19; por nivel de ingreso de los países



\* En la amplia mayoría de los casos, las subvenciones salariales tienen la finalidad de preservar los empleos existentes (aunque en unos pocos casos este dato no se especificó). Fuente: Compilación de las autoras sobre la base de Gentilini *et al.*, 2020, y OIT, 2020i, y del estado del conocimiento al mes de mayo.

Otra conclusión importante es que hasta ahora sólo dos países de ingreso bajo han aplicado PAMT durante la crisis: Etiopía (un programa de empleo público) y Haití (subvenciones salariales). Además, queda mucho por hacer para integrar esas PAMT y las políticas de protección social. Sin embargo, algunos casos ilustran ya la forma en que estas políticas se pueden combinar en respuesta a la COVID-19 (Gentilini *et al.*, 2020; OIT, 2020a, 2020d):

- **Las subvenciones al empleo** son la medida de mayor aplicación en los países emergentes y en desarrollo y se conceden en forma de **subvenciones salariales** para mantener los puestos de trabajo existentes durante un periodo de tiempo limitado. Por ejemplo, el conjunto de medidas de estímulo financiero de Bangladesh incluye el apoyo financiero a las industrias orientadas a la exportación para que sigan pagando sueldos y salarios a trabajadores y a la plantilla. En Guatemala, el Fondo de Protección del Empleo financia los salarios de los trabajadores del sector privado cuyos contratos se han suspendido. Por último, Côte d'Ivoire ha instituido fondos de apoyo para empresas de diferentes tamaños, así como para los trabajadores del sector informal (OIT, 2020a y referencias al respecto). En cambio, según los datos de que disponemos, todavía no se han utilizado **subvenciones a la contratación** para la creación de nuevas oportunidades de empleo.

<sup>12</sup> Además de la participación obligatoria en PAMT, varios regímenes del seguro de desempleo animan a la participación voluntaria en PAMT que suelen destinarse a los grupos de trabajadores vulnerables (Carter *et al.*, 2013).

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

- Unos pocos países de ingreso mediano han establecido **medidas de formación** en el contexto de la COVID-19. Por ejemplo, en Bosnia y Herzegovina se asignan fondos para la implementación inmediata de PAMT destinadas a las personas desempleadas. Además, los fondos del seguro de desempleo de China en parte se destinan a la enseñanza en línea y a servicios de formación para impulsar el desarrollo de las competencias (OIT, 2020a, 2020d).
- Hay también unos pocos ejemplos de **programas de empleo público** (especialmente de proyectos de **obras públicas**) que se han adaptado o ampliado debido a la crisis. Entre ellos, el de Filipinas, que ha creado un nuevo programa (*Disadvantaged Workers Programme*) destinado a mitigar las consecuencias del confinamiento, del que se benefician 220.000 personas. Pese a su brevedad (solo 10 días de duración), en este programa se prevé orientación sobre seguridad y medidas de prevención del contagio de la COVID-19, así como transferencias equivalentes al salario mínimo regional (OIT, 2020i). Además en Sudáfrica, los aproximadamente 800.000 participantes del Programa de Empleo Público Ampliado (EPWP) vigente siguieron percibiendo su paga aunque las obras se suspendieron debido a la COVID-19 (OIT, 2020f).

## Calibrar los enfoques integrados ante los desafíos de la COVID-19

Si bien las PAMT son más eficaces cuando se implementan continuamente, la evidencia empírica de los países de ingreso alto indica que también pueden ser eficaces para mejorar los resultados de los trabajadores durante las crisis económicas. Así quedó demostrado en el contexto de la Gran Recesión, como se examinara anteriormente. Estas experiencias pueden aprovecharse en el contexto de la COVID-19, teniendo en cuenta que deben formar parte de una respuesta más amplia que incluya políticas macroeconómicas y sectoriales, que son importantes para la creación de empleo sostenible y la estabilidad macroeconómica. Mientras tanto, la combinación de PAMT con programas de apoyo a los ingresos juega un papel específico como salvavidas durante la crisis, en particular para las personas desfavorecidas, a las que protege y (re)conecta con el mercado laboral.

Cabe destacar que diversos aspectos hacen de la crisis de la COVID-19 una situación única. Así, las lecciones del pasado requieren adaptaciones innovadoras para su aplicación. En particular, toda medida de política debe tener en cuenta los riesgos asociados al contagio y la seguridad y la salud en el trabajo (OIT, 2020c). Ello plantea cuestiones prácticas para la ejecución de las PAMT y de los programas de apoyo a los

ingresos, tales como la forma de organizarlos cuando debe respetarse el confinamiento y/o la distancia física. Además, el riesgo de contagio seguirá siendo alto durante un período prolongado (hasta que se haya elaborado y puesto a disposición del público una vacuna y/o un medicamento idóneo), lo que pone de relieve la necesidad de que la implementación de las políticas siga una secuencia adecuada.

Algunas políticas ya han sido adaptadas a las particularidades de la respuesta a la COVID-19. Con respecto al apoyo a los ingresos, las transferencias en efectivo (decretadas o ampliadas durante la crisis) ahora son más generosas<sup>13</sup>. Se ha ampliado su cobertura (a más del doble de su nivel anterior a escala mundial) y los requisitos administrativos han sido simplificados para que los regímenes sean más accesibles (Gentilini *et al.*, 2020; OIT, 2020e). La ampliación de la cobertura es particularmente destacable, ya que en diversos países esto ha supuesto la inclusión de trabajadores que no figuraban en los registros sociales, tales como los trabajadores independientes y los trabajadores informales<sup>14</sup>. Además, algunos países (por ejemplo China) han sustituido las transferencias en efectivo por vales de compra, para asegurarse de que el apoyo a los ingresos se utilice a la brevedad y que ese consumo respalde la demanda local (Correa *et al.*, 2020).

En cuanto a las PAMT, se observa una serie de mecanismos novedosos de registro y ejecución, sobre todo atendiendo a los requisitos de distancia física. Por ejemplo, algunos países han comenzado a ejecutar programas de formación y de mejora de las competencias por vía electrónica, otros proveen orientación para la búsqueda de empleo e intermediación laboral en línea<sup>15</sup>. Además, como el confinamiento total o parcial provocó un choque inmediato y drástico en la demanda de empleo, los países han reaccionado con rapidez aplicando las correspondientes PAMT, en especial, subvenciones salariales que permiten retener los empleos existentes. Esto es alentador, pues estas políticas demostraron su utilidad en recesiones anteriores (véanse las secciones 3 y 4).

Si bien estas adaptaciones representan pasos en la dirección correcta, son necesarios esfuerzos adicionales a fin de explotar todo el potencial de la integración de las estrategias de apoyo a los ingresos con las PAMT en los tiempos de la COVID-19. Como primer esfuerzo, se necesita planificar estratégicamente la secuenciación de las políticas, respetando las diferentes etapas de la crisis. Primero, el confinamiento impide que muchas personas trabajen; más tarde, se reanuda la actividad y se reabren los lugares de trabajo, pero las medidas de distanciamiento social siguen vigentes y la contracción del gasto y la inversión de los consumidores se traducirá en una escasez de puestos de trabajo. Solo posteriormente se producirá la recuperación económica (si se aplican las políticas adecuadas).

<sup>13</sup> Registran un aumento del 134 por ciento con respecto al nivel medio de transferencias antes de la crisis (Gentilini *et al.*, 2020).

<sup>14</sup> Hay numerosas iniciativas para ayudar a los trabajadores informales. Burkina Faso introdujo una nueva transferencia en efectivo para los verduleros; lo mismo hizo El Salvador, aunque para personas que carecen de una ayuda no contributiva a los ingresos, como los limpiadores y los vendedores ambulantes. Marruecos instituyó una nueva transferencia en efectivo para los trabajadores informales, abonada a través de una aplicación móvil, y Perú ha implantado una prestación de emergencia en efectivo para los trabajadores por cuenta propia (Gentilini *et al.*, 2020; OIT, 2020b).

<sup>15</sup> En OIT (2020b) pueden consultarse algunos ejemplos útiles de la forma en que los países están innovando en respuesta a la situación.

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

Por consiguiente, la prioridad inmediata es proteger los ingresos de las personas y preservar los puestos de trabajo siempre que sea posible. Tal como han hecho muchos países hasta ahora, el apoyo a los ingresos y los incentivos para el mantenimiento del empleo (por ejemplo, las subvenciones salariales, el trabajo a jornada reducida) deben ser lo primero y cuanto antes. Estas medidas deben aplicarse durante un tiempo suficiente, porque la actividad económica y el trabajo tardarán en reanudarse y muchas otras personas ya están perdiendo sus empleos, ya sea porque algunos despidos son inevitables o porque trabajan en el sector informal y tienen que interrumpir la actividad debido a las medidas de cierre. Además, el cierre de escuelas y guarderías ha trasladado gran parte de la labor de cuidado de los niños a la familia. Por consiguiente, se necesita apoyo a los ingresos e incentivos de mantenimiento del empleo para ayudar a los padres que trabajan, especialmente a las mujeres, a mantener su conexión con el mercado laboral.

Para las fases de la crisis a corto y a mediano plazo, se necesitan otras PAMT que ayuden a las personas a mantenerse vinculadas al mercado de trabajo y evitar un aumento de la inactividad, que de otro modo es difícil de revertir. En este sentido, las medidas de formación y los servicios del mercado de trabajo pueden ayudar, evitando la erosión de las competencias y mejorando la empleabilidad de los trabajadores a la espera de que la contratación se recupere finalmente. Ambas medidas también pueden mejorar las competencias de los trabajadores para que puedan adaptarse rápidamente a las nuevas olas de demanda (por ejemplo, el comercio minorista). Las políticas deberán aplicarse a través de medios innovadores que eviten el contagio (por ejemplo, mediante tecnologías digitales que puedan aplicarse incluso en tiempo de cuarentena), como los ejemplos mencionados anteriormente.

A medida que los trabajadores reanuden su actividad, se podrá ir introduciendo otras PAMT articuladas con medidas de apoyo a los ingresos que faciliten la participación de los interesados. Los programas de empleo público y los incentivos al microemprendimiento son aún más necesarios en esta etapa, ya que estas medidas focalizadas de creación de empleo pueden contrarrestar la contracción de la demanda de empleo, en particular, para los trabajadores informales. Estas medidas podrían ofrecerse incluso al inicio de la crisis, si se implementan de un modo adecuado; por ejemplo, los programas de empleo público podrían complementar las respuestas de salud pública a la COVID-19<sup>16</sup>, y, en algunos casos, podrían aplicarse incluso por vía digital<sup>17</sup>. Inmediatamente después se deben comenzar a implementar los incentivos a la contratación, inclusive si no se ha llegado a una recuperación total. De hecho, como estas políticas se pueden orientar a los grupos en situación

desfavorecida, se puede justificar desde un punto de vista socioeconómico desplazar un porcentaje de empleos hacia estos grupos. Por último, en algún momento de la recuperación, será preciso reorientar la formación y los servicios del mercado de trabajo hacia sus objetivos a mediano plazo: acompañar el avance de los trabajadores hacia especializaciones y sectores del futuro (por ejemplo, servicios de salud, sectores ecológicos, cuidado infantil y servicios de cuidado a largo plazo), y hacia nuevos métodos de trabajo (por ejemplo, alfabetización digital).

Como segundo esfuerzo, al idear nuevos métodos para calibrar las PAMT a los desafíos de la COVID-19, los países deben ser conscientes de las posibilidades de llegar a los grupos destinatarios con estos nuevos métodos, y de las posibilidades de estas personas de participar en las actividades. La tecnología avanzada parece ser un elemento fundamental de la capacidad de respuesta de las empresas y los trabajadores a la paralización de las actividades, y de los gobiernos para adaptar las respuestas normativas. Ahora bien, no todos los países disponen de estas tecnologías, y aunque así fuera, la capacidad de las herramientas en línea para llegar a los trabajadores y las empresas depende de sus conocimientos digitales y del acceso a Internet. De hecho, es probable que los trabajadores que están viéndose mucho más afectados por la crisis de la COVID-19 (los trabajadores de la economía informal, muchos de los cuales son mujeres y/o trabajadores menos calificados) no sean los que más se beneficien de las PAMT basadas en las tecnologías digitales. Por consiguiente, un importante problema podría ser la agudización de las desigualdades debido a un mayor uso de los servicios por Internet para suministrar apoyos, particularmente para los trabajadores del sector informal (Finn *et al.*, 2019; UIT, 2020)<sup>18</sup>. En consecuencia, las tecnologías digitales deben utilizarse toda vez que sea posible, pero previendo alternativas para las personas que carecen de acceso a Internet.

Una última consideración es cómo financiar estas políticas y programas del enfoque integrado. En tiempos de normalidad, las políticas integradas bien diseñadas tienden a autofinanciarse a largo plazo, al hacerse efectivos sus efectos positivos; es probable que, dada la magnitud de la crisis de la COVID-19, esto no ocurra. Por ello, se necesita una respuesta mundial que vaya más allá del aplazamiento del pago de la deuda. Podría consistir en fondos mundiales de solidaridad, la emisión de derechos especiales de giro por el FMI, la suspensión del pago de la deuda, mecanismos de reestructuración de la deuda, e incluso la cancelación de la deuda de los países en desarrollo que ya estaban muy endeudados antes de la crisis y para los que el endeudamiento en el mercado abierto se ha vuelto aún más difícil (Gerard *et al.*, 2020; Ghosh, 2020; DAES, 2020). Otra

<sup>16</sup> Ayudando a los epidemiólogos en el rastreo de contactos, fabricando equipos de protección, como mascarillas, y solucionando déficits de infraestructura. Cuando se produjo la crisis del ébola entre 2018 y 2019, en las provincias orientales de la República Democrática del Congo se puso en marcha con éxito un programa de "dinero por trabajo" con objeto de solucionar los déficits de infraestructura que dificultaban el acceso de los primeros actores en la respuesta a los pacientes (Bance y Gentilini, 2020). Durante esta pandemia, Sudáfrica puso en marcha otra iniciativa enmarcada en el Programa de Obras Públicas Ampliado (en inglés, EPWP) en coordinación con ONG del sector sanitario, y se contrató a 20.000 jóvenes para que distribuyeran desinfectantes y jabón en zonas de alto riesgo (OIT, 2020f).

<sup>17</sup> Las obras públicas digitales podrían arrojar resultados en el ámbito digital, por ejemplo, la clasificación de documentos digitales o la digitalización de activos físicos o de registros públicos impresos (Weber, 2020).

<sup>18</sup> Incluso en países de ingreso alto, la puesta en marcha de herramientas en línea para la prestación de servicios públicos de empleo ha perjudicado a los trabajadores desempleados insuficientemente instruidos en materia digital (Finn *et al.*, 2019). Además, en 2019, aparte de los países de ingreso alto, menos de la mitad de los hogares tenía acceso a Internet, frente al 87 por ciento de los países de ingreso alto (UIT, 2020).

posibilidad para los países que no pueden crear espacio fiscal rápidamente o que no pueden crearlo en absoluto, es la coparticipación con el sector privado. El South African Future Trust, por ejemplo, es un fondo con una dotación inicial de unos 55 millones de dólares de los Estados Unidos para conceder préstamos sin interés a las microempresas y pequeñas y medianas empresas afectadas por la crisis. Fue establecido por propietarios de empresas en asociación con grandes bancos, que se encargarán de tramitar las solicitudes y efectuar los pagos (Fine *et al.*, 2020). Otra opción posible para financiar estos enfoques integrados son los esquemas de distribución de costos entre los empleadores y los gobiernos, en particular con el apoyo de las grandes empresas. En otra esfera, un ejemplo de modalidades bien establecidas de distribución de costos son los planes de formación de aprendices entre los empleadores y los gobiernos. Estas fórmulas pueden adaptarse a las circunstancias particulares de la crisis de la COVID-19. En determinados casos, la repartición de los costos puede suponer también la coparticipación de los trabajadores que puedan permitírselo, por ejemplo, en el caso de los regímenes de formación que impulsan el desarrollo de sus calificaciones.

## En síntesis

La presente Nota informativa sostiene que la prestación conjunta de PAMT con medidas de apoyo a los ingresos puede ser una solución determinante para atender las necesidades de los trabajadores en el contexto de la crisis de la COVID-19. Si se diseñan apropiadamente, estas medidas protegen los ingresos de los trabajadores en época de crisis, reducen la pérdida de empleos, y preservan el vínculo de las personas al mercado de trabajo, al tiempo que promueven sus perspectivas de empleo a largo plazo. No hay ningún otro conjunto de políticas con esta finalidad específica. Estas políticas ya se han aplicado en muchos países, por lo que

solo habría que ampliar la capacidad institucional. Hay evidencia empírica inequívoca sobre sus efectos positivos, también en momentos de crisis. Ahora bien, esta evidencia indica también que su eficacia depende del diseño y de los mecanismos habilitados para su prestación, esto es: dotarlas de capacidad y recursos institucionales suficientes; velar por la participación de los grupos vulnerables; y consolidar la vinculación de los participantes a las PAMT. Se ha examinado aquí cómo pueden adaptarse estos conocimientos a la situación específica de la crisis de la COVID-19, y se ha subrayado la necesidad de contar con mecanismos de implementación singulares que respeten el distanciamiento físico y la correcta secuenciación de las políticas. Se han puesto de relieve las condiciones requeridas para que los grupos marginados puedan beneficiarse, y la necesidad de aplicar estas políticas en combinación con los programas de apoyo a los ingresos, para aprovechar al máximo sus efectos benéficos.

Los países no están solos ante este desafío. Además de la evidencia empírica disponible, la OIT ha acumulado conocimientos y experiencia en el diseño y aplicación de esas políticas a partir de las disposiciones y prácticas establecidas en las normas internacionales del trabajo. Hay un amplísimo margen para aumentar esta labor enmarcada en la respuesta a la COVID-19, en especial en los países emergentes y en desarrollo. Es de suma importancia que se tenga en cuenta que estas políticas basadas en un enfoque integrado habrán de modificarse y ampliarse; ello supone diálogo y actuaciones concertadas por parte de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (OIT, 2020h). La cuestión de la sostenibilidad económica de una ampliación de estos enfoques integrados no es nada desdeñable, pero el costo de la inacción sería de una magnitud y duración aún mayores si luego hubiera que reparar los daños y resolver las consecuencias negativas de la perpetuación de la pobreza.

### Datos de contacto

Verónica Escudero y Hannah Liepmann,  
Departamento de Investigaciones de la OIT

Organización Internacional del Trabajo  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Ginebra 22  
Suiza

Tel: +41 22 799 6913  
Correo: [escudero@ilo.org](mailto:escudero@ilo.org)

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

## ANEXO

### Recuadro 1. Aplicación conjunta de PAMT y apoyo a los ingresos: una pauta prevista en las normas internacionales del trabajo, entre otros instrumentos de la OIT

La utilidad de articular las políticas de apoyo a los ingresos y las PAMT está reflejada en las normas internacionales del trabajo y en otros instrumentos de la OIT. Ya en 1948, el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88) reconoció, en el contexto de los servicios públicos de empleo, la necesidad de cooperación en la administración de estos servicios y de las medidas de protección contra el desempleo. Decenios más tarde, el objetivo dual de proporcionar seguridad de los ingresos durante periodos de desempleo y al mismo tiempo de impulsar el empleo pleno, productivo y libremente elegido quedó plasmado en la esencia del Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y de la Recomendación núm. 176 complementaria, donde se insta específicamente a combinar las prestaciones monetarias con medidas que promuevan las oportunidades de empleo y la asistencia a los desempleados. En el Convenio núm. 168 y la Recomendación núm. 176 se consagró el objetivo de apoyar la seguridad de los ingresos mediante prestaciones de protección contra el desempleo y el empleo de calidad, y se sentaron las bases del concepto de “trabajo decente” de la OIT (1999), y de la posterior Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) (OIT, 2011). La Declaración amplía el ámbito de la protección social hasta cubrir las políticas destinadas a promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido. Además, plantea la universalidad del Programa de Trabajo Decente (OIT, 2008).

Pocos años después, en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) se insistió aún más en la necesidad de reforzar la integración de las políticas en materia de empleo y de protección social (OIT, 2017). Se planteó que la aplicación de PAMT junto con las políticas de apoyo a los ingresos era una estrategia posible para ampliar la cobertura de la protección social y al mismo tiempo promover la formalización gradual de la economía informal, un principio que ulteriormente se subrayó en la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204).

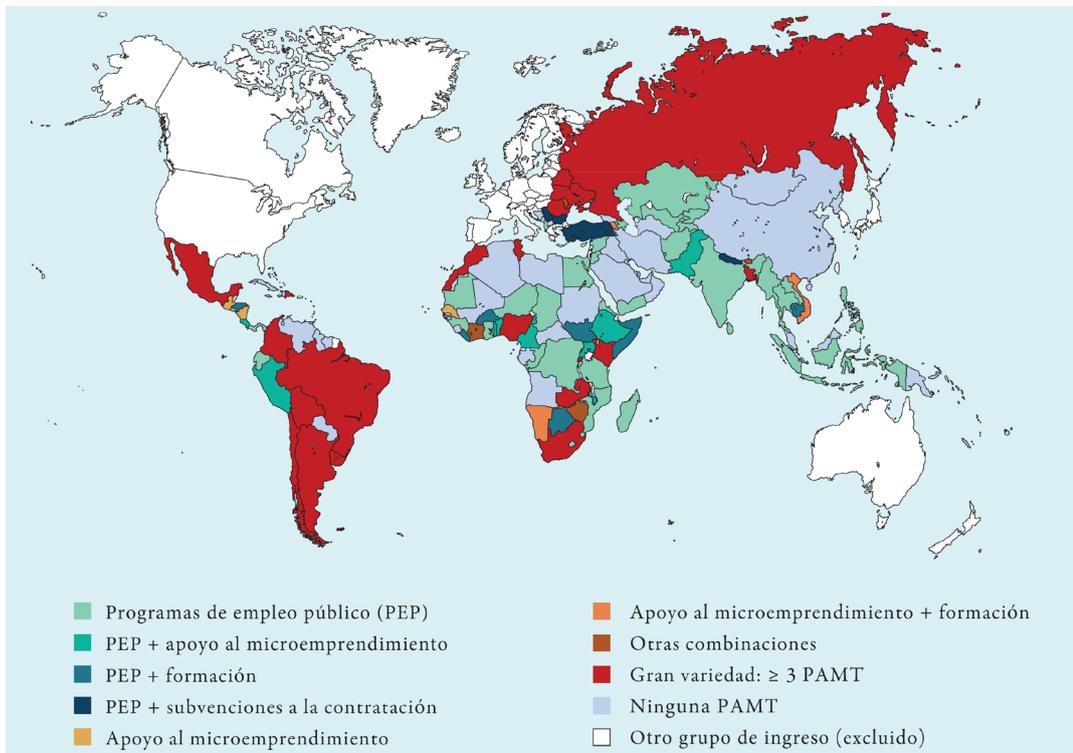
Cabe destacar que en 2019 la OIT dedicó su Estudio General al estado de la aplicación de la Recomendación núm. 202. En este documento, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), que elaboró el Estudio General, señala que “el creciente apoyo a las políticas activas del mercado de trabajo, junto con la expansión de los regímenes de protección contra el desempleo, incluidos los regímenes no contributivos, ha desempeñado una función primordial en muchas regiones para hacer frente a la pobreza y la desigualdad, y mejorar el empleo” (párrafo 677) (OIT, 2019c).

Más recientemente, la Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del trabajo encomendó a la OIT y a sus Estados Miembros “seguir desarrollando su enfoque [el de la OIT] del futuro del trabajo centrado en las personas” mediante “el fortalecimiento de las capacidades de todas las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición” a través de, entre otras cosas, “el acceso universal a una protección social completa y sostenible” y “medidas efectivas para ayudar a las personas a afrontar las transiciones a lo largo de su vida laboral” (OIT, 2019a, III, A). Así pues, la Declaración del Centenario reconoce expresamente la importancia de combinar las políticas de apoyo a los ingresos y las PAMT.

Fuente: Tomado de OIT (1948) y (2019b, págs. 53–57).

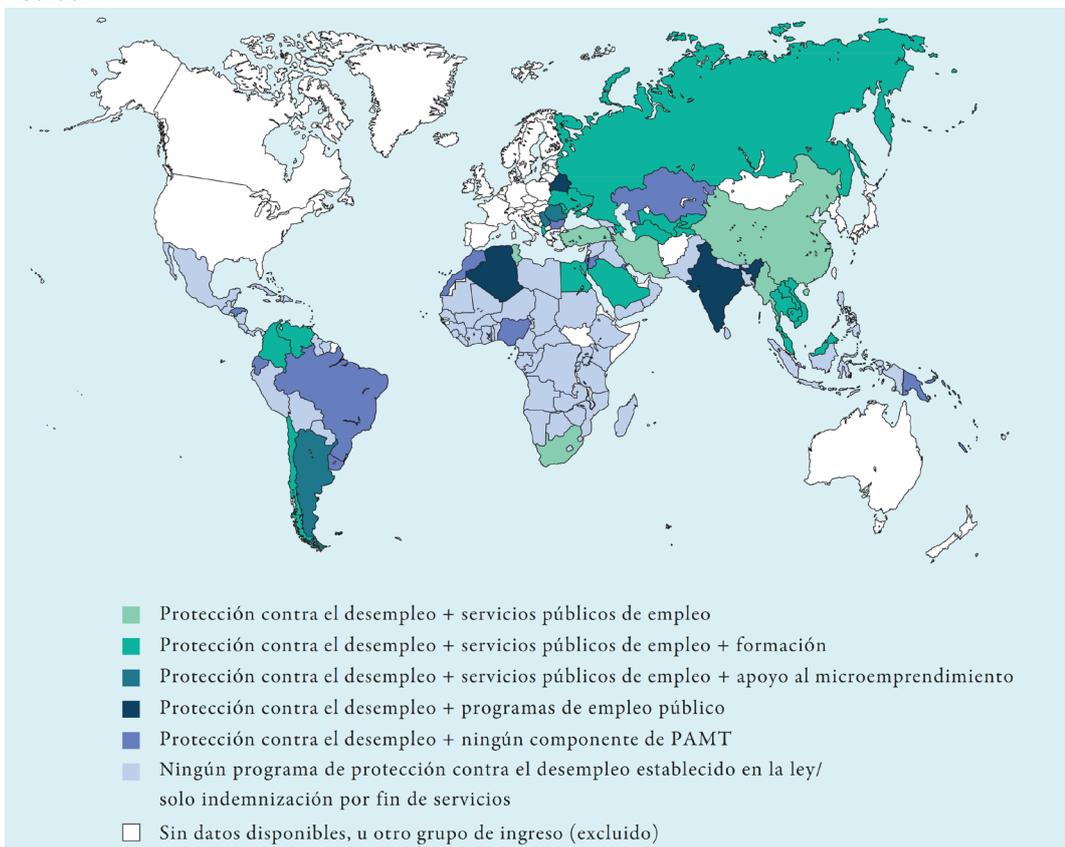
Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

**Gráfico A1. PAMT incluidas en los programas de transferencias en efectivo; por país y por tipo de medida**



Fuente: OIT (2019b).

**Gráfico A2. PAMT obligatorias incluidas en los programas de protección contra el desempleo; por país y por tipo de medida**



Fuente: OIT (2019b).

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

## Bibliografía

- Almeida, R. K. y Galasso, E. (2010). Jump-starting Self-employment? Evidence for Welfare Participants in Argentina. *World Development*, 38(5), 742–755.
- Alzúa, M. L., Cruces, G. y Ripani, L. (2013). Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. *Journal of Population Economics*, 26(4), 1255–1284.
- Amarante, V., Manacorda, M., Vigorito, A. y Zerpa, M. (2011). *Social Assistance and Labor Market Outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- American Institutes for Research. (2013). *Zambia's Child Grant Program: 24 Month Impact Report*.
- Attanasio, O. y Gómez, L. C. (2004). Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción — Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social Informe Final Línea Base. Bogotá.
- Auer, P. E., Efendioglu, Ü. y Leschke, J. (2008). *Active labour market policies around the world. Coping with the consequences of globalization (Second edition)*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Babcock, L., Congdon, W. J., Katz, L. F. y Mullainathan, S. (2012). Notes on behavioral economics and labor market policy. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1), 2.
- Bance, P. y Gentilini, U. (2020, April 27). #7 “Suspended until further notice”: is there a role for public works in COVID-19 (Coronavirus) response? *Jobs and Development Partnership*. <https://www.jobsanddevelopment.org/suspended-until-further-notice-is-there-a-role-for-public-works-in-covid-19-coronavirus-response/>
- Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Parienté, W., Shapiro, J., Thuysbaert, B. y Udry, C. (2015). A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries. *Science*, 348(6236).
- Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G. y Olken, B. (2017). Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs. *The World Bank Observer*, 32(1), 155–184.
- Berg, J. (2015). Income support for the unemployed and the poor. En *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century* (Berg, J., págs. 263–286). Edward Elgar Publishing.
- Broecke, S. (2013). Tackling graduate unemployment in North Africa through employment subsidies: A look at the SIVP programme in Tunisia. *IZA Journal of Labor Policy*, 2(1), 9.
- Cahuc, P., Carcillo, S. y Le Barbanchon, T. (2019). The Effectiveness of Hiring Credits. *The Review of Economic Studies*, 86(2), 593–626.
- Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120(548), 452–477.
- Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2018). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.
- Carter, J., Bédard, M. y Peyron Bista, C. (2013). *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide*. Oficina Regional de la OIT.
- Chaudhury, N., Friedman, J. y Onishi, J. (2013). Philippines Conditional Cash Transfer Program Impact Evaluation 2012. *Informe del Banco Mundial núm. 75533-PH*.
- Chen, S., Ravallion, M., y Wang, Y. (2006). Di Bao: A guaranteed minimum income in China's cities? *Policy Research Working Paper WPS3805*.
- Correa, P. G. S., Stefka Tulenko, Kate, Tulenko, K. y Slavova, S. (2020). *Protecting Productive Assets During the COVID-19 Pandemic* (Informe de Políticas). Banco Mundial.
- Covarrubias, K., Davis, B. y Winters, P. (2012). From protection to production: productive impacts of the Malawi Social Cash Transfer scheme. *Journal of Development Effectiveness*, 4(1), 50–77.
- DAES; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2020). COVID-19 and sovereign debt. *UN DESA Policy Brief No. 72*.
- de Brauw, A., Gilligan, D. O., Hoddinott, J., y Roy, S. (2015). Bolsa Família and Household Labor Supply. *Economic Development and Cultural Change*, 63(3), 423–457.
- de Mel, S., McKenzie, D. y Woodruff, C. (2014). Business training and female enterprise start-up, growth, and dynamics: Experimental evidence from Sri Lanka. *Journal of Development Economics*, 106, 199–210.

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

- Efstathion, K., Mathä, T., Veiga, C. y Wintr, L. (2017). *Active labour market policies and short-time work arrangements: Evidence from a survey of Luxembourg firms* (Documento de Trabajo del BCE núm. 2083). Banco Central Europeo.
- Escudero, V. (2018). Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison. *IZA Journal of Labor Policy*, 7(1), 4.
- Escudero, V., Kluve, J., López Mourelo, E. y Pignatti, C. (2019). Active Labour Market Programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a Meta analysis. *The Journal of Development Studies*, 55(12), 2644–2661.
- Escudero, V., López Mourelo, E. y Pignatti, C. (2020). Joint provision of income and employment support: Evidence from a crisis response in Uruguay. *World Development*, 134. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X20301418>.
- Faia, E., Lechthaler, W. y Merkl, C. (2013). Fiscal stimulus and labor market policies in Europe. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 37(3), 483–499.
- Ferreira, F., Schady, N., & Filmer, D. (2009). *Own And Sibling Effects Of Conditional Cash Transfer Programs: Theory And Evidence From Cambodia*. Banco Mundial.
- Fine, D., Klier, J., Mahajan, D., Raabe, N., Schubert, J., Singh, N. y Ungur, S. (2020). *How to rebuild and reimagine jobs amid the coronavirus crisis* (Article in Public Sector Insight). McKinsey.
- Finn, D., Peromingo, M. y Mwasikakata, M. (2019). *Key Developments, Role and Organization of Public Employment Services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Foguel, M. N., y Barros, R. P. de. (2010). The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities. *Estudos Econômicos*, 40(2), 259–293.
- Forslund, A., Fredriksson, P. y Vikström, J. (2011). What Active Labor Market Policy Works in a Recession? *Nordic Economic Policy Review*, 1, 171–207.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2004). Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas. *World Bank Economic Review*, 18(3), 367–399.
- Galiani, S. y McEwan, P. J. (2013). The heterogeneous impact of conditional cash transfers. *Journal of Public Economics*, 103, 85–96.
- Garganta, S., y Gasparini, L. (2015). The impact of a social program on labor informality: The case of AUH in Argentina. *Journal of Development Economics*, 115, 99–110.
- Gentilini, U., Almemfi, M., Dale, P., Blomquist, J., Palacios, R., Desai, V. y Moreira, V. (2020). *Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures, Version 9 (15 de mayo)* (documento de trabajo). Banco Mundial.
- Gerard, F., Imbert, C. y Orkin, K. (2020). *Social Protection Response to the COVID-19 Crisis: Options for Developing Countries* (Economics for Inclusive Prosperity Policy Brief). <https://econfp.org/policy-brief/social-protection-response-to-the-covid-19-crisis-options-for-developing-countries/>.
- Ghosh, J. (2020). *Financing social protection in developing countries in the age of COVID-19*. <https://socialprotection.tumblr.com/post/617260116487667712/financing-social-protection-in-developing>.
- Glassner, V. y Keune, M. (2012). The crisis and social policy: The role of collective agreements. *International Labour Review*, 151(4), 351–375.
- Glassner, V., Keune, M. y Marginson, P. (2011). Collective bargaining in a time of crisis: developments in the private sector in Europe. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17(3), 303–322.
- Hasan, A. (2010). *Time Allocation In Rural Households : The Indirect Effects Of Conditional Cash Transfer Programs*. Banco Mundial.
- Haushofer, J. y Shapiro, J. (2013). Household Response to Income Changes: Evidence from an Unconditional Cash Transfer Program in Kenya. *Massachusetts Institute of Technology*.
- J-PAL; Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. (2018). *Reducing search barriers for jobseekers*. J-PAL Policy Insights. <https://www.povertyactionlab.org/policy-insight/reducing-search-barriers-jobseekers>.
- Klinger, B. y Schündeln, M. (2011). Can Entrepreneurial Activity be Taught? Quasi-Experimental Evidence from Central America. *World Development*, 39(9), 1592–1610.

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F. y Witte, M. (2017). Interventions to improve the labour market outcomes of youth: A systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services and subsidized employment interventions. *Campbell Systematic Reviews*, 13(1), 1–288.
- Kluve, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff, F. y Witte, M. (2019). Do youth employment programs improve labor market outcomes? A quantitative review. *World Development*, 114, 237–253.
- Lachaud, M. A., Bravo-Ureta, B. E., Fiala, N. y González, S. P. (2018). The impact of agri-business skills training in Zimbabwe: an evaluation of the Training for Rural Economic Empowerment (TREE) programme. *Journal of Development Effectiveness*, 10(3), 373–391.
- Lechner, M. y Wusch, C. (2009). Are Training Programs more effective when unemployment is high? *Journal of Labor Economics*, 27(4), 635–692.
- Levinsohn, J., Rankin, N., Roberts, G. y Schöer, V. (2014). Wage subsidies and youth employment in South Africa: Evidence from a randomized control trial.
- Liepmann, H. y Pignatti, C. (2019). Eligibility and participation in unemployment benefit schemes: Evidence from Mauritius (Documento de Trabajo núm. 50 del Departamento de Investigaciones). OIT.
- López Mourelo, E. y Escudero, V. (2017). Effectiveness of Active Labor Market Tools in Conditional Cash Transfers Programs: Evidence for Argentina. *World Development*, 94, 422–447.
- Macours, K., Premand, P. y Vakis, R. (2012). Transfers, diversification and household risk strategies : experimental evidence with lessons for climate change adaptation (Serie de Documentos de Trabajo, núm. 6053, págs. 1–38). Banco Mundial.
- Maluccio, J. A. (2010). The Impact of Conditional Cash Transfers on Consumption and Investment in Nicaragua. *The Journal of Development Studies*, 46(1), 14–38.
- Maluccio, J. A. y Flores, R. (2005). Impact evaluation of a conditional cash transfer program the Nicaraguan Red de Protección Social. Informe 141 del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Martínez A., C., Puentes, E. y Ruiz-Tagle, J. (2018). The Effects of Micro-entrepreneurship Programs on Labor Market Performance: Experimental Evidence from Chile. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(2), 101–124.
- Medina, C., Núñez, J. y Tamayo, J. A. (2013). The Unemployment Subsidy Program in Colombia: An Assessment (Documento de Trabajo núm. 369; BID). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Neumark, D. y Grijalva, D. (2016). The employment effects of state hiring credits. *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 70, 1111–1145.
- OIT. (1948). *Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT. (2008). *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*.
- OIT. (2011). *Social security and the rule of law*.
- OIT. (2012). *Seguridad social para todos. Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social. La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT. (2016). *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
- OIT. (2019a). *Declaración del Centenario de la OIT para el futuro del trabajo*.
- OIT. (2019b). *Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente*. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT. (2019c). *Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) (Informe III (Parte B))*. Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2020a). *La COVID-19 y el mundo del trabajo – Respuestas políticas nacionales*. Organización Internacional del Trabajo (OIT). <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang--es/index.htm>.
- OIT. (2020b). *La crisis de COVID-19 y la economía informal: respuestas inmediatas y desafíos de política* (Nota informativa de la OIT) [Nota informativa]. OIT.

Brindar apoyo a los ingresos y al empleo en tiempos de la COVID-19: articular las transferencias en efectivo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)0F

OIT. (2020c). *Frente a la pandemia: Garantizar la Seguridad y Salud en el Trabajo* (Informe para el Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo 2020). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms\\_742463.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_742463.pdf).

OIT. (2020d). *Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas* (Social Protection Spotlight) [Briefing note]. OIT.

OIT. (2020e). *Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID19 en los países en desarrollo: (Foco en la Protección Social)* [Nota informativa]. OIT.

OIT (2020f). *Víctimas por partida doble: ¿cómo ayudar a los trabajadores pobres de los países de bajos ingresos en respuesta a la COVID-19?* (Report for World Day for Safety and Health at Work 2020) [Resumen de la Subdivisión de Desarrollo e Inversión (DEVINVEST)]. Organización Internacional del Trabajo (OIT). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_747582.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_747582.pdf).

OIT. (2020g). *Observatorio de la OIT: la COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera Edición* (Nota de Información; tercera edición; Observatorio de la OIT). Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT. (2020h). *A policy framework for tackling the economic and social impact of the COVID-19 crisis* [Nota de Información]. Organización Internacional del Trabajo (OIT).

OIT. (2020i, 26 de mayo). *Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo*. Observatorio de la Protección Social. <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=3417>.

Parker, S. W. y Skoufias, E. (2000). The Impact of PROGRESA on Work, Leisure, and Time Allocation.

Pignatti, C. y van Belle, E. (2018). Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies [Documento de Trabajo núm. 37 del Departamento de Investigaciones].

Ribas, R. P. y Veras Soares, F. (2011). Is the Effect of Conditional Transfers on Labor Supply Negligible Everywhere? (Manuscrito no publicado, Tinker Fellowship, Center for Latin American and Caribbean Studies, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign).

Skoufias, E. y Di Maro, V. (2008). Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty. *The Journal of Development Studies*, 44(7), 935–960.

Skoufias, E., Unar, M. y Gonzalez-Cossio, T. (2008). The Impacts Of Cash And In-Kind Transfers On Consumption And Labor Supply: Experimental Evidence From Rural Mexico. *Policy Research Working Papers*, WPS4778.

UIT. (2020). ITU Statistics. International Telecommunications Union. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>.

Weber, M. (2020, 27 de abril). #8 Digital public works – a viable policy option for the COVID-19 (Coronavirus) jobs crisis? *Jobs and Development Partnership*. <https://www.jobsanddevelopment.org/digital-public-works-a-viable-policy-option-for-the-covid-19-coronavirus-jobs-crisis/>