



NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS



Lecciones aprendidas de los programas de inclusión laboral y productiva complementarios a los PTCs de América Latina

*Lessons learned from labor and productive inclusion
complementing CTPs in Latin America*

SIMONE CECCHINI

Oficial de Asuntos Sociales, CEPAL

RECÍPROCAMENTE
NAPOLI - 25/26 NOVIEMBRE 2014



Transferencias condicionadas y programas de inclusión laboral y productiva en América Latina: Lecciones aprendidas



Simone Cecchini
División de Desarrollo Social
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Pobreza y protección social en América Latina

- **La región se caracteriza por elevados niveles de pobreza, desigualdad e informalidad**
 - Personas que viven en la pobreza absoluta de ingresos: 28,2% (2012)
 - Coeficiente de Gini: 49,7 (2012)
 - Ocupados urbanos informales: 44,1% (2012)
- **Una de las respuestas a la desprotección ha sido la expansión de la protección social no contributiva**
 - Programas de transferencias condicionadas (PTC), pensiones sociales, promoción y acceso a servicios sociales
 - PTC como puerta de entrada al sistema de protección social: han llegado a poblaciones tradicionalmente excluidas

Programas de transferencias condicionadas (PTC) en América Latina y el Caribe: características comunes, pero no hay un único modelo

<http://dds.cepal.org/bpsnc/>

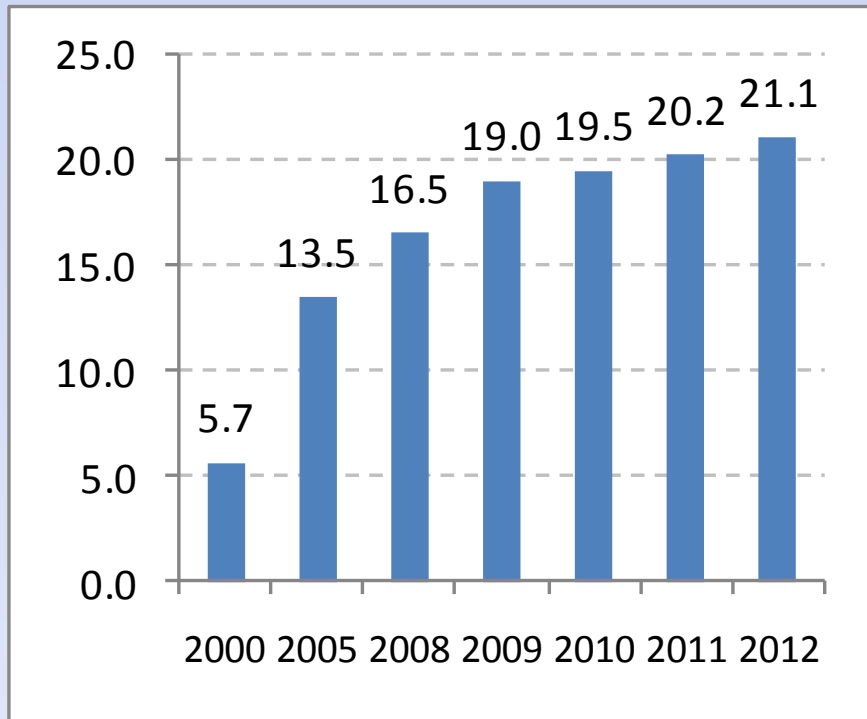
País	Programa	Año inicio
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	2009-
Belice	<i>Boost</i>	2011-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto / Bono Juana Azurduy de Padilla	2006- / 2009-
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (incorpora <i>Bolsa Escola</i> , <i>Bolsa Alimentação</i> y otros)	2003-
Chile	Chile Solidario / Ingreso Ético Familiar	2002- / 2011-
Colombia	Más Familias en Acción / Red Unidos	2001- / 2007-
Costa Rica	Avancemos	2006-
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1998-
El Salvador	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria)	2005-
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012-
Haití	<i>Ti Manman Cherie</i>	2012-
Honduras	Bono 10.000	2010-
Jamaica	Programa de Avance mediante la Salud y la Educación (PATH)	2002-
México	Prospera (ex Oportunidades / Progresa)	1997-
Panamá	Red de Oportunidades	2006-
Paraguay	Tekoporã / Abrazo	2005-
Perú	Juntos	2005-
República Dominicana	Progresando con Solidaridad (incorpora Solidaridad y Progresando)	2014-
Trinidad y Tobago	<i>Conditional Cash Transfer Programme</i> (CCTP)	2006-
Uruguay	Asignaciones familiares – Plan de equidad (AFAM-PE) / Tarjeta alimentaria	2008- / 2006-

El crecimiento de los PTC ha sido continuo

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES)

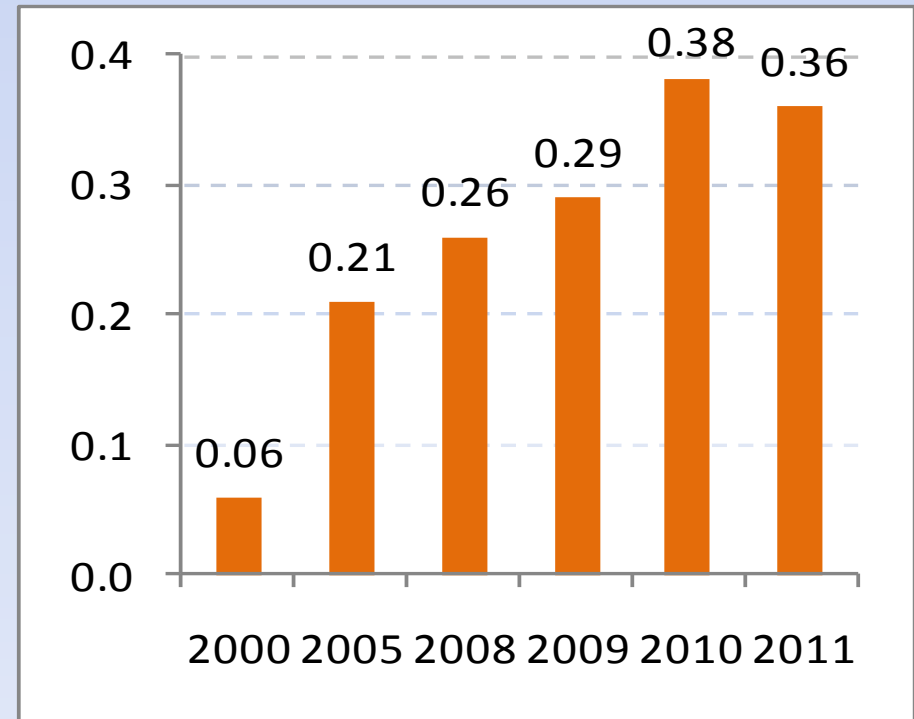
Cobertura de los PTC, 2000-2012

(en porcentaje de la población total)



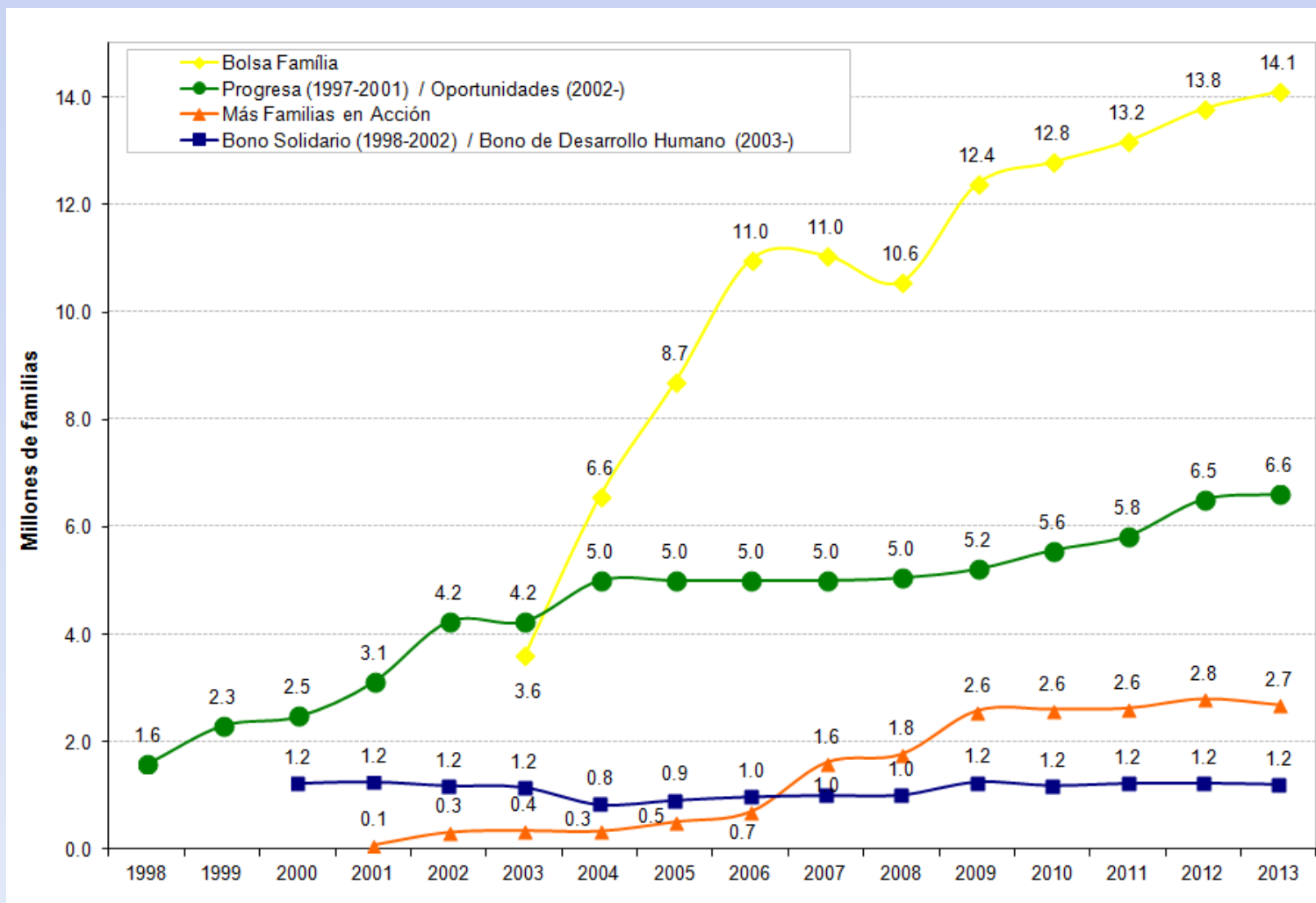
Inversión en los PTC, 2000-2011

(en porcentaje del PIB)



Cobertura de los principales PTC (1998-2013)

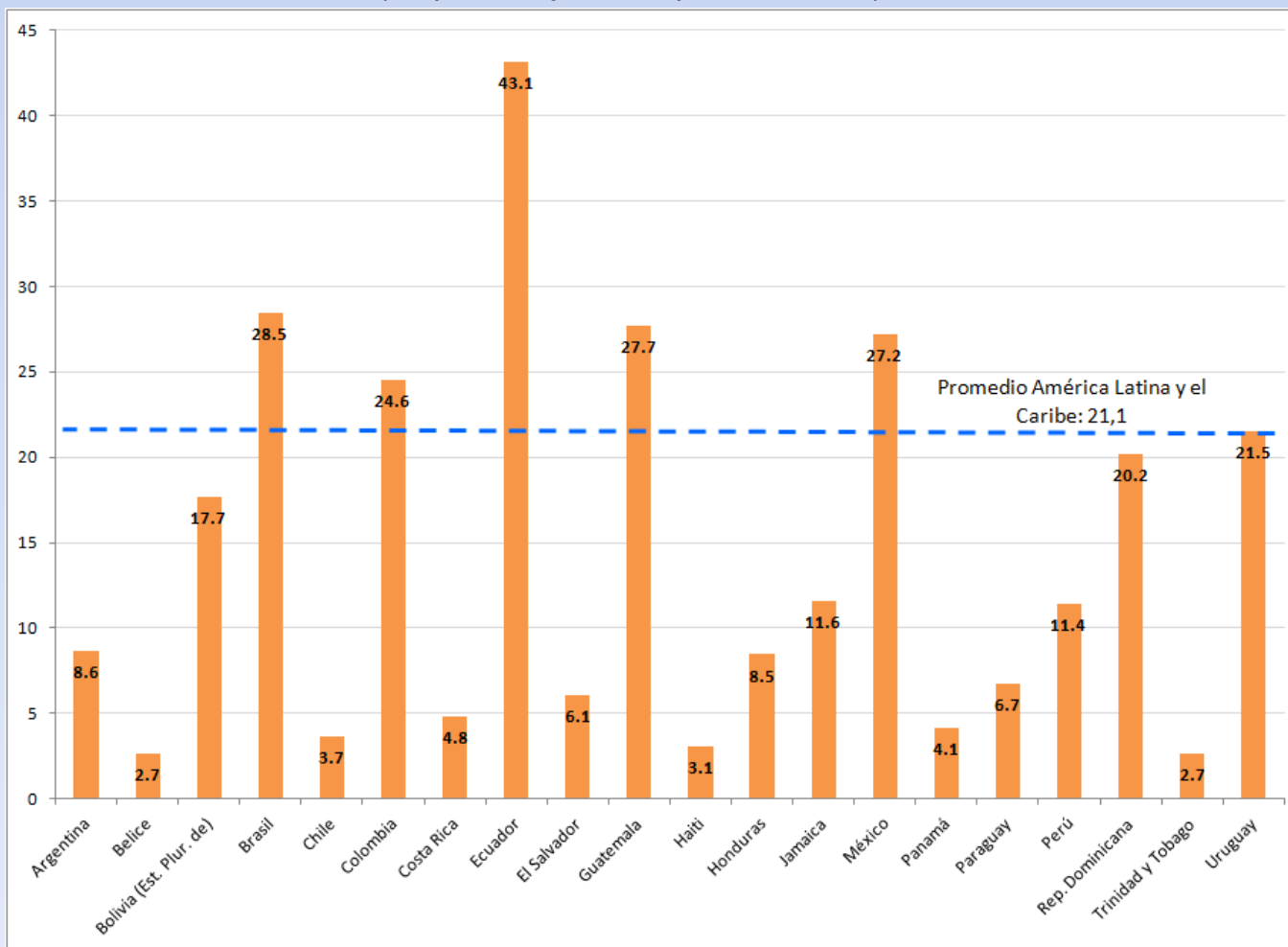
BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR Y MÉXICO: COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS
(En millones de familias)



En 2012, los PTC cubrían 30 millones de familias (cerca de 127 millones de personas) en América Latina y el Caribe

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): COBERTURA DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS, ALREDEDOR DE 2012

(En porcentajes de la población total)



En su diseño original, los PTC no incluyeron medidas específicas de inclusión laboral

- **PTC nacen a mediados de los años noventa (Brasil, México) y se difunden en la década sucesiva**
- **Diseño básico común:** transferencia de ingresos a familias pobres con niños, a cambio de compromisos en los ámbitos de educación, salud y nutrición (ej. asistencia a la escuela y centros de salud)
- **Objetivo es la reducción de la pobreza**
 - en el corto plazo (aumento consumo)
 - en el largo plazo (fortalecimiento capacidades humanas niños) → se supone que una vez llegados a la edad de trabajar, los jóvenes se insertarán de mejor manera en el mercado laboral
- **Inicialmente los PTC no incorporaron medidas de inclusión laboral para jóvenes y adultos en edad de trabajar**

Los PTC han contribuido más al alivio de la pobreza que a superarla

- **Impacto se concentra en medidas de brecha y severidad (buena focalización)**
- **Impacto sobre incidencia de la pobreza depende de la cobertura y el monto de la transferencia (ej. Argentina, Brasil, Ecuador, México)**

AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): MONTO PER CÁPITA MENSUAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS, ALREDEDOR DE 2011
(En dólares de 2005 y como proporción de las líneas de indigencia y de pobreza)

País, programa y año	Dólares de 2005	Monto como proporción de la línea de indigencia	Monto como proporción de la línea de pobreza
Bolivia (Estado Plurinacional de), Bono Juancito Pinto y/o Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla" (2009)	0,57	0,02	0,01
Chile, Asignación Social (2011)	10,67	0,23	0,14
Colombia, Familias en Acción (2008)	11,98	0,45	0,23
Ecuador, Bono de Desarrollo Humano (2011)	8,33	0,25	0,15
Honduras, Programa de Asignación Familiar (PRAF) (2007)	3,67	0,12	0,07
México, Oportunidades (2010)	10,29	0,16	0,10
Panamá, Red de Oportunidades (2011)	6,84	0,18	0,11
Paraguay, Tekoporã (2011)	4,99	0,17	0,10
Perú, Juntos (2011)	4,87	0,16	0,09
Uruguay, Tarjeta Uruguay Social (2011)	31,94	0,68	0,37

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Impacto de los PTC sobre capacidades humanas

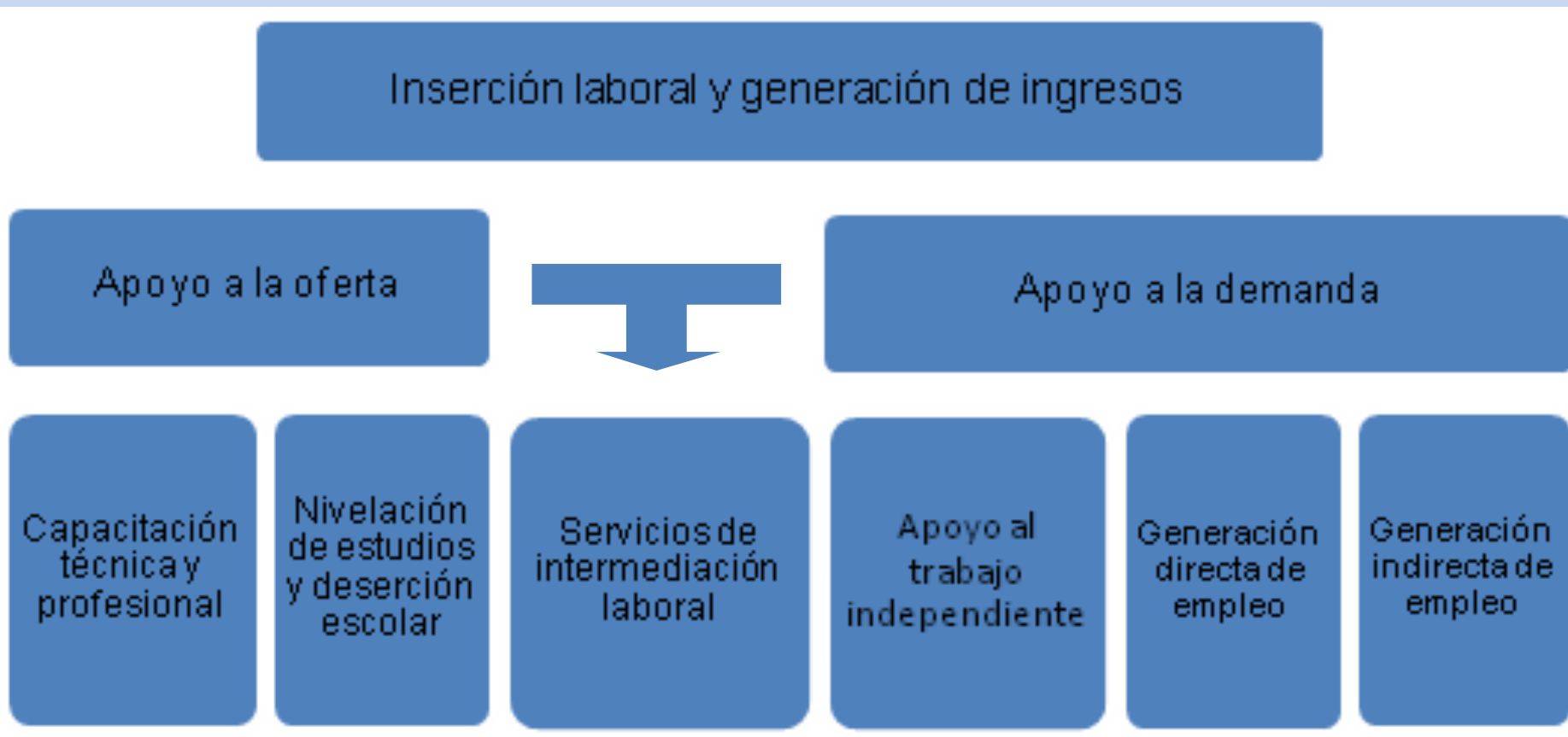
- Literatura muestra **impactos positivos de los PTC sobre indicadores intermedios de capital humano** (matrícula y asistencia escolar, controles médicos)
 - Especialmente para las familias más pobres y en países donde las barreras de acceso son más altas
 - Dudas sobre la calidad de los servicios de educación y salud y sobre impacto en indicadores “finales” de capital humano
 - ¿Efecto ingreso ó efecto condicionalidades?
- **Resultados positivos en reducción trabajo infantil** (De Hoop y Rosati, 2014)

Difíciles trayectorias laborales de los destinatarios de los programas de reducción de la pobreza

- **Oportunidades (México) aumentó el nivel educativo de los destinatarios, pero tuvo poco impacto en la movilidad ocupacional intergeneracional**
- **Estudios cualitativos**
 - La mayoría de los jóvenes de entre 15 y 25 años que eran parte de la primera cohorte de destinatarios tenía como actividad principal el estudio, pero no hubo impacto en las ocupaciones por las escasas opciones laborales; mucha migración hacia EE.UU. (González de la Rocha, 2008)
- **Estudios cuantitativos**
 - Jóvenes de entre 14 y 24 años: 40,2% de las mujeres destinatarias (comparado con 43,6% de las no destinatarias) y 74,1% de los varones (comparado con 71,1% de los no destinatarios) pertenecen a una categoría ocupacional igual o inferior a la de sus padres (Rodríguez-Oreggia, 2011)

Preocupación común: combinar transferencias y fortalecimiento de capacidades humanas con servicios orientados a mejorar la inclusión laboral

TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS



Capacitación técnica y profesional

- **Principales servicios ofrecidos a los destinatarios de los PTC (8 países)**
- **Buscan fomentar primera inclusión o vuelta al trabajo, mejorando conocimientos y capacidades**
- **Brasil: programas de capacitación para beneficiarios de *Bolsa Família***
 - Programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (Pronatec): cursos de formación inicial y continua con una duración de 160 horas
 - Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq): cursos de capacitación de 200 horas en que se combinan una etapa teórica (80 horas) y otra práctica (120 horas)
 - Participantes en PlanSeq aumentan 19,6% probabilidad de encontrar empleo (Petterini, 2010)
- **Colombia: Familias en Acción cuenta con el programa complementario Jóvenes en Acción**
 - Apoya a jóvenes entre 16 y 24 años para que continúen su proceso de formación. Transferencia condicionada a la asistencia a cursos de capacitación; componente de habilidades no cognitivas (Angulo y Gómez, 2014)
 - Impacto sobre los salarios (aumentan 12%), así como sobre la probabilidad de contar con un empleo remunerado (Attanasio, Kugler y Meghir, 2009)

Nivelación de estudios

- **Buscan evitar la deserción escolar de los jóvenes y la nivelación de estudios de los adultos**
- **Argentina: Progresar, orientado a jóvenes entre los 18 y 24 años, incluidos los titulares de la AUH**
 - Transferencia de AR\$600 mensuales (75 dólares) para iniciar o completar estudios en cualquier nivel educativo; cuidado para los hijos
- **México: Jóvenes con Oportunidades, para jóvenes de familias pobres (generalmente ya beneficiarios de Oportunidades)**
 - Becas de apoyo a la educación secundaria y superior, con el objetivo de incentivar la continuación de los estudios
- **Perú (Pronama) y Brasil (Brasil Alfabetizado): programas de alfabetización, con el objetivo de mejorar el nivel educativo de los adultos**

Apoyo al trabajo independiente

- **Programas que buscan fomentar el autoempleo y el microemprendimiento**
- **Ecuador, Programa de Crédito Productivo Solidario, complementario al Bono de Desarrollo Humano**
 - Pequeños créditos reembolsables para apoyar proyectos productivos
- **El Salvador, Programa Comunidades Solidarias Rurales/ Urbanas**
 - Fomenta el autoempleo mediante la conexión de sus beneficiarios con capacitación vocacional y programas de microcrédito. Los cursos son diferenciados para destinatarios que viven en áreas urbanas y rurales
- **Complementar acciones de apoyo al trabajo independiente con programas de simplificación tributaria y administrativa para fomentar la formalización**
 - Monotributo (Argentina, Uruguay), Micro Emprendedor Individual (Brasil)

Servicios de intermediación laboral

- **Facilitan el encuentro entre demanda y oferta de trabajo a través de la difusión de información sobre plazas vacantes y bases de datos con el perfil laboral de los que buscan empleo**
- **Brasil, programas *Acessuas Trabalho* y *Mais Empregos*, complementarios a *Bolsa Família***
 - Buscan insertar personas pobres y vulnerables en el mercado laboral a través del Sistema Nacional de Empleo (SINE) (Gregol de Farias, 2014)
- **Chile, Programa de Apoyo al Empleo del Sistema Chile Solidario**
 - Intermediación laboral a través de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) (Vargas, 2014)
- **Evaluaciones apuntan a la debilidad de los servicios de intermediación laboral para cumplir con sus fines**
 - En Chile, las OMIL tienen baja efectividad en colocaciones laborales y bajos niveles de satisfacción de los usuarios (Brandt, 2012)
 - En Brasil, baja calidad de la infraestructura y escasa efectividad del SINE: se requiere más tiempo de diálogo con las personas que viven en condiciones de pobreza para ofrecerles toda la información y orientaciones necesarias (Silva y otros, 2010)

Generación directa e indirecta de empleo

- **Generación directa: expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos de emergencia o planes de desarrollo local**
 - Brasil, PlanSeq vinculado al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) fomenta empleo en sectores de infraestructura, construcción y turismo
 - Limitaciones para incorporar a las mujeres beneficiarias de *Bolsa Familia* (Lessa, 2011), así como dificultades en las coordinaciones entre distintos niveles de gobierno
 - El Salvador, Comunidades Solidarias cuenta con un componente de empleabilidad, emprendimiento social y fomento del empleo intensivo en obras públicas; mecanismos para que las microempresas accedan a licitaciones de las instituciones públicas
- **Generación indirecta: incentivos a las empresas privadas por la contratación de jóvenes y mujeres**
 - Chile, Subsidio al Empleo Joven para jóvenes entre 18 y 26 años que reciben bajas remuneraciones y a sus empleadores para fomentar el trabajo formal dependiente
 - Según una evaluación de impacto, ha sido útil en sectores vulnerables, especialmente en períodos de recesión económica (Centro de Microdatos, 2012)
 - Chile, Bono al Trabajo de la Mujer, dirigido a trabajadoras, dependientes o independientes, entre 25 y 59 años que pertenezcan al 30% de hogares más pobres. Subsidio máximo de 30% del salario: 20% para la mujer y 10% para el empleador

Elementos a considerar para la inclusión laboral de personas que viven en condiciones de pobreza

- Transición demográfica ha generado un **gran influxo de jóvenes al mercado laboral**
- **Escasas oportunidades laborales en el territorio**
- **Débiles vínculos con el sector privado** generador de empleo
- **Déficits de formación educacional** y habilidades para el trabajo
- Retos son mayores en el caso de **las mujeres, los jóvenes y las personas pertenecientes a los pueblos indígenas**
- Fortalecer **sistemas de cuidado**
- Mejorar inclusión laboral es un **esfuerzo de largo plazo**, se precisa de apoyo psicosocial
- Las personas pueden graduarse de determinados programas pero no se desprenden de su **derecho a la protección social**

Protección social no contributiva y empleo: ¿círculo vicioso?

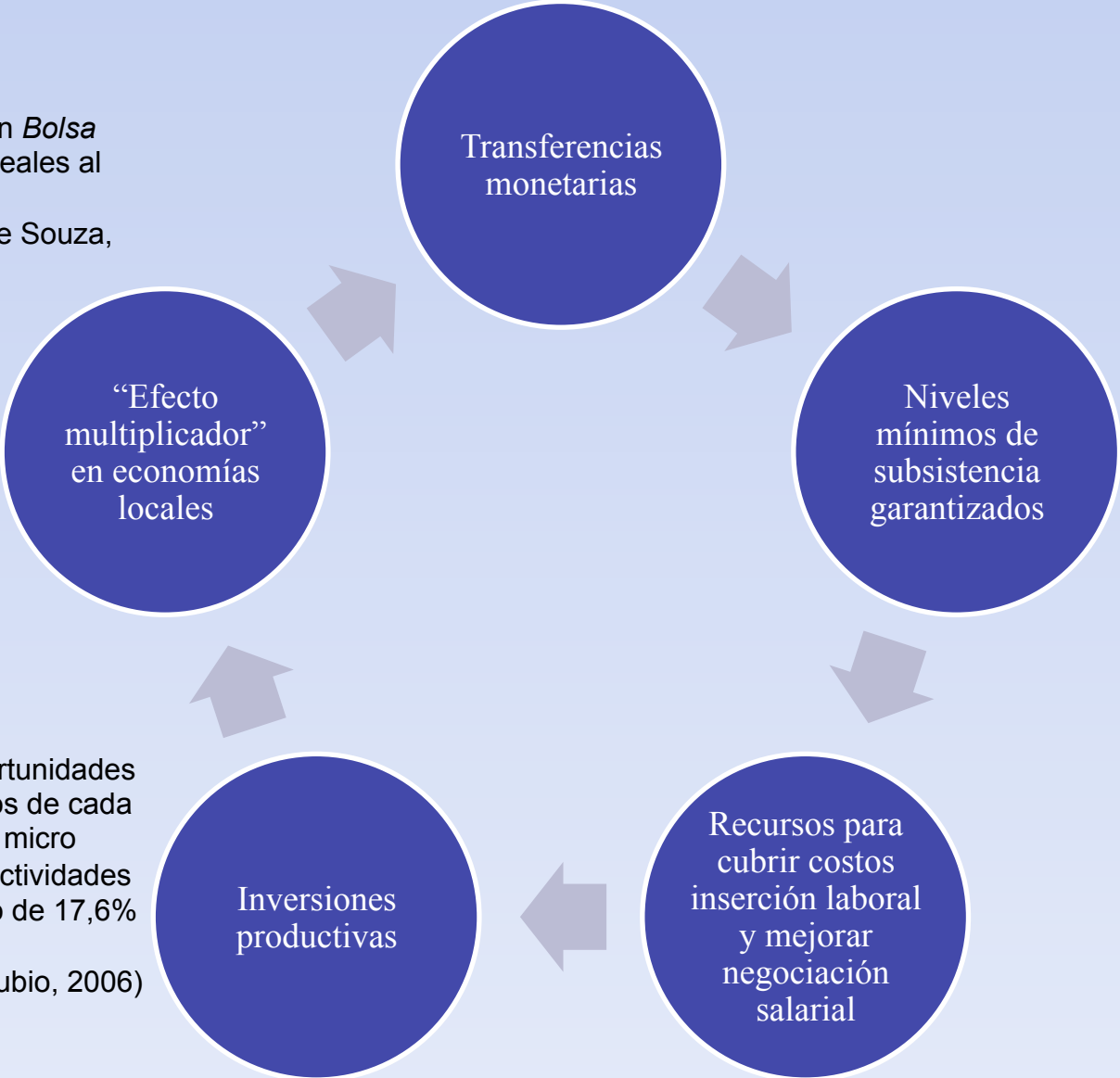
- **Riesgos incentivos perversos** protección social no contributiva, que afectarían la productividad, el crecimiento y el empleo
- Transferencias monetarias crearían **dependencia** en vez de fomentar el esfuerzo individual (desincentivo a la oferta de trabajo)
- Los programas sociales generarían “**subsidios**” al **sector informal** para evitar los ahorros obligatorios de la seguridad social (incentivo a buscar empleos de baja productividad)

Protección social no contributiva y empleo: ¿o círculo virtuoso?

- **Los montos de las transferencias son limitados, por lo que las familias deben salir de la pobreza por su propio esfuerzo**
 - En 2009, los montos máximos de las transferencias de los PTC eran 39,9% (áreas urbanas) y al 53,4% (áreas rurales) del déficit mensual de recursos de la población pobre
- En las evaluaciones **no se aprecian impactos negativos sobre la oferta laboral** (Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay)
 - Existen sinergias positivas entre transferencias y empleabilidad familias que las reciben: aumentos salariales y mayor proporción personas que buscan empleo
 - Pero la evidencia en relación con la inserción laboral de las mujeres es mixta
- **Riesgo de incentivos a la informalidad está sobre dimensionado**
 - Mayoría de los programas no son destinados a adultos en edad de trabajar ni focalizan por condición laboral
 - Pero el diseño de los programa puede desincentivar la formalización
- **Inversión social no es necesariamente improductiva y autoempleo no es voluntario**

La protección social no contributiva formulada desde un enfoque de derechos puede generar un círculo virtuoso

Cada real invertido en *Bolsa Família* agrega 1,78 reales al PIB de Brasil
(Neri, Vaz y Ferreira de Souza, 2013)



Destinatarios de Oportunidades invirtieron 12 centavos de cada peso recibido en micro emprendimientos o actividades agrícolas, con retorno de 17,6% en 5 años
(Gertler, Martínez y Rubio, 2006)

Fuente: Cecchini (2013).