

Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad

Organización de los Estados Americanos, OEA

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Organización Internacional del Trabajo, OIT

Documento interagencial, noviembre 2010



Organización de los
Estados Americanos



NACIONES UNIDAS



La coordinación de este documento estuvo a cargo de Francisco Pilotti, Director del Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA, Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Rodrigo Martínez, Asesor Regional de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Sarah Gammage, Especialista en Protección Social y Desarrollo Económico de la OIT.

El Sr. Andras Uthoff, Consultor, elaboró el primer borrador de trabajo a partir de los insumos entregados por las tres instituciones participantes.

Los borradores fueron comentados por Laura Pautassi, Francisca Rivero (OEA), María Claudia Camacho (OEA), Rosana Martinelli (OEA) y Alexandra Barrantes (OEA), a quienes se agradece su valiosa colaboración.

La redacción del documento estuvo a cargo de Andras Uthoff, Sarah Gammage (OIT), Francisco Pilotti (OEA), Simone Cecchini, Aldo Madariaga, Rodrigo Martínez y Claudia Robles (CEPAL). En la preparación de insumos sustantivos colaboró Luis Hernán Vargas (CEPAL).

Este documento fue posible, en parte, gracias al apoyo del Departamento de Estado de los Estados Unidos al Departamento de Desarrollo Social y Empleo de la OEA, bajo los términos de la donación número S-LMAQM-09-GR-044. Las opiniones aquí expresadas son de los autores y no necesariamente reflejan las opiniones del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

El aporte de la CEPAL contó con el apoyo financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) en el marco del proyecto "Sustentabilidad de los programas de transferencias con corresponsabilidad" (GER/001/09) ejecutado conjuntamente por la CEPAL con la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la OEA, CEPAL y OIT.

Organización de los Estados Americanos
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral
Departamento de Desarrollo Social y Empleo
1889 F Street, N.W.
Washington DC, 20006.
dsde@oas.org
<http://www.sedi.oas.org/ddse/english/default.asp>

Índice

Índice.....	3
Prólogo.....	6
Resumen ejecutivo.....	7
A. Protección social, pobreza y empleo en un contexto de crisis	8
B. El enfoque multidimensional en el diseño e implementación de políticas y programas de protección social	8
C. El marco institucional de la acción interministerial en el ámbito de la protección social y el empleo.....	9
D. Características y desenlaces laborales de los programas de transferencias con corresponsabilidad.....	10
E. Reflexiones finales.....	11
I. Introducción.....	12
II. Protección social, pobreza y empleo en un contexto de crisis	16
III. El enfoque multidimensional en el diseño e implementación de políticas y programas de protección social.....	23
A. Trabajo decente y protección social: aspectos conceptuales.....	24
B. Protección social: una mirada integral con enfoque de derechos	26
C. El piso de seguridad social.....	28
D. Políticas de promoción del empleo.....	29
1. Los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) y el empleo.....	29

IV. El marco institucional de la acción interministerial en el ámbito de la protección social y el empleo.....	32
A. Marco institucional.....	33
1. Características: objetivos y funciones de los ministerios líderes	33
B. Autoridad Social y coordinación institucional.....	38
C. Los PTC y la lógica intersectorial.....	41
V. Características y desenlaces laborales de los programas de transferencias con corresponsabilidad.....	42
A. Instrumentos de los PTC para promover el empleo para grupos vulnerables	42
B. Instrumentos que actúan sobre la oferta de trabajo	46
1. Capacitación y formación profesional.....	46
2. Nivelación de estudios y deserción escolar.....	49
C. Instrumentos que actúan sobre la demanda de trabajo	50
1. Generación de empleo directo.....	50
2. Generación indirecta de empleo.....	52
3. Apoyo al trabajo independiente	53
4. Servicios de intermediación.....	56
VI. Reflexiones finales.....	61
A. Vinculación compleja entre el empleo y la protección social integral	62
B. Orientación centrada en las características de los beneficiarios y sus barreras para entrar al mercado laboral.....	63
C. La dimensión del cuidado y la inserción laboral de las mujeres.....	64
D. Evaluación y monitoreo.....	64
Bibliografía.....	66
Anexo.....	74
Tres programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina.....	75
1. Argentina: de la política social en contextos de emergencia a la búsqueda de la universalidad.....	75
2. Brasil: Bolsa Família y los desafíos de la articulación intersectorial y la coordinación.....	85
3. Chile: el sistema Chile Solidario, entre el empleo independiente y el trabajo asalariado.....	92

Índice de cuadros

Cuadro	1
Indicadores de pobreza, empleo y protección social en América Latina y el Caribe, 1990, 2002 y 2008.....	20
Cuadro	2
Instrumentos de intermediación laboral.....	35

Cuadro	3	
Ministerios y programas		37
Cuadro	4	
América Latina y el Caribe: PTC que incluyen mecanismos para la inserción laboral de grupos vulnerables, 2010.....		44
Cuadro		A-1
ARGENTINA: CONTRAPRESTACIONES DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR.....		79
Cuadro		A-2
ARGENTINA: BENEFICIARIOS Y TRASPASOS DE LOS PROGRAMAS PJJHD, SCYE Y FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL.....		83
Cuadro		A-3
Brasil: CURSOS DE CAPACITACIÓN OFRECIDOS EN EL PROGRAMA PLANSEQ – BOLSA FAMÍLIA.....		89
Cuadro		A-4
Chile: Chile Solidario, dimensiones trabajo e ingresos.....		93
Cuadro		A-5
Chile: Oferta programática del Sistema Chile Solidario en las dimensiones trabajo e ingresos, 2009.....		95
Cuadro		A-6
Chile: Desempeño de la OMIL, 2000-2008.....		96

Índice de recuadros

Recuadro	1	
Lecciones de los programas de empleo de emergencia diseñados durante la crisis de la deuda de 1982.....		18
Recuadro		2
Opportunity NYC/Family Rewards Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Ciudad de Nueva York		58

Índice de gráficos

Gráfico	1	
Evolución de la pobreza y del PIB per cápita, 1980-2009.....		19
Gráfico 2.....		28
El piso y la escalera de la seguridad social.....		28

Prólogo

Programas sociales innovadores, incluidos los de transferencias con corresponsabilidad (PTC), destacan al trabajo decente como un pilar fundamental de la protección social. Entre sus instrumentos principales de políticas se incluyen el fortalecimiento de la capacitación y formación laboral, la nivelación de estudios, la generación directa e indirecta de empleo, el apoyo a microemprendimientos y los servicios de intermediación laboral. La OEA, CEPAL y OIT examinan en este trabajo las experiencias regionales de coordinación intersectorial en el diseño y ejecución de programas y políticas de protección social y empleo.

El documento constituye un aporte preparatorio en apoyo a la decisión de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) y de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (RMDS), por realizar un seminario interministerial sobre el tema. El *Seminario sobre Políticas Públicas Intersectoriales: Protección Social y Empleo*, se llevará a cabo los días 30 de noviembre y 1 de diciembre en Río de Janeiro, bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo y Empleo y del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil. A través de ello, se pretende: i) conocer los enfoques intersectoriales que se están aplicando para abordar la protección social y la generación de empleo a través de programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables; ii) analizar los desafíos políticos y de gestión asociados al financiamiento, articulación e implementación interministerial; y iii) sistematizar las experiencias nacionales para incorporarlas a las actividades de cooperación horizontal que realiza la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) y la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL).

Resumen ejecutivo

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. Con logros en materia de reducción de la pobreza durante las últimas dos décadas, esta desigualdad refleja un dispar acceso a mecanismos de aseguramiento permanente frente a riesgos, así como a instrumentos de fortalecimiento de los activos, entre los que destaca el empleo. La región enfrenta, por tanto, una promesa incumplida en cuanto al pleno empleo y el acceso universal a la seguridad social.

En este contexto se inserta la atención brindada a profundizar el alcance de la protección social que hoy en día comparten los países de América Latina y el Caribe. La promoción del trabajo decente figura al centro de las preocupaciones de la protección social, al constituir este uno de los principales vehículos para garantizar la entrada a la protección social y acceder a niveles de vida dignos.

Esta preocupación es recogida en este documento desde la óptica de los vínculos que existen para la articulación de acciones conjuntas en materia de empleo y protección social. Para ello, nos centramos en el caso de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC). Estos programas se ocupan del acceso de los más vulnerables a un sistema único, comprehensivo y creciente de protección social, entregando transferencias sujetas a corresponsabilidades por parte de los beneficiarios. Si bien, estas últimas se han enfocado mayoritariamente en la asistencia a los servicios sociales en los campos de la educación y la salud, en años recientes, algunas experiencias en la región dan cuenta de la incorporación de un componente laboral.

A. Protección social, pobreza y empleo en un contexto de crisis

Siendo el ingreso laboral el principal recurso con que cuenta la gran mayoría de los individuos y los hogares en América Latina y el Caribe para garantizar su subsistencia y salir de la pobreza, puede comprenderse el gran impacto que las reiteradas crisis económica tienen en las familias más pobres y vulnerables de la región.

A partir de los años noventa, y en particular en el período 2002-2008, la superación de la pobreza se fue consolidando con el creciente acceso de miembros de las familias latinoamericanas en edades activas al mercado y los ingresos laborales. Sin embargo, con la reciente crisis se estima que nueve millones de personas habrían caído en la pobreza en 2009, sumándose a los 180 millones de personas que vivían en la pobreza en el año 2008 (71 millones de las cuales vivían en la indigencia). Asimismo, muchos otros ciudadanos continuarán viviendo en una situación de “vulnerabilidad al empobrecimiento”, con enormes dificultades para enfrentar shocks económicos o de otra índole.

Los sistemas de protección social latinoamericanos basados en el empleo del trabajador formal y sus contribuciones a la seguridad social se ven así limitados por la “vulnerabilidad laboral”, la cual afecta, de manera particular, a las mujeres. Son ellas las que tienen mayor probabilidad de trabajar en el sector informal, lo que muestra que la estructura de oportunidades tiene una importante dimensión de género, así como etárea y étnica.

De esta forma, frente a su historia de crisis, la región muestra desafíos pendientes tanto en el plano del financiamiento de los sistemas de protección social, hasta ahora, principalmente cubiertos a partir de mecanismos contributivos; del diseño de políticas que atiendan las dinámicas de comportamiento familiar y su relación con los mercados de trabajo; y de la de implementación de acciones coordinadas entre políticas de empleo y protección social.

B. El enfoque multidimensional en el diseño e implementación de políticas y programas de protección social

Para afrontar los desafíos mencionados, se requiere de un conjunto de políticas que incluyan los ámbitos laboral, productivo, económico y social. Desde el ámbito de la macroeconomía, se requiere repensar el rol no solo de las políticas fiscales y de empleo sino que también de las políticas monetarias, poniéndolas al servicio del pleno empleo y vinculándolas más explícitamente a las de protección social.

Es posible plantear que la mejor protección para la superación permanente de los riesgos que enfrentan las personas y familias es el trabajo decente, en el sentido en el que este permitiría a los trabajadores y las trabajadoras acceder a mecanismos permanentes de protección frente a eventos coyunturales y de jubilación.

A su vez, la protección social es entendida como una plataforma de políticas a partir de las cuales superar las situaciones de riesgo para el conjunto de la población, pero que afectan particularmente a los hogares más pobres. Considerando el carácter multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad, las políticas requieren de una

intervención multisectorial, en la cual los diversos ámbitos comprometidos –incluyendo la vinculada al plano laboral– sean cubiertos.

En el ámbito de la protección social, tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) y el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966), como la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969) y el Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), establecen el piso normativo para los requerimientos de aseguramiento y asistencia que los Estados deben cumplir. Todos estos instrumentos reconocen los derechos a la seguridad social, laborales, a la protección de los niveles de vida adecuados de las personas y familias, así como al nivel más alto de salud física y mental y a la educación.

La multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y la vulnerabilidad económica, junto a la mencionada heterogeneidad de la población, han llevado a un creciente desarrollo de esquemas integrados y/o sistémicos que buscan brindar una protección social integral. Entre las respuestas formuladas para este enfoque de protección social, la OIT, apoyada por distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas, sugiere un piso de seguridad social, el cual facilite el acceso a diversas prestaciones no contributivas y contributivas al conjunto de la ciudadanía.

En la región, existe una amplia gama de políticas y servicios especializados para la promoción del empleo, los que se posicionan en lugares claves de interrelación entre las políticas de fomento del empleo y protección social. Si bien la protección social no está directamente encargada de promover la generación de empleo, existen experiencias en la región donde ambas dimensiones se han vinculado, como en el caso de los PTC.

Es posible plantear que existe una sinergia positiva entre los PTC y los principios del trabajo decente. Estos programas, al otorgar mayor liquidez a las familias, les permiten realizar mejores decisiones laborales respecto a su empleabilidad en condiciones dignas y equitativas; evitar la des-acumulación de capital humano producida por estrategias de sobrevivencia que hipotecan estos activos (como en el caso del empleo infantil, asociado a la deserción escolar); y, realizar inversiones productivas. Al mismo tiempo, al fomentar el desarrollo del capital humano se contribuye de manera decisiva a fortalecer los activos laborales de los grupos vulnerables. Por otra parte, se ha criticado los desincentivos que las transferencias monetarias podrían generar a la empleabilidad de las familias beneficiadas, cuestión que ha sido descartada en las investigaciones existentes. Asimismo, se ha enfatizado la necesidad de tomar precauciones para que estos programas y sus transferencias no operen como un subsidio a la informalidad y para que no refuercen los roles tradicionales de género, profundizando las brechas que se generan en torno a la economía del cuidado.

C. El marco institucional de la acción interministerial en el ámbito de la protección social y el empleo

Un elemento fundamental para el éxito de esquemas que articulen protección social y empleo es contar con una lógica de coordinación intersectorial al interior de los

Estados, lo que se traduce en un importante desafío dadas las lógicas sectoriales y los desiguales resultados en cuanto al proceso de descentralización que los caracterizan.

En lo que concierne a empleo y protección social, las secretarías o ministerios más relevantes en la región son los encargados de Trabajo y Desarrollo Social, estos últimos de más reciente aparición. Por una parte, la creciente importancia asignada a las políticas activas de empleo, particularmente en coyunturas de crisis, ha determinado una significativa ampliación de la gama de opciones ofrecidas por los servicios de empleo. Por otra parte, se ha identificado un proceso reciente de creación de ministerios de Desarrollo Social para enfrentar el combate a la pobreza y la inequidad con mayor dirección política y coordinación estratégica, ha tenido variados resultados.

Para mejorar la misión central de los ministerios de Desarrollo Social en cuanto a disminuir la pobreza, impulsando políticas y programas de carácter intersectorial se requiere contar con un mecanismo superior encargado de fijar las directrices que posibiliten la necesaria colaboración interministerial, figura que, genéricamente, se denomina autoridad social, y que en los distintos países de la región se han denominado Gabinete, Frente o Consejo Social, agrupando en su seno a los distintos ministerios e instituciones encargadas de temas sociales, como son salud, educación, protección social, vivienda, etc. Al mismo tiempo, se requiere considerar la relevancia de trabajar la coordinación en tres niveles integrados: político, técnico y operativo.

En cuanto a la articulación intersectorial, los PTC tienen una amplia experiencia al operar como puerta de entrada a sistemas integrales y ente articulador a nivel técnico y operativo, posibilitando un trabajo conjunto de distintos programas sociales a nivel local y convirtiéndose en un canal de comunicación entre la demanda y la oferta.

D. Características y desenlaces laborales de los programas de transferencias con corresponsabilidad

Entre las experiencias de PTC que incorporan mecanismos para facilitar el acceso de los beneficiarios a los mercados de trabajo, se constata una gran diversidad. Estos programas incorporan diferentes instrumentos y estrategias en materia laboral, tales como la formación para el trabajo, la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria, la generación directa o indirecta de empleo, el fomento del autoempleo y la microempresa, y los servicios de empleo e intermediación laboral.

A partir de las experiencias revisadas, surgen varios puntos de atención y alerta respecto del real potencial de estos programas para lograr insertar a los grupos pobres y vulnerables en el empleo, de cara a los principios normativos definidos en el concepto de trabajo decente y de un enfoque de derechos. La evidencia disponible muestra que, en general, los beneficiarios de los PTC no logran insertarse en un empleo estable de manera sustentable. Las dificultades son mayores entre las mujeres y los jóvenes. Asimismo, los programas deben hacer frente a una serie de dificultades y obstáculos que merman su éxito en una región marcada por la informalidad y la desigualdad en el acceso a las oportunidades. Los déficits de formación educacional, la debilidad de los vínculos con el sector privado generador de empleo, la baja existencia de oportunidades laborales en el nivel de los territorios, y las brechas y barreras étnicas y de género, conspiran contra la factibilidad de que estos programas logren impulsar

procesos dinámicos de incorporación de los más pobres y vulnerables al mercado laboral.

E. Reflexiones finales

Para enfrentar la diversidad de desafíos que surgen frente a la realidad de la pobreza y la vulnerabilidad, no basta con respuestas simples a cargo de uno u otro sector de la política pública; se requieren respuestas multisectoriales que incluyan los ámbitos económico, laboral, productivo y social, y su traducción a políticas y medidas concretas, en las que todos los actores y niveles de gobierno deben ser considerados.

De la reflexión presentada, destacan cuatro ámbitos que requieren de mayor atención y análisis en cuanto a las interconexiones entre protección social y empleo:

- i. la coordinación intersectorial para lograr gestar un trabajo conjunto, así como para la transmisión de conocimientos, buenas prácticas y experiencias, así como para generar positivas sinergias con los sectores económico y productivo;
- ii. la generación de programas y medidas con una orientación centrada en los beneficiarios y sus características, que consideren la heterogeneidad intrínseca a los propios sectores vulnerables y que pongan especial énfasis en las estrategias de acompañamiento, habilitación e intermediación laboral bajo criterios de costo-efectividad;
- iii. la dimensión del cuidado y la urgencia de considerar políticas conciliatorias que fomenten, de forma especial, una mayor inserción laboral por parte de las mujeres y una cultura de corresponsabilidad en el cuidado; y,
- iv. los requerimientos que emergen por una constante evaluación y monitoreo de las experiencias que vinculan protección social y empleo en la región.

I. Introducción

No obstante los logros en materia de reducción de la pobreza de las últimas dos décadas, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo. Esta desigualdad refleja un dispar acceso a mecanismos de aseguramiento permanente frente a riesgos y de fortalecimiento de los activos, entre los que destaca el empleo. La región enfrenta, por tanto, una promesa incumplida en cuanto al pleno empleo y el acceso universal a la seguridad social.

En años recientes, ha cobrado fuerza la necesidad de profundizar el alcance de la protección social en un marco de mayor equidad, entendida esta como un componente central de los derechos ciudadanos y la gobernabilidad democrática. En esta dirección, diversos países transitan hacia la conformación de sistemas de protección social que intentan superar la tradicional fragmentación de las intervenciones públicas, integrando la oferta programática focalizada con la de orientación universalista en un esfuerzo tendiente a cubrir los diversos riesgos y vulnerabilidades que enfrentan las personas durante el transcurso del ciclo de vida.

La promoción del trabajo decente figura al centro de las preocupaciones de la protección social, al constituir este uno de los principales vehículos para garantizar la entrada a la seguridad social y acceder a niveles de vida dignos. La incapacidad de los mercados laborales y de los Estados para promover la ampliación de las oportunidades laborales y de protección genera un contexto que facilita la conculcación de los derechos económicos y sociales y que es preciso atender desde un enfoque intersectorial. Esta preocupación es recogida en este documento desde la óptica de los vínculos que existen para la articulación de acciones conjuntas en materia de empleo y protección social.

Esta preocupación ha sido respaldada por un amplio grupo de organismos internacionales incluyendo el Sistema de Naciones Unidas (CEPAL, 2006; OIT, 2009c; Naciones Unidas, 2000). A nivel interamericano, destacan en este ámbito la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT)¹ y la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (RMDS). Estos foros cuentan con mecanismos propios de cooperación horizontal: la Red Interamericana de Administración Laboral (RIAL) y la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), respectivamente. La Organización de los Estados Americanos (OEA), a través del Departamento de Desarrollo Social y Empleo (DDSE), es la Secretaría Técnica de la CIMT y la RMDS.

Atendiendo a la coyuntura económica y social de la región, ambos foros han llegado a similares conclusiones²:

- “Reconocemos la importancia de los sistemas de protección social en atender las necesidades de los segmentos más vulnerables de nuestras sociedades, particularmente en la actual crisis económica. Continuaremos explorando modelos de protección social para atender sus dificultades económicas y sociales, en balance con la necesidad de promover la vinculación laboral y la empleabilidad”³.
- “Estamos convencidos que debemos impulsar acciones de promoción dirigidas a propiciar la movilidad social, a disminuir las tasas de desocupación y la inequidad, generando condiciones propicias para el desarrollo de las oportunidades de trabajo digno y decente y el acceso a una educación y salud de calidad como dos de los factores principales de inclusión social”⁴.

Bajo este prisma, se evidencia la necesidad de gestar mayores sinergias entre instituciones que tradicionalmente han desarrollado sus políticas sin mayor coordinación entre una y otra, y que en la región se identifican con las carteras ministeriales de Trabajo y Desarrollo Social. Al mismo tiempo, es preciso considerar que los esfuerzos para fortalecer la inserción laboral, especialmente, el de las personas viviendo en situación de pobreza y vulnerabilidad, se harán insuficientes si no se dispone de recursos necesarios para promoverlos y no se consideran aquellos elementos que afectan de manera estructural la oferta de oportunidades laborales en la región, dimensiones en las cuales tanto las carteras de hacienda, como de economía tienen un rol preponderante.

Para iluminar estos debates, nos centramos en este documento en el caso de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC). Estos se han transformado en uno de los instrumentos privilegiados de la protección social no contributiva para los más pobres y vulnerables en la región. En muchos casos, los PTC se han convertido en la puerta de acceso de los más vulnerables a un sistema único, comprehensivo y creciente de protección social, entregando transferencias sujetas al cumplimiento de

¹ La Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), en funciones desde 1963, es el foro primordial de discusión y decisión política en materia laboral a nivel hemisférico.

² Esta convergencia de las prioridades asignadas por ambos foros a la protección social y el empleo, determinaron que los ministerios de Trabajo y Desarrollo Social de Brasil, conjuntamente con la OEA en calidad de secretaria técnica, resolvieran organizar un seminario para fines de 2010 titulado, “Políticas públicas intersectoriales: protección social y empleo”.

³ Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), celebrada en Buenos Aires, Argentina en octubre de 2009, que tuvo como lema “Enfrentar la crisis con desarrollo, trabajo decente y protección social”.

⁴ Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social, realizada en Cali, Colombia en julio de 2010, cuyo lema fue “Fortaleciendo y brindando sostenibilidad a los sistemas de protección social”.

responsabilidades por parte de los beneficiarios. Si bien, estas últimas se han enfocado mayoritariamente en la asistencia a los servicios sociales en los campos de la educación y la salud, en años recientes, algunas experiencias en la región dan cuenta de la incorporación de un componente laboral.

De esta forma, el documento explora, desde un enfoque de derechos, las interacciones que se generan entre la protección social y el empleo, con especial atención a la inserción laboral de las personas viviendo en situación de pobreza y vulnerabilidad en ocupaciones congruentes con los estándares del trabajo decente.

El documento se compone de cinco capítulos, además de esta introducción. El capítulo II se enfoca en la trayectoria que ha seguido la región en cuanto a la pobreza, desigualdad y vulnerabilidad laboral a lo largo de las últimas tres décadas, y constata el impacto que han tenido los diversos períodos de crisis económica en el deterioro de las condiciones de vida de las familias más pobres y vulnerables. Se concluye sobre la importancia que tiene el mercado de trabajo sobre la vulnerabilidad, ya que gran parte de la pérdida de ingresos se manifiesta por la profundización del desempleo y del subempleo durante las crisis, así como la urgencia de implementar medidas de protección social integrales e inclusivas para el conjunto de la población.

En el capítulo III, tras identificar el papel que tiene la macroeconomía al servicio de lo social y la interconexión entre los conceptos de trabajo decente y protección social, explica en qué medida políticas insertas en el campo de la protección y el empleo pueden contribuir a la realización de los derechos económicos y sociales directamente vinculados a estos. En esta línea, y pensando en las dificultades asociadas a brindar garantías progresivas de acceso universal a la protección social, se presenta el concepto del piso de seguridad social y, en vínculo con las políticas de promoción laboral, se introducen los aspectos fundamentales de los PTC y su potencial aporte en la empleabilidad de los pobres y vulnerables.

En el capítulo IV se analiza el marco institucional dentro del cual los países de la región buscan implementar políticas que tienen un carácter multisectorial. Se introducen las funciones y roles históricos que cumplen los ministerios de Trabajo y Desarrollo Social, junto con las experiencias de autoridad social y su capacidad para subsanar las dificultades que surgen en el proceso de articulación y coordinación de acciones conjuntas. En este contexto, se presentan los principales aspectos de coordinación intersectorial requeridos, tanto a nivel político, como técnico y operativo, así como el rol que en esta tienen los PTC como puerta de entrada a los sistemas de protección social.

En el capítulo V se analizan los componentes laborales de aquellos PTC que incorporan mecanismos para facilitar el acceso de los beneficiarios a los mercados de trabajo. Se constata la diversidad de experiencias implementadas y en implementación en la región. Entre aquellos instrumentos que buscan mejorar la empleabilidad de los beneficiarios se cuentan la capacitación y formación profesional y la nivelación de estudios. Entre los principales instrumentos que buscan activar la demanda laboral y mejorar las conexiones con la oferta, están los programas de generación de empleo directo e indirecto, el apoyo al trabajo independiente y los servicios de intermediación.

Finalmente, en el capítulo VI se concluye sobre cuatro ámbitos que requieren de mayor atención y análisis en cuanto a las interconexiones entre protección social y empleo: i) la coordinación intersectorial; ii) la generación de programas y estrategias con una orientación centrada en los beneficiarios y sus características; iii) el papel de la dimensión del cuidado y las políticas conciliatorias que fomenten, de forma especial, una mayor inserción laboral por parte de las mujeres y una cultura de corresponsabilidad en el cuidado; y iv) los requerimientos de mayor evaluación y monitoreo de las experiencias que vinculan protección social y empleo en la región.

II. Protección social, pobreza y empleo en un contexto de crisis

El ingreso laboral es el principal recurso con que cuenta la gran mayoría de los individuos y los hogares en América Latina y el Caribe para garantizar su subsistencia y salir de la pobreza (Cecchini y Uthoff, 2008; CEPAL, 2009a; OECD 2009a, 2009b; Weller 2009)⁵. El acceso al mercado laboral es también uno de los principales activos que tienen las familias para hacer frente a un contexto de riesgo (Kaztman et al., 1999), como el generado a partir de la más reciente crisis económica mundial. Así, la falta o pérdida de un empleo bien remunerado determina, en buena parte, la situación de pobreza en que viven las familias, ya sea de manera transitoria o crónica. Como lo ha sostenido la CEPAL (2007), el deterioro de la calidad de los puestos de trabajo debilita la relación entre el crecimiento del producto y la reducción de la pobreza. Esto se profundiza en un entorno, como el regional, en el cual los sistemas de protección social no han logrado consolidarse, o no se dispone de herramientas adecuadas para responder frente a eventos coyunturales como el de crisis económica.

Con ocasión de la crisis de la deuda en 1982, la puesta en práctica de importantes programas de empleo público en la región no logró evitar aumentos de la pobreza. La crisis resultó ser de tal magnitud y su efecto sobre el mercado de trabajo tan grande que no existió, dentro del orden macroeconómico prevaleciente, la capacidad de disponer de recursos suficientes para generar el empleo directo como medida compensatoria de los aumentos de la pobreza y mucho menos para afectar sus

⁵ Cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009a) indican que las remuneraciones provenientes del trabajo representan en promedio el 79% de los ingresos de los hogares de la región. De este porcentaje, los salarios representan aproximadamente dos terceras partes, lo que equivale al 52% del ingreso total.

causas más estructurales (véase recuadro 1). La ausencia de mecanismos institucionales y de diseño de políticas definidos previamente y adecuados para reaccionar ante la emergencia, conformaron entonces un nudo crítico para detener la caída en la pobreza.

Como reflejo de lo anterior, en el gráfico 1 se observa que la crisis de los ochenta elevó significativamente la incidencia de la pobreza, que pasó de afectar al 40,5% de la población en 1980 a 48,5% en 1990, volviendo a su nivel de 1980 solo en el año 2005. Esto indica que, aún en presencia de estos programas, ocurrieron dos cosas: primero, la pobreza igualmente se elevó y; segundo, la crisis significó la pérdida de dos décadas y media en la lucha contra la pobreza. Podemos concluir que un componente importante de la protección social debe ser el de crear las condiciones para la estabilidad del crecimiento económico y la generación de empleo, junto al fortalecimiento de las políticas de protección social no contributiva orientadas a proteger los activos de los más pobres y vulnerables.

Después de la “década perdida”, y transcurridos 20 años desde que la pobreza alcanzara su nivel máximo, la región se ha visto beneficiada por una paulatina reducción de la pobreza, aunque hubo sobresaltos durante la crisis asiática de 1997-1998, la fuerte crisis que afectó a Argentina y Uruguay en 2001 y la crisis global de 2008-2009 (véase gráfico 1). Con la reciente crisis, se estima que nueve millones de personas habrían caído en la pobreza en 2009, sumándose a los 180 millones de personas que vivían en la pobreza en el año 2008 (71 millones de las cuales vivían en la indigencia). Asimismo, muchos otros ciudadanos continuarán viviendo en una situación de “vulnerabilidad al empobrecimiento” (CEPAL, 2010a), con enormes dificultades para enfrentar shocks económicos o de otra índole. Cabe también destacar que la situación indicada es altamente heterogénea al interior de los países y entre zonas urbanas y rurales, profundizándose el problema en estas últimas (véase cuadro 1).

A partir de los noventa, y en particular en el período 2002-2008, la superación de la pobreza se fue consolidando con el creciente acceso de miembros de las familias latinoamericanas en edades activas al mercado y los ingresos laborales (Cecchini y Uthoff, 2008; CEPAL, 2009a; OCDE, 2009a, 2009b; Weller, 2009), que actuaron como un activo para hacer frente a contextos de riesgo (Kaztman et al., 1999).

Entre 1990 y 2008, la tasa de ocupación tanto en América Latina como en el Caribe aumentó en cuatro puntos porcentuales (véase cuadro 1), fuertemente vinculado al crecimiento de la participación laboral de las mujeres, lo que constituye una buena noticia en un escenario tradicionalmente marcado por su desigual acceso al mercado del trabajo remunerado. Asimismo, desde mediados de los sesenta, la sociedad latinoamericana ha visto sus oportunidades mejorar a causa de un bono demográfico, caracterizado por la disminución de la relación de personas dependientes⁶. Este bono tiene una duración acotada, por lo que se requieren políticas activas para capitalizarlo en el corto plazo y no convertirlo en un problema de protección social mayor a futuro.

⁶ El bono demográfico consiste en la ventana de oportunidades que se abre a partir del crecimiento sostenido de la población potencialmente económicamente activa y la caída en las tasas de natalidad. Los límites de este bono están dados en buena medida por el envejecimiento de la población. De esta forma, en América Latina y el Caribe se espera que para el 2015 la tasa de dependencia comience a aumentar progresivamente (CEPAL, 2010a).

RECUADRO 1
LECCIONES DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO DE EMERGENCIA DISEÑADOS
DURANTE LA CRISIS DE LA DEUDA DE 1982

La preocupación por los efectos del desempleo y la informalidad durante las crisis no es nueva. Las crisis económicas y las políticas de ajuste en América Latina han determinado importantes incrementos en el desempleo y la subocupación y el deterioro de los salarios reales, con el consiguiente aumento de la pobreza.

En la década de 1980 fue la puesta en marcha de programas masivos de empleo financiados con recursos públicos y/o la asistencia internacional para el desarrollo, la que permitió disponer de un medio eficaz para lograr con rapidez un efecto social significativo, entregando ingresos a los trabajadores desocupados y subocupados a cambio de su trabajo en obras de infraestructura o de la prestación de servicios. Su focalización se orientó hacia familias de muy bajos ingresos localizadas generalmente en áreas urbanas marginales o en zonas rurales.

Estos programas se constituyeron en una forma directa y simple de implementar políticas contra-cíclicas que muchos gobiernos desearon imitar. Del análisis de estas experiencias surgen importantes lecciones para la protección social y que dicen relación con la oportunidad del financiamiento, la calidad del diseño y la institucionalidad para la implementación de nuevos programas.

Luego de una crisis y las situaciones recesivas ocasionadas por las políticas de ajustes, se originan dificultades para disponer de financiamiento en forma oportuna por cuanto:

- las posibilidades de incrementar el gasto fiscal son limitadas, debido precisamente a que el exceso de gasto tanto público como privado se señala como factor importante de las crisis, el que las políticas de ajuste intentan corregir;
- existen múltiples necesidades de gasto y estos programas compiten desplazando el financiamiento para proyectos de mayor envergadura y con efectos a más largo plazo;
- la ayuda oficial para el desarrollo se condiciona limitando la holgura del diseño de política.

Las dificultades de diseño se originan por el carácter de urgencia y presión con que se debe enfrentar la emergencia:

- no existen carteras de proyectos preparadas que permitan justificar la generación de empleo de emergencia bajo bases económicas y no sólo sociales;

no hay una base de datos integrados de empleo y protección social, que reúna los antecedentes de las personas, sus familias, sus derechos adquiridos en programa sociales y la posibilidad de integrarse a la red oficial de protección social.

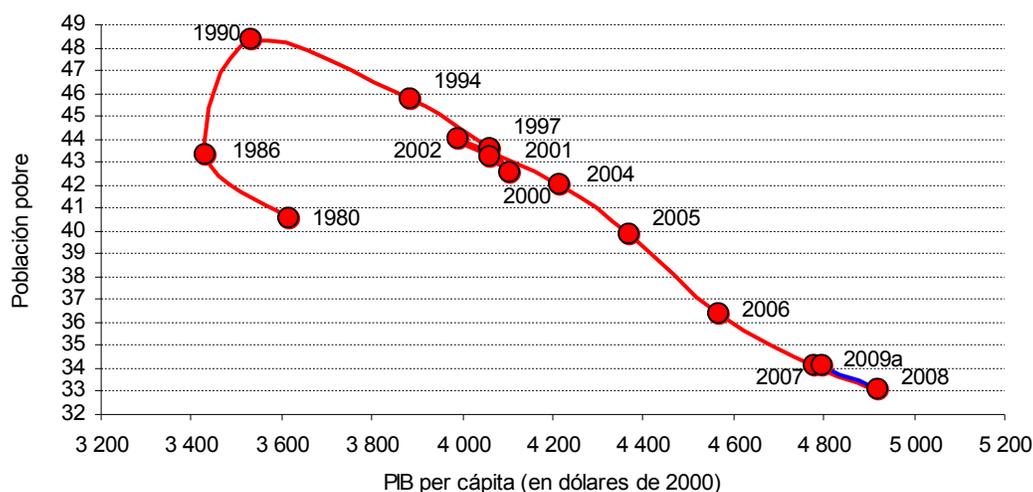
Las dificultades de implementación se originan por las debilidades institucionales para reaccionar con la urgencia necesaria, ya que:

- no se dispone de esquemas institucionales con entidades capaces de acceder en forma flexible e inmediata a los recursos necesarios, que cuenten con el más alto apoyo político tanto de los poderes ejecutivo como legislativo, con capacidad de vincularse con las instancias descentralizadas territorialmente y de promover con estas la organización social de los beneficiarios;
- no se dispone de marcos estatutarios capaces de facilitar la subcontratación de empresas de beneficiarios (muchas de ellas pequeñas y medianas empresas, PYMES); de lograr la combinación del financiamiento para la generación del empleo de emergencia y la adquisición de la maquinaria, insumos y personal calificado, de modo que sea productivo; de ofrecer capacitación para mejorar la adaptabilidad a los nuevos trabajos de los cesantes y la inserción de los trabajadores jóvenes; de pagar salarios decentes, con acceso a servicios de salud para el trabajador y su familia; y de priorizar aquellos proyectos que tengan efectos permanentes sobre el empleo (programas de riego, de mejoramiento de tierras, de infraestructura urbana, de viviendas; de capacitación y de apoyo a PYMES).

Fuente: OIT (1988).

Se constata así que el empleo actúa como el factor vinculante entre el crecimiento del producto y la reducción de la pobreza; y, en ausencia de sistemas de protección social comprensivos (en particular la ausencia de seguros de desempleo) se constituye en el principal determinante de las fluctuaciones de esta.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DEL PIB PER CÁPITA, 1980-2009
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Proyección.

Un sistema de protección social que se sustenta exclusivamente en el empleo y que solo asegura derechos a quienes acceden a empleos formales no es auspicioso (CEPAL, 2006). Si bien la incidencia de la pobreza y la indigencia han disminuido entre 1990 y 2008, para cerca de un cuarto de los trabajadores de la región, el trabajo todavía no se constituye en un activo que les permita salir de la pobreza. Más aún, 11% de los ocupados vive en condiciones de pobreza extrema (Naciones Unidas, 2010). Los sistemas de protección social latinoamericanos basados en el empleo del trabajador formal y sus contribuciones a la seguridad social se ven así limitados por la “vulnerabilidad laboral”. Es decir, por la inseguridad e inestabilidad del empleo, generada por limitaciones estructurales de inserción al mercado del trabajo, la que se traduce en que quienes no cuentan con los activos laborales suficientes (en cuanto a conocimientos, habilidades, experiencia, acceso a capital, entre otros), no tienen acceso a oportunidades de empleo cuyos ingresos y acceso a los beneficios de la seguridad social contributiva permitirían mejorar sus condiciones de vida.

Dichas oportunidades se manifiestan altamente heterogéneas con importantes brechas entre quienes se encuentran insertos en sectores de alta y baja productividad⁷ y entre hombres y mujeres. En las áreas urbanas de América Latina, alrededor de la mitad de los trabajadores laboran en sectores de baja productividad (CEPAL, 2009a: 109), con bajos salarios, inestabilidad laboral y escaso acceso a la seguridad social

⁷ A la proporción de población ocupada en el sector de baja productividad, CEPAL la identifica con informalidad. Comprende tanto a empleadores como asalariados que trabajan en empresas de hasta cinco empleados (microempresas), en el empleo doméstico o que son trabajadores independientes no calificados (cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica) (CEPAL, 2008a). Esta definición de informalidad es distinta a la utilizada por la OIT. Esta institución, junto con distinguir entre el sector formal (de productividad media y alta y que considera una protección social efectiva) e informal (de productividad baja y bajo nivel de protección social) de la economía, considera que la informalidad puede darse tanto en empresas del sector formal como informal. Esto permite dar cuenta de la realidad de quienes son subcontratados al interior de empresas formales, es decir, de una economía informal al interior del sector formal. Al mismo tiempo, también se considera el caso de los asalariados del sector formal que no se rigen por la legislación laboral, sin poder acceder a la protección social, entre otras prestaciones (CEPAL, 2008a: 108-109; Naciones Unidas, 2010).

(Naciones Unidas, 2010)⁸. Las mujeres son las que tienen mayor probabilidad de trabajar en el sector informal (véase cuadro 1), lo que muestra que la estructura de oportunidades tiene una importante dimensión de género.

CUADRO 1
INDICADORES DE POBREZA, EMPLEO Y PROTECCIÓN SOCIAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990, 2002 Y 2008
(En porcentajes)

América Latina ^a		1990	2002	2008
Incidencia de la pobreza	Total nacional	48,3	44,0	33,0
	Áreas rurales	65,4	61,8	52,2
	Áreas urbanas	41,4	38,4	27,6
Incidencia de la indigencia	Total nacional	22,5	19,4	12,9
Incidencia de la pobreza entre los ocupados	Total nacional	39,9	35,6	26,3
Incidencia de la indigencia entre los ocupados	Total nacional	17,8	14,9	11,3
Tasa de ocupación	Ambos sexos (15 años y más)	57,4	59,0	61,4
	Mujeres (15 años y más)	38,1	44,7	48,1
	Hombres (15 años y más)	78,3	74,6	75,8
	Jóvenes (ambos sexos, 15-29 años)	54,3	52,6	54,9
Tasa de informalidad ^{b c}	Ambos sexos	54,6	53,9	49,8
	Mujeres	60,2	57,7	55,5
	Hombres	51,9	50,6	45,9
Ocupados que aportan a sistemas de seguridad social ^{c d}	Ambos sexos	52,4	49,5	51,5
	Mujeres	52,7	49,5	51,8
	Hombres	52,2	48,8	51,2
Razón entre el salario de mujeres y hombres ^c		77,8	78,4	79,1
Caribe ^e	Tasa de ocupación			
	Ambos sexos (15 años y más)	50,7	53,3	54,5
	Mujeres (15 años y más)	37,5	41,6	43,4
	Hombres (15 años y más)	64,5	65,5	65,9

Fuente: Elaboración propia en base a Naciones Unidas (2010) y CEPAL (2008a).

^a Promedio ponderado de 18 países.

^b Incluye a los trabajadores familiares no remunerados y por cuenta propia, sin incluir a quienes cuentan con calificación profesional o técnica, y a los trabajadores en sectores de baja productividad, incluyendo al empleo doméstico y los trabajadores de microempresas.

^c Indicadores adicionales propuestos por CEPAL para el monitoreo de la meta de empleo en América Latina y el Caribe.

^d Ocupados de 15 años de edad y más que declararon ingresos laborales (no incluye trabajadores no remunerados).

^e Promedio simple de 13 países.

En 2008, cerca de la mitad de los ocupados no cotizaban en los sistemas de seguridad social (véase cuadro 1); entre los asalariados la mayoría no tenía un contrato formal de trabajo⁹ y existían diferencias significativas en el acceso al trabajo decente

⁸ Solo el 19,1% de los ocupados del sector de baja productividad aporta a los sistemas de seguridad social, cifra que contrasta radicalmente con el 76,2% de los ocupados en el sector de productividad media y alta (CEPAL, 2010a).

⁹ En 2006, cerca del 41% de los trabajadores asalariados en 12 países de la región no contaban con un contrato formal, lo que da cuenta de que entre quienes no tienen formalidad contractual se incluyen sectores de ingreso medio que, por tanto, también son vulnerables (CEPAL, 2008a).

en función de zona geográfica (urbana o rural), tramo etario y sexo, entre otras¹⁰. La menor tasa de participación económica de las mujeres significaba que similares tasas de afiliación a la seguridad social por género (40,8% para las mujeres frente a un 41,7% para los hombres) no implican igual cobertura en el total de la población en edad de trabajar (PET)¹¹. Es esperable que ante la crisis iniciada en 2008 puedan haberse ampliado estas brechas, deteriorando aún más las condiciones de este grupo.

A raíz de la crisis, la tasa de desempleo urbano para 2009 fue de 8,5%, 0,7 puntos porcentuales superior a la del año anterior (7,8%) (OIT 2009a: 32), afectando a 18,1 millones de trabajadores urbanos (ibid: 29). En particular, la crisis ha perjudicado la generación de puestos de trabajo y con ello, ha desencadenado una contención de la participación laboral de los más jóvenes, lo que indicaría una situación de desempleo oculto, además de un incremento en el subempleo al interior de este segmento (OIT, 2009a). Asimismo, entre el 2008 y 2009, el porcentaje de ocupados por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados en América Latina y el Caribe aumentó en un 0,8% (Naciones Unidas, 2010: 19). Si bien esto corresponde a una de las estrategias que los hogares vulnerables movilizan en un escenario de crisis, es un riesgo desde la perspectiva del trabajo decente, al tratarse de empleos sin acceso a la seguridad social y con menores ingresos frente al sector formal (OIT, 2009a).

La vulnerabilidad laboral sigue así siendo persistente, situación particularmente acuciante entre los jóvenes y las mujeres, quienes presentan generalmente peores indicadores en cuanto a poder participar en la fuerza de trabajo, tasas de desempleo e ingresos (Weller, 2009: 9; cf. Naciones Unidas, 2010). Adicionalmente, las mujeres desempeñan labores del hogar sin adquirir derechos vinculados a los trabajos remunerados¹², precariedad laboral que se intensifica entre las mujeres más pobres¹³ y a la cual se suma la debilidad de políticas conciliatorias que faciliten la participación laboral de las mujeres y redistribuyan las responsabilidades de cuidado (OIT/PNUD, 2009).

En síntesis y con diferentes matices, la historia muestra dificultades estructurales para superar los problemas que surgieron en la década de 1980 y disponer de un sistema de protección social capaz de responder a las crisis.

En el plano del **financiamiento** queda de manifiesto que los sistemas diseñados sobre base de sociedades del trabajo, y donde los derechos se adquieren mediante contribuciones, adolecen de severas limitaciones. En un contexto de crisis, la vulnerabilidad laboral se acentúa precisamente entre quienes no han contribuido a financiar los sistemas de protección y por ende quedan excluidos. Para atender la mayor precariedad e informalidad que las crisis generan, se da la contradicción de

¹⁰ Así, el 57,5% de los ocupados urbanos cotiza para la seguridad social, mientras sólo lo hace el 27% de los ocupados rurales (CEPAL, 2009a: 139).

¹¹ Solo un 15% de las mujeres en edad de trabajar tiene cobertura de seguridad social, frente a un 25% en el caso de los hombres (CEPAL, 2009a: 111). Asimismo, alrededor del año 2005, 40% de las mujeres de 15 años o más que viven en áreas urbanas y 53% de las que viven en áreas rurales, no tenían ingresos propios (Naciones Unidas, 2007).

¹² Para responder a estas desigualdades de género y reconocer la importante labor de reproducción de la fuerza laboral, los sistemas de protección social han comenzado a introducir mecanismos que toman en cuenta los años invertidos en el cuidado de hijos para el conteo de años de contribuciones a sistemas de pensiones. En la reforma provisional en Chile (2006-2010) el gobierno introdujo un bono por cada hijo nacido.

¹³ En América Latina, la brecha de participación en la actividad económica entre hombres y mujeres alrededor de 2005 fue de 30,1%. Asimismo, la tasa de participación de las mujeres en el decil más pobre fue de 37% frente a 61% en el caso de las mujeres en el decil más rico (Cecchini y Uthoff, 2008: 48), lo que corresponde a una brecha menor a la de género, pero aún muy importante.

que la operación de los sistemas de protección social exige contribuciones que la población más afectada no ha realizado, impidiéndoles hacer efectivos los derechos económicos y sociales, afectando su desarrollo humano y la cohesión social (Cecchini y Martínez, 2010; CEPAL, 2007; Tokman, 2007). Frente a este problema se constata que el acceso al mercado del empleo y al trabajo decente es una de las principales demandas de los ciudadanos de América Latina y el Caribe¹⁴, lo que refleja una importante brecha entre expectativas y realidad.

En el plano del **diseño** persiste la necesidad de incorporar las dinámicas de comportamiento familiar y su relación con los mercados de trabajo. Factores culturales y sociales influyen en la división sexual del trabajo, particularmente, en cuanto a la llamada economía del cuidado. Los mismos factores influyen en la diferenciación de la fecundidad por estrato socioeconómico de la población, afectando particularmente la tasa de dependencia. Facilitar la conciliación trabajo-cuidado, fomentar la redistribución equitativa de estas labores entre sexos y promover la calidad del tiempo y recursos asignados a los hijos para su desarrollo, son objetivos que deben figurar al centro de la protección social en nuestra región. Ellas afectan la empleabilidad de los padres en lo inmediato y de los hijos en el largo plazo; explican diferencias por género en la incorporación al mundo laboral; diferencias en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales por género y estratos sociales; y diferencias por estratos sociales en el desarrollo del capital humano de los jóvenes.

En el plano de la **implementación**, persiste la necesidad de una coordinación más activa entre políticas de empleo y protección social, considerando conjuntamente las desigualdades sociales, de género e ingresos. En este marco, la reflexión respecto de las políticas vinculadas a la institucionalidad laboral y a la protección social, se hace urgente.

¹⁴ A la pregunta “¿Cuál considera Ud., que es el problema más importante en el país?” desde 1995 los encuestados por Latinobarómetro han indicado al desempleo, con la única excepción de 2008, cuando la delincuencia (con un 17% de las respuestas) superó al desempleo (15%). En 2009, en un escenario de crisis económica, el desempleo fue mencionado como el problema principal por el 21% de los latinoamericanos y la delincuencia por el 19% (Corporación Latinobarómetro, 2009).

III. El enfoque multidimensional en el diseño e implementación de políticas y programas de protección social

La evidencia presentada en el capítulo anterior da cuenta de la promesa incumplida por lograr el pleno empleo en la región. En un contexto donde tradicionalmente la puerta de entrada a los mecanismos de protección frente a riesgos y contingencias ha estado mediada por el acceso al mercado formal del trabajo, la situación se vuelve altamente compleja y las respuestas existentes parecen insuficientes (CEPAL, 2006).

Para hacer frente a estos desafíos es necesario contar con un conjunto de políticas que incluyan los ámbitos laboral, productivo, económico y social, y por tanto, demandan coordinaciones intersectoriales complejas para su definición e implementación. En este documento nos enfocamos fundamentalmente en los vínculos entre protección social e inserción laboral, lo que no significa que, en paralelo, no se requiera fomentar estrategias e iniciativas en cada una de las dimensiones antes mencionadas. Así, por ejemplo, desde el ámbito de la **macroeconomía**, se requiere repensar el rol no solo de las políticas fiscales y de empleo sino que también de las políticas monetarias, poniéndolas al servicio del pleno empleo (Epstein, 2006; Palley, 2007) y vinculándolas más explícitamente a las de protección social, proceso en el cual no pueden quedar fuera de la discusión los enfoques de desarrollo y las políticas de fomento productivo cuyas consecuencias en el empleo son evidentes.

En la región, pareciera existir consenso de que el crecimiento debe ser consistente con: i) mejorar las condiciones laborales de los grupos más vulnerables (Weller, 2009: 10-11); ii) asegurar los requerimientos de gasto social necesarios para

dar estabilidad a las políticas de protección social sin afectar las condiciones macroeconómicas para el crecimiento; y iii) regulaciones laborales que promuevan la flexibilidad en el mercado de trabajo pero sin mermar la protección de niveles de ingreso en contextos de desempleo y subempleo (CEPAL, 2006; Cecchini y Martínez, 2010; OIT, 2009b).

En este sentido, debe considerarse que las políticas de estímulo a la demanda agregada tienen un impacto clave en las políticas de protección social y empleo, no solo en cuanto a su capacidad para impulsar altas y estables tasas de crecimiento, sino también al generar medidas macroeconómicas con un enfoque anticíclico a través de la expansión del gasto e inversión pública (OIT, 2009a), que posibiliten proteger y ampliar el trabajo decente y mejorar la calidad de vida en la región.

A. Trabajo decente y protección social: aspectos conceptuales

Es posible plantear que la mejor protección para la superación permanente de los riesgos que enfrentan las personas y familias es el *trabajo decente*, en el sentido en el que este permitiría a los trabajadores y las trabajadoras acceder a mecanismos permanentes de protección frente a eventos coyunturales y de jubilación. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define trabajo decente como aquel que garantiza mecanismos para el acceso a oportunidades de empleo productivo y a ingresos laborales suficientes para garantizar un nivel de vida digno, la realización plena de los derechos laborales (incluyendo la facilitación de las negociaciones sindicales) y el acceso a los sistemas de protección social (OIT 2009c, 1999). De esta forma, considera como aspecto fundamental la articulación de las políticas laborales, las de promoción y protección social en un marco de derechos, equidad y dignidad.

El concepto de trabajo decente se vincula directamente con los derechos laborales y al trabajo, reconocidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por una parte, este concepto supone el que los individuos tengan acceso a un puesto de trabajo elegido libremente y que le permita acceder a una vida digna, y los derechos laborales comprenden al conjunto de medidas de acompañamiento y protección al trabajador¹⁵. Estos derechos consideran y se vinculan igualmente a la protección frente al desempleo, al acceso a la seguridad social y a instancias de orientación vocacional, capacitación técnica y entretenimiento¹⁶.

A su vez, la *protección social* es entendida como una plataforma de políticas a partir de las cuales superar las situaciones de riesgo para el conjunto de la población, pero que afectan particularmente a los hogares más pobres. Considerando el carácter multidimensional de la pobreza y la vulnerabilidad, las políticas requieren de una intervención multisectorial, en la cual los diversos ámbitos comprometidos –incluyendo la vinculada al plano laboral– sean cubiertos.

¹⁵ Los derechos laborales, además de garantizar el acceso a igual salario por igual trabajo realizado (incluyendo la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres), incluyen condiciones de trabajo dignas (reconocimiento y estabilidad laboral, seguridad y sanidad en el trabajo, extensión de la jornada laboral y descanso) y el derecho a la sindicalización (Naciones Unidas, 1948 y 1966; OEA, 1969 y 1988).

¹⁶ Véase el artículo 6 del PIDESC (Naciones Unidas, 1966) y artículo 6 del Protocolo de San Salvador (OEA, 1988). Éste último enfatiza que las medidas de orientación vocacional y capacitación deben dirigirse especialmente a grupos que han enfrentado mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral, incluyendo a las personas viviendo con alguna discapacidad y las mujeres.

El término «protección social» no tiene una definición universal. Se interpreta a menudo como un ámbito más amplio que la seguridad social (incluida, en particular, la protección que se otorga a los miembros de la familia o los miembros de una comunidad local)¹⁷, pero se utiliza también con un significado más estrecho, circunscrito a las medidas orientadas a los más pobres, a los más vulnerables o a los miembros excluidos de la sociedad. Por otro lado, en muchos casos, los términos «seguridad social» y «protección social» se usan de manera intercambiable y la OIT (siguiendo la tradición europea) utiliza ambas expresiones a la hora de asesorar a sus mandantes¹⁸.

Para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2000), la protección social se define como “un conjunto de políticas y programas públicos y privados adoptados ante contingencias de manera de compensar frente a la ausencia o caída del ingreso laboral, brindar asistencia a las familias con niños y entregar acceso a la salud y vivienda”.

A partir del análisis empírico de las políticas que los Estados actualmente implementan, es posible distinguir tres componentes de política de la protección social: i) protección social no contributiva, generalmente conocida como “asistencia social” y con variados instrumentos a disposición (frecuentemente focalizados, como transferencias de ingresos y en especie, pensiones sociales, subsidios y becas); ii) protección social contributiva, conocida como “seguridad social”, con aseguramiento contributivo de jubilaciones, salud y cesantía para empleados formales y sus dependientes; y iii) la regulación de los mercados laborales (con instancias de diseño, implementación y supervisión)¹⁹.

La protección social considera así respuestas tanto para quienes se encuentran insertos en el mercado de trabajo —la población económicamente activa (PEA)—, como para quienes no lo están —inactivos, como es el caso de los niños y niñas, personas de la tercera edad y personas en situación de dependencia. De tal forma, trasciende el ámbito puramente contributivo de las políticas de seguridad social, integrándolo con mecanismos de tipo no contributivo que brinden una protección social integral.

Tanto a partir de políticas no contributivas (de asistencia) como contributivas (de seguridad social), la protección social se encarga, a su vez, de promover y facilitar el acceso a los servicios sociales para el desarrollo y fortalecimiento del capital humano, incluyendo los ámbitos de la salud, educación y capacitación. El capital humano es un activo clave tanto para elevar la productividad laboral de las economías de los países de la región en el mediano/largo plazo, como para detener la reproducción inter-generacional de la desigualdad en el empleo (CEPAL, 2010b: 161).

¹⁷ Este uso quedó reflejado en el informe sobre el trabajo en el mundo 2000, “La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación”, OIT, Ginebra, 2000.

¹⁸ Puede señalarse, sin embargo, que la OIT utiliza el título institucional de «Sector de la protección social», que comprende una variedad más amplia de programas que la seguridad social y que trata de asuntos que incluyen la seguridad en el trabajo, las migraciones laborales y otros aspectos de las condiciones laborales, como las horas de trabajo, los salarios, etc.

¹⁹ La regulación de los mercados laborales incluye todas las actividades tendientes a la formalización de las relaciones contractuales, la garantía a los derechos de sindicalización y seguridad en el trabajo, las regulaciones y prohibiciones asociadas al trabajo de niños y adolescentes, y las normativas de empleo y salario mínimo (Banco Mundial, 2001b).

B. Protección social: una mirada integral con enfoque de derechos

Tres son las funciones objetivo a las que apuntan las políticas de protección social: i) asegurar los niveles de ingresos mínimos que las familias requieren para cubrir sus necesidades básicas a lo largo del ciclo de vida y hacer frente a diversas contingencias; ii) garantizar el trabajo decente; y, iii) facilitar el acceso a políticas de promoción social y servicios sociales, de manera de elevar sustentablemente su capacidad de respuesta frente a los riesgos (Cecchini y Martínez, 2010).

Las funciones descritas están íntimamente vinculadas a un enfoque de derechos, el que refiere a las acciones en materia de desarrollo que son guiadas bajo los estándares del sistema de derechos humanos, reconocidos y consagrados en los diversos instrumentos internacionales y que los Estados tienen la triple función de respetar, proteger y promover. La adopción de este enfoque obliga a que las instituciones incorporen activamente, a lo largo de las diferentes etapas de la política social, los principios de igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, y rendición de cuentas y transparencia (Abramovich, 2006; Naciones Unidas, 2009). Asimismo, establece que los derechos humanos son universales, complementarios entre sí y progresivos en su aplicación.

En el ámbito de la protección social, tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) y el Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966), como la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969) y el Protocolo de San Salvador (OEA, 1988), establecen el piso normativo para los requerimientos de aseguramiento y asistencia que los Estados deben cumplir. Todos estos instrumentos reconocen los derechos a la seguridad social, laborales, a la protección de los niveles de vida adecuados de las personas y familias, así como al nivel más alto de salud física y mental y a la educación²⁰.

Además, dada la heterogeneidad de la población y sus requerimientos específicos de protección en cuanto a edad y ciclo de vida (integración “longitudinal”), o a sexo, etnia, nivel de ingreso y lugar de residencia (“transversal”), la protección social debe responder de manera diferencial a necesidades diversas, orientando servicios específicos a cada realidad. Los tres componentes descritos anteriormente deben conjugarse en distintas combinaciones de manera tal de ofrecer una protección social efectiva para estos grupos, que integre la gestión de los distintos sectores (“horizontal”) y niveles de gobierno (“vertical”) (Cecchini y Martínez, 2010).

Así por ejemplo, debe promoverse el empleo en el sector formal para las mujeres que pertenecen a los grupos más pobres y vulnerables (CEPAL, 2010a; 2010b). En función a la fuerte división sexual de trabajo en el hogar, las políticas conciliatorias son de suma importancia para resolver el conflicto entre las responsabilidades de cuidado y la participación laboral (OIT-PNUD, 2009). Si los

²⁰ Véase especialmente los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948); 6 a 14 del PIDESC (Naciones Unidas, 1966); el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969); y los artículos 6 a 13 del Protocolo de San Salvador (OEA, 1988). Para una mayor comprensión de los alcances de un enfoque de derechos para la protección social, véase Cecchini y Martínez (2010).

suelos que una mujer puede conseguir no compensan por la sustitución o mercantilización de sus labores de cuidado es poco probable que se vaya a participar en el mercado laboral. Así, la implementación de políticas conciliatorias, tales como mejorar el acceso a guarderías y a servicios de cuidado, implementar legislación de licencias y prestaciones de maternidad o paternidad, y promover que se facilite la lactancia a las madres trabajadoras, ayudarían a reducir y redistribuir los costos asociados con el cuidado (OIT-PNUD, 2009). Estas políticas pueden ser eficaces para facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral con mayor equidad – tanto para mujeres de grupos vulnerables como para mujeres de estratos económicos más pudientes, así como para incentivar una cultura de la corresponsabilidad en materia de cuidado.

La multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y la vulnerabilidad económica, junto a la mencionada heterogeneidad de la población, han llevado a un creciente desarrollo de esquemas integrados y/o sistémicos que buscan brindar una protección social integral. Un elemento fundamental para el éxito de este tipo de esquemas es contar con una lógica de coordinación intersectorial al interior de los Estados, lo que se traduce en un importante desafío dadas las lógicas sectoriales y los desiguales resultados en cuanto al proceso de descentralización que los caracterizan (Repetto, 2010). Al mismo tiempo, lo anterior implica fortalecer los mecanismos de coordinación entre los sectores encargados de las diversas políticas públicas (tales como las políticas laborales, de fortalecimiento del capital humano y de desarrollo productivo), que trascienden la esfera de la protección social. Con ello se pretende activar sinergias hacia un horizonte de bienestar y desarrollo humano integral.

En el camino hacia la integralidad de los mecanismos contributivos y no contributivos para la protección social de la población, y atendiendo a los niveles de pobreza, vulnerabilidad e informalidad de la región, gran parte de los esfuerzos en la región se han centrado en la formulación de políticas de tipo no contributivo, entre las cuales destacan los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC). La instalación de estos programas ha contribuido a ampliar la oferta local de servicios y ha jugado un papel importante en el reconocimiento por parte de los gobiernos de la necesidad de sumar nuevas intervenciones para atacar el problema de la pobreza y la vulnerabilidad desde una perspectiva integral (Cecchini y Martínez, 2010).

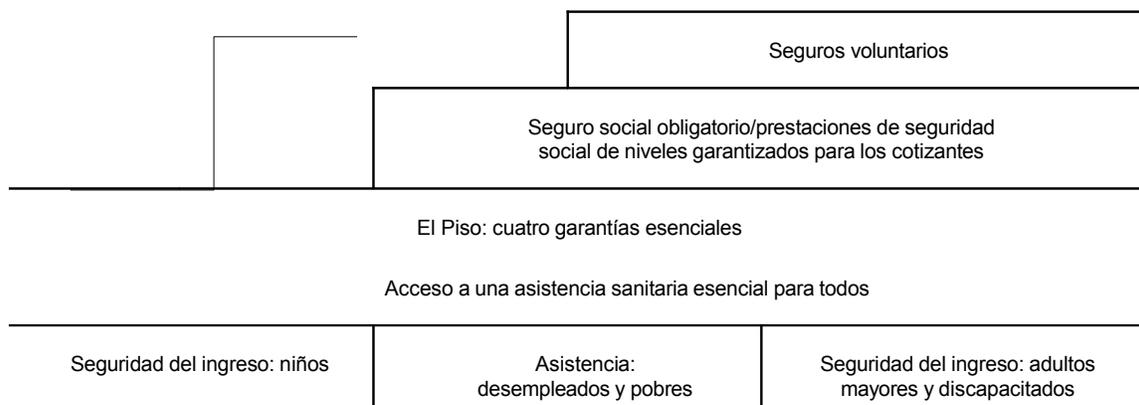
En este marco, los PTC cumplen un rol estratégico al actuar como una instancia de acceso de los grupos vulnerables a los beneficios de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, se erigen como un canal privilegiado para articular políticas de protección y promoción social, incluyendo la batería de políticas laborales hoy disponible en los países. Estas coordinaciones pueden, además, fortalecerse tanto desde el ámbito nacional como territorial (Zapata, 2009), generando mecanismos de identificación de la demanda potencial en los sistemas de registro, que operan como puerta de entrada a las redes de protección social.

La implementación de una oferta horizontal y verticalmente integral de protección social, que cubra intersectorialmente la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y la vulnerabilidad no está exenta de problemas, al contrario, muchos son los dilemas institucionales que conlleva. En el capítulo IV se abordará los desafíos de articulación y coordinación intersectorial que emergen al implementar políticas de protección social y empleo desde una perspectiva integral.

C.El piso de seguridad social

Diversas respuestas han sido formuladas para responder a los desafíos de brindar una protección social integral para el conjunto de la ciudadanía²¹. Entre estas, frente a la dimensión de la tarea y la escasez de recursos, la OIT, apoyada por distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas, sugiere un piso de seguridad social, que comprende cuatro garantías básicas: i) asistencia sanitaria esencial universal; ii) seguridad del ingreso para niños; iii) seguridad del ingreso para adultos mayores y discapacitados; y iv) políticas de índole no contributiva (de asistencia social) a los pobres en edad de trabajar que no pueden generar suficientes ingresos en el mercado de trabajo (OIT, 2009b).

GRÁFICO 2
EL PISO Y LA ESCALERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: OIT (2009b) Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas TMESSC/2009.

A este piso se suma, como en una “escalera”, un segundo nivel de prestaciones contributivas como un derecho (definido y protegido en relación con los niveles mínimos establecidos por la ley) y, por último, en el caso de aquellos que necesitan o desean unos niveles elevados de protección, puede organizarse un «piso superior» de acuerdos de seguro privado con carácter voluntario. Este último debería ser objeto de regulación y de supervisión pública de la misma manera que todos los regímenes de seguro privados.

Esta metáfora es idónea para los países en todas las etapas de desarrollo, aunque el número de personas cuya única protección consiste en unas garantías sociales básicas, es naturalmente mayor en los países con niveles de desarrollo económico más bajos.

²¹ Es posible identificar diversas propuestas, tanto de instrumentos como de sistemas de protección, surgidas en años recientes en este ámbito. Véase, por ejemplo, los enfoques de renta básica de ciudadanía, pensiones universales, garantías sociales y universalismo básico descritas en Cecchini y Martínez (2010).

D. Políticas de promoción del empleo

En la región, existe una amplia gama de políticas y servicios especializados para la promoción del empleo, los que se posicionan en lugares claves de interrelación entre las políticas de fomento del empleo y protección social. Por el lado de la oferta, a lo largo de toda la región es posible identificar distintas experiencias de políticas orientadas a potenciar la empleabilidad de la población con mejoramiento del capital humano, sea vía nivelación de estudios o capacitación técnica y formación profesional.

Por su parte, en el ámbito de la promoción del empleo por el lado de la demanda, existen también diversas experiencias en materia de inserción laboral de grupos vulnerables (Weller, 2009), que van desde los fondos de inversión social creados durante la década de 1990, los programas de emergencia, de apoyo a los micro-emprendimientos y el trabajo independiente, de fomento o subsidio a la contratación y generación de empleo directo, y, en menor medida, las experiencias de intermediación laboral.

Durante la crisis global de 2008-2009, los países de América Latina y el Caribe han implementado diversas políticas coordinadas en torno a dimensiones de protección social y empleo (CEPAL, 2009b, 2009c y 2010a). Estas han permitido, por una parte, crear y resguardar el empleo a través de subsidios a la contratación de mano de obra, protección salarial de sectores medios, política de salario mínimo o a su capacitación frente a la opción de despido (CEPAL, 2010a), o incentivar la contratación, incrementando la inversión pública o la puesta en marcha de programas de empleos de emergencia. En el ámbito de la protección social no contributiva, las iniciativas incorporadas por los gobiernos se han orientado principalmente a asegurar ingresos monetarios a estos hogares y resguardar su acumulación de capital humano, a través de los PTC. Adicionalmente, se han fortalecido los programas de seguros de desempleo y las pensiones (OIT, 2009a).

1. Los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) y el empleo

Si bien la protección social no está directamente encargada de promover la generación de empleo, en este documento abordamos las posibilidades que existen para fortalecer los puentes entre políticas de protección social de tipo no contributivo y acceso al empleo. Aquí y en los capítulos que siguen, nos enfocaremos así en el caso específico de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC)²², debido a su amplia presencia en la región y las oportunidades que estos programas ofrecen para incorporar y fortalecer la temática laboral en su funcionamiento.

Los PTC surgieron a mediados de los años noventa ligados a la idea del mejoramiento de las condiciones de vida de las familias más pobres a través de transferencias de ingresos en el corto plazo y el aumento del capital humano de los menores de edad en el largo plazo (Cohen y Franco, 2006; Fiszbein y Schady, 2009).

²² En este documento hablamos, siguiendo a Cohen y Franco (2006), de programas de transferencias con corresponsabilidad, en lugar de programas de transferencias condicionadas, para aludir a la responsabilidad que le cabe, no sólo a los beneficiarios en términos del cumplimiento de las exigencias asociadas al incentivo a la demanda de los programas, sino también al Estado en cuanto a la oferta de servicios sociales disponible y la infraestructura social (Cecchini et al., 2009).

En particular, los PTC destacan al interior del conjunto de estrategias actuales de protección social no contributiva, cumpliendo un rol estratégico al actuar como una instancia de acceso de los grupos vulnerables a los beneficios de las políticas públicas. En años recientes, se han visto fortalecidos por el incremento del financiamiento a la operación de políticas sectoriales de corte permanente (vivienda y micro-emprendimiento, entre otras) (CEPAL, 2009b). El interés que despiertan se debe a su presencia en la mayoría de los países de la región, la cobertura que alcanzan dentro de la población pobre y vulnerable, el mejoramiento de sus ingresos y calidad de vida y las sinergias que pueden generar en materia de empleo. A la vez, estos programas representan una ventana de oportunidades políticas que se puede abrir para ampliar y consolidar la protección social.

En la actualidad, los PTC cubren a 113 millones de personas, los que equivalen al 19% del total de la población de la región y al 59% de quienes viven bajo la línea de la pobreza²³. Sin embargo, los niveles de cobertura efectivamente alcanzados por cada programa varían sustancialmente. Alrededor de 2010, Ecuador, con el Bono de Desarrollo Humano, era el país con el mayor porcentaje de población (44%) cubierta por un PTC. Los programas con el mayor número de beneficiarios en términos absolutos son *Bolsa Familia* de Brasil (52 millones de personas, cerca de la mitad de los beneficiarios de PTC a nivel regional), Oportunidades de México (27 millones) y Familias en Acción de Colombia (12 millones).

Desde su concepción, la oferta de protección social de los PTC ha sido más cercana a aquella de los programas de asignaciones familiares no contributivas focalizadas —con el añadido del cumplimiento de las “corresponsabilidades”— que a los programas de transferencias a cambio de trabajo (*workfare*). De este modo, la incorporación de componentes de empleo a las transferencias monetarias no estaba prevista en su diseño inicial, a diferencia de lo que ha ocurrido con programas de transferencias a familias pobres en algunos países de África y Asia en que estos han cumplido un papel central (Grinspun, 2005; Naciones Unidas, 2007). No obstante, los PTC han comenzado a incorporar crecientemente acciones vinculadas con la generación de ingresos en la medida que se ha constatado que la sola transferencia no es suficiente para reducir la vulnerabilidad de estas familias en el corto y el mediano plazo. Estas inquietudes han ido de la mano de una preocupación por la sustentabilidad de las acciones de estos programas, especialmente en lo que dice relación con la duración de los apoyos y las estrategias de salida o de graduación de los mismos si es que pretenden cumplir sus objetivos de manera sostenida (Yaschine y Dávila, 2008).

Es posible plantear que existe una sinergia positiva entre los PTC y los principios del trabajo decente. Estos programas, al otorgar mayor liquidez a las familias, les permiten realizar mejores decisiones laborales respecto a su empleabilidad en condiciones dignas y equitativas; evitar la des-acumulación de capital humano producida por estrategias de sobrevivencia que hipotecan estos activos (como en el caso del empleo infantil, asociado a la deserción escolar); y, realizar inversiones productivas (Samson, 2009). Al mismo tiempo, al fomentar el desarrollo del capital humano a través de las corresponsabilidades en salud y educación como uno de los

²³ Calculado a partir de los datos de la CEPAL sobre las estimaciones poblacionales para América Latina y el Caribe en el 2010 y la pobreza en la región para el año 2009.

objetivos fundamentales de estos programas, se contribuye de manera decisiva a fortalecer los activos laborales de los grupos vulnerables.

En contrapartida, se ha planteado el riesgo de los desincentivos que generarían las transferencias monetarias de los PTC a la empleabilidad de las familias beneficiadas, particularmente respecto a su potencial impacto negativo en la búsqueda de empleo. El argumento consiste en que las transferencias que reciben las familias que se encuentran en situación de pobreza podrían conllevar a que estas reduzcan su premura en la búsqueda de empleo como resultado de tener garantizado un determinado nivel de ingresos. Este argumento ha sido refutado, y aún más, se ha mostrado la sinergia positiva que existe entre tales transferencias y la empleabilidad de las familias que las reciben (Samson, 2009).

Levy (2008) ha realizado un llamado de alerta respecto de los posibles subsidios a la informalidad y trampas a la contratación que conllevarían las transferencias de ingreso a los grupos pobres y vulnerables. Su postura enfatiza la urgencia de integrar a los mecanismos contributivos a estos grupos para universalizar el acceso a la protección social, cuestión que no necesariamente contradice la posibilidad de generar acercamientos al empleo a través de estos programas. De hecho, desde un enfoque de derechos, la meta fundamental debiera ser lograr insertar a los beneficiarios a empleos “decentes” y, en aquellos casos en que no se logre esa meta, brindarles protección social no contributiva como derecho esencial.

Asimismo, se ha destacado que los PTC tienden a depender de la mujer de los hogares, ya que es, en la gran mayoría de los casos, receptora de las transferencias monetarias y responsable del cumplimiento de las corresponsabilidades. Esto puede sumar una carga adicional a la del cuidado de la familia y demás tareas del hogar, y puede profundizar los estereotipos de género y los conflictos intrafamiliares si no se cuidan estos aspectos en el diseño de estos programas y se aseguran espacios de empoderamiento de las mujeres (Arriagada y Mathivet, 2007; CEPAL, 2006; Molyneux, 2006; Pautassi, 2009). Tal como lo ha mostrado Gammage (2010), se hace necesario evaluar el real impacto de estos programas en función de los reajustes que generan en el tiempo asignado al trabajo remunerado y no remunerado²⁴.

En cuanto a los vínculos entre los PTC y la activación del empleo, en el capítulo V del presente documento se analizarán los componentes laborales de aquellos programas que incorporan mecanismos para facilitar el acceso de los beneficiarios a los mercados de trabajo. Los instrumentos allí analizados se refieren a la generación directa o indirecta de empleo, la formación para el trabajo, los servicios de empleo e intermediación laboral, el fomento del autoempleo y la microempresa así la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria.

²⁴ Sobre la base de los resultados de la encuesta de hogares del año 2000, Gammage (2010) estima que el valor total de trabajo no remunerado en Guatemala equivale a entre 25,7 y 34,2% del PIB. Las mujeres y niñas aportan al 70% de este trabajo no remunerado. De esta forma, las ganancias que el PTC Mi Familia Progresada produce en este país deben contrastarse a los costos que este genera en términos del trabajo asociado al cuidado, considerando que para su funcionamiento, estos programas incorporan una serie de corresponsabilidades asignadas de manera desproporcionada en las mujeres. El costo total debiera, por tanto, incluir la redistribución que las mujeres realizan en su tiempo para realizar trabajos remunerados y no remunerados, lo que genera un impacto tanto en el bienestar de las familias como el de las propias mujeres.

IV. El marco institucional de la acción interministerial en el ámbito de la protección social y el empleo

Una primera cuestión al momento de reflexionar respecto a las posibilidades que las políticas de protección social integral abren para fortalecer la inserción laboral y el trabajo decente de los pobres y vulnerables, es comprender la naturaleza intersectorial de estos esfuerzos, y los alcances y límites que para tales fines tienen las instituciones involucradas.

Considerando que los temas laborales, así como la gestión de políticas de tipo contributivo (de seguridad social), y no contributivo (asistencia y promoción social) recaen fundamentalmente en dos ministerios –Trabajo y Desarrollo Social– es importante examinar cómo estos logran formular, coordinar y regular las políticas y programas de protección social en el sentido hasta aquí descrito. Si bien se reconoce un rol importante a la participación del sector privado y la sociedad civil en estas materias, desde la perspectiva de la protección social se le asigna un papel fundamental a las instituciones públicas en el desarrollo, coordinación y regulación de las políticas y programas correspondientes (Barrientos y Hulme, 2008; Cecchini y Martínez, 2010). En el caso puntual de los PTC, debido a su naturaleza eminentemente intersectorial –combinando acciones en materia de salud, educación e ingresos, además de empleo– resulta apropiado conocer su funcionamiento y las dificultades que han emergido en su operación.

A. Marco institucional

La cooperación intersectorial distingue dos ámbitos de colaboración: i) el referido a precisar los objetivos y funciones de las secretarías de Estado dedicadas a los temas de la protección social y el trabajo, y el papel de sus dependencias especializadas; y ii) el relativo a la autoridad superior encargada de articular las actividades ministeriales en el marco político propio de un plan de gobierno. Las mejores prácticas se debaten en espacios y foros regionales que facilitan la difusión de conocimientos en materia de políticas sociales y laborales.

1. Características: objetivos y funciones de los ministerios líderes

En lo que concierne a empleo y protección social, las secretarías o ministerios más relevantes en la región son los encargados de Trabajo y Desarrollo Social, estos últimos, de más reciente aparición. Históricamente ambos han desarrollado sus actividades con un alto grado de especialización y autonomía, y por ende con escasa coordinación interinstitucional. Solo en los últimos tiempos, a partir de la renovada concepción de la protección social surgen iniciativas que buscan integrar la protección social no contributiva con la generación de empleo a través de programas interministeriales, generándose importantes desafíos institucionales derivados de sus particulares características y modelos de gestión.

A los ministerios de trabajo normalmente se le asignan las siguientes funciones y objetivos:

- i. desarrollar los temas laborales y previsionales en forma integrada mediante subsecretarías especializadas²⁵, donde la institucionalidad previsional se organiza para otorgar protección frente a los riesgos propios del ciclo de vida y del empleo, para lo cual cuenta con instrumentos de naturaleza contributiva tales como los seguros de desempleo y las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia;
- ii. centrar su competencia en el diseño, administración y fiscalización de las políticas de trabajo, empleo, relaciones laborales y capacitación laboral, con una larga historia y tradición, cuya institucionalidad se encuentra firmemente consolidada, tanto desde una perspectiva normativa como corporativa. Estas actividades se enmarcan en el derecho laboral, tanto nacional como internacional, y en el tripartismo que define claramente a los actores organizados que participan en el diálogo social con el sector

²⁵ Aunque en algunos casos, como el brasileño, conforman dos ministerios separados.

- gubernamental en defensa de sus intereses corporativos: trabajadores y empleadores;
- iii. asumir como su misión central la promoción del trabajo decente, concepto que según la OIT (1999) expresa el amplio objetivo de que mujeres y hombres tengan “oportunidades de empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad”. Esto incluye por lo tanto promover la equidad de género en el mundo del trabajo, así como a la conciliación del trabajo, la vida familiar y la vida personal como parte de la agenda de trabajo decente;
 - iv. disponer de dependencias especializadas, incluyendo las dedicadas a los temas de capacitación y empleo, usualmente denominadas servicios públicos de empleo, mismos que son particularmente relevantes cuando se busca vincular a los PTC con programas para facilitar la incorporación de jóvenes y adultos de los hogares beneficiarios al trabajo formal.

La creciente importancia asignada a las políticas activas de empleo, particularmente en coyunturas de crisis, ha determinado una significativa ampliación de la gama de opciones ofrecidas por los servicios de empleo, por lo que es cada vez más común denominarlos sistemas de intermediación laboral (Mazza, 2002). En el cuadro 2 se resume la variedad de servicios que pueden cubrir estas oficinas especializadas.

La creación de ministerios de Desarrollo Social para enfrentar el combate a la pobreza y la inequidad con mayor dirección política y coordinación estratégica ha tenido variados resultados (OEA, 2008). En muchos casos, sustituyen o incorporan los Fondos de Inversión Social creados en los años noventa al nuevo marco institucional, integrando métodos y enfoques perfeccionados por estos, tales como técnicas de focalización, monitoreo y evaluación de proyectos, participación, y mayor coordinación y trabajo conjunto con los gobiernos locales. Importancia central cobra el desarrollo de padrones unificados de beneficiarios, instrumento fundamental para determinar el universo y la selección de los destinatarios de servicios y transferencias.

Las características y tareas asignadas a los recientemente creados²⁶ ministerios de Desarrollo Social (MDS) son:

- i. hacerse cargo de la agenda social y la comprensión del fenómeno de la pobreza atendiendo la promoción de la inclusión y cohesión social;
- ii. fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales, a fin de enfrentar los desafíos planteados por las insuficiencias de las políticas sociales que priorizaron la eficiencia sobre la equidad (CEPAL, 2006);

²⁶ Es a partir del año 2000 cuando se registra la aparición de la mayoría de los MDS, tal como se indica en el cuadro 3.

iii. diseñar programas integrales y coordinados de protección social a fin de sustituir el asistencialismo tradicional²⁷.

Entre las consideraciones y fundamentos que usualmente se esgrimen para justificar la necesidad de contar con una renovada institucionalidad social, se cuentan las siguientes (OEA, 2008):

- *Prioridad política y programática del desarrollo social* para la erradicación de la pobreza y la inequidad como una responsabilidad del Estado. En este contexto, la protección social surge como el enfoque integrador de las políticas públicas en estas materias.
- *Mayor integración de las políticas sociales y económicas* para combatir pobreza extrema mediante abordajes integrales que faciliten la inserción de las familias excluidas de los servicios universales, acompañados de políticas de empleo y generación de ingresos que permitan la sustentabilidad del proceso a mediano y largo plazo.

CUADRO 2
INSTRUMENTOS DE INTERMEDIACIÓN LABORAL

Categoría de servicio	Clientes Destinatarios	Tipos de servicios
1) Búsqueda de trabajo/ perfil de empleo	Personas que buscan empleo	Pruebas de aptitudes o envío a esas pruebas Creación del perfil de empleo de los clientes para determinar los servicios necesarios Preparación del Curriculum vitae Asesoramiento en empleo Bancos telefónicos de búsqueda de empleo Asistencia en la búsqueda de empleo Clubes de empleo Manejo de casos individuales
2) Colocación/ Intermediación	Empleadores Personas que buscan empleo	Base nacional de datos sobre vacantes Colocación para trabajadores Revisión de listas de vacantes (para firmas) Selección de candidatos <i>Outplacement</i> [colocación externa a la firma, recontratación por otra firma] Contratación para cargos selectos (firmas)
3) Capacitación	Personas que buscan empleo Proveedores de capacitación Empleadores	Evaluaciones de las necesidades/ requisitos de capacitación Envío a proveedores públicos y privados de servicios de capacitación Capacitación directamente por el sistema de intermediación laboral (limitada)
4) Servicios especializados a empleadores	Empleadores	Evaluación de recursos humanos Asesoramiento jurídico sobre la búsqueda de empleo Selección y examen de los solicitantes de empleo Promotores y puntos de enlace del sector Orientación sobre capacitación del personal

²⁷ Para ello, algunos países crearon MDS mientras otros reforzaron las estructuras existentes (véase Cecchini y Martínez, 2010).

5) Información sobre el mercado de trabajo	Gobierno (local y nacional) Firmas Personas que buscan empleo	Suministro de datos y análisis de las tendencias del mercado de trabajo
6) Seguro de desempleo/ Servicios sociales Puerta de entrada hacia la prestación de servicios sociales	Personas que buscan empleo	Administración de los beneficios del seguro de desempleo y envío a un sistema de esa clase Envío a servicios sociales o coordinación con estos Envío a programas de empleo autónomo

Fuente: Mazza (2002).

- *La familia como centro de integración programática.* Para facilitar el abordaje multidimensional de la situación de pobreza y la integración de la oferta programática.
- *Enfoque de derechos.* Para sustituir la noción de cliente o beneficiario pasivo por la del ciudadano titular de derechos, para lo cual se requiere de una permanente promoción, observancia y protección de los derechos económicos, sociales y culturales; y en la interacción entre el Estado y las familias pobres, en un marco de corresponsabilidad en el cumplimiento de los deberes y derechos ciudadanos.
- *Complementariedad entre servicios universales y focalizados.* Para que en el marco de un enfoque integral de protección social, la focalización pueda ser una herramienta para llegar a los sectores más excluidos a fin de facilitar su acceso preferencial a las políticas universales.
- *Coordinación e integración territorial de las estrategias de intervención.* Para activar y potenciar todos los activos productivos, culturales y sociales disponibles en las comunidades, como coadyuvantes de los esfuerzos del Estado para superar la exclusión de los afectados. Integrando y coordinando las acciones de los gobiernos a nivel central y local, conjuntamente con las del sector privado y la sociedad civil.

En adición a disponer de estos dos ministerios líderes en materia de protección social y empleo, la mayoría de los países de la región ha multiplicado significativamente los programas y proyectos sociales bajo la responsabilidad de distintos organismos públicos, así como de diversas organizaciones no gubernamentales. El resultado ha sido una gran fragmentación y duplicación de esfuerzos con resultados ineficientes y de bajo impacto en la reducción de la pobreza extrema.

Para mejorar la misión central de los ministerios de Desarrollo Social en cuanto a disminuir la pobreza, impulsando políticas y programas de carácter intersectorial, se requiere contar con un mecanismo superior encargado de fijar las directrices que posibiliten la necesaria colaboración interministerial, figura que, genéricamente, se denomina autoridad social, y que en los distintos países de la región se han denominado Gabinete, Frente o Consejo Social, agrupando en su seno a los distintos ministerios e instituciones encargadas de temas sociales, como son salud, educación, protección social, vivienda, etc.

**CUADRO 3
MINISTERIOS Y PROGRAMAS**

País	Ministerio	Creación	Estructura a partir de la cual se genera	PTC	Nombre plan o estrategia de protección
Argentina	Ministerio de Desarrollo Social	2002	Ministerio de Desarrollo Social y Medio ambiente (1999)	Familias por la Inclusión Social ^a	Plan Nacional Familias
Brasil	Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre	2004	Ministerio de Asistencia Social (MAS) Ministerio de Seguridad Alimentaria (MESA) Secretaría Ejecutiva Programa <i>Bolsa Família</i>	<i>Bolsa Família</i>	<i>Fome Zero</i>
Ecuador	Ministerio de Coordinación y Desarrollo Social	2007	---		
	Ministerio de Inclusión Económica y Social	2007	Ministerio de Bienestar Social (1980)	Bono de Desarrollo Humano	Programa de protección social
México	Secretaría de Desarrollo Social	1992	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (1982) Secretaría de Programación y Presupuesto	Oportunidades	Vivir mejor
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social	2005	Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia (1997)	Red de Oportunidades	Sistema de protección social
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	2002	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (1996)	Juntos	Estrategia nacional crecer
Uruguay	Ministerio de Desarrollo Social	2005	Ministerio de Deporte y Juventud (2000)	Asignaciones familiares	Plan de equidad
			Fondo de Deporte y Juventud (2001)		
			Instituto Nacional de la Juventud (1990)		
			Instituto Nacional de la Familia y Mujer (1991)		
Chile	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) ^b	1990	Oficina de Planificación (ODEPLAN) (1967)	Programa Puente del Chile Solidario	Sistema intersectorial de protección social
Colombia	Departamento Nacional de Planeación (DNP)	1968	---	Familias en Acción ^c	Red de protección social para la superación de la pobreza extrema – Juntos

Fuente: Elaboración propia sobre la información de OEA (2008) e información obtenida de los sitios web de los ministerios correspondientes.

^a A partir de 2009 se lanzó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que absorbe a los beneficiarios del programa Familias por la Inclusión Social.

^b El 21 de mayo de 2010, el Gobierno de Chile anunció la creación del Ministerio de Desarrollo Social.

^c Coordina DNP, ejecuta Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación.

B. Autoridad Social y coordinación institucional

Si bien los ámbitos de coordinación a nivel técnico —en términos del diseño— y operativo —en cuanto a la implementación— de las políticas y programas de protección social son claves para su mejor funcionamiento, la relevancia de la coordinación y voluntad política es esencial para asegurar su instalación, sustentabilidad y proyección. De lo expuesto, emerge la necesidad de una “autoridad social”, entendida como la institucionalidad encargada de priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar (Franco, 2010), permitiendo impulsar políticas intersectoriales. Dicha autoridad dispone de la capacidad de dirigir la política macro-social amplia, coordinando las políticas sectoriales de los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y, más recientemente, Desarrollo Social, en estrecha relación con las políticas de los ministerios de Finanzas²⁸. El tema de fondo es el liderazgo político del más alto nivel, incondicional y necesario para llevar a cabo el proceso de fijar prioridades temáticas, colocarlas en el debate ciudadano, diseñar, aprobar legislativamente e implementar reformas apropiadas. La autoridad es así encargada de proporcionar los lineamientos sectoriales en el marco más amplio de la política de gobierno, fijar las articulaciones interinstitucionales y asignar los recursos correspondientes.

El caso de Uruguay es ilustrativo. La creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2005 fue acompañada de la creación del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El Gabinete está integrado por ocho ministros y es presidido por la Ministra de Desarrollo Social. Este cuerpo tiene como objetivos el asesoramiento y propuesta de planes, programas y proyectos de carácter social; el análisis, definición y acuerdo de prioridades y asignaciones presupuestales vinculadas al gasto público social; el diseño de estrategias y lineamientos de acción conjunta en materia de políticas sociales; y la articulación de campos de actuación intergubernamental, entre instancias nacionales y municipales, y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos. El Consejo, por su parte, se encarga de la instrumentación y ejecución de acuerdos y resoluciones del Gabinete Social (Uruguay Social, 2009).

Sin embargo hay otros casos. Entre las diversas modalidades que ha asumido la figura de la autoridad social, se pueden distinguir las siguientes (OEA, 2008; Franco, 2010):

Organismo Nacional de Planificación. Una agencia poderosa y técnicamente organizada ubicada en posiciones elevadas de la jerarquía administrativa, generalmente equivalente a un ministerio y que coordina su relación con la política económica, en especial con Presupuesto y los programas sectoriales e intersectoriales. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia es un ejemplo de esta situación.

Ministerio Coordinador de lo Social. Un ministerio sectorial es designado para ejercer la coordinación o se crea un ministerio supra-sectorial como la autoridad del área. En el último caso, los ministerios sectoriales pasan a integrar ese ministerio como secretarías de Estado. Así, por ejemplo, en el caso de Ecuador a partir del 2007 se crearon ministerios coordinadores en distintos ámbitos, entre ellos el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, encargado de administrar el registro de los

²⁸ Un caso interesante ha sido el de Chile, donde grandes reformas como la previsional fueron coordinadas desde la Presidencia de la República, con apoyo de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; y la Subsecretaría de Previsión Social y Superintendencia de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (Arenas, 2010).

beneficiarios de los programas sociales y coordinar los programas sociales desarrollados a través de distintos ministerios²⁹.

Gabinete Social. Órgano social colegiado constituido al más alto nivel de conducción político-administrativa, integrado por los ministros del área social y algunos directivos de agencias públicas involucradas. Ha sido frecuente que lo dirija el Presidente de la República o su Vicepresidente. Normalmente ha funcionado como un foro para fijar la agenda social y aprobar las directrices y ha permitido la coordinación de las políticas. La experiencia enseñó que, a menos que cuente con un secretariado técnico que prepare el material de consulta y entregue los análisis pertinentes, sus probabilidades de funcionar adecuadamente y tener éxito son escasas. La mayoría de los países cuentan con una organización de este tipo.

Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Es similar al anterior, excepto que además tiene representantes de la sociedad civil, lo que abre un espacio de concertación y acuerdo más amplio para las políticas sociales. En sociedades abiertas y democráticas toma importancia como instancia de diálogo entre la ciudadanía y el gobierno y aporta grados de legitimidad a la acción del gobierno. Casos ejemplares en los últimos años lo constituyen los Consejos Nacionales en Argentina y Brasil.

Rectoría Social. Se establece un ministro guía del grupo de ministerios del área social. Más que un superministro, la figura institucional es la del líder del área y su representante ante el presidente. En el caso de Costa Rica, es un instrumento presidencial que facilita la gestión ante el alto número de ministerios y agencias públicas intervinientes en la política social.

Pese a las experiencias de coordinación interinstitucional existentes, subsisten muchos desafíos, particularmente frente a la potencial duplicidad de tareas y la mantención de lógicas de segmentación sectorial. De esta forma, se refuerza la idea de que sin apoyo político y disponibilidad de cooperación por parte de los ministerios (Cecchini y Martínez, 2010), se hace inviable cualquier acción de esta naturaleza, particularmente de cara a los desafíos que supone pensar en nuevos formatos de articulación para la protección social y las políticas laborales.

Un pre-requisito para ello es generar espacios que permitan contar con una visión compartida de la sociedad que se desea, y por lo tanto, sobre “las prioridades y el orden temporal que enhebran un accionar estratégico de mediano-largo plazo” (Acuña, 2010: 1). Pero el trabajo intersectorial articulado no se da solo con voluntades individuales sino que se requiere implementar instancias específicas que posibiliten el éxito, entre los cuales Cecchini y Martínez (2010) destacan, además de la articulación política al más alto nivel: el análisis y diseño participativo de las políticas; el establecimiento de instancias formales de trabajo y responsabilidades, con convenios claros de participación, designación de interlocutores y puntos focales especializados por temas particulares; canales de comunicación y formas de resolución de dudas y diferencias claramente establecidos y acordados; e instancias de evaluación y análisis.

La estructura organizacional que se requiere en cada país depende de su propia institucionalidad, sin que valga identificar un modelo único o ejemplar, dado que

²⁹ Ministerios de Finanzas, Trabajo y Empleo, Salud Pública, Inclusión Económica y Social, Educación, Desarrollo Urbano y Vivienda, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y la Secretaría Nacional del Migrante.

siempre se deben adaptar a las condiciones del entorno nacional específico, existiendo para ello variados ejemplos como los antes indicados.

Repetto (2010: 33, 35) identifica tres niveles diferentes para las coordinación y articulación de la política social pro-integralidad: macro, meso y micro. El primero tiene relación con la definición de la política social y las orientaciones generales de la misma, que se expresan por ejemplo en los gabinetes sociales; el segundo se refiere a un campo específico de dicha política (por ejemplo, la política educacional) o una combinación de sectores orientados por un propósito común, donde cabrían los sistemas de protección social; el tercero se sitúa en los programas específicos que requieren la articulación de distintos sectores. El autor destaca el éxito que han tenido los PTC en el último de estos niveles, aunque añade que se trata del nivel donde resulta menos difícil realizar dichas acciones, a diferencia de los dos primeros³⁰.

De manera similar, Cecchini y Martínez (2010) proponen trabajar la coordinación en tres niveles integrados: político, técnico y operativo. El primero se sitúa al más alto nivel de la estructura organizacional del Estado, es decir presidencia, ministerios y secretarías encargados de la priorización y diseño de las políticas sociales, incluidas las de protección social, como son los gabinetes sociales y los ministerios coordinadores. El segundo agrupa a quienes tienen a su cargo implementar las políticas en programas y proyectos específicos, normalmente en manos de directivos y profesionales de rango superior de los ministerios, secretarios técnicos de programas, organismos subnacionales, asociaciones de gobiernos locales, etc. Se incluyen aquí a los organismos a cargo de los PTC y entidades de la seguridad social. El tercer nivel se da entre quienes tienen el rol de la implementación de los programas y proyectos a nivel local e interactúan directamente con la población objetivo, a lo que se suma en muchos casos la participación de privados, ONG y otros, todo lo cual en muchos casos multiplica la cantidad de actores. Cobran relevancia aquí los instrumentos de selección y registros beneficiarios y las experiencias de atención coordinada, como son las de ventanilla única, las que no necesariamente deben circunscribirse a los programas de protección social, sino al contrario, pueden abarcar servicios sociales de distinta índole con los que su tratamiento conjunto es fuente de sinergias en efectividad y/o eficiencia.

Así, es clave que la coordinación se dé a todo nivel. La articulación técnica no es viable sin apoyo de las autoridades políticas a cargo de los sectores e instituciones involucrados, ni la articulación política será efectiva si no se generan los espacios de colaboración a nivel técnico y operacional, donde se requiere adaptar distintas lógicas y culturas de trabajo para compartir información y conocimientos que permitan alcanzar las metas comunes (Cecchini y Martínez, 2010).

³⁰ Entre las razones expuestas, Repetto (2010) menciona el incentivo que genera entre distintos niveles de la administración el que se trate de intervenciones con alta valoración política por parte de los estratos superiores (i.e. Presidencia, Ministerio de Economía, Hacienda o Finanzas). También, el hecho de que, a pesar de ser importantes en visibilidad y cobertura, no necesitan involucrar al conjunto de intervenciones de cada sector. Por último, el que en general los PTC cuentan con recursos propios y reglas de operación relativamente bien definidas para el fomento de la articulación entre diversas instancias.

C. Los PTC y la lógica intersectorial

En el marco de la protección social, los PTC han pasado a tener un rol central como puerta de entrada a sistemas integrales y como ente articulador a nivel técnico y operativo, posibilitando un trabajo conjunto de distintos programas sociales a nivel local y convirtiéndose en un canal de comunicación entre la demanda y la oferta.

Los PTC –y la protección social en general– se construyen sobre lógicas que son intersectoriales por naturaleza. Al incorporar transferencias sujetas al cumplimiento de corresponsabilidades en diversas dimensiones –típicamente, salud y educación, estos programas requieren de integración tanto en función de la oferta de programas y políticas, como por el lado de la demanda de estas por parte de familias, personas y comunidades. Por el lado de la oferta, se entremezclan un eje de integración horizontal –en cuanto a las instituciones que participan de cada una de las políticas consideradas, como vertical –en relación a los niveles administrativos que deben conjugarse entre estados, departamentos, provincias y municipios. Por el lado de la demanda, los PTC deben responder transversalmente a los diversos grupos vulnerables –en función de su vínculo con el mercado del trabajo, etnia, género, etc., así como longitudinalmente, generando respuestas que consideren el ciclo de vida de las personas (Cecchini y Martínez, 2010).

Tales requerimientos demandan de instancias de coordinación técnica compleja. Así, por ejemplo, en el caso del sistema Chile Solidario, la Secretaría Ejecutiva ha sido la responsable de articular las instituciones que entregan las prestaciones sociales y asegurar su funcionamiento en red, generar recursos específicos para las necesidades pendientes, y velar por la gestión de la información. En el caso del PTC Solidaridad de República Dominicana, el Comité de Coordinación Intersectorial (CCS), integrado por los ministerios de Salud, Educación y Hacienda, el Seguro Nacional de Salud, el programa Solidaridad y la Dirección Técnica del Gabinete Social, busca mejorar la adecuación entre la demanda y la oferta de servicios a nivel central y local (Gámez, 2010). A partir del trabajo de este Comité, se han establecido objetivos comunes en materia de salud, educación y nutrición, de manera de optimizar el rol de este PTC para fortalecer los planes sectoriales, así como se han identificado las brechas de cobertura a nivel local, buscando enlazarlas con los mecanismos de asignación presupuestaria para ampliar la oferta (“candados presupuestarios”).

V. Características y desenlaces laborales de los programas de transferencias con corresponsabilidad

A. Instrumentos de los PTC para promover el empleo para grupos vulnerables

Como se mencionó en el capítulo III, los programas de transferencias con corresponsabilidad han incorporado crecientemente componentes de empleo para sus beneficiarios. La lógica detrás de esta acción es la de establecer estrategias de egreso sustentables para los beneficiarios de los programas, a través de acciones que promuevan un aumento de las capacidades de las familias y el mejor aprovechamiento de las oportunidades de generación de ingresos autónomos (Britto, 2006). Para esto se aprovecha la capacidad instalada que tienen los programas para articular acciones en las comunidades y familias vulnerables, y para promover su transición y acceso desde y hacia los servicios y políticas sociales pre-existentes. En grados diversos, según los énfasis que pone cada programa, se ha intentado combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida, con “medidas de activación” (Farné, 2009) tendientes a mejorar las condiciones de empleo actuales y de empleabilidad futura de sus beneficiarios. Surge, así, la pregunta por el rol que cumplen estos programas en la inserción laboral de las personas viviendo en situación de pobreza y vulnerabilidad, y la medida en que estos pueden contribuir a los principios normativos del trabajo decente y un enfoque de derechos.

Los principales instrumentos que han sido utilizados en conexión con los PTC han sido políticas activas del mercado laboral, esto es, “intervenciones en el mercado

laboral, destinadas a combatir el desempleo y a mejorar los ingresos de los trabajadores” (CEPAL, 2008b). Entre los instrumentos incorporados se encuentran la generación directa o indirecta de empleo, la formación para el trabajo, los servicios de empleo e intermediación laboral y el fomento del autoempleo y la microempresa (CEPAL, 2008b). Adicionalmente, se añade un quinto instrumento, la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria, dado que la carencia de capital cultural constituye un obstáculo central para la inserción laboral de los grupos vulnerables y el aprovechamiento de las oportunidades a través del resto de las intervenciones mencionadas (Weller, 2009).

El componente laboral está desigualmente presente en los PTC de la región, logrando fortalecer una mirada intersectorial particularmente en aquellos casos en que se han creado nuevos programas cuyo perfil de beneficiarios coinciden con las características de quienes reciben transferencias con corresponsabilidad, o bien, donde ha sido posible facilitar el vínculo de los beneficiarios de los PTC con otros programas ya existentes en la oferta pública en materia laboral. Ejemplo de lo primero se puede hallar en el caso de Ecuador con el Crédito Productivo Solidario, cuyos principales beneficiarios son quienes reciben el Bono de Desarrollo Humano, aunque también se encuentra abierto a personas que no lo reciben pero que igualmente están en una situación de pobreza. En el segundo caso, pueden mencionarse las experiencias de la Red Juntos en Colombia y especialmente de Chile Solidario, que ofrecen el acceso a una serie de programas operados por diversas agencias gubernamentales y no gubernamentales (véase cuadro 4). También puede mencionarse el caso de *Bolsa Família* a través de los denominados “programas complementarios” como *Proximo Passo* establecido en base a un programa de formación laboral e intermediación del Ministerio del Trabajo (*Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família, Planseq*), pero adaptado para atender a las familias de *Bolsa Família*.

En otros casos, los componentes de empleo se han añadido directamente como parte de la batería de prestaciones que ofrecen los PTC, pudiendo tener como destinatarios al conjunto de la población meta, o a ciertas categorías de población específicas dentro de esta. Entre las experiencias se encuentra la de México con el componente “Jóvenes con oportunidades” del programa Oportunidades, y también los programas DI-mujer y Bono juvenil (DI-familia) asociados al PRAF de Honduras, que apuntan a atender a mujeres dueñas de casa y jóvenes, respectivamente. En la medida que estas acciones tienden a aumentar la complejidad de los programas y a cargarlos con intervenciones que no siempre son de la competencia de los ministerios donde estos están alojados, la articulación sectorial puede encontrar mayores dificultades³¹.

A continuación se describen con mayor detenimiento las características generales que adquieren las formas de vínculo que existen entre los PTC y las políticas activas de mercado del trabajo en la región (véase cuadro 4).

³¹ En el anexo se revisan en detalle los casos de Argentina, Brasil y Chile y cómo los respectivos programas que implementan estos países han incorporado el componente laboral.

CUADRO 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PTC QUE INCLUYEN MECANISMOS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE GRUPOS VULNERABLES, 2010

País	Programa	Oferta de empleo (empleabilidad)		Demanda de empleo			
		Nivelación de estudios y deserción escolar	Capacitación técnica y profesional	Apoyo al trabajo independiente	Servicios de intermediación laboral	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Argentina	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados		Sí (Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)) ^a		Sí (Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)) ^a	Sí	
	Familias por la Inclusión Social	Sí	Sí	Sí (Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra") ^a			
Brasil	Bolsa Família *	Sí (Brasil Alfabetizado) ^a	Sí (Próximo Passo) ^a	Sí (Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF B)) ^a	Sí (Próximo Passo) ^a		
			Sí (Programa de Qualificação Profissional Continuada (Acreditar)) ^a	Sí (Crediamigo e Agroamigo) ^a	Sí (Programa de Qualificação Profissional Continuada (Acreditar)) ^a		
				Sí (Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado) ^a			
Chile	Chile Solidario	Sí (Subsidio pro-retención)	Sí (Programa desarrollo de competencias laborales mujeres Chile Solidario) ^a	Sí (Programa de apoyo a la producción familiar para el autoconsumo) ^a	Sí (Programa de apoyo al empleo sistema Chile Solidario y Preparación para el trabajo) ^a		- Programa bonificación a la contratación de mano de obra ^a
			Sí (Programa de apoyo al empleo sistema Chile Solidario y Preparación para el trabajo) ^a	Sí (Programa generación micro-emprendimiento indígena urbano) ^a	Sí (Programa apoyo a la empleabilidad juvenil) ^a		
				Sí (Programa de apoyo al micro-emprendimiento (PAME) y Emprande Más) ^a			
			Sí (Programa apoyo a la empleabilidad juvenil) ^a				

CUADRO 4 (continúa)

CUADRO 4 (conclusión)

País	Programa	Oferta de empleo (empleabilidad)		Demanda de empleo			
		Nivelación de estudios y deserción escolar	Capacitación técnica y profesional	Apoyo al trabajo independiente	Servicios de intermediación laboral	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Colombia	Familias en Acción ^a			Sí ^b	Sí ^b		
Costa Rica	Avancemos	Sí					
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano ^a			Sí (Programa de Crédito Productivo Solidario)			
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales		Sí	Sí			
Honduras	PRAF			Sí (Bono Desarrollo Integral de la mujer)			
				Sí (Bono juvenil)			
México	Oportunidades			Sí (Jóvenes con Oportunidades)			
Panamá	Red de Oportunidades		Sí				
Paraguay	Abrazo ^a		Sí (Bansocial)	Sí (Bansocial)			
Trinidad y Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)		Sí ^c	Sí ^c	Sí		

Fuente: Elaboración propia sobre la Base de datos de Programas Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

^a Programa complementario.

^b A través de Red Juntos.

^c Adicionalmente se puede acceder al programa Micro Enterprise and Training Grant (MEG).

B. Instrumentos que actúan sobre la oferta de trabajo

Un primer conjunto de instrumentos que incorporan los PTC de la región está orientado a mejorar las condiciones de empleabilidad de los grupos vulnerables, esto es, instrumentos que actúan directamente para mejorar la oferta de trabajo.

1. Capacitación y formación profesional

Las acciones de capacitación y formación profesional apuntan a mejorar e incrementar los activos que poseen las personas y familias vulnerables a través del mejoramiento de sus conocimientos y capacidades (Weller, 2009). La capacitación y la formación profesional generan el más amplio consenso entre los distintos actores, ya que se reconoce su impacto tanto en la productividad como en la estabilidad laboral, favoreciendo trayectorias laborales ascendentes y el logro de mayores salarios (CEPAL, 2008a).

Entre las acciones realizadas se puede mencionar las de capacitación tradicional, que apuntan al desarrollo y aprendizaje de conocimientos para realizar un oficio, así como la capacitación por competencias, que consiste más bien en el desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio (CEPAL, 2008b). En este último grupo destaca el caso de TCCTP de Trinidad y Tobago que prevé la asistencia de sus beneficiarios a cursos de “habilidades para la vida” que incluyen charlas sobre manejo de ira (*anger management*) y otras habilidades sociales. Distintas evaluaciones muestran los beneficios de complementar las capacitaciones con un componente práctico además del desarrollo de competencias básicas, sociales y transversales (Weller, 2009).

En Argentina, la mitigación de la situación de crisis que se generó a fines de 2001 puso en el tapete la necesidad de generar soluciones de política de largo plazo (véase anexo). En este contexto, observando el perfil de los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados —que en 2002 unificó los distintos programas de empleo de emergencia— se concluyó que estos podían ordenarse en tres grupos según sus probabilidades de “empleabilidad” (historias laborales, características actuales en términos de su capital educativo, tramo de edad, etc.), estableciéndose soluciones de política diferenciadas para los tres grupos. Para quienes se encontraban en una mejor situación (personas jóvenes, con nivel educativo medio-alto, y alguna calificación laboral), se diseñó el “Seguro de Capacitación y Empleo” (SCyE) que tiene el objetivo de ofrecerles apoyo en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. A quienes se estimó que tenían mayores dificultades, pero que contaban igualmente con posibilidades de reinserción (personas adultas jóvenes y de edades más avanzadas con bajo capital educativo y sin calificación), se les consideró para acceder al seguro con énfasis en las acciones de capacitación para el trabajo. El resto de la población beneficiaria fue derivada a programas de tipo no contributivo.

En Brasil, una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), el gobierno federal implementó un plan nacional de calificación e inserción profesional (*Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família, PlanSeQ*), denominado *Proximo Passo* (véase anexo). Este busca estimular la articulación entre los sectores de trabajo y protección social no contributiva, en los ámbitos federal, estatal y municipal. Se enmarca en el Programa de Aceleración del

Crecimiento (PAC), iniciado en 2007, compuesto por inversiones del gobierno federal en infraestructura y medidas económicas destinadas a estimular la inversión privada en áreas consideradas fundamentales para la economía brasileña. Los requisitos para participar son: i) ser miembro de una familia beneficiaria del programa *Bolsa Família*; ii) ser mayor de 18 años; y iii) haber completado a lo menos el 4º año de enseñanza fundamental. Las familias que cuentan con miembros con este perfil, reciben una carta invitándolas a escoger a uno de ellos para que se inscriban en uno de los cursos ofrecidos. La participación en *Proximo Passo* no es obligatoria ni es tampoco una de las condiciones exigidas por el programa *Bolsa Família*. Se incentiva la participación de mujeres para estimular su inserción productiva, para lo cual tienen asegurado un 30% de las vacantes como mínimo. Los cursos son gratuitos y los participantes reciben apoyo económico para cubrir costos de transporte así como almuerzo. Durante el transcurso de los cursos se concretan contrataciones para llenar las vacantes disponibles. Los egresados que no sean contratados en esa etapa, ingresan al Sistema de Gestión de Acciones de Empleo (SIGAE) del MTE, que cruza información relativa a la demanda de los empleadores y la oferta disponible según niveles de calificación.

Los beneficiarios de Chile Solidario pueden acceder a programas que se concentran en la habilitación laboral³² de sus beneficiarios a través de un proceso de inserción laboral, capacitación en el oficio, seguimiento y acompañamiento. En estos programas, las municipalidades adquieren un rol relevante a través de las Oficinas Municipales de Inserción Laboral (OMIL) (véase anexo). Estas oficinas están encargadas de gestionar servicios de intermediación laboral en el nivel local, conectando la oferta de empleo (especialmente, en el marco de empleos de emergencia) con la potencial demanda entre los grupos pobres y vulnerables. Destaca también el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP) de la Subsecretaría del Trabajo que incluye tanto acciones de formación propiamente tal, así como talleres de competencias para el trabajo con enfoque de género, y que cubren ámbitos como la alfabetización digital, seguridad en el trabajo, derechos del trabajador, entre otros (Profocap, 2010). El Fondo de Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) se orienta a fortalecer el sistema de protección social. Dentro de sus acciones en materia laboral, se cuentan el Programa de Preparación para el Trabajo, el cual ofrece cursos y talleres de capacitación para fortalecer las habilidades laborales de los beneficiarios con miras a su inserción laboral, y el programa de Empleabilidad Juvenil, que busca fortalecer las capacidades de los jóvenes entre 18 y 24 años, contemplando actividades de formación y capacitación en el marco de la elaboración de un “Plan de Inserción Laboral” individual. Finalmente, a través del Convenio entre la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (Prodemu) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) del Ministerio de Agricultura, existe un programa específico de capacitación a mujeres beneficiarias de Chile Solidario, el cual busca formar competencias laborales técnicas y de formación general. Las mujeres capacitadas son posteriormente conectadas con otros instrumentos de inserción laboral del sistema (Chile Solidario, 2010).

La evidencia indica que los programas de capacitación y formación profesional alcanzan mayores niveles de efectividad cuando son acompañados por una ayuda económica que les permite a los beneficiarios cubrir ciertos costos de transacción,

³² La habilitación sociolaboral consiste en trabajar con el individuo en definir una trayectoria laboral, sus objetivos y la ayuda requerida para la inserción en un empleo dependiente, con un seguimiento y acompañamiento intensivo.

como pueden ser el transporte o la alimentación (Weller, 2009). En esta línea, el programa Familias por la Inclusión Social de Argentina ofrecía a sus beneficiarios, además de una transferencia según el número de integrantes de las familias, otra voluntaria para aquellos miembros adultos que quisieran acceder a programas de capacitación y/o terminación de estudios dictados por organizaciones no gubernamentales acreditadas. Según las cifras entregadas por el Ministerio de Desarrollo Social (2009), esta beca fue utilizada casi exclusivamente por mujeres (90%), y más de la mitad de los beneficiarios tenía entre 30 y 45 años.

En relación a esto último, se ha puesto de relieve la necesidad de que los programas de capacitación y formación para el empleo incorporen modalidades que faciliten, de manera especial, la asistencia de las mujeres y que promuevan la conciliación del trabajo y cuidado bajo una lógica de corresponsabilidades. Este es un punto particularmente sensible para los PTC, ya que, como se comentó en el capítulo III, estos han recibido diversas críticas por incrementar las responsabilidades de cuidado de las mujeres al considerarlas como las primeras encargadas del cumplimiento de los requerimientos de estos programas (González de la Rocha, 2008; Molyneux, 2006). Sin estrategias activas en este campo, puede aumentar el riesgo de la deserción o de una participación solo parcial en las actividades del programa por parte de este grupo (Weller, 2009: 50).

Otra conclusión importante es la necesidad de diversificar la oferta de capacitación. En ello vale distinguir entre la capacitación de personas ya ocupadas o con mayores vínculos con el empleo formal, que requiere apuntar a mejorar su productividad y/o especialización, y la capacitación de personas cesantes, que apunta a mejorar sus condiciones de inserción laboral y a su re-capacitación. Del mismo modo, resulta necesario distinguir entre la capacitación continua para quienes ya se encuentran en el mercado del trabajo, versus aquella dirigida a quien entra por primera vez. En estos casos existe además la necesidad de incluir en las capacitaciones elementos de orientación vocacional.

Las evaluaciones disponibles para este tipo de programas muestran efectos positivos en el aumento de los ingresos y de las probabilidades de encontrar empleo, reduciendo la duración del desempleo. Sin embargo, hay una serie de elementos a considerar respecto de estos resultados positivos. En primer lugar, parece existir una coincidencia en que los efectos favorables están estrechamente relacionados con la actividad económica general y el momento del ciclo, de modo que en períodos recesivos sus efectos tienden a desaparecer (Nekby, 2008; Farné, 2009). Por otro lado, se ha mencionado que los programas de formación pueden resultar muy costosos y no funcionar para todo el mundo. Quienes mayores beneficios derivan de ellos parecen ser las mujeres adultas (Farné, 2009) y los jóvenes (Nekby, 2008). Adicionalmente, se ha resaltado la importancia de que estos programas se realicen a pequeña escala de modo de lograr la colaboración con los empresarios locales que implementen sistemas de certificaciones para las calificaciones obtenidas y que se incluyan componentes de práctica en la empresa (Farné, 2009).

2. Nivelación de estudios y deserción escolar

Los niveles de educación alcanzados constituyen un indicador clave para entender la vulnerabilidad laboral (Weller, 2009). En relación a ello, las acciones encaminadas a impedir la deserción escolar o a promover la terminación de estudios resultan cruciales. En efecto, las evaluaciones muestran que el éxito de los programas de capacitación tiene un límite asociado a la calidad de la educación básica recibida: mientras mejor haya sido la calidad de la educación primaria y secundaria, mayor es el aprovechamiento que los beneficiarios hacen de las capacitaciones (ibid: 51). Relativo a ello, cabe destacar que uno de los pilares comunes a los PTC es el fomento de la asistencia escolar —especialmente de la educación primaria— a través de la utilización de la transferencia de ingresos como incentivo.

Es importante en este contexto citar una investigación reciente de los resultados de largo plazo de *welfare to work* en Estados Unidos que indica que los programas que hicieron uso extensivo de una educación y capacitación enfocada y modular, y que facilitaron calificaciones formales más allá de la educación básica tuvieron mayor éxito en colocar trabajadores con mejores sueldos (Poppe, et al 2004). Sin embargo, la misma investigación resalta que no se pueden compensar los déficits en educación y capital humano derivado de una pobreza y marginación estructural e intergeneracional con unos cursos de capacitación de unas semanas. Los esfuerzos que rindieron beneficios significativos y duraderos generalmente invirtieron tiempo y fondos para ofrecer educación básica y modular, capacitación y acompañamiento a lo largo de algunos años —tanto antes como después de lograr el primer empleo.

En nivelación de estudios, destaca en la región el caso de *Bolsa Família* que ofrece a sus beneficiarios la posibilidad de acceder al programa Brasil Alfabetizado destinado a personas analfabetas mayores de 15 años, que opera el Ministerio de Educación. De hecho, bajo el alero de la Constitución de 1988, a comienzos de los noventa en el Distrito Federal y en diversos municipios en Brasil aparecieron los primeros programas de transferencias de ingresos para familias pobres con hijos en edad escolar³³. Estos programas compartían ciertas características comunes: se trataba de programas de transferencias condicionados a la asistencia escolar de los niños y niñas, y en algunos casos también a la asistencia de los padres desempleados a cursos de capacitación y programas de empleo (Godoy, 2004). La creación de *Bolsa Escola* en 2001 y posteriormente la unificación de los programas de transferencias sectoriales en *Bolsa Família* en 2003 marcan la consolidación a nivel nacional de los programas de transferencias de ingresos focalizados y condicionados a elementos de capital humano en Brasil.

Por otro lado, el sistema Chile Solidario se encarga de fijar las reglas y procedimientos necesarios para la incorporación de beneficiarios a los programas y servicios públicos en materia educacional. El programa vela porque la oferta cubra la demanda incremental a través de la gestión de convenios interinstitucionales y el traspaso de fondos³⁴, mientras que a través del programa Puente se entrega a los

³³ Los principales programas fueron el del Distrito Federal de Brasilia (1995), y los de las municipalidades de Campinas (1995), Belo Horizonte (1997), Vitória (1997) y Recife (1997). Según Godoy (2004) entre 1995 y 2001, año que se implementa el primero de estos programas de nivel nacional (*Bolsa Escola*), habrían surgido programas similares en siete estados del país, que incluían 10 de las 27 capitales y más de 200 municipios de distintas filiaciones políticas.

³⁴ La gestión intersectorial requirió de importantes cambios a nivel institucional y en ámbitos como la manera de asignar los recursos a los sectores, la coordinación entre los mismos y entre los diversos niveles administrativos, así como un importante grado de

beneficiarios la información y las competencias básicas para el aprovechamiento de los programas y subsidios. En este contexto, uno de los componentes de Chile Solidario está radicado en la organización de la oferta sectorial en torno al cumplimiento de que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar. Prevé transferencias monetarias tendientes a la retención de los jóvenes en los últimos años de la educación secundaria. También en este caso se ha considerado el acceso de los beneficiarios a programas de nivelación de estudios.

En Argentina, el programa Familias por la Inclusión Social adscrito al Ministerio de Desarrollo Social constituye un programa de transferencias condicionadas de ingresos a familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social con niños/as menores de edad o discapacitados. Se trata básicamente de familias en situación de pobreza estructural con jefaturas femeninas y menores de edad a cargo. La transferencia monetaria comienza para familias con dos hijos, y crece por cada hijo adicional, hasta un máximo para familias con seis hijos. Para recibirlas, las madres deben realizar actividades de contraprestación ligadas a la asistencia escolar y controles médicos de los niños³⁵.

C. Instrumentos que actúan sobre la demanda de trabajo

Un segundo conjunto de instrumentos es aquel destinado a mejorar la demanda laboral y/o generar vínculos con potenciales empleadores.

1. Generación de empleo directo

La generación de empleo directo se refiere a la expansión de la demanda de trabajo a través de planes de empleo de emergencia y/o planes de desarrollo departamental, regional y municipal que operan ofreciendo puestos de trabajo temporales. Estos planes están frecuentemente limitados a los jefes de hogar, y utilizan el bajo nivel de las remuneraciones como mecanismo de autoselección.

En Argentina, el plan Jefas y Jefes ofrecía componentes de empleo a familias con jefes de hogar desempleados, con hijos/as menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad a cargo y/o mujeres embarazadas. Estaban explícitamente excluidas las familias que participaran en otros programas de empleo o capacitación de cualquier nivel administrativo (nacional, provincial o municipal) o que percibieran otros beneficios de la seguridad social y pensiones no contributivas. El programa otorgaba la posibilidad de que fueran los propios hogares quienes eligieran si el beneficiario sería el hombre o la mujer. El plan exigía que el jefe/a de hogar realizara al menos 20 horas semanales (entre cuatro y seis horas diarias) de alguna de las actividades de empleo previstas por el programa. Se esperaba que esta exigencia de contraprestaciones actuara como una forma de auto-focalización de manera de alcanzar a las personas con mayor necesidad de ayuda. La inserción laboral se realizaba a través de las Oficinas de Empleo Municipales y de la Red de Servicios de Empleo. Estas instancias ofrecen orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado, servicios de formación básica y profesional, participación en actividades de entrenamiento para el trabajo y

descentralización y de fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales (FOSIS, 2004a).

³⁵ A fines de 2009, el gobierno argentino creó un nuevo programa de transferencias con corresponsabilidades, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), al cual se transfieren los beneficiarios del programa Familias por la Inclusión Social.

asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo. Adicionalmente, para reforzar la relación de los beneficiarios con el mercado laboral, se estableció que el tiempo de permanencia en el programa fuera computado para la futura jubilación.

Un caso híbrido es el de Brasil, donde la creación del PlanSeQ - *Bolsa Família (Proximo passo)* se gestó en estrecha relación con el lanzamiento a inicios de 2007 del Programa de Aceleración del Crecimiento (*Programa de Aceleração do Crescimento, PAC*), consistente en una serie de medidas tomadas por el gobierno federal para mejorar la infraestructura y estimular la inversión privada en áreas consideradas fundamentales para el desarrollo de la economía del país (MDS y MTE, s/fa, s/fb). De este modo, el sector de construcción civil fue el primero en incorporarse al *Planseq - Bolsa Família*. Posteriormente se incluyó a este plan el programa *Minha Casa Minha Vida*, destinado a la ampliación y mejoramiento de las condiciones de vivienda de parte importante de la población brasileña. Por último, se sumó también al sector turismo con el objetivo de apuntalar la demanda de mano de obra que venía experimentando un importante incremento en los últimos años, y que esperaba seguir creciendo fuertemente producto de la realización de eventos deportivos como la Copa mundial de fútbol en 2014 y los Juegos Olímpicos en la ciudad de Rio de Janeiro en 2016 (MTur, s/f).

Las opciones de política pública giran en torno a cómo utilizar los recursos disponibles: si se quiere generar una mayor cantidad de empleos, pero de menor productividad y con remuneraciones más bajas, o bien se apunta a generar menos empleos pero de mayor productividad y con remuneraciones mayores (cf. BID, 2009). La elección depende en gran medida de la capacidad que se tenga de implementar los programas con rapidez. Por ejemplo, la implementación de programas intensivos en mano de obra para llevar adelante proyectos de obras públicas supone contar con una cartera de proyectos de inversión previamente aprobados y listos para su ejecución.

Estas intervenciones surgen muy ligadas a la coyuntura económica y las situaciones de crisis que generan un aumento repentino e importante del desempleo, lo que expresa la inexistencia de sistemas de protección social adecuados o manifiesta los problemas de cobertura y eficacia de estos, especialmente en su componente de regulación de las relaciones laborales y los seguros de desempleo (CEPAL, 2008b: 38). De este modo, en la medida que las políticas de protección social correspondientes no sean implementadas o corregidas, este tipo de programas plantea desafíos importantes de sustentabilidad. Se ha constatado en la región que muchas veces los programas de empleo de emergencia adquieren continuidad y tienden a institucionalizarse dados los problemas crónicos del mercado del trabajo para absorber los trabajadores expulsados durante el período de crisis, generando presión política para su mantenimiento en el tiempo (CEPAL, 2008b). Un problema recurrente es precisamente que estos programas empiezan muy tarde para enfrentar la coyuntura, prolongándose por períodos mayores (BID, 2009).

La configuración de una situación de este tipo constituye su principal debilidad, puesto que, si bien se ha reconocido su efectividad cuando se trata de solventar carencias de ingresos en el corto plazo (Weller, 2009: 56), se ha encontrado también que estos no necesariamente generan mejores condiciones de empleabilidad —o que incluso pueden afectarlas, por lo que la permanencia en ellos puede incluso ser contraproducente para un trabajador (BID, 2009; Nekby, 2008). En este sentido, cabe mencionar que tanto el plan Jefas y Jefes como el PANES (Plan de Atención Nacional a

la Emergencia Social) de Uruguay incluían componentes de terminación de estudios y capacitación. En el caso del PANES, por ejemplo, el componente Construyendo Rutas de Salida, que alcanzó a más de 16.000 jefes de hogar, incluía un programa socioeducativo y comunitario orientado a la generación de estrategias para salir de las diferentes situaciones de emergencia social, entre las que se encontraban la recuperación de la capacidad de lecto-escritura, capacitación y abordaje de la dimensión subjetiva, fomento de los derechos de ciudadanía y la autoestima, e incorporación de los beneficiarios en diversas actividades comunitarias.

2. Generación indirecta de empleo

La generación indirecta de empleo se refiere a la provisión pública de estímulos económicos a la contratación por parte de empresas privadas. Estos estímulos actúan como un subsidio que reduce los costos laborales no salariales (contribuciones a la seguridad social) o que cubren parte del salario. Los subsidios son ofrecidos por un tiempo limitado pero con la expectativa de que la relación laboral se mantenga más allá de la vigencia del subsidio (Farné, 2009).

En Chile, el sistema Chile Solidario utiliza incentivos para facilitar la inserción laboral, tanto para las empresas que emplean a los individuos, como para las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), que colocan a los individuos en puestos de trabajo. Una de estas intervenciones es la que se realiza a través del programa de Bonificación a la contratación de mano de obra, el que financia la contratación de trabajadores desempleados de familias atendidas por Chile Solidario (véase anexo). El bono es equivalente al 50% de un ingreso mínimo mensual y tiene una duración de entre uno a cuatro meses, renovables por dos meses adicionales, en el caso de los adultos; y de cuatro meses, renovables por el mismo tiempo, en el de los jóvenes. Adicionalmente, esta intervención financia los costos de capacitación laboral de cada trabajador contratado. Como parte de otros programas se combina una bonificación a la contratación como un porcentaje del ingreso mínimo mensual hasta un cierto número de meses con fondos para la capacitación.

Evaluaciones de experiencias en países desarrollados indican que esta modalidad es la que mejores resultados arroja en cuanto a la probabilidad de encontrar empleo (Nekby, 2008). Adicionalmente, se ha encontrado que estas estrategias pueden ser altamente efectivas para el caso de categorías específicas de trabajadores que presentan una dificultad crónica de inserción (desempleados de larga duración, mujeres jefe de hogar, trabajadores de bajos recursos y calificación, jóvenes, inmigrantes, etc.), como es el caso de los beneficiarios de los PTC.

Se ha insistido, por otro lado, en que estos subsidios al empleo son más efectivos cuando se combinan con otros componentes, como la capacitación (*on-the-job training*) y la asesoría en la búsqueda de un empleo (Farné, 2009; Nekby, 2008). Algunas de estas experiencias han sido probadas en Chile Solidario, donde se ofrece una bonificación ascendente al 50% del salario, además de un monto adicional para capacitación (optativo) y un bono mensual para transporte y alimentación. Este subsidio ha sido diseñado en dos modalidades, una para adultos y otra para jóvenes, y es operado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

Se ha planteado, no obstante, una serie de debilidades de estos programas. Ellas aluden básicamente a que la introducción de estos subsidios puede generar distorsiones sobre las decisiones de contratación de las empresas. Entre ellas se cuentan la percepción de que este es un subsidio permanente a su fuerza de trabajo, o que pueden promover la sustitución de personas ocupadas por contrataciones subsidiadas. Existe, además, el riesgo de “peso muerto”, esto es, que el subsidio haga que se contraten personas que se habrían contratado de todas maneras. Para evitar lo anterior se ha planteado la importancia de cuidar su diseño en aspectos como una adecuada focalización por categorías de trabajadores o sectores económicos (BID, 2009), y el monitoreo (Farné, 2009).

3. Apoyo al trabajo independiente

Se agrupan aquí las intervenciones encaminadas a fomentar el autoempleo y el micro-emprendimiento, en el entendido de que ello favorece el aumento de activos en los vulnerables, al mismo tiempo que amplía la estructura de oportunidades en el mercado laboral. En el contexto de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, las actividades de empleo por cuenta propia y micro-emprendimiento se relacionan estrechamente con la exclusión en el acceso a los mercados y a los recursos productivos, lo que hace que la temática asuma una cercanía particular con el análisis de los problemas que tiene el sector informal en la región (Tokman, 2008). Los principales instrumentos utilizados para fomentar el autoempleo y el microemprendimiento son el microcrédito y otros servicios no financieros ligados principalmente a la capacitación en temas como ahorro y finanzas, planificación económica, microempresa y liderazgo.

En Brasil, entre los denominados "programas complementarios" de *Bolsa Família* que comenzaron a surgir a partir de 2006, destacan los programas de microcrédito tanto a nivel federal como el *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado* del Ministerio del Trabajo y Empleo, y el *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar*, Pronaf, del Ministerio de Desarrollo Agrícola, como también a nivel estadual (*Agroamigo* y *Crediamigo* en la región del Noreste, a cargo del Banco do Nordeste). Resulta decidor para este último caso (*Crediamigo*), que buena parte de la demanda por estas soluciones de política provenga de hogares que ya desempeñan actividades de este tipo. Esto significa que las acciones ofrecidas deben ser capaces de distinguir entre las necesidades y requerimientos de los emprendimientos ya existentes, y el fomento a la creación de nuevas micro-empresas y desarrollos productivos.

En Chile, el programa de Apoyo al microemprendimiento es uno de los instrumentos del FOSIS, el cual entrega un subsidio financiero o capital semilla para la adquisición de insumos y compra de materiales necesarios para iniciar la actividad. Además, a través de cursos y talleres grupales el programa entrega capacitación en habilidades emprendedoras; comercialización y administración, y comprende un período de acompañamiento y apoyo técnico. Existe también una versión específica de este programa para el apoyo al micro-emprendimiento de personas pertenecientes a pueblos indígenas viviendo en áreas urbanas y beneficiarias de Chile Solidario, el cual es operado por FOSIS y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). El FOSIS también gestiona un programa de apoyo a las microempresas en funcionamiento, *Emprende Más*, al cual los beneficiarios de Chile Solidario tienen acceso preferencial.

Si bien ha sido uno de los elementos que más ha ayudado a potenciar la inserción laboral de las familias Chile Solidario, los microemprendimientos no han logrado convertirse en la ocupación principal del jefe/a de hogar, debido al bajo nivel de ingresos que generan, manteniéndose como actividades complementarias y/o de sobrevivencia cuando no se logra obtener un empleo asalariado. Los bajos retornos son causales de abandono de los proyectos, lo que muchas veces implica la venta de los activos adquiridos o su entrega para disposición y uso de la comunidad. Las familias tienden a valorar positivamente su experiencia de trabajo independiente y el inicio de actividades de emprendimiento, pero al egresar del Puente muestran inclinaciones más fuertes hacia los empleos formales, influidas por sus propias experiencias fallidas con el microemprendimiento durante el Puente (véase anexo).

El establecimiento de este tipo de políticas supone un reconocimiento al rol que juega el sector informal en la provisión de alternativas de generación de ingresos para la población con menores recursos, en la medida que el sector formal no es capaz de absorber al conjunto de la mano de obra (Ribas y Machado, 2008; Tokman, 2008). Debe considerarse que si bien estas políticas constituyen una importante alternativa para las familias vulnerables de aprovechar el capital disponible en el hogar –capital físico, tiempo, mano de obra, el que por sus características no es fácil de valorizar fuera del mismo, existe una relación entre pequeños emprendimientos, baja productividad y desprotección e inseguridad. De esta forma, es crucial considerar estrategias para generar oportunidades que permita formalizar las relaciones laborales que se generan en tales emprendimientos para permitirles generar alternativas de empleo y de condiciones de vida sustentables bajo el enfoque del trabajo decente y los derechos laborales. Para ello, resulta fundamental asegurar la universalidad del acceso a prestaciones de protección social que les permitan a las personas involucradas en estas actividades disminuir los riesgos socioeconómicos específicos a los que se ven expuestos, sin ver afectada su capacidad emprendedora.

Asimismo, incorporar activamente en las políticas de microemprendimiento para sectores pobres y vulnerables estrategias de formalización de sus emprendimientos (Tokman, 2008: 33), así como componentes de capacitación y formación, es un punto que destaca en esta reflexión. Parte importante del éxito de estos programas, especialmente de los nuevos emprendimientos, se juega en su componente no financiero, esto es, en las capacitaciones, y en especial, en la formación de determinadas habilidades de análisis de acceso a los mercados, el desarrollo de planes de negocio, aspectos de administración y contabilidad, y opciones de formalización y conocimiento legal. En todos estos aspectos, el acompañamiento temporal de las iniciativas es relevante. Puede mencionarse al respecto el caso de la Red de Oportunidades panameña, la que, junto a las capacitaciones de desarrollo productivo, incluye otras sesiones en temas como gestión y emprendimiento, y presupuesto y financiamiento, aunque se ha constatado que las últimas tienen una asistencia considerablemente menor que la primera (MIDES, 2008). Del mismo modo, el Crédito Productivo Solidario al que tienen acceso los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador cuenta con un componente de capacitación que incluye actividades relacionadas con desarrollo humano y derechos ciudadanos, gestión empresarial y desarrollo productivo, además del acompañamiento de las actividades micro empresariales. En ambos casos las intervenciones están alojadas en los programas y ministerios respectivos, lo que reduce la posibilidad de incorporar los saberes

específicos de los sectores involucrados (capacitación, producción, etc.) a la administración de los programas, al mismo tiempo que abre una venta de oportunidades para fortalecer la articulación intersectorial.

Vale a su vez tener en cuenta las condiciones de surgimiento de las actividades productivas, pues las preocupaciones y problemas que surgen son diversas según si estas actividades se deben a una elección de los hogares o si ellas nacen como una estrategia de supervivencia. En otras palabras, es necesario distinguir entre quienes encaran un negocio o actividad productiva por vocación de los que lo hacen por necesidad (Heller, 2010). Se ha recalcado, en este sentido, que los programas de fomento al micro-emprendimiento tienden a ser efectivos solo para la minoría de trabajadores que están interesados en empezar un negocio propio y, sobretudo, que dan mejores resultados cuando los beneficiarios son personas adultas, motivadas y con un relativo alto nivel educativo (Farné, 2009).

El panorama de la región muestra, sin embargo, que las mayores oleadas de emprendimiento han surgido en momentos de crisis (Heller, 2010), tratándose en general de estrategias de supervivencia, con baja capacidad para generar mejoramientos sistemáticos de la condición de vida de las personas (CEPAL, 2008b) aunque valiosas en la medida que constituyen una alternativa vital para quienes no tienen ninguna posibilidad de procurarse un empleo menos precario y con un mayor nivel de ingreso (Rodríguez y Alvarado, 2008: 70). En la medida que estas iniciativas de subsistencia sean entendidas bajo la idea de un “puente” (Ibíd.) hacia alternativas productivas más sustentables, la existencia de políticas de fomento al empleo independiente que incluyan una estrecha relación con políticas de protección social pueden constituir un instrumento importante en la promoción de actividades productivas permanentes e inscritas en relaciones laborales formales.

Un elemento importante en el debate sobre este tipo de políticas que no ha sido adecuadamente incorporado en las intervenciones mencionadas consiste en el componente de innovación, especialmente la innovación referida a los procesos productivos y la gestión de dichos procesos (el *cómo* producir) más que los referidos a los productos propiamente tal (el *qué* producir) (Heller, 2010; Rodríguez y Alvarado, 2008). Adicionalmente se ha puesto de relieve la importancia que tiene la asociatividad en el éxito y sustentabilidad de los nuevos proyectos productivos (Rodríguez y Alvarado, 2008: 70). Ambos elementos apuntan directamente a las sinergias que pueden generarse entre distintas agencias de gobierno y también con el sector privado.

Así, los programas de fomento del autoempleo debieran asumir un “enfoque multiservicio” (Weller, 2009), en que se cuente con una serie de intervenciones orientadas a aspectos particulares de la problemática y que actúen sobre los requerimientos específicos, ofreciendo, según cada caso, los paquetes de servicios más idóneos, pudiendo abarcar desde una intervención puntual para quitar una amenaza específica al éxito de un proyecto productivo, hasta el paquete completo que incluye toda la gama de servicios. En este contexto la robustez de las capacidades institucionales para llevar adelante las intervenciones en las distintas etapas y niveles es fundamental (Weller, 2009). Destaca, respecto a esto, la experiencia del Crédito Productivo Solidario en Ecuador y su componente de Asistencia Integral Especializada, orientado al mejoramiento de la oferta de servicios financieros —agilidad en los trámites, diversificación de productos micro financieros— con énfasis en los

requerimientos específicos de los ámbitos rural y urbano marginal donde se ubican en mayor medida los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (Programa de Protección Social, 2010).

4. Servicios de intermediación

Los servicios de intermediación laboral brindan información general sobre el mercado del trabajo. Actúan como vasos comunicantes, fomentando el acercamiento entre la oferta y la demanda por medio de la divulgación de información sobre plazas vacantes y buscadores de empleo, y apoyando la elaboración de estrategias de inserción laboral, lo que permite un mejor aprovechamiento de la estructura de oportunidades del mercado laboral (CEPAL, 2008b). Un ejemplo de la incorporación de estas acciones lo muestra el TCCTP de Trinidad y Tobago que exige a los jefes de hogar de las familias beneficiarias estar inscritas en la agencia de empleo respectiva.

La experiencia de los países de la región, así como de países desarrollados, muestra la importancia del acompañamiento asociado a este instrumento. Tal como se mencionó arriba, el programa de Empleabilidad Juvenil, al cual pueden acceder los beneficiarios del sistema Chile Solidario, considera la elaboración de planes individuales de inserción laboral, para lo cual los jóvenes cuentan con un acompañamiento permanente tanto en el componente de formación para el trabajo, como en el de derivación efectiva y seguimiento. Asimismo, el programa de Bonificación a la contratación de mano de obra, tanto en su modalidad de trabajo con adultos (mayores de 30 años), como con jóvenes (entre 18 y 29 años), brinda servicios de intermediación a través de las Oficinas Municipales de Inserción Laboral (OMIL). Las OMIL facilitan la inserción laboral de estas personas, recibiendo \$70.000 (US\$140) por cada beneficiario/a habilitado/a y un bono de CH\$ 20.000 (US\$ 40) si la persona permanece un mínimo de cuatro meses en el puesto de trabajo.

La inscripción en la OMIL es alta y las redes institucionales son una estrategia relevante para la vinculación de las familias más pobres con el mercado del trabajo. Pero ello no evita que las familias sigan teniendo problemas para encontrar trabajos estables. El principal problema es que los empleos ofrecidos siguen siendo inadecuados para el perfil e historia laboral de los beneficiarios de Chile Solidario. Existe una escasa vinculación con el sector privado, las instancias responsables no trabajan con organismos privados, perdiéndose la conexión entre la oferta y la demanda laboral. Esta situación se ve agravada por la falta de recursos humanos y financieros con que cuentan las OMIL. El incentivo a la colocación ha sido poco eficaz ya que muchas veces se retrasa o sencillamente no llega a la OMIL. Tampoco hay período de seguimiento y evaluación de la situación laboral de los beneficiarios posterior a la duración del subsidio, ni tampoco contempla evaluar elementos clave del éxito del programa como la tasa de deserción. Adicionalmente los trabajos a los que logran acceder son empleos de baja calidad. En el caso de las mujeres, esto se ve agravado por cuanto sus fases del ciclo de vida familiar y la demanda de cuidado asociada a cada etapa terminan siendo determinantes de sus posibilidades de inserción exitosa en empleos formales.

En Estados Unidos, la experiencia del programa *Project Match* de Chicago, ha mostrado que el acompañamiento al proceso de inserción laboral es fundamental, pese a que, para conseguir su sustentabilidad, los beneficiarios pueden requerirlo hasta por nueve ó 10 años. Por otra parte, en el caso del programa *Opportunity NYC/Family*

Rewards, se ha constatado que ante la ausencia de un componente de apoyo socioasistencial (o de acompañamiento), incorporar corresponsabilidades asociadas a la capacitación y trabajo no siempre logra mejorar la inserción laboral de los beneficiarios (véase recuadro 2). Este programa estableció recompensas para los padres que participan en actividades de capacitación reconocidas y que trabajan por lo menos 10 horas semanales, sin embargo los resultados mostraron que, en un período de crisis, la participación en cursos de formación fue baja y el aumento del empleo se concentró en el sector informal, lo cual presenta las complejidades descritas en la sección anterior.

Si bien este tipo de programas tienen el atractivo de su bajo costo, pierden efectividad en períodos de recesión cuando las empresas no están dispuestas a contratar (Farné, 2009). Además, dadas las características socioculturales de la región, una gran proporción de las contrataciones continúa realizándose por medios informales, esto es, contactos y recomendaciones personales, lo que debilita la eficiencia de estos servicios y contribuye a profundizar la segmentación en el mercado de trabajo (CEPAL, 2008b: 42).

De este modo, para adecuarlos a las necesidades de la región se requeriría que pasaran gradualmente desde la mera intermediación hacia la conformación de centros que apoyen la inserción laboral productiva incluyendo diversos tipos de intervenciones de manera más integral (Weller, 2009: 56). Al respecto Farné (2009) propone que estos servicios se transformen en especies de “ventanillas únicas” que permitan el acceso de los trabajadores vulnerables a las demás intervenciones (generación de empleo, formación y capacitación, microemprendimiento, etc.) según las necesidades específicas de quienes acuden a solicitar los servicios.

Subsisten una serie de desafíos en relación al mejoramiento de los procedimientos propios de la intermediación. Por una parte, se hace imprescindible fomentar el desarrollo de las competencias y capital humano de la oferta de trabajo, así como la implementación de mecanismos de evaluación pertinentes de estas iniciativas. Por otra parte, existen cuestiones centrales que abordar asociadas a la adecuada regulación del mercado del trabajo, el estímulo a la formalización de las relaciones laborales y la adecuada provisión de protección social para los trabajadores tanto formales como informales. Asociado a la anterior, emerge la necesidad de implementar programas que fomenten el compartir la carga de trabajo no remunerada entre hombres y mujeres, o bien generar sistemas de cuidado que faciliten la inserción laboral de las mujeres, como elementos centrales de un sistema de protección social.

RECUADRO 2
OPPORTUNITY NYC/FAMILY REWARDS
PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS DE LA CIUDAD DE NUEVA YORK

Inspirado en el programa Oportunidades de México, el Alcalde de la Ciudad de Nueva York lanzó en 2007 el Programa *Opportunity NYC/Family Rewards*. Concebido como una actividad piloto de tres años de duración, el proyecto se aplicó hasta su conclusión en agosto de 2010 en seis vecindarios del Bronx, Brooklyn y Manhattan. El propósito de esta intervención era contribuir a la disminución inmediata de la pobreza entre los grupos más pobres de la ciudad, a través de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de acciones e inversiones destinadas a aumentar el capital humano de los niños a fin de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

La selección de los vecindarios se basó en una focalización geográfica por medio de la cual se identificaron las zonas de mayor prevalencia de la pobreza. En los seis vecindarios la tasa de pobreza se situaba entre el 35% y 40%, comparada con un 18% correspondiente al total de la Ciudad de Nueva York. La tasa de desempleo promediaba 19% en los vecindarios mientras que para la Ciudad en su conjunto era de 5%. La focalización a nivel familiar contempló familias con ingresos equivalentes o inferiores a 130% del nivel de pobreza establecido por el gobierno federal. Además, para ser elegibles las familias deben tener por lo menos un niño cursando el cuarto, séptimo o noveno año escolar. Postularon al programa 4.800 familias elegibles, las que fueron distribuidas aleatoriamente en un grupo control y un grupo de intervención.

Las 2.400 familias participantes en el programa podían recibir, durante los tres años de duración del proyecto, hasta 22 “recompensas monetarias” siempre que cumplieran con un conjunto de condiciones en tres ámbitos: educación de los hijos; salud preventiva para padres e hijos; y capacitación laboral para los padres. El valor de los incentivos oscilaba entre US\$ 20 y US\$ 600.

Entre las diferencias más destacables entre este programa y la mayoría de los PTC de América Latina y el Caribe, se cuentan: 1) no es el programa central de combate a la pobreza, sino que un complemento a los principales programas a nivel federal, estatal y local; 2) se concibe solo como un programa de incentivos, no brinda ningún tipo de apoyo socioasistencial a las familias participantes; 3) en la dimensión educativa, mide resultados de aprendizaje y no solo asistencia escolar; 4) incorpora un componente de incentivos laborales; y 5) cuenta con un diseño experimental con distribución aleatoria en grupos de control e intervención. En marzo de 2010 se presentó la primera evaluación de los resultados de los dos primeros años de ejecución del programa.

Los resultados de la evaluación indican que la mayoría de las familias participantes cumplieron con las condiciones y obtuvieron recompensas por un monto promedio de US\$6.000 durante los dos años. Comparado con el grupo control, las familias del programa presentan los siguientes resultados: 1) reducción de la pobreza y el hambre y de ciertas carencias en vivienda y salud; 2) aumento del ahorro y mayor probabilidad de contar con cuentas bancarias; 3) no mejoran los resultados del desempeño escolar entre los estudiantes más jóvenes, pero aumenta la asistencia escolar y mejoran los resultados en las pruebas estandarizadas entre los alumnos más preparados de los cursos superiores de la enseñanza media; 4) aumento leve en la recepción de cuidados de salud; 5) aumento substancial de cuidado dental preventivo; 6) aumento del empleo en el sector informal (empleos no cubiertos por el seguro de desempleo) pero reducción en el sector formal.

En cuanto a las recompensas relacionadas al trabajo y capacitación, estas se distribuían de la siguiente forma: la condición para recibir una recompensa por trabajo, era que el participante trabajara por lo menos 30 horas semanales durante seis de cada ocho semanas. Los padres y madres que trabajaban este mínimo recibían US\$300 cada dos meses, lo que equivale a US\$1.800 por año. Se esperaba que la recompensa fuera un estímulo para conseguir trabajo ya que combinada con un salario, aumentaba significativamente los ingresos. Por ejemplo, una madre que trabajaba 40 horas semanales con un salario de US\$8 por hora, lo aumentaba a US\$8,90 por hora al sumar la recompensa laboral, lo que representaba un incremento de 11% de su salario neto.

Con el propósito de contribuir a la adquisición de conocimientos y habilidades que faciliten la obtención de empleos de mayor calidad y remuneración, el programa estableció recompensas para los padres que participaban en actividades de capacitación reconocidas y que trabajaban por lo menos 10 horas semanales. Este último requisito para evitar que la recompensa fuera un incentivo para seguir desempleado o abandonar la fuerza laboral. La recompensa oscilaba entre US\$300 y US\$600, dependiendo de la duración del curso, con un tope de US\$3.000 por adulto en un período de tres años.

En general, la participación en cursos de formación fue mínima y el aumento del empleo se concentró en trabajos informales. Según los autores de la evaluación, entre los factores que podrían explicar este fenómeno, se cuentan la crisis económica y el mayor énfasis inicial puesto por las agencias ejecutoras en los componentes educativos y de salud del programa. Además, la novedad de este programa fue la existencia de un paquete de incentivos: una familia con dos hijos podía ganar hasta US\$3.000 en recompensas educativas, más de US\$2.000 en recompensas de salud y más de US\$2.000 en recompensas laborales y de capacitación. Ello podía llevar a las familias a privilegiar ciertos componentes en desmedro de otros, particularmente los relacionados con el empleo.

Fuente: Riccio et al. (2010).

4.1 PTC e inserción laboral de los grupos vulnerables: síntesis

Como puede desprenderse de los casos revisados, el componente laboral ha sido progresivamente incorporado en los PTC que operan en la región. A partir de las experiencias revisadas, surgen varios puntos de atención y alerta respecto al real potencial de estos programas para lograr insertar a los grupos pobres y vulnerables en el empleo, de cara a los principios normativos definidos en el concepto de trabajo decente y de un enfoque de derechos.

La evidencia disponible muestra que, en general, los beneficiarios de los PTC no logran insertarse en un empleo estable de manera sustentable. Tal como se describe en el anexo para el caso de Brasil, los beneficiarios de *Bolsa Família* que logran encontrar trabajo permanecen en el empleo por períodos no superiores a los 11 meses (Soares y Leichsenring, 2010). Asimismo, evidencia recogida para áreas rurales donde se ha implementado el programa Oportunidades (González de la Rocha, 2008), muestran que, pese a que se han logrado mejoras en términos de la ocupación laboral de quienes participaron en este, la gran mayoría se encuentra inserto en ocupaciones en el mercado informal del trabajo y, por tanto, con un débil acceso a mecanismos de protección sustentables. El caso de Chile (véase anexo) también ilustra las dificultades que persisten para la inserción laboral de sus beneficiarios, particularmente para las mujeres (Rangel, 2010).

Los programas que incorporan un componente laboral crean estrategias específicas para sus beneficiarios, o bien, se articulan con otras políticas pre-existentes. Sin embargo, deben hacer frente a una serie de dificultades y obstáculos que merman su éxito en una región marcada por la informalidad y la desigualdad en el acceso a las oportunidades. Por una parte, se constatan déficits en la formación educacional de base que ponen trabas al emparejamiento entre las oportunidades laborales disponibles y los trabajadores en búsqueda de empleo, ante los cuales estos programas tienen poca capacidad de intervención.

En segundo lugar, deben promover la empleabilidad de sus beneficiarios en un contexto donde los vínculos con el sector privado no siempre se encuentran activos, o bien en territorios donde existen bajas oportunidades laborales. Lo anterior fuerza, finalmente, la migración de aquellos individuos con mayores posibilidades, como muestra González de la Rocha (2008) para las áreas rurales e indígenas de México. En este sentido, aparece como un punto clave el mejorar los vínculos e intermediaciones con el sector privado, de manera tal de contribuir a la realización del derecho universal a un puesto de trabajo, así como fortalecer la mirada local en este componente.

Al mismo tiempo, los programas se enfrentan con barreras étnicas y de género que es preciso atender, y que combinan tanto variables territoriales —particularmente, en el caso de las personas pertenecientes a pueblos indígenas y que habitan en áreas donde escasean posibles puestos laborales, como culturales. No figuran en las experiencias revisadas la incorporación de políticas conciliatorias que logren resolver los puntos críticos que presentan los PTC en materia de género. Igualmente, no se consideran los requerimientos específicos de otros grupos con menor acceso a la inserción laboral, como las personas viviendo con alguna discapacidad, o en una dimensión diferente, los pueblos indígenas.

Asimismo, emerge la necesidad por considerar de mejor forma los requerimientos por acompañamiento socioasistencial más permanente a lo largo del proceso de inserción laboral, así como por asumir los dilemas de la incorporación y fomento de empleos informales, muchas veces igualmente precarios y en contra del marco de trabajo decente y enfoque de derechos. En efecto, la salida a un empleo en el mercado del trabajo informal pareciera ser la vía más factible para gran parte de los hogares pobres y vulnerables (documentado, por ejemplo, para el caso de Chile Solidario en el anexo). Este es un llamado de atención ante la necesidad de fortalecer progresivamente las estructuras contributivas en la región y expandir el acceso a mecanismos de aseguramiento sostenibles en el tiempo, junto con garantizar el acceso universal a mecanismos de protección social escalonada (Cecchini y Martínez, 2010; OIT, 2009b).

De esta forma, los programas muestran, por una parte, limitantes que se vinculan estrechamente con factores estructurales de larga data y que, debido a su ámbito de acción, no logran modificar. Por otra parte, existe una serie de ámbitos que es posible fortalecer, especialmente, desde la óptica de la necesaria articulación intersectorial para optimizar los recursos de políticas y programas disponibles en cada país. En este sentido, los PTC se ubican en una posición privilegiada, tanto para detectar y transmitir los déficits de oferta y demanda laboral —y de políticas especializadas, en el caso de las políticas de conciliación trabajo/cuidado, como para construir verdaderos puentes de entrada y acceso, no solo a la protección social garantizada universalmente, sino también, a la serie de políticas y dispositivos existentes en la red de políticas públicas.

VI. Reflexiones finales

América Latina y el Caribe enfrentan importantes retos en materia de empleo y protección social, tal y como muestran los datos de la evolución de la pobreza, el empleo y la informalidad. Estos retos se intensifican en períodos de crisis, no solo debido a las importantes restricciones presupuestarias que estas imponen a los países, sino fundamentalmente porque en estos momentos se evidencian los impactos que genera el no contar con respuestas adecuadas y permanentes para la protección de los más pobres y vulnerables.

Como aquí se ha señalado, los problemas relacionados con la pobreza y la vulnerabilidad no surgen únicamente de la falta de ingreso o de empleo, sino que conjugan un amplio espectro de factores sociales, culturales y económicos, cuya expresión es tan variada como heterogénea es la población en cuanto a edad, sexo, etnia, nivel educacional, etc. Así, para enfrentar estos desafíos no basta con respuestas simples a cargo de uno u otro sector de la política pública; se requieren respuestas multisectoriales que incluyan los ámbitos económico, laboral, productivo y social, y su traducción a políticas y medidas concretas, en las que todos los actores y niveles de gobierno deben ser considerados.

El empleo es un elemento fundamental para la protección si se considera que la carencia o mala calidad de los activos que son demandados en el mercado de trabajo constituye un determinante fundamental de la vulnerabilidad de los individuos. El acceso a condiciones inestables en el trabajo y magros ingresos no solo afectan la calidad de vida, también impiden cumplir con las obligaciones de los sistemas de seguridad social que operan con esquema contributivos. En ausencia de solidaridad dentro de los sistemas, la situación se vuelve más precaria. Es por esto que decimos que el trabajo decente es una de las principales rutas para superar de manera permanente los riesgos que afectan a la población, y de manera particular, a los más pobres y

vulnerables, y por ende, su promoción figura como una de las funciones de la protección social.

La región se encuentra en un proceso de búsqueda e implementación de diversas respuestas que logren conjugar ambas dimensiones —protección social y empleo— bajo la óptica de la integralidad, procurando desarrollar estrategias que permitan articular la demanda con la oferta, promoviendo un fortalecimiento sustentable de los activos de los más pobres y vulnerables.

En este campo, hemos destacado la experiencia de los PTC, no solo por su amplia difusión y por constituir emblemas de la nueva institucionalidad social en la región, sino también por su potencialidad para generar puentes entre la oferta y demanda laboral, y actuar como puerta de entrada al conjunto de políticas que forman parte de la protección social y de los servicios sociales especializados para el desarrollo social y el capital humano. A través de estos programas, se buscó inicialmente disminuir factores centrales de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social como la desnutrición, la mortalidad infantil, la deserción escolar y el trabajo infantil. Posteriormente, también se incluyeron medidas para mejorar la empleabilidad de los miembros activos de las familias y mejorar su inserción ocupacional. Como se mostró en el capítulo V, en cuanto a la incorporación del componente laboral en los PTC, las experiencias son diversas. Se han integrado a estos programas diferentes instrumentos, entre los que se mencionan experiencias de formación, nivelación de estudios y capacitación que incluyen la orientación laboral y vocacional. Asimismo, se han desarrollado iniciativas de generación directa e indirecta de empleo, además de programas de apoyo a microemprendimientos e instancias de intermediación laboral.

En el debate sobre la articulación entre protección social y empleo, a la luz de estos programas, emergen una serie de aspectos que implican una mayor reflexión e investigación y que mencionamos a continuación.

A. Vinculación compleja entre el empleo y la protección social integral

Para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, y potenciar las capacidades de las personas y familias para el mejoramiento de su calidad de vida de manera autónoma, se requiere de esfuerzos explícitos de coordinación de políticas llevadas a cabo por sectores que tradicionalmente han trabajado de manera separada, desarrollando una experticia en ámbitos específicos de cada proceso y especializándose en atender a determinados grupos de población.

La generación de instancias de coordinación es fundamental, en primera lugar, para lograr gestar un trabajo conjunto —tanto en función de potenciar la complementariedad de políticas pre-existentes, como de generar nuevas iniciativas, así como para la transmisión de conocimientos, buenas prácticas y experiencias. Este esfuerzo requiere, primero, de la coordinación intersectorial entre los ministerios de Trabajo y Desarrollo Social. Se necesita contar con mecanismos concretos de identificación de la demanda potencial en los sistemas de registro, así como de desarrollos institucionales para articular esfuerzos paralelos. En el proceso de articulación, emergen como una necesidad crítica la óptima coordinación entre los

niveles político, técnico y operativo, considerando, además, que estas coordinaciones adquieren una dimensión crítica en la implementación de acciones conjuntas en el nivel local. En este sentido, la autoridad social puede ser concebida como una instancia en la que se establezcan las directrices políticas que posibiliten, las complejas relaciones entre ministerios, así como entre los niveles central, regional y local.

De esta manera, pensar en las estructuras y dispositivos institucionales que faciliten y promuevan tal coordinación en cada una de las etapas de gestión de acciones conjuntas, es un primer aspecto a considerar en mayor profundidad, recopilando lecciones surgidas de las experiencias. En esta dirección, los PTC han ya recorrido un largo camino.

Sin embargo, se ha enfatizado que las acciones conjuntas que se emprendan en materia laboral no lograrán prosperar sin la articulación con el sector privado, y particularmente, sin la generación de políticas económicas y productivas que ofrezcan las sinergias requeridas para que la demanda se encuentre con una oferta laboral amplia y centrada en los principios del trabajo decente. Por sí solos, los PTC no cuentan con la capacidad para generar empleo directo y el Estado para financiar tales colocaciones. Y sin la generación de empleos de calidad, las iniciativas en materia de políticas de capacitación o inserción laboral se vuelven frágiles. Por tanto, la participación en el diseño de las acciones conjuntas, requerirá también de la incorporación de los ministerios de Economía y Hacienda, cuestión que, hasta ahora, ha permanecido invisibilizada en las experiencias descritas.

B. Orientación centrada en las características de los beneficiarios y sus barreras para entrar al mercado laboral

Los beneficiarios de los PTC son familias y personas que se encuentran en situación de pobreza e indigencia. Al mismo tiempo, en situaciones de crisis, familias que no se encontraban en situación de pobreza, caen en ella. Encontramos, por tanto, dimensiones de pobreza crónica y transitoria, que corresponden con la posibilidad de incorporarse al mercado laboral de manera permanente o con alta rotación, como se ha constatado entre los beneficiarios de estos programas.

Diseñar programas desde la óptica de las necesidades de los beneficiarios es clave para el buen funcionamiento de los programas. En este esfuerzo no debiera soslayarse la heterogeneidad intrínseca a los propios sectores vulnerables y sus necesidades específicas de programas activos de empleo. Se debe contar con programas flexibles y variados, esto es, con una “caja de herramientas” de “respuestas múltiples” (Weller, 2009: 68) que ofrezca alternativas viables y específicas a los distintos requerimientos que tienen los sectores vulnerables.

En este sentido, se ha detectado que las estrategias de acompañamiento, habilitación e intermediación laboral son instrumentos relevantes para lograr emparejar demanda y oferta laboral, y facilitar el proceso de inserción laboral en el largo plazo. Estas pudieran considerarse de mejor forma en la experiencia de los PTC que incorporan un componente laboral. Se debe tener en cuenta, sin embargo, la efectividad de las medidas y su capacidad de respuesta en el corto y largo plazo, así como la relación costo-efectividad de las intervenciones (BID, 2009). En este sentido cabe subrayar,

como hace Farné (2009), que las políticas activas de mercado laboral no están concebidas para resolver problemas de desempleo masivo o crónico, sino que más bien sirven para potenciar los efectos que tienen sobre el mercado laboral otras políticas, entre ellas, las macroeconómicas, las sectoriales y las de protección social.

Al mismo tiempo, debe reconocerse las importantes limitaciones que representa, especialmente para la población más pobre y vulnerable, la inserción en puestos laborales en el mercado informal del trabajo, así como la activación de estrategias de micro-emprendimiento. Estas estrategias deben considerarse con cautela, procurando sentar bases inclusivas hacia los mecanismos contributivos. Asimismo, es vital considerar la serie de costos fijos implícitos en el proceso de búsqueda de empleo que estas familias enfrentan, incluyendo en el diseño de las acciones, subsidios de transporte u otros ámbitos donde corresponda.

Nuevamente, en esta dimensión remarcamos la importancia de contar con mecanismos de aseguramiento permanentes para el conjunto de la población y que trasciendan la posibilidad definitiva de inserción en el mercado laboral de manera estable.

C. La dimensión del cuidado y la inserción laboral de las mujeres

En la experiencia de los países que implementan PTC con un componente laboral, hemos identificado un importante nudo crítico en la incorporación de las mujeres a las iniciativas de inserción laboral. Las dificultades emergen tanto desde el propio diseño de los PTC, que les asigna un rol centrado en el cuidado y el cumplimiento de las corresponsabilidades, como ante la debilidad de los mecanismos conciliatorios entre trabajo y cuidado, y de promoción de una cultura de la corresponsabilidad en este último.

Atender estas necesidades bajo una mirada afirmativa desde el proceso de habilitación laboral en adelante –por ejemplo, incluyendo programas de cuidado de niños durante el período de capacitación y entrenamiento, así como subsidios para el cuidado una vez en el puesto– se vuelve central en el actual escenario de una región marcada por una realidad de hogares con altas tasas de dependencia, y por tanto, altas demandas por cuidado. Al mismo tiempo, la evidencia arroja las persistentes brechas que enfrentan las mujeres en su inserción laboral frente a los hombres, dinámica a la que estos programas podrían contribuir.

Estas y otras dificultades se extienden también a otros grupos poblacionales, no considerados en estas intervenciones, y que demandan diseños más pertinentes y eficientes ante sus barreras de entrada al mercado laboral, como los jóvenes, las personas pertenecientes a pueblos indígenas y las personas viviendo con alguna discapacidad.

D. Evaluación y monitoreo

De las experiencias revisadas se infiere la necesidad de seguir explorando instrumentos y estrategias de inserción laboral que puedan ser más apropiadas a las familias y personas beneficiarias de programas como los PTC. No es posible identificar hoy un número significativo de evaluaciones que nos permitan desprender conclusiones definitivas respecto de su efectividad para generar cambios en los activos laborales de los pobres y vulnerables, y potenciar su entrada a puestos de empleo congruentes con

el enfoque de trabajo decente. Poco sabemos de si resulta mejor activar el acceso de los beneficiarios de los PTC a programas ya existentes de empleo, o bien, generar iniciativas específicas. Tampoco conocemos si a partir de la mayor disponibilidad de recursos con que cuentan las familias, les es posible adquirir activos que puedan traducirse en emprendimientos productivos o comerciales.

De esta forma, es preciso remarcar la necesidad de expandir las acciones de evaluación y monitoreo de estos programas en la dimensión laboral, de manera de comprender a cabalidad sus limitaciones y los desafíos que surgen en la articulación de acciones de empleo y protección social.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL* (88): 35-50.
- Acuña, C.H. (comp.) (2010), *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Agis, Emmanuel, Carlos Cañete y Demian Panigo (s/f), El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. [en línea], <http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf>
- Arenas de Mesa, Alberto (2010), *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arriagada, I. y Mathivet, C. (2007), “Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores” serie Políticas sociales N° 134, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2009), *Social and Labor Market Policies for Tumultuous Times*, Washington D.C.
- Barrientos, A. (2010), “La Integración Laboral en Chile Solidario y el Trabajo Decente”, Informe de Consultoría OIT Chile, mayo 2010.
- Barrientos, A. y Hulme, D. (2008), “Social protection for the poor and poorest: an introduction” en Barrientos y Hulme (Eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest. Concepts, Policies and Politics*. Basingstoke, UK, New York, USA: Palgrave Macmillan.
- Britto, T. (2008), “Brazil’s Bolsa Família: understanding its origins and challenges” en *Poverty in Focus* (15): “Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America”, Hailu y Veras Soares (eds.), Brasilia, International Poverty Centre (IPC), agosto.

- _____ (2006), "Conditional cash transfers in Latin America" en Ehrenpreis (ed.) *Poverty in Focus* (8): "Social protection. The role of cash transfers", Brasilia, International Poverty Centre (IPC), junio.
- Campos, L., Faur, E. y Pautassi, L. (2007), *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2010), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) mimeo.
- Cecchini, S., Leiva, A., Madariaga, A. y Trucco, D. (2009), "Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad: los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua", Documento de proyecto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Asdi.
- Cecchini, S. y Uthoff, A. (2008), "Pobreza y empleo en América Latina: 1990-2005", *Revista de la CEPAL*, N° 94: 43-58.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile.
- _____ (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Documento preparado para el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, 30 de mayo al 1 de junio. Santiago de Chile.
- _____ (2009a), *Panorama Social de América Latina, 2008*, Santiago de Chile.
- _____ (2009b), "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de julio de 2009", Santiago de Chile.
- _____ (2009c), "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.
- _____ (2008a), *Panorama Social de América Latina 2007*, Santiago de Chile.
- _____ (2008b), Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- _____ (2007), *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2006), *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago de Chile.
- Chile Solidario (2010), [en línea]: < <http://www.chilesolidario.gov.cl/red/red3.php>>.
- Cohen, E. y Franco, R. (coords.) (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., FLACSO/SEDESOL.
- Cohen, E. y Villatoro, P. (2006), "Chile: Puente-Chile Solidario" en Cohen y Franco (coords.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., FLACSO/SEDESOL.
- Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) (2004), Octavo informe al poder ejecutivo nacional. Programa jefes de hogar. Buenos Aires, julio.
- _____ (2003), Séptimo informe al poder ejecutivo nacional. Programa jefes de hogar. Buenos Aires, diciembre.
- _____ (2002), Segundo Informe al Presidente de la Nación sobre el Derecho Familiar de Inclusión Social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Buenos Aires, julio.

- Corporación Latinobarómetro (2009), Informe Latinobarómetro, 2009, Santiago de Chile, noviembre.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008), "Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura" *Documento de Trabajo* N° 77, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de la Plata.
- Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008), "Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina" *serie Políticas sociales* N° 142, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Souza, F. (2010), Coordinadora Geral de Cooperação Institucional, Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva/SAIP, Ministério do Desenvolvimento Social, MDS. Consulta realizada vía e-mail el día 26/04.
- Draibe, S. (2006), "Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Família" en Cohen y Franco (coords.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México D.F., FLACSO/SEDESOL.
- Epstein, G. (2006), "Central banks as agents of economic development", Research paper N° 2006/54, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.
- Farné, S. (2009), "Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú" *serie Macroeconomía del desarrollo* N° 96, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fiszbein, A. y Schady, N. (2009), *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (2006), "Estudio sobre las trayectorias laborales en las Familias", *serie de Estudios sobre el programa Puente 'Puente a la Vista'*, Documento N° 4, Santiago, Gobierno de Chile.
- _____ (2004a), "Avance de las obras", *serie Reflexiones desde el Puente*, Cuadernillo N° 3, Santiago, Gobierno de Chile.
- _____ (2004b), "Las Condiciones Mínimas para la Construcción del Puente", *serie Reflexiones desde el Puente*, Cuadernillo N° 3, Santiago, Gobierno de Chile.
- _____ (2004c), "Los apoyos familiares. Los otros constructores del Puente", *serie Reflexiones desde el Puente*, Cuadernillo N° 4, Santiago, Gobierno de Chile.
- Franco, R. (2010), "Insitucionalidad en las políticas sociales: es posible mejorar su efectividad?" en Franco y Székely Pardo (coordinadores) *Institucionalidad social en América Latina*, Documento de proyecto, LC/W.312, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Galasso, E. y Ravallion, M. (2003), "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas" *World Bank Policy Research Working Paper* (3165), noviembre.
- Gámez, S. (2010), "Solidaridad: la Coordinación Intersectorial Requerida", presentado en III Foro de Pensamiento Social Estratégico. La experiencia de los programas de Transferencias Condicionadas. Fortalezas, Debilidades y Lecciones, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 22 y 23 de febrero.
- Gammage, S. (2010), "Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala", *Feminist Economics*, vol. 16, N° 3: 79-112
- Godoy, L. (2004), "Programas de renta mínima vinculada a la educación: las becas escolares en Brasil" *serie Políticas sociales* N° 99 (LC/L.2217-P). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de Naciones Unidas. N° de venta: S.04.II.G.137.

- Golbert, L. (2004), “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” *serie Políticas sociales* N° 84, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- González de la Rocha, M. (2008), “Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto” en Arriagada (ed.) *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, *serie Seminarios y conferencias* N° 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grinspun, A. (2005), “Three models of social protection” *One Pager* (17), Brasilia, International Poverty Center (IPC).
- Gruenberg, C. y Pereyra, V. (2009), “El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza”, *Documento políticas públicas y análisis* N° 60, Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), enero.
- Epstein, G. (2006), “Central banks as agents of economic development”, Research paper N° 2006/54, World Institute for Development Economics Research, United Nations University.
- Heller, L. (2010), “Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos” *serie Mujer y desarrollo* N° 93. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kaztman, R.; Beccaria, L.; Filgueira, F.; Golbert, L.; Kessler, G. (1999), “Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay”, OIT-ETM Documento de Trabajo N° 107. Santiago: OIT, Equipo Técnico Multidisciplinario.
- King, J. y Mueser (2005), “Welfare and Employment Transitions in the 1990s”, en *Welfare and Work, Experiences in Six Cities*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Larrañaga, O. (2010), “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica”, en Larrañaga y Contreras (Eds.) *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, Santiago: Uqbar Editores.
- Levy, S. (2008), *Good intentions, bad outcomes: social policy, informality and economic growth in Mexico*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mazza, J. (2002), “Servicios de Intermediación Laboral: Un análisis para los países de América Latina y el Caribe”. Washington D.C., BID.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2008), *Informe de avance de la Red de Oportunidades*, Gobierno Nacional de Panamá, diciembre.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010), *Plan Familias*, [en línea] <<http://desarrollosocial.gov.ar/planes/pf/inicio.asp>>.
- Ministerio de Desarrollo Social (2009), *Programa Familias por la Inclusión Social*, [en línea] <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/>>
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) (2009), *Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente*, Santiago, Secretaría Ejecutiva del Sistema Intersectorial de Protección Social.
- _____ (2008), “Impactos en el sistema familiar por la incorporación de mujeres al mundo del trabajo. Programas de empleo y empleabilidad del Sistema Chile Solidario” MIDEPLAN, Santiago de Chile.

- _____ (2007), “Situación de Empleo en Beneficiarios de Chile Solidario desde la Perspectiva de Género: Comparativo Panel Chile Solidario 2003-2006, Evaluación de Impacto”, División Social, MIDEPLAN, Santiago.
- _____ (2006a), “Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes en el Sistema Chile Solidario”, *serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario*, Cuadernillo N° 2, Santiago.
- _____ (2006b), “Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del Sistema de Protección Social Chile Solidario” *serie de Estudios del Sistema de Protección Social Chile Solidario*, Cuadernillo N° 3, Santiago.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2010), [en línea] <<http://www.mds.gov.br/>>.
- _____ (2009a), Planseq Bolsa Família: II Encontro com Secretários Municipais da Assistência Social. Sistematização dos Resultados dos Questionários, Brasília, Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias, junio.
- _____ (2009b), Planseq Bolsa Família. Relatório Do II Encontro com Secretários Municipais Da Assistência Social. Brasília, junio.
- _____ (2009c), Sumário Executivo da Pesquisa Qualitativa Percepções sobre o PlanSeQ Bolsa Família Estudo com gestores locais e elegíveis à ação, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, junio.
- _____ (s/f), Política de Assistência Social Brasileira. Sistema Único de Assistência Social-SUAS, Secretaria Nacional de Assistência Social.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) y Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (s/fa), Qualificação Profissional para Beneficiários do Bolsa Família. Orientações técnicas para o acompanhamento do Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os beneficiários do programa Bolsa Família.
- _____ (s/fb), Qualificação Profissional para Beneficiários do Bolsa Família. Orientações técnicas para o acompanhamento do Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional para os beneficiários do programa Bolsa Família. Apresentação.
- Ministerio do Trabalho e Emprego (MET) (2010), [en línea] <<http://www.mte.gov.br/>>.
- Ministério do Turismo (Mtur) (s/f), *Programa Turismo é Trabalho. PlanSeQ Nacional do Setor de Turismo*, Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo.
- Molyneux, M. (2006), *Mothers at the service of the new poverty agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme*, Social Policy and Administration, vol. 40, N° 4: 425-449.
- Naciones Unidas (2010), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile.
- _____ (2009), “Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza”, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/11/9), 27 de marzo.
- _____ (2007), *The employment imperative. Report on the World Social Situation 2007*, Nueva York, Departamento de Asuntos Sociales y Económicos (DESA).
- _____ (2000), “Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world”. Report of the Secretary-General to the Thirty-ninth session E/cn.5/2001/2. Washington, D.C.: Economic and Social Council, [en línea] <<http://www.icsw.org/un-news/pdfs/csdsocprotect.PDF>>.

- _____ (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Resolución 2200^a (XXI) de 16 de diciembre de 1966, Asamblea General de las Naciones Unidas, [en línea] <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0014.pdf>>.
- _____ (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General, Tercer período de sesiones, resolución 217 (iii), 10 de diciembre de 1948, [en línea] <<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>>.
- Nekby, L. (2008), “Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. The Nordic experience”, serie Macroeconomía del desarrollo N° 73, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (2009a), “Promoting pro-poor growth. Employment and social protection”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, [en línea] <http://oecd.org/document/31/0,3343,en_2649_34621_41169119_1_1_1_1,00.html>.
- _____ (2009b), “Policy Statement on Employment and Social Protection” en OECD, *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).
- _____ (2005), “Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts”, *Employment Outlook*, Capítulo 4, 173-208, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).
- OEA (2008), “Institucionalización de la Política Social en América latina y la Gobernabilidad Democrática”, Washington D.C., Organización de Estados Americanos.
- _____ (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, Organización de Estados Americanos, 17 de noviembre de 1988, [en línea] <<http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos2.htm>>.
- _____ (1969), Convención Americana sobre Derechos Humanos A-52, San José de Costa Rica, Organización de Estados Americanos, 22 de noviembre de 1969, [en línea] <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos4.htm>>.
- OIT (2009a), *Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- _____ (2009b), *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas TMESSC/2009*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- _____ (2009c), *Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, incluido el conjunto completo de indicadores de trabajo decente. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- _____ (2000), *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- _____ (1999), “Memoria del Director General: trabajo decente”, 87a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 1999.
- _____ (1998), *Empleos de Emergencia* OIT-PREALC. Santiago de Chile.
- OIT/PNUD (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Palley, T. (2007), “Financialization: what it is and why it matters”, Working Paper N° 525, The Levy Economics Institute of Bard College. Artículo presentado en

- conferencia “Finance-led capitalism? Macroeconomic effects of changes in the Financial Sector”, Berlín, 26-27 de octubre de 2007.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias” *serie Políticas sociales* (159) (LC/L.3198-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pautassi, L. (2009), “Programas de transferencias condicionadas de ingresos, ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”, Seminario Regional *Las familias interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, 29 y 30 de octubre de 2009, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Poppe, N., Strawn, J. y Martinson, K. (2004), “Whose Job is it? Creating Opportunities for Advancement, pp 31- en Robert Giloth (ed) *Workforce Intermediaries for the Twenty-first Century*, Philadelphia: Temple University Press.
- Programa de Formación, Capacitación y Empleo (Profocap), (2010), [en línea] <<http://www.conaf.cl/conaf/seccion-profocap.html>>.
- Programa de Protección Social (2010), [en línea]: <<http://www.pps.gov.ec/PPS/PPS/Inicio.aspx>>.
- Rangel, M. (2005), “Género y Trabajo en el Sistema de Protección Chile Solidario: la Experiencia Local en dos comunas de la Región Metropolitana”, en Riquelme y Valenzuela (eds) (2005), *Chile Solidario y Los Desafíos de la Igualdad*, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Repetto, F. (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en Acuña, C.H. (comp.), *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Ribas, R. y Machado, A. (2008), “Employment and Poverty Dynamics in Brazil” en *Poverty in Focus* (16): “Jobs, jobs, jobs. The Policy Challenge”, Brasilia, International Poverty Centre (IPC).
- Rodríguez, A. y Alvarado, H. (2008), *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samson, M. (2009), “Social cash transfers and employment. A note on empirical linkages in developing countries”. En *Promoting Pro-Poor-Growth: Employment*, OECD.
- SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) (2008), “El Mercado laboral y las Políticas Activas del Empleo: el Rol del SENCE”, Santiago de Chile.
- Singer, M. y Gómez, C. (2006), “Propuesta de Sistema Público-Privado para la Intermediación Laboral”, Escuela de Administración, Programa de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Soares, S. y Leichsenring, A. (2010), Precariedad laboral, volatilidad de ingresos y cobertura del programa *Bolsa Familia*. Working Papers, N° 12, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.
- Suplicy, E. (2009), *Renta básica de ciudadanía: la respuesta dada por el viento*, Brasilia: Senado Federal.

- Tcherneva, P. y Randall Wray, L. (2005), *Employer of Last Resort Program: A case Study of Argentina's Jefes de Hogar program*, CFEPS Working Paper N° 41, Kansas City, Center for Full Employment and Price Stability.
- Tokman, V. (2008), "Flexiseguridad con informalidad: opciones y restricciones", CEPAL, *serie Macroeconomía del desarrollo* N° 70, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2007), "Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 130, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uruguay Social (Consejo Nacional de Políticas Sociales) (2009), "De la Emergencia a la Equidad: las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)", Montevideo.
- Walwei, U. (1996), "Improving job-matching through placement service" en: Gunther O'Reilly, Jackie Schmid and Klaus. K. Schömann (eds), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Elgar, 402-430.
- Weller, J. (2009), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de casos nacionales", Documento de proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Asdi.
- Yaschine, I. y Dávila. L. (2008), "Why, When and How Should Beneficiaries Leave a CCT Programme" en *Poverty in Focus* (15): "Cash transfers. Lessons from Africa and Latin America", Hailu y Veras Soares (eds.), Brasilia, International Poverty Centre (IPC), agosto.
- Zapata, J. (2009), "Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia", *serie Políticas sociales*, N° 148, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

Tres programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina

En los últimos años, los PTC de la región han mostrado diversas experiencias en la incorporación de mecanismos de inserción laboral. En tres países, Argentina, Brasil y Chile, la experiencia presenta elementos ilustrativos de estas experiencias.

El caso argentino muestra la estrecha relación que se genera entre los programas de empleo y protección social en contextos de crisis, ilustrado a partir de la experiencia del programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). Progresivamente se observa una transición desde el PJJHD hacia soluciones de política concebidas para operar más allá de la emergencia y conformar sistemas de protección social más inclusivos. Estas soluciones buscan atender la diversidad de necesidades de los beneficiarios potenciales –como en los casos de los programas Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y Familias por la Inclusión Social, y universalizar el acceso a la protección social –en el caso del programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).

El caso de Brasil muestra lecciones importantes respecto de la articulación intersectorial y concertación con el sector privado que se genera a partir de los esfuerzos realizados para adecuar y vincular los programas del Ministerio del Trabajo y Empleo a los requerimientos de inserción laboral de los beneficiarios de *Bolsa Família* a través del programa *PlanSeQ - Bolsa Família* o “*Proximo Passo*”). Esta experiencia expone la importancia de contar con planes macro de largo alcance que permitan enmarcar dichas acciones dentro de una preocupación de carácter sistémico.

Finalmente, en el caso del programa Chile Solidario, se identifican dos tipos de caminos para satisfacer las aspiraciones de las familias en relación a la generación de ingresos y su inserción laboral: el vínculo con el mercado del trabajo formal con subsidios a la contratación y acciones de intermediación laboral –la experiencia del programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra, y la inserción a través del autoempleo y el microemprendimiento –a través del programa de Apoyo al Microemprendimiento.

1. Argentina: de la política social en contextos de emergencia a la búsqueda de la universalidad

El programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) fue lanzado en mayo de 2002 en el contexto de la fuerte crisis económica, política y social que se gatilló en el país hacia fines de 2001. Dicha coyuntura marca un punto crítico en la trayectoria socioeconómica y política que se venía gestando en el país durante la década de 1990, momento en el que se produce un abrupto empeoramiento de los indicadores en materia laboral y en el que amplios sectores de la pujante clase media caen en la vulnerabilidad socioeconómica. La crisis de 2001 conlleva a una aguda escalada de las cifras de desempleo y a que, en 2002, más de la mitad de la población se encontrara bajo la línea de la pobreza y alrededor de un cuarto, bajo la línea de la indigencia (Agis, Cañete y Panigo, s/f; Golbert, 2004).

El escenario de la política social argentina, marcado, por un lado, por la existencia de una vasta institucionalidad dirigida a entregar prestaciones ligadas al trabajo asalariado, y la debilidad de los programas sociales focalizados por el otro, hicieron necesaria la creación de un plan especial para enfrentar la emergencia. Surgieron en este contexto una multiplicidad de programas focalizados, de baja cobertura y de carácter temporal, principalmente de beneficios para desempleados vinculados a contraprestaciones en el área de empleo³⁶. Un antecedente directo del Plan Jefas y Jefes, y un hito importante en esta trayectoria lo constituye el Plan Trabajar a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), que operó entre 1996 y 2002 como un programa de empleo transitorio que otorgaba una transferencia monetaria mensual y otras prestaciones (cobertura de salud, seguro por accidente) a personas en situación de desempleo y de pobreza, a cambio de una contraprestación laboral –en general, una ocupación transitoria en servicios comunitarios, llegando a cubrir a 130 mil personas (Cruces, Epele y Guardia, 2006; Golbert, 2004).

Estos esfuerzos coinciden con la puesta en marcha de programas de transferencias monetarias. En 1996, la Secretaría de Desarrollo Social aprueba el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), que contemplaba acciones de protección social no contributiva a hogares en situación de exclusión social independiente de su inserción en el mercado laboral. En 2001, en el contexto de la crisis, este programa incorporó un componente de transferencias monetarias, denominado Ingreso de Desarrollo Humano (IDH), constituyendo un antecedente directo del programa Familias por la Inclusión Social (Campos, Faur y Pautassi, 2007).

El programa Jefas y Jefes constituyó la principal respuesta del gobierno argentino en materia de protección social no contributiva y transferencia de ingresos ante la crisis, absorbiendo buena parte de los beneficiarios y los recursos de los programas de empleo y combate a la pobreza vigentes hasta ese momento (Cruces, Epele y Guardia, 2008), llegando a cubrir cerca de dos millones de hogares con un presupuesto cercano a los US\$1.300 millones en su punto más alto en 2003³⁷. Si bien inicialmente duraría hasta fines de 2002, la persistencia del estado de crisis llevó a prolongar el programa hasta fines de 2004. Precisamente, el proceso de transición desde un programa concebido para la emergencia, como el Jefas y Jefes, hacia soluciones de política social de carácter más permanente, presentó una “ventana de oportunidad” para generar un sistema de protección social más integral (Cruces y Gasparini, 2008).

Hacia fines de 2004 se diseñan las vías de salida del PJJHD, los programas Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y Familias por la Inclusión Social, y se definen los procedimientos de transición según los perfiles de inserción laboral de los beneficiarios. Dado que estos dos programas incorporaron básicamente a los beneficiarios de PJJHD y no estaban abiertos a la entrada de nuevos beneficiarios³⁸, a fines de 2009 se anunció la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), destinada a cubrir al conjunto de familias que habían quedado fuera de los programas anteriores,

³⁶ En el año 1996 se ejecutaban alrededor de 31 programas de empleo y mejoramiento de ingresos en distintas jurisdicciones del gobierno nacional. A lo largo del período 1992-1996, la mayoría de ellos no tuvo una vigencia superior a los dos años (Golbert, 2004). Resulta importante señalar, como lo hacen Cruces y Gasparini (2008), que se trataba esencialmente de programas de protección social no contributiva y de transferencia de ingresos a grupos pobres con miembros desempleados, y no únicamente empleos de emergencia.

³⁷ Base de datos de programas de protección social no contributiva, División de Desarrollo Social, CEPAL.

³⁸ Excepción a ello fue la inclusión de los beneficiarios del PAGV-IDH y la incorporación excepcional de grupos en situación de riesgo social y/o emergencia territorial, fundamentalmente en comunidades indígenas (Cruces y Gasparini, 2008).

generando un primer paso decisivo hacia la universalización de la protección social vía transferencias de ingresos.

1.1 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)

El plan Jefas y Jefes constituyó un plan de protección social no contributiva de emergencia que combinó componentes de empleo de diverso tipo (véase cuadro A-1) y entregó una transferencia monetaria mensual de 150 pesos por hogar (US\$49 de 2002), equivalente a alrededor de la mitad del ingreso promedio per cápita de los hogares argentinos en 2002 (Galasso y Ravallion, 2003). La población meta estaba constituida por familias con jefes de hogar desempleados, con hijos/as menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad a cargo y/o mujeres embarazadas. La participación de las familias en el programa no tenía límite temporal, pero sí eran dadas de baja aquellas familias cuyos jefes de hogar lograran emplearse, situación que a la larga pudo haber estimulado la informalidad (Cruces y Gasparini, 2008). Estaban explícitamente excluidas las familias que participaran en otros programas de empleo o capacitación de cualquier nivel administrativo (nacional, provincial o municipal) o que percibieran otros beneficios de la seguridad social y pensiones no contributivas³⁹. El programa permitía que los hogares eligieran si el beneficiario era el hombre o la mujer.

Además de las corresponsabilidades en educación y salud, el plan Jefas y Jefes exigía que el jefe/a de hogar realizara al menos 20 horas semanales (entre cuatro y seis horas diarias) de alguna de las actividades de empleo previstas por el programa (véase cuadro A-2). Se esperaba que esta exigencia actuara como una forma de auto-focalización de manera de alcanzar a las personas con mayor necesidad de ayuda. Respecto a la transferencia, esta no fue indexada a otros valores, por lo que su peso relativo disminuyó fuertemente durante el período (Golbert, 2004).

Contrario a sus predecesores en materia de empleo y protección social no contributiva, Jefes y Jefas no tenía un objetivo explícito en materia de reducción de la pobreza sino que pretendía constituir una solución de emergencia de carácter universal y comprensivo, esto es, que cualquiera que reuniera los criterios de elegibilidad pudiera reclamar la transferencia. De este modo, se puso fuerte énfasis en el rápido aumento de su cobertura siguiendo la idea de que este programa respondía al “derecho familiar de inclusión social” (CONAEyC, 2002). Pese a lo anterior, la cobertura fue posteriormente restringida y el gobierno suspendió la incorporación de nuevos beneficiarios en mayo de 2002⁴⁰.

El no establecimiento de un punto de corte por criterios de pobreza le valió fuertes críticas al programa⁴¹ en tanto se estima que habría sido utilizado por personas que no estaban en la situación de mayor vulnerabilidad frente a los efectos de la crisis, además de haber sido objeto de diversas manipulaciones por parte de los municipios, que habrían inscrito a sus propios dependientes con objeto de paliar la crisis de liquidez existente. En esta misma línea se criticó la falta de cumplimiento de los criterios de elegibilidad —por ejemplo, otorgar la transferencia a familias sin menores— y la debilidad en la verificación de las corresponsabilidades, que podían actuar como filtro

³⁹ Salvo que se tratara de pensiones otorgadas en razón de ser madre de más de seis hijos/as, ex combatientes de Islas Malvinas o por razón de invalidez.

⁴⁰ La fecha límite para solicitar el beneficio fue el 17 de mayo de 2002, de manera que las personas no inscritas hasta ese momento, aun reuniendo las condiciones de elegibilidad, se quedaron fuera del programa (Pautassi y Zibecchi, 2010).

⁴¹ A partir de su última prórroga a fines de 2003 el programa incorpora la carencia de ingresos como requisito para percibir el beneficio (CONAEyC, 2004).

(Galasso y Ravallion, 2003). Desde otra óptica, sin embargo, se han criticado las barreras a la entrada de nuevos beneficiarios que imponían las exigencias del programa, por ejemplo, a familias pobres sin hijos menores de edad, los estrictos plazos impuestos para inscribirse en el mismo, y especialmente, la transferencia monetaria que ofrecía el programa, debido a la erosión de su poder de compra, su bajo monto y el hecho de no atender a la composición de los hogares (CONAEyC, 2003; Golbert, 2004; Cruces y Gasparini, 2008; Pautassi y Zibecchi, 2010; Tcherneva y Randall, 2005).

Se ha reconocido, sin embargo, que las familias beneficiarias del programa tendían a ser más pobres que las no beneficiarias, además de presentar diversas necesidades básicas insatisfechas y altas tasas de dependencia. Por otro lado, la mayoría de los autores ha reconocido que la universalidad del programa y el no cumplimiento estricto de los criterios de elegibilidad o la verificación de corresponsabilidades ayudaron de manera importante al rápido aumento de la cobertura del programa en un escenario complejo de emergencia socioeconómica y de gran conflictividad política (Galasso y Ravallion, 2003; Golbert, 2004; Tcherneva y Randall, 2005), permitiendo superar problemas de economía política debidos a las tradicionales disputas por las clientelas políticas en los niveles provinciales (Golbert, 2004). Otro aspecto positivo del programa fue su contribución a la consolidación de los Consejos Consultivos locales (CCL), que aportaban a la descentralización administrativa y la participación y contraloría social (ibíd.)

1.2 Resultados del PJJHD en un contexto de emergencia

Las evaluaciones de impacto del programa muestran que este jugó un rol importante en materia de protección social, tanto en términos de contención del ingreso, como en proveer trabajo. El efecto más notable se produjo en impedir que sus participantes cayeran bajo la línea de pobreza, y especialmente bajo la línea de la indigencia, siendo responsable de entre la mitad y dos tercios del aumento en los ingresos de estos hogares (Galasso y Ravallion, 2003; Tcherneva y Randall, 2005). En términos laborales, el programa habría ayudado a reducir la tasa de desempleo nacional en 2,5 puntos porcentuales (Galasso y Ravallion, 2003), aumentando en una proporción similar el producto anual del país (Tcherneva y Randall, 2005). Lo anterior habría permitido una ganancia neta de trabajo para alrededor de la mitad de sus participantes –esto es, descontando el contrafactual de haber encontrado trabajo por otra vía. Así, la mitad de ellos habría estado desempleada de no ser por el programa, y la otra mitad habría permanecido inactiva, principalmente las mujeres (ibíd.). Tcherneva y Randall (2005) apuntan que haber permitido la participación de ambos cónyuges en el programa habría potenciado tanto los efectos de reducción de la pobreza como el aumento del empleo.

CUADRO A-1
ARGENTINA: CONTRAPRESTACIONES DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR

Componente	Reglas de operación	Mecanismos de inserción laboral	Descripción	Nº de participantes ^a (junio de 2004)
Terminalidad educativa	Resolución MTEySS Nº 445/2002	Nivelación de estudios	Prestación ofrecida a los beneficiarios del programa que tuvieran sus estudios formales incompletos y desearan certificar su terminación de estudios. Este componente era prioritario por lo que se prohibía a los beneficiarios optar por la Prestación de Formación Profesional en tanto no hubieran completado alguno de los ciclos de su educación formal.	19 572 (incluye terminalidad y formación)
Formación productiva	Resolución MTEySS Nº 446/2002	Capacitación técnica y profesional	Comprendía un proceso de identificación de sectores prioritarios en los que se concentrará la Oferta Formativa, a cargo de los gobiernos provinciales. El MTEySS debía habilitar Oficinas de Empleo para brindar orientación profesional a los beneficiarios del programa y así poder precisar su demanda de formación conforme su perfil y trayectoria laboral previa, sus motivaciones actuales y expectativas y los sectores prioritarios La participación en este componente daba prioridad para la cobertura de vacantes laborales.	
Componente productivo	Resolución MTEySS Nº 399/2002	Generación indirecta de empleo	Incluye subsidio a la contratación de beneficiarios de PJJHD ascendente al monto de la transferencia mensual	4 535
Componente de Infraestructura y Vivienda	Resolución MTEySS Nº 246/03	Generación indirecta de empleo	Forma parte del Programa Federal de Reactivación para obras del Fondo Nacional de la Vivienda. Las empresas privadas adjudicatarias de la construcción de viviendas en programas financiados total o parcialmente por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tienen como requisito incorporar un 30% de beneficiarios del programa. Durante el período se suspende el pago de la ayuda económica no remunerativa, reanudándose una vez que termina la relación laboral. No incluye subsidio a la contratación.	...
Componente actividades comunitarias	Resolución MTEySS Nº 420/2002 Resolución MTEySS Nº 594/04	Generación directa de empleo	Los/as beneficiarios/as deben incorporarse a actividades o proyectos comunitarios de utilidad social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, conforme a un listado orientativo de actividades entregado por el ministerio. Las actividades incluían tareas de apoyo social y comunitario (comedores comunitarios y escolares, huertas, roperos comunitarios, atención de personas, etc.), desarrollo rural y urbano (ferias artesanales, mataderos municipales, etc.), turismo (conservación de áreas históricas y culturales, orientación y atención al turista, etc.), proyectos ambientales, actividades de construcción y/o viviendas de interés social. Los municipios o comunas son los responsables de coordinar la inscripción y registro de beneficiarios/as, así como asignarlos/as en proyectos y/o actividades, y garantizar el efectivo cumplimiento de la contraprestación. Los proyectos y/o actividades pueden ser presentados por organismos públicos y/o por organizaciones de la Sociedad Civil de la localidad.	609 183

CUADRO A-1 (continúa)

CUADRO A-1 (conclusión)

Componente	Reglas de operación	Mecanismos de inserción laboral	Descripción	No de participantes a (junio de 2004)
Componente de Cooperativas de Trabajo de Construcción (Componente Emergencia Habitacional)	MTEySS N° 594/04	Generación directa de empleo	Participación de los beneficiarios en cooperativas de trabajo conformadas localmente para la construcción de viviendas, de infraestructura social, educativa, de salud u obras de saneamiento, bajo la coordinación de los municipios, de organismos provinciales o de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro.	368
Componente materiales	Resolución MTEySS N° 173/2003	Generación directa de empleo	Se transfieren recursos a localidades de entre 500 y 100.000 habitantes para compra de materiales destinados a subsidiar obras de infraestructura social y comunitaria. Incluye huertas y granjas comunitarias.	32 635
Otros			Plan nacional de obras municipales (231 beneficiarios), Programa de recuperación productiva 2004 (1436 beneficiarios), Programa trabajo autogestionado (530 beneficiarios). Incluye el Programa de empleo comunitario (PEC) para trabajadores desocupados, mayores de 16 años, que no participen en otros programas de empleo, ni en el programa Jefes (201 602 beneficiarios).	203 799

Fuente: Elaboración propia en base a datos sitio web Ministerio del Trabajo y CONAEyC (2004).

^a La discrepancia entre el número de beneficiarios registrados por el programa y el número de participantes en las actividades de contraprestación se debe principalmente a las dificultades que tuvo el programa desde su inicio para organizar las contraprestaciones. Dada la situación de emergencia en la que fue implementado y la rapidez con que creció el número de beneficiarios del programa, a los problemas para ofrecer actividades de contraprestación se sumaron otras dificultades de gestión que incidieron tanto en la capacidad para monitorear las contraprestaciones como en el aumento del grado de incumplimiento (cf. Cruces y Gasparini, 2008).

Diversos estudios detectaron la poca capacidad de las instancias locales para generar proyectos de contraprestación, advirtiendo especialmente la falta de estrategias que permitieran relevar las capacidades de los beneficiarios y generar actividades acordes para potenciarlas (CONAEyC, 2003), lo que redundó en una escasa difusión del componente de terminalidad educativa y formación profesional a nivel local (Tcherneva y Randall, 2005, anexos). A ello se añadieron problemas como la poca pertinencia de la oferta educativa en relación con el perfil de los beneficiarios, la insuficiencia de la oferta más allá de la provista por el Ministerio del Trabajo, además de una escasa vinculación con el sector privado y los requerimientos del mercado del trabajo (CONAEyC, 2004). Problemas adicionales en términos formativos se manifestaron en los proyectos productivos vinculados a la economía social y al desarrollo local debido a las debilidades en la asistencia técnica ex ante (ibíd.). Por otro lado, la persistencia de prácticas clientelares que subordinaban las actividades de contraprestación a líderes comunitarios y/o políticos (agentes municipales, militantes de partidos políticos y otras organizaciones sectoriales) tendió a desalentarlas (CONAEyC, 2003; 2004; Gruenberg y Pereyra, 2009).

1.3 Transición hacia otros planes: Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y programa Familias por la Inclusión Social

La evidencia de la mitigación de la situación de crisis hacia fines del año 2004 puso en el tapete la necesidad de desactivar el plan Jefas y Jefes –concebido para paliar la emergencia– y generar soluciones de política de largo plazo. Al respecto fue importante la constatación de que buena parte de la población argentina se había mantenido durante décadas transitando continuamente entre “soluciones coyunturales de planes de empleo transitorio” sin cobertura de previsión social (CONAEyC, 2004). De este modo, se planteó una solución de salida que implicara atender las necesidades en términos de protección social y activación de los distintos grupos poblacionales que formaron parte del programa (Pautassi y Zibecchi, 2010: 26). Este hecho marca un hito importante en la historia reciente de la política de protección social no contributiva y transferencia de ingresos en el país, caracterizada por la discontinuidad, fragmentación y rigidez de las soluciones entregadas en contextos de emergencia (Cruces y Gasparini, 2008).

Observando el perfil de los beneficiarios de Jefas y Jefes se concluyó que estos podían ordenarse en tres grupos según sus probabilidades de “empleabilidad” (historias laborales, características actuales en términos de su capital educativo, tramo de edad, etc.), estableciéndose soluciones de política diferenciadas para los tres grupos.

Para quienes se encontraban en una mejor situación (personas jóvenes, con nivel educativo medio-alto, y alguna calificación laboral), se diseñó el “Seguro de Capacitación y Empleo” (SCyE) que tiene el objetivo de ofrecerles apoyo en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. El segundo grupo, compuesto por personas que tenían mayores dificultades pero que contaban igualmente con posibilidades de reinserción (personas adultas jóvenes y de edades más avanzadas con bajo capital educativo y sin calificación), se les consideró para acceder al seguro pero con un fuerte énfasis en las acciones de capacitación para el trabajo. En 2006 entró en vigencia el nuevo plan, compuesto por una transferencia monetaria de \$225 (US\$74 del mismo año) por un período de 18 meses ampliable a otros seis meses pero con una disminución de la transferencia a \$200 mensuales (US\$66 del

mismo año). La inserción laboral se realiza a través de las Oficinas de Empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo. Estas ofrecen orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado, servicios de formación básica y profesional, participación en actividades de entrenamiento para el trabajo y asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo. Adicionalmente, para reforzar la relación de los beneficiarios con el mercado laboral, se estableció que el tiempo de permanencia en el programa fuera computado para la futura jubilación.

Para el tercer grupo de personas catalogadas como “inempleables” y “vulnerables sociales”, en cambio, se diseñó el programa Familias por la Inclusión Social adscrito al Ministerio de Desarrollo Social. Este surgió a partir de la reformulación del programa PAGV-IDH que se había mantenido como un programa de transferencias de ingresos a familias en extrema pobreza durante el período de vigencia del PJJHD. El Programa Familias constituye un programa de transferencias condicionadas de ingresos a familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social con niños/as menores de 19 años, personas viviendo con alguna discapacidad de cualquier edad y/o mujeres embarazadas. Se trata básicamente de familias en situación de pobreza estructural con jefaturas femeninas y menores de edad a cargo. En efecto, un 94,4% de los titulares del programa son mujeres⁴². Al igual que el SEyC, los beneficiarios provienen principalmente de familias traspasadas desde el PJJHD ya que el programa no se encuentra abierto a la incorporación de nuevas familias.

La transferencia monetaria comienza en 200 pesos (US\$54)⁴³ para familias con dos hijos⁴⁴, y crece 24 pesos por cada hijo adicional, hasta un máximo de 380 pesos (US\$102) para familias con seis hijos⁴⁵. Para recibirlas, las madres deben realizar actividades de contraprestación ligadas a la asistencia escolar y controles médicos de los niños. El programa no contempla un límite de tiempo a la participación de los hogares y la recepción del beneficio es compatible con otros ingresos en el hogar, siempre y cuando la suma de estos no supere el salario mínimo.

Aunque no es su objetivo principal, el programa Familias incluye algunos componentes de inserción laboral. Uno de ellos es la posibilidad de optar por un subsidio adicional (beca de estudio y formación) de 60 pesos (US\$16), destinado a cubrir los costos de alimentación y transporte de los beneficiarios que quisieran terminar sus estudios y/o inscribirse en cursos de capacitación. Este beneficio es de carácter voluntario, independiente de la transferencia entregada a las familias y se mantiene en la medida que el beneficiario/a cumpla con la asistencia regular a los cursos con certificación oficial. Por otro lado, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social este programa se encuadra en el contexto del denominado Plan Familias⁴⁶, que se ejecuta en paralelo al Plan de Desarrollo local y Economía Social “Manos a la obra”, cuyo objetivo es brindar apoyo técnico-financiero a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinadas prioritariamente a personas de bajos recursos y desocupadas.

⁴² Para que el titular sea hombre, este debe pertenecer a una familia monoparental.

⁴³ Montos para el año 2009. Conversión hecha en base a dólares del mismo año.

⁴⁴ Salvo el caso de familias traspasadas del programa PAGV-IDH que pueden recibir transferencias con un menor a cargo.

⁴⁵ A partir del séptimo hijo/a, las familias pueden optar a una pensión no contributiva.

⁴⁶ Forman parte también de las iniciativas del Ministerio de Desarrollo Social el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional del Deporte.

1.4 Resultados de la transición: aciertos y desaciertos

Los nuevos programas fueron diseñados teniendo en cuenta dos elementos (Cruces y Gasparini, 2008). Por un lado, intentaron solucionar los problemas presentados por el Jefas y Jefes, especialmente los relacionados a las transferencias monetarias y la incompatibilidad con el trabajo asalariado. Por el otro, dado que el traspaso de los beneficiarios del PJJHD a estos programas es voluntario, estos fueron concebidos para incentivar la migración. En el SCyE, por ejemplo, las transferencias son considerablemente mayores que en el PJJHD, y los beneficiarios que obtienen un empleo pueden continuar recibiendo la transferencia por un plazo determinado (hasta doce meses en el sector público y hasta seis meses en el sector privado). En el caso del programa Familias, por su parte, el monto de las transferencias está ligado al tamaño de los hogares –número de menores a cargo. Adicionalmente, el monto de las transferencias ha sido ajustado sucesivamente en 2007 (185 pesos, equivalentes a US\$60) y 2009 (200 pesos, equivalentes a US\$54) para mantener su valor adquisitivo. En segundo lugar, la participación en el programa está relacionada con el nivel de pobreza y no por la condición de actividad de los jefes de hogar. Por último, el beneficio es compatible con los ingresos laborales –hasta el nivel del salario mínimo.

Entre las críticas hechas a esta intervención, se menciona el que, no obstante estos esfuerzos, el PJJHD sigue teniendo un número importante de beneficiarios que no han migrado hacia los nuevos planes (véase cuadro A-2). Una posible explicación a ello es que los incentivos para el traspaso estuvieron mal diseñados. Mientras los incentivos del programa Familias parecieran estar bien alineados, no ocurre lo mismo con los del Seguro. Si bien el traspaso del PJJHD al Seguro supone un aumento del 50% en el monto de la transferencia y ofrece prestaciones adicionales relacionadas con la inserción laboral (capacitación e intermediación), la participación en el programa supone un costo claro en términos de su duración (límite máximo de permanencia de dos años), en condiciones que el Jefas y Jefes no imponía dicho límite (Cruces y Gasparini, 2008).

CUADRO A-2
ARGENTINA: BENEFICIARIOS Y TRASPASOS DE LOS PROGRAMAS PJJHD, SCYE
Y FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL

Año ^a	PJJHD Beneficiarios	Familias por la Inclusión Social		Seguro de capacitación y empleo	
		Beneficiarios	Traspasos desde el PJJHD	Beneficiarios	Traspasos desde el PJJHD
2003	1 828 182	231 421 ^b	--	--	--
2004	1 587 271	218 538 ^b	--	--	--
2005	1 449 143	243 449	9 687	--	--
2006	1 128 942	371 290	11 9063	20 542	1 747
2007	757 505	539 386	14 266	71 155	4 588
2008	506 963	620 193	...	81 572 ^c	...
2009	...	695 177 ^d

Fuente: Cruces y Gasparini (2008); Base de datos de programas sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL.

^a Cifras al mes de diciembre de cada año.

^b Beneficiarios del componente IDH del programa PAGV.

^c Promedio mensual.

^d A septiembre.

En segundo lugar, un importante grupo de beneficiarios del PJJHD no dispone actualmente de la opción para optar por estos programas. Ninguno de ellos ha sido desplegado en todo el territorio del país. Esto ha significado, incluso, que regiones con mayores recursos generen sus propios planes de protección social no contributiva y transferencias monetarias para quienes no reciben ni el uno ni el otro (Cruces y Gasparini, 2008). Por otra parte, las características de los programas y la manera en que definieron su población objetivo imponen restricciones a la incorporación de beneficiarios. Así, existen beneficiarios que no cumplen los criterios para entrar al Seguro, ni tampoco las condiciones más restrictivas para beneficiarse del Familias: mayor número de menores a cargo (de uno a dos), límites al nivel educativo que pueden tener los beneficiarios, dificultades de traspaso para los beneficiarios hombres del PJJHD, entre otros (Ibíd.).

Se ha criticado también la nomenclatura utilizada por el Ministerio del Trabajo para calificar a los beneficiarios de Jefas y Jefes entre “empleables” e “inempleables” (o entre “trabajadores” y “pobres”) puesto que dicha denominación ayudaría a naturalizar y perpetuar las diferencias socioeconómicas que inciden en esa condición, originadas y reproducidas históricamente por estructuras sociales inequitativas y poco incluyentes. En particular, se cuestiona el hecho de que bajo la categoría de “inempleables” se haya agrupado básicamente a mujeres en edades reproductivas y con hijos a cargo, lo que tendió a segmentar la salida del programa por género. El hecho de que la solución para este último grupo contemple la exigencia de corresponsabilidades y no así la modalidad ofrecida a los otros grupos (el SCyE), resulta preocupante, pues ello constituye una discriminación contra las mujeres pobres en cuanto no se les asegura las mismas oportunidades de inclusión a través de programas de empleo y capacitación laboral (Campos, Faur y Pautassi, 2007; Cruces y Gasparini, 2008).

Por último, el hecho de que los nuevos programas cubran básicamente a la misma población inscrita en el PJJHD supone dejar sin protección social a un amplio conjunto de hogares y personas, especialmente aquellos que se encuentran en situación de pobreza moderada, y cuyas características no difieren sustancialmente en términos de vulnerabilidad y empleabilidad (Cruces y Gasparini, 2008)⁴⁷.

En este escenario, a fines de 2009 el gobierno anunció la creación de un nuevo programa de transferencias con corresponsabilidades, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), destinado a cubrir a las familias vulnerables —especialmente con jefes de hogar desocupados o empleados en ocupaciones informales— con menores de 18 años que no contaran con otra fuente de protección social⁴⁸. Este programa entrega un monto por cada hijo en el hogar, equivalente a \$180 (US\$46 del mismo año) hasta un máximo de cinco transferencias por familia (un total de

⁴⁷ Si bien los hogares podían recibir transferencias monetarias y prestaciones del Estado a través de otros programas de ayuda directa, pensiones graciables, empleo público a nivel local, o programas sociales y de empleo a nivel provincial y municipal, estos tenían una incidencia acotada (Cruces y Gasparini, 2008).

⁴⁸ El mismo año se creó el programa de Ingreso Social con Trabajo (“Argentina Trabaja”). Se trata de un programa de empleo a través de cooperativas de trabajo que desarrollan obras de baja y mediana complejidad a nivel local. Este programa está destinado a personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales e incluye una transferencia monetaria como retribución al trabajo en las cooperativas, además de otras instancias de capacitación profesional y otras habilidades. El programa prevé un mecanismo de control de asistencia que opera como forma de monitoreo del trabajo para efectos de recibir la transferencia monetaria.

\$900 o US\$240). Para el caso de los hijos con discapacidad, la transferencia asciende a los \$720 (US\$193)⁴⁹.

Finalmente, pese a las proyecciones del impacto del este programa (Agis, Cañete y Panigo, s/f), sigue existiendo un grupo de familias vulnerables que actualmente no participan en programas de transferencias de ingresos y que no están siendo alcanzados por el AUH. Se trata principalmente de familias con jefes de hogar que se desempeñan en el trabajo informal y cuyos ingresos se encuentran apenas por sobre el salario mínimo, los microempresarios y trabajadores por cuenta propia (no informales), las mujeres embarazadas y las familias numerosas con más de cinco hijos. Los beneficiarios del programa Familias por la Inclusión Social debieran ser absorbidos por el nuevo plan.

2. Brasil: *Bolsa Família* y los desafíos de la articulación intersectorial y la coordinación

Bolsa Família se enmarca en la consolidación en Brasil de una preocupación por la búsqueda de la intersectorialidad en la política de protección social no contributiva. A diferencia de los anteriores programas de transferencias anclados en los ministerios respectivo⁵⁰, la responsabilidad de *Bolsa Família* la asumió el para entonces recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, MDS). Este tenía como foco precisamente la integración de las políticas de asistencia social, de transferencia de ingresos y de seguridad alimentaria y nutricional. De este modo, siguiendo la creación de *Bolsa Família* se dio origen al Sistema Único de Asistencia Social (SUAS) en 2005 y al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (*Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, SISAN) en 2006, ambas iniciativas encaminadas a generar un modelo de gestión que asegurara la articulación de la política asistencial a partir de: la redefinición de las competencias de los distintos niveles administrativos, la mejora en la organización de las diferentes acciones y prestaciones, y una nueva concepción en la implementación de la asistencia social, enfocada en la descentralización y la participación social (MDS, s/f). Un punto decisivo en este proceso fue la implementación de herramientas como el *Cadastro Único (CadÚnico)*, sistema de cobertura nacional que unifica la información disponible sobre las familias elegibles para los distintos programas y prestaciones sociales y el Índice de Desarrollo Familiar (*Índice do Desenvolvimento da Família*, IDF), desarrollado por el Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA) que otorga información sobre el grado de vulnerabilidad de las familias, permitiendo a los municipios implementar diversas acciones en el ámbito de la política social (MDS, 2010).

En el ámbito internacional, la creación de *Bolsa Família* marca el surgimiento de un tipo de PTC asociado a la idea de establecer una renta mínima garantizada (Britto, 2006; Draibe, 2006; Godoy, 2004). Si bien esta orientación debió en la práctica ser compatibilizada con la disponibilidad de recursos, la discusión sobre la universalización de sus beneficios se mantiene en pie (Britto, 2008; Suplicy, 2009). Lo anterior ha

⁴⁹ Véase en Cruces y Gasparini (2008) simulaciones de los costos, cobertura e impactos esperados de programas de transferencias monetarias alternativos para hacer frente a esta situación.

⁵⁰ Siguiendo la creación del *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)* en 1997 y de *Bolsa Escola* en 2001, entre 2001 y 2003 surgieron una serie de programas de transferencias de ingresos sectoriales que operaban a nivel nacional: *Bolsa Alimentação*, *Cartão Alimentação*, *Auxílio-Gás*. Con el surgimiento de *Bolsa Família* se unificó las reglas de operación de estos programas y aquellos que operaban en los niveles desconcentrados en un sólo programa. La idea fue conjugar los esfuerzos en los distintos niveles administrativos, superando la fragmentación y superposición de acciones, y poniendo énfasis en la intersectorialidad.

llevado a que el programa ponga más importancia en el seguimiento de las corresponsabilidades y las dificultades que presentan las familias para realizarlas, que en las sanciones por incumplimiento (Draibe, 2006). El acompañamiento familiar se realiza a través de los instrumentos con que cuenta la SUAS a nivel local como los Centros de Referencia de Asistencia Social (*Centros de Referência de Assistência Social*, CRAS) y los Servicios de Protección y Atención Integral a la Familia (*Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família*, PAIF).

2.1. La búsqueda de intersectorialidad a través de programas complementarios

Dada la estructura federal del país, la unificación de los programas de transferencias en *Bolsa Família* requirió de una serie de definiciones respecto de las competencias de los distintos niveles administrativos, la manera de asignar los recursos desde el gobierno federal, y el establecimiento de procedimientos que permitieran respetar la autonomía de organización de los entes descentralizados. En este contexto, la adopción voluntaria de *Bolsa Família* por parte de un estado o municipio, les facultaba para implementar programas que pudiesen complementar sus acciones también también —los denominados "programas complementarios" que comenzaron a surgir a partir de 2006⁵¹.

Las actividades de seguimiento a las familias realizadas a través del PAIF fueron cruciales para plantear programas complementarios a las acciones de *Bolsa Família*, precisamente al facilitar la identificación de los problemas que presentaban las familias al momento de cumplir las corresponsabilidades, y que requerían de las competencias de otros sectores. En este contexto, el gobierno federal tomó la iniciativa en el diálogo intersectorial, facilitando los vínculos entre las acciones de los distintos ministerios de manera de que estas estuvieran disponibles para que estados y municipios las implementaran en sus jurisdicciones. Así, el objetivo de los programas complementarios era adecuar la oferta sectorial a la situación particular de pobreza y vulnerabilidad de las familias de *Bolsa Família* de manera de potenciar el efecto de las transferencias de ingresos en los ámbitos de competencia de cada sector, y permitir la generación de estrategias de salida del programa ligadas a la inserción productiva. Esta última preocupación tuvo eco en el MDS, que añadió a la gestión de *Bolsa Família*, el SUAS y la SISAN, un nuevo ámbito de acción relacionado con la inserción productiva, a cargo de la Secretaria de Articulación para la Inclusión Productiva (*Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva*, SAIP). Lo anterior es indicio del nuevo eje orientador de la política del MDS, a saber, la promoción social por medio de la articulación y fortalecimiento de las acciones de inclusión productiva (MDS y MTE, s/fa: 4).

Es en este contexto que el gobierno federal, a través de la coordinación de acciones del MDS, el Ministerio de Trabajo y Empleo (*Ministério do Trabalho e Emprego*, MTE) y la *Casa Civil*, impulsó en 2008 el lanzamiento de un programa de capacitación profesional ligado con acciones de intermediación laboral exclusivo para las familias de *Bolsa Família*, el plan sectorial de calificación e inserción profesional para los beneficiarios del programa *Bolsa Família*, *Planseq - Bolsa Família*, también

⁵¹ Entre los programas surgidos destacan entre otros: *Brasil Alfabetizado*, programa de re-educación para adultos y jóvenes que no han terminado su educación formal, a cargo del Ministerio de Educación; en capacitación profesional y ocupacional destacan el *Programa de Qualificação Profissional Continuada* en convenio entre la empresa privada (Constructora Norberto Odebrecht) y el MDS, y el *Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural* (Prominp) del Ministerio de Energía y Minas; por último, programas de microcrédito tanto a nivel federal como el *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado* del Ministerio del Trabajo y Empleo, y el *Programa Nacional de Fortalecimento de la Agricultura Familiar* (Pronaf) del Ministerio de Desarrollo Agrícola, como también a nivel estadual (*Crediamigo* y *Agroamigo* en la región del Noreste a cargo del Banco do Nordeste).

conocido como "*Proximo Passo*"⁵². A través de este programa se pretendía atender a unas 200 mil personas beneficiarias de *Bolsa Família*.

2.2. El programa *Planseq – Bolsa Família (Proximo Passo)*

El programa complementario *Proximo Passo* se crea con los objetivos de ampliar las oportunidades de inserción productiva de los beneficiarios de *Bolsa Família*, adecuar la oferta sectorial del MTE a las necesidades locales, atender el aumento de la demanda por mano de obra generado en el mercado del trabajo, y estimular la articulación entre los sectores de asistencia social y trabajo (MDS, 2009: 2).

La iniciativa se inscribe en la nueva política laboral del gobierno brasileño, específicamente en el contexto de la creación en 2003 del Plan Nacional de Capacitación (*Plano Nacional de Qualificação*, PNQ). El PNQ se instituye en 2003 en el ámbito del seguro de desempleo ejecutado por el Sistema Nacional de Empleo (*Sistema Nacional de Emprego*, SINE), con el fin de ejecutar acciones de capacitación social y profesional en distintas áreas, y articularlas con otras políticas y acciones vinculadas al empleo, el trabajo, la educación y los ingresos. El PNQ se implementa a través de tres conjuntos de iniciativas: los Programas Territoriales de Capacitación (*Planos Territoriais de Qualificação*, PlanTeQs), los Proyectos Especiales de Capacitación y Certificación Profesional (*Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional*, ProEsQs) y por último, los Planes Sectoriales de Capacitación, (*Planos Setoriais de Qualificação*, PlanSeQs), donde se inscribe *Proximo Passo*.

Los PlanSeQs constituyen espacios de integración de las políticas de capacitación social y profesional, con aquellas de desarrollo e inclusión social en relación directa con la inserción en el mercado del trabajo. Estos pueden ser propuestos por instituciones representantes de los trabajadores o los empleadores; contemplan sectores específicos de la economía; y deben ser estructurados sobre la base de la concertación social en conjunto con los representantes del gobierno y la sociedad civil.

La creación del *PlanSeQ - Bolsa Família (Proximo passo)* se gestó en estrecha relación con el lanzamiento a inicios de 2007 del Programa de Aceleración del Crecimiento (*Programa de Aceleração do Crescimento*, PAC), consistente en una serie de medidas tomadas por el gobierno federal para mejorar la infraestructura y estimular la inversión privada en áreas consideradas fundamentales para el desarrollo de la economía del país (MDS y MTE, s/f). De este modo, el sector de construcción civil, incluyendo las áreas del transporte, energía, saneamiento, vivienda y recursos hídricos, fue el primero en incorporarse al *Planseq - Bolsa Família*, por ser este un sector intensivo en mano de obra y en el que, de acuerdo a la encuesta de hogares PNAD-2006, se detectaba una significativa participación de los beneficiarios de *Bolsa Família* (MDS/MTE, s/f) (véase recuadro 1)⁵³.

Posteriormente se incluyó a este plan el programa *Minha Casa Minha Vida*, destinado a la ampliación y mejoramiento de las condiciones de vivienda de parte

⁵² Otras acciones de inserción productiva promovidas actualmente por la SAIP son el Programa *Acreditar*, programa de capacitación e intermediación en el área de construcción civil iniciado en 2008 en convenio con la Constructora Norberto Odebrecht (CNO), y el curso preparatorio a través del cual se ofrece apoyo de refuerzo escolar para postular al *Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Promimp)*, coordinado por el Ministerio de Minas y Energía (*Ministério de Minas e Energia*, MME) y la empresa Petrobras para suplir la necesidad de mano de obra en el sector energético y minero.

⁵³ La meta original del plan era atender a 185 mil personas en 13 regiones metropolitanas: Manaus, Belén, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo, Baixada Santista (SP), Campinas (SP), Curitiba, Porto Alegre y Distrito Federal. También está prevista su ejecución en otras regiones, tales como Vitória, Goiânia, Palmas, São Luis, Aracaju, Maceió y Campo Grande.

importante de la población brasileña. Por último, se añadió también al plan el sector turismo con el objetivo de apuntalar la demanda de mano de obra que venía experimentando un importante incremento en los últimos años, y que esperaba seguir creciendo fuertemente producto de la realización de eventos deportivos como la Copa mundial de fútbol en 2014 y los Juegos olímpicos en la ciudad de Rio de Janeiro en 2016 (MTur, s/f).

2.3. Componentes

El *PlanSeq - Bolsa Família* está destinado a los integrantes de familias beneficiarias de *Bolsa Família*, mayores de 18 años y que hubieran cursado al menos hasta el 5to año (*4ta série*) de educación primaria (*Ensino Fundamental*). A las familias que tienen algún miembro que cumple estas condiciones se les hace una invitación a participar a través de una carta que explica las características del programa, aclarando que la inscripción es de carácter voluntario y que no constituye una corresponsabilidad adicional a cumplir para recibir los beneficios de *Bolsa Família*. Las personas que quisieran participar deben inscribirse en la oficina local del SINE. Los inscritos son ordenados según el IDF de su familia, y el llamado a los cursos de capacitación se hace privilegiando los miembros de familias con IDF más bajo, hasta alcanzar la meta de convocatoria en cada territorio. Según los requerimientos de cada curso, también se pondera las habilidades y los conocimientos del beneficiario/a. Adicionalmente, el programa establece que al menos un 30% de los inscritos sean mujeres para incentivar su inserción productiva.

Los cursos de capacitación son ejecutados por instituciones privadas contratadas para tal efecto y tienen una carga horaria total de 200 horas, consistentes en una etapa teórica y otra práctica. La primera tiene una duración de 80 horas, es dictada en sala de clases y en ella se abordan no solo aspectos de capacitación en profesiones y oficios, sino también conocimientos generales y fortalecimiento de la ciudadanía. Por su parte, la etapa práctica se realiza en conjunto con el sector privado, ya sea en la institución ejecutora como en el lugar de trabajo cuando las personas cuentan con un contrato previo. Los participantes del programa reciben una transferencia adicional para efectos de transporte y alimentación.

Durante el módulo práctico de los cursos ocurre la primera fase de intermediación entre los empleadores y los beneficiarios del plan. En esta etapa se pueden concretar las primeras contrataciones para llenar las vacantes disponibles. Los egresados que no sean contratados en esa etapa, ingresan al Sistema de Gestión de Acciones de Empleo del MTE (SIGAE), herramienta que permite cruzar información relativa a la demanda de los empleadores y la oferta disponible según niveles de calificación. Durante todas las etapas del proceso, el Programa *Bolsa Família* monitorea la participación de los beneficiarios del *PlanSeq Bolsa Família*, prestando apoyo socio-asistencial según se requiera, por medio del *Programa de Atenção Integral à Família* (PAIF).

En el cuadro A-3 se detallan algunos de los cursos ofrecidos en los dos sectores considerados, construcción civil y turismo.

El plan se puede implementar mediante dos modalidades. Por un lado, la ejecución directa por parte del MTE, el que contrata las unidades proveedoras de los cursos de capacitación a través de procesos de licitación. En el caso del sector construcción civil, existe una segunda modalidad que consiste en el establecimiento de un *Convênio Plurianual Único* (CPU) entre el gobierno federal y los estados y/o

municipios, en caso que estos tengan más de 200 mil habitantes y estén habilitados para ejecutar políticas de empleo. En 2009 el costo de los contratos realizados por el gobierno federal para el sector construcción civil y turismo ascendió a los R\$111 millones (US\$55 millones) y R\$20 millones (US\$10 millones), totalizando poco más de R\$131 millones (US\$66 millones) (De Souza, 2010).

CUADRO A-3
BRASIL: CURSOS DE CAPACITACIÓN OFRECIDOS EN EL PROGRAMA *PLANSEQ* – *BOLSA FAMÍLIA*

Construcción civil	Turismo
Bodeguero	Recepcionista
Azulejista	Mesero/a
Carpintero	Mucama
Yesero	Agente de viajes
Electricista	Cocinero/a
Capataz	Panadero/a, pastelero/a
Albañil	<i>Bartender, barman</i>
Pintor	Botones

Fuente: MDS y MTE (s/fb).

En este contexto se vuelve central para el éxito del programa la interlocución entre el gobierno federal, los estados y municipios con el sector empresarial, tanto para generar un acercamiento adecuado a la demanda de mano de obra a nivel local para efectos de la capacitación, como también para reiterar el compromiso del sector privado en el cumplimiento de las metas de inserción laboral a nivel local. Esto último depende de las gestiones de los agentes sectoriales a nivel local (MDS y MTE, s/f). En estos niveles, cobra especial relevancia la articulación entre el Ministerio de Trabajo y Empleo, las secretarías estatales de trabajo y las agencias locales de intermediación de mano de obra. Así mismo, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre coordina con las secretarías de asistencia social y los gestores locales del Programa *Bolsa Família* (MDS y MTE, s/f).

Las secretarías de Trabajo o los gestores locales de las agencias de intermediación laboral están encargados de organizar los puestos para atender a los beneficiarios de *Bolsa Família*, articularse con el sector productivo local de manera de identificar y ofrecer las vacantes para capacitación por medio de las agencias de intermediación, informar a los gestores de asistencia social y de *Bolsa Família* acerca de los resultados de las convocatorias. Por su parte, las secretarías de Asistencia Social y los gestores del programa *Bolsa Família* deben encargarse de informar a las familias beneficiarias sobre las acciones del *PlanSeQ - Bolsa Família*, generar la articulación con el SINE o la agencia de intermediación respectiva para acompañar tanto a las familias que aceptan participar de las acciones de capacitación como aquellas que rechazan la convocatoria a través de los CRAS y PAIF locales, adoptar medidas que contribuyan a reducir la evasión y abandono del programa, y apoyar al gobierno federal en el monitoreo de las acciones del programa. Por último, el gobierno federal ofrece apoyo técnico, especialmente referido a la disponibilidad de información de cada ministerio a través del SIGAE (*Sistema Gestão do Programa de Ações de Emprego*) (MDS y MTE, s/f).

2.4. Resultados

La inserción laboral de las familias pobres y vulnerables en Brasil sigue siendo un desafío relevante en este país. Se estima en cerca de un 10% el total de personas inscritas en el CadÚnico que poseía un vínculo laboral formal, de al menos un mes por año, en diciembre de 2008⁵⁴. De acuerdo a la información disponible, la mitad de los inscritos en el CadÚnico permanecía en un puesto laboral por no más de 18 meses, y en el caso de los beneficiarios de *Bolsa Família* que logran encontrar trabajo, esta cifra es aún menor, permaneciendo en el empleo por períodos no superiores a los 11 meses. Además, quienes se encuentran en el programa *Bolsa Família* tienen una tasa de rotación⁵⁵ en los empleos mayor a la de quienes no están inscritos en este (Soares y Leichsenring, 2010).

Dado el poco tiempo que lleva el programa *PlanSeQ - Bolsa Família* en operación, no existen aún evaluaciones de los resultados en la inserción laboral de sus beneficiarios. No obstante lo anterior, a medida que avanza su implementación se han podido extraer algunas conclusiones acerca de los aciertos y dificultades del proceso. En 2009 el MDS realizó un estudio cualitativo sobre la percepción respecto del funcionamiento del programa en su primera fase (MDS, 2009c). El estudio consistió en la realización de grupos focales a los actores participantes del proceso: por un lado los gestores locales, y por otro, la población objetivo del programa (estuvieran o no inscritos). El principal problema observado fue el bajo número de inscripciones en los cursos de capacitación. En efecto, en mayo de 2009, las vacantes llenadas alcanzaban apenas el 3,5% de las ofrecidas desde el nivel federal (MDS, 2009b).

El estudio del MDS (2009c) permitió además identificar las razones del bajo número de inscritos en los cursos de capacitación desde el punto de vista de ambos actores. Las principales razones percibidas por las personas consultadas fueron (MDS, 2009a; 2009c): i) el desinterés por el área de construcción civil —el sector con mayores vacantes; ii) el miedo a la pérdida de los beneficios de *Bolsa Família*; iii) el esfuerzo que suponían las acciones de capacitación para las familias; y iv) fallas de gestión y operación del programa.

Estas razones encontraron diversos puntos de consenso y disenso entre el grupo de gestores y de beneficiarios. Para los dos primeros motivos hubo concordancia entre los gestores, pero discordancia entre los beneficiarios. Para el primero de ellos, la percepción de que el sector de construcción civil constituía un área predominantemente masculina surgió de manera espontánea en todos los grupos de gestores. Sin embargo, dentro del grupo de beneficiarios la conclusión más recurrente terminó siendo que el trabajo femenino en el sector es cada vez más valorizado, disminuyendo la impresión inicial, que se mantuvo entre los gestores. En segundo lugar, mientras los gestores otorgaron una fuerte influencia en la no inscripción al miedo de perder los beneficios de *Bolsa Família*, entre los beneficiarios esta preocupación no surgió de manera espontánea. Adicionalmente, cuando se les preguntó acerca de ella, la percepción fue la opuesta, predominando la idea de que las familias que no inscribiesen a las personas elegibles

⁵⁴ De acuerdo a la información del Registro Único de los Programas Sociales (CadÚnico) del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, y de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio del Trabajo y Empleo entre los años 2004 y 2007 (Soares y Leichsenring, 2010).

⁵⁵ Se calcula tomando en cuenta el menor valor entre el total de vinculaciones y desvinculaciones sobre el total de empleos el primer día del mes (Soares y Leichsenring, 2010, pág. 20).

podían perder los beneficios, es decir, se percibió que la inscripción en el PlanSeQ podía ser una corresponsabilidad adicional para obtener los beneficios de *Bolsa Familia*.

Un grado mayor de concordancias entre gestores y beneficiarios se observó en el tercer punto. Entre los beneficiarios se hizo referencia a las dificultades de conciliar las actividades de capacitación con las responsabilidades previamente asumidas, mencionándose principalmente el cuidado de hijos pequeños, además de actividades en el plano laboral y escolar. Las actividades de cuidado fueron mencionadas como el principal obstáculo para que las mujeres participaran en las capacitaciones tanto en el caso de hogares monoparentales como en hogares conyugales.

En lo que más concordancia hubo entre gestores y beneficiarios fue en el cuarto motivo que tenía relación con la operación del programa. Entre las fallas mencionadas, la desinformación fue sindicada en ambos grupos como una de las razones principales de la no inscripción. Desde el punto de vista de los beneficiarios, primó la percepción de falta de información de las modalidades de los cursos antes de la inscripción, y la falta de claridad sobre el proceso del programa una vez inscritos. Esta última queja también fue frecuente entre los gestores. El motivo que con más fuerza se menciona es la percepción de desarticulación entre las entidades involucradas. Los gestores, por ejemplo, perciben grandes diferencias en la gestión que se hace del programa a nivel federal, entre el MDS y el MTE, diferencias que se replican en los niveles desconcentrados. Adicionalmente se mencionaron descoordinaciones entre las entidades ejecutoras, los gestores locales y el SINE, además de dificultades en el acceso a la información proporcionada por el SIGAE.

Entre los elementos positivos asociados a la estrategia de difusión del programa se nombró la carta de invitación que recibían los miembros elegibles de las familias beneficiarias. Además del contenido claro y de fácil comprensión, esta tuvo un efecto en la autoestima de las personas, ayudando a que se sintieran valorizados por recibir una carta personalizada del gobierno federal.

Como sugerencias para mejorar la operación del programa (MDS, 2009c) surgieron la adaptación del formato de los cursos a los requerimientos de la población objetivo (posibilidad de hacer cursos vespertinos, facilitar el acceso a mujeres con hijos/as pequeños), la ampliación de la oferta de cursos a actividades económicas que pudieran realizarse en el hogar, y el mejoramiento de los canales de información (utilización de canales de comunicación *Bolsa Familia*). Adicionalmente se mencionó la necesidad de concientizar a los beneficiarios acerca de la importancia de la capacitación, como también de sensibilizar a los organismos ejecutores y los empresarios locales sobre la implementación del programa en los municipios (MDS, 2009a).

Durante los primeros meses de 2009 el MDS comenzó a realizar algunos de estos cambios, renovando las convocatorias para inscribirse en el programa. Los resultados de inscripción en los cursos a lo largo de 2009 mostraron una tendencia al alza, lográndose que en febrero de 2010, el porcentaje de vacantes llenadas sobre el total de vacantes ofrecidas por el gobierno federal, superara el 40%⁵⁶ (De Souza, 2010).

⁵⁶ No incluye vacantes ofrecidas vía CPU.

3. Chile: el sistema Chile Solidario, entre el empleo independiente y el trabajo asalariado

El Sistema Chile Solidario surgió el año 2002 a partir del diagnóstico de la persistencia de un núcleo duro de pobreza extrema en el país. Busca superar las barreras a la inclusión de estos hogares a partir de una intervención especializada que conjuga la asistencia y la promoción social (FOSIS, 2004b). Chile Solidario no constituye un programa propiamente tal, sino una estructura institucional que establece determinadas reglas para la integración y articulación del conjunto de la oferta programática pública en torno a las familias en situación de extrema pobreza, siendo su eje principal el apoyo psicosocial⁵⁷.

Chile Solidario entrega una transferencia monetaria, el “Bono de protección”. Esta transferencia no tiene el objetivo de suplementar los ingresos de las familias, sino de cubrir los costos de transacción asociados al acceso a la oferta pública y la postulación a los diferentes subsidios. De ahí que su monto sea bajo comparado con las transferencias de otros programas PTC de la región (parte de aproximadamente US\$20 para descender a US\$10 por familia). En el esquema de intervención que plantea Chile Solidario se espera que las familias incrementen sus ingresos gracias al apoyo que le dan para tener acceso a los distintos subsidios y transferencias que ofrece la red pública.

El *Programa Puente* es la puerta de entrada al sistema Chile Solidario. Es un programa de intervención integral que está diseñado para dar apoyo a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza⁵⁸. El programa combina una serie de intervenciones y apoyos de salud física y mental, financiamiento para mejorar la vivienda, asistencia para adquirir más educación, apoyo para mejorar la dinámica familiar y asistencia para encontrar un trabajo o generar ingresos. El programa enfatiza la relevancia del desarrollo del capital social de la familia y su inserción en redes sociales de apoyo mutuo, así como la integración de diferentes componentes de asistencia para responder a una pobreza multicausal y multidimensional. Cada familia recibe la asistencia de un “Apoyo Familiar” para identificar y coordinar el acceso preferencial a programas sociales y laborales. El rol de este es acercar a los beneficiarios a la oferta pública y trabajar los aspectos psicosociales y de la dinámica familiar que condicionan negativamente la situación de exclusión social⁵⁹ (FOSIS, 2004b; 2004c). El apoyo psicosocial se dirige a través del Apoyo Familiar y la municipalidad en coordinación con la Unidad de Intervención Familiar. La intervención o el acompañamiento tienen una duración de 24 meses.

Las actividades realizadas por el Apoyo Familiar en el Puente sirven a su vez para plantear un esquema de egreso gradual de las familias del programa en función de su cumplimiento de las 53 condiciones mínimas, en siete dimensiones de intervención (identificación, salud, educación, habitabilidad, dinámica familiar, trabajo e ingresos), que el programa busca instalar. En la medida que la familia va cumpliendo los mínimos en cada dimensión trabajada, las visitas de los apoyos familiares van siendo menos frecuentes, a la vez que el monto del bono de protección descende. Al egresar del Puente, las familias mantienen la transferencia (“Bono de egreso”) y el acceso

⁵⁷ Se han incorporado otros programas de seguimiento y apoyo psicosocial similares al Puente orientados a poblaciones específicas en situación de vulnerabilidad social como el programa Vínculos para adultos mayores, Calle para la integración de personas en situación de calle y Abriendo Caminos para niños y niñas de familias con personas privadas de libertad.

⁵⁸ Véase [en línea]: <<http://www.programapuenete.cl>>.

⁵⁹ Entre ellos, por ejemplo, la autonomía, la autoestima, la confianza en las instituciones y competencias resolutivas básicas (cf. FOSIS, 2004c).

preferencial a la oferta pública por otros tres años, luego de lo cual salen definitivamente del sistema Chile Solidario.

En este contexto, los componentes laborales del sistema Chile Solidario están radicados en las dimensiones de ingresos (dimensión I4) y trabajo (dimensiones T1, T2 y T3) (véase cuadro A-4).

CUADRO A-4
CHILE: CHILE SOLIDARIO, DIMENSIONES TRABAJO E INGRESOS

Dimensión trabajo	Dimensión ingresos
T1: Que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable.	I1: Que los miembros de la familia que tengan derecho a SUF (Subsidio Único Familiar), lo obtengan (al menos se encuentren postulando).
T2: Que ningún niño menor de 15 años abandone los estudios por trabajar.	I2: Que los miembros de la familia que tengan derecho a Asignación Familiar, la obtengan.
T3: Que las personas que se encuentren desocupadas estén inscritas en la Oficina Municipal de Información Laboral (OMIL).	I3: Que los miembros de la familia que tengan derecho a PASIS (Pensión Asistencial), la obtengan (al menos se encuentran postulando).
	I4: Que la familia cuente con ingresos económicos superiores a la línea de la indigencia.
	I5: Que la familia cuente con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.

Fuente: FOSIS (2004b).

3.1. Situación y aspiraciones de las familias que ingresan al Puente

Una de las mayores aspiraciones de las familias que ingresan al programa Puente radica en lograr un trabajo estable, entendiéndose por ello el deseo de tener un ingreso mensual seguro que les permita controlar la incertidumbre de no poder satisfacer sus necesidades básicas (MIDEPLAN, 2006b). Lo anterior es reflejo de una situación laboral caracterizada por la alta rotación e inestabilidad laboral (MIDEPLAN, 2006b), además de la existencia de bajas calificaciones y altas tasas de dependencia en el hogar (FOSIS, 2006). Sin embargo, se ha encontrado que la mayor parte del tiempo los adultos de estos hogares se emplean en trabajos asalariados (FOSIS, 2006; MIDEPLAN, 2006b). Estas actividades son de carácter estacional y tienen una importancia crucial en aquellas regiones o ciudades donde existen aglomeraciones productivas (*clusters*) que tienen una demanda intensiva de mano de obra poco calificada (industria frutícola y pesquera en el centro y centro sur del país, respectivamente) (MIDEPLAN, 2006b; MIDEPLAN, 2009). Lo anterior imprime una suerte de regularidad a la relación que estas familias establecen con las estructuras de oportunidad del mercado del trabajo, caracterizada por su ciclicidad estacional y marginalidad respecto a las actividades urbanas más dinámicas (FOSIS, 2006). Para participar en este circuito de trabajo las familias deben estar insertas en una red de relaciones sociales informales (familia, amigos, conocidos) a través de las cuales logran enterarse y acceder a las distintas alternativas. La mantención de esta red de supervivencia supone una exclusión simbólica o una falta de integración a las formas de sociabilidad propias de la vida urbana lo que contribuye a reproducir la situación de exclusión.

Las actividades no asalariadas aparecen para las familias como mecanismos complementarios cuando no logran trabajos asalariados en los períodos menos dinámicos del ciclo estacional (FOSIS, 2006). Ello se debe a que a pesar de los mayores grados de libertad que confieren, las estrategias ligadas al trabajo independiente y especialmente al microemprendimiento generan menores ingresos, no permitiendo una planificación o ahorro a mediano y largo plazo (MIDEPLAN, 2009; FOSIS, 2006). Así, cuando los jefes de hogar acceden a empleos percibidos como bien remunerados y en un ambiente laboral valorado, el desarrollo de un microemprendimiento no es considerado como un proyecto atractivo (MIDEPLAN, 2009).

3.2. Componentes y programas de la intervención en materia laboral

Chile Solidario tiene varias formas de facilitar la inserción laboral (véase cuadro A-5) y hay incentivos tanto para las empresas que emplean a los individuos, como para las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) que colocan los individuos en puestos de trabajo⁶⁰. Una de las intervenciones de este tipo se realiza a través del programa de Bonificación Chile Solidario⁶¹, el que opera a través de las OMIL y considera una modalidad para adultos (mayores de 30 años) y otra para jóvenes (entre 18 y 29 años). El bono para adultos es equivalente al 50% de un ingreso mínimo mensual con una duración de entre uno a cuatro meses, renovable por dos meses. Adicionalmente, esta intervención financia los costos de capacitación laboral de cada trabajador contratado por un monto de hasta \$100.000 (aproximadamente, US\$200) y entrega un bono de almuerzo y transporte de hasta \$55.000 mensuales (US\$110 aprox.). El bono destinado a subsidiar la contratación de jóvenes entre 18 y 29 años es también equivalente al 50% del sueldo mínimo, pero rige por cuatro meses y es renovable por la misma cantidad de tiempo. Esta versión considera el financiamiento de los costos de capacitación por un monto de \$370.000 (US \$740 aprox.) mensual, al que se suman bonos de alimentación y transporte de \$55.000 entregados cada mes. Las OMIL facilitan la inserción laboral de estas personas, recibiendo \$70.000 (US\$140) por cada beneficiario habilitado y un bono de \$20.000 (US\$40) si la persona permanece un mínimo de cuatro meses en el puesto de trabajo.

La mayor parte de las ofertas de inserción laboral de Chile Solidario se concentran en programas que utilizan mecanismos de apoyo al trabajo independiente, en específico al microemprendimiento, y en segundo lugar, servicios de intermediación combinados con capacitación, o bien, subsidios a la contratación. Así, por ejemplo, el programa de Apoyo al Microemprendimiento del FOSIS es ofrecido a los miembros de las familias de Chile Solidario mayores de 18 años cesantes, desocupados, buscando trabajo por primera vez o con una ocupación precaria. Este entrega un subsidio financiero o capital semilla equivalente a \$300.000 (equivalentes a unos US\$600) para la adquisición de insumos y compra de materiales necesarios para iniciar la actividad. Además, a través de cursos y talleres grupales el programa entrega capacitación en habilidades emprendedoras; comercialización y administración, además de comprender un período de acompañamiento y apoyo técnico.

⁶⁰ Las OMILs tienen las funciones de apoyar el proceso de inserción laboral de los desempleados, fomentar la creación de nuevos empleos, operar el registro de cesantes, entregar orientación laboral y diversos servicios a los desempleados.

⁶¹ Véase [en línea]: <<http://www.sence.cl/bonificajchs.html>>

CUADRO A-5
CHILE: OFERTA PROGRAMÁTICA DEL SISTEMA CHILE SOLIDARIO
EN LAS DIMENSIONES TRABAJO E INGRESOS, 2009

Programa	Mecanismos de inserción laboral	Institución(es) a cargo	Descripción	Cupos nacionales
Programa generación micro-emprendimiento indígena urbano	Apoyo al trabajo independiente. Capacitación técnica y profesional.	CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), Subsecretaría del Trabajo	Financia iniciativas productivas en la población indígena beneficiaria del sistema a través de concursos públicos.	531
Programa de apoyo al micro-emprendimiento (PAME)	Apoyo al trabajo independiente. Capacitación técnica y profesional.	FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social)	Otorga asistencia técnica, y apoyo a la formación y capacitación, bajo un esquema participativo de autogestión.	23 013
Programa de apoyo al empleo Sistema Chile Solidario	Servicios de intermediación laboral. Capacitación técnica y profesional.	CONAF (Corporación Nacional Forestal), PROFOCAP (Programa de Formación, Capacitación y Empleo), Subsecretaría del Trabajo	Apoyar a la inserción laboral en actividades relacionadas con el desarrollo productivo local, preferentemente con el área agroforestal.	2 000
Programa bonificación a la contratación de mano de obra Chile Solidario	Generación indirecta de empleo. Capacitación técnica y profesional.	SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)	Apoyo para la incorporación al mercado laboral dependiente por medio de bonificación a la contratación Chile Solidario, incentivo a la contratación de jóvenes pertenecientes al sistema y habilitación sociolaboral.	2 800
Programa bonificación a la contratación jóvenes Chile Solidario	Servicios de intermediación laboral.			
Programa empleabilidad juvenil	Capacitación técnica y profesional. Servicios de intermediación laboral.	FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social)	Entrega servicios especializados para generar un plan personalizado de inserción laboral a jóvenes desocupados.	1 300
Programa desarrollo de competencias laborales mujeres Chile Solidario	Capacitación técnica y profesional.	PRODEMU (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer)	Entrega habilitación laboral y competencias específicas en oficios para una mejor inserción laboral.	1 305
Beca de apoyo a la retención escolar (BARE)	Nivelación de estudios y deserción escolar.	JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas)	Transferencia de libre disposición a escolares secundarios en condición de vulnerabilidad socioeducativa y riesgo de deserción escolar. El beneficio se mantiene durante los cuatro años de enseñanza secundaria y se deposita en cuenta de ahorro.	15 408
Subsidio pro-retención escolar	Nivelación de estudios y deserción escolar.	MINEDUC (Ministerio de Educación)	Subvención económica diferenciada entregada a sostenedores de establecimientos educacionales que incluyan niñas/os y jóvenes integrantes de familias beneficiarias de Chile Solidario que cursen entre 7° año de educación primaria y 4° año de educación secundaria.	69 044

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema Gestión Chile Solidario, fichas de programas. http://siis.mideplan.cl/redsocial/ppal_0.php.

Cabe también resaltar el volumen de las becas de retención escolar, los que constituyen un mecanismo de suma importancia para la inserción laboral futura y el aprovechamiento de la oferta programática en el ámbito laboral.

3.3. Resultados

Acceso al empleo asalariado: intermediación, capacitación y subsidios a la contratación

De acuerdo al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE, 2008), de los 4.000 cupos disponibles para el programa Bonificación de Contratación de Mano de Obra para los beneficiarios de Chile Solidario, alrededor de 50% de estos cupos habían sido usados a fines de 2008 y 2.015 individuos contratados por un mínimo de cuatro meses. De igual forma, de 5.280 seleccionados para el programa de habilitación sociolaboral, se alcanzó un 15% de la cobertura con 1.398 beneficiarios egresados del programa. Los resultados del programa para jóvenes en riesgo social resaltan que de unos 1.175 beneficiarios seleccionados, 402 habían sido egresados del programa de habilitación sociolaboral y 19 habían sido contratados a fines de 2008.

CUADRO A-6
CHILE: DESEMPEÑO DE LA OMIL, 2000-2008

Año	Inscritos	Vacantes	Colocaciones	Colocaciones/ Inscritos (%)	Colocaciones/ Vacantes (%)	Colocaciones/ Desocupados (%)
2000	233 506	107 714	72 499	31,0	67,3	13,5
2001	458 352	183 628	123 202	26,9	67,1	23,0
2002	369 797	164 628	106 898	28,9	64,9	20,2
2003	326 751	138 985	91 183	27,9	65,6	17,7
2004	273 507	125 326	76 832	28,1	61,3	11,6
2005	310 521	173 567	58 965	19,0	34,0	9,4
2006	298 546	101 366	61 814	20,7	61,0	11,6
2007	291 004	171 274	94 962	32,6	55,4	19,2
2008	272 783	110 350	55 002	20,2	49,8	9,8
Promedio (%)				26,2	58,5	15,1

Fuente: Basado en Singer y Gómez (2006) cuadro 2.; datos de la Unidad de Intermediación Laboral de la Bolsa Nacional del Empleo, cuadro 71; y LABORSTAT de la base de datos de la OIT.

Al considerar el comportamiento de las OMIL entre 2000 y 2008, se observa que en promedio 26,2% de los inscritos encontró trabajo, 58,5% de las vacantes fueron llenadas y aproximadamente 15% del total de desocupados fueron atendidos (véase cuadro A-6). Pese a los avances, estas cifras se encuentran por debajo de la razón de colocaciones/vacantes⁶² considerada como exitosa en países desarrollados –sobre el 70%– (Walwei, 1996).

El grupo específico de Chile Solidario puede ser aún más difícil de colocar en un trabajo decente debido a su limitado acceso a redes sociales y bajos niveles de escolaridad. De acuerdo a la información provista por MIDEPLAN (2007), construida a partir de las bases de datos del Panel Chile Solidario de 2003, 2004 y 2006, los usuarios de Chile Solidario tienen por lo general bajos niveles de escolaridad con una alta

⁶² Calculada a partir del promedio mensual de desocupados en cada año.

incidencia de jefas de hogar (41,9%), con niveles de dependencia demográfica altos y alrededor de 4,8 hijos en promedio por hogar.

La evaluación de impacto realizado por MIDEPLAN (2007), que considera el análisis de la participación laboral de un grupo de beneficiarios de Chile Solidario y de un grupo de control con semejantes características, muestra una diferencia positiva y significativa en la tasa de participación laboral de las jefas de hogar en Chile Solidario de 7,1% en 2003 y 4,4% en 2006. Desafortunadamente, las tasas de ocupación son menores para el grupo de intervención comparado con el grupo de control, tanto para jefes y jefas de hogar. Como observa Barrientos (2010:13): “esto significa que el aumento de la participación de los usuarios de Chile Solidario refleja un flujo desde la inactividad al desempleo, más que de esta al empleo”.

La evaluación de MIDEPLAN observa que “el trabajo por cuenta propia es menos rentable, menos sustentable y requiere de gran acompañamiento institucional para que se sostenga en el tiempo”. No obstante, observa que es más fácil promover la transición del programa a actividades por cuenta propia. Esto queda demostrado en el análisis de MIDEPLAN (2008) que combina datos cualitativos de 15 grupos focales con un análisis cuantitativo de una encuesta aleatoria de 1.003 mujeres participantes en programas de empleabilidad. Las mujeres participantes tienden a tener bajos niveles de escolaridad, unos 44,6% no han completado la educación básica y 70% tiene la educación básica completa o menos. Después de haber cursado el programa, 43,1% de los participantes no tenían trabajo, 37,4% trabajaban por cuenta propia y solo 19,6% tenían trabajo asalariado.

La experiencia de los programas de Chile Solidario y de las OMIL analizada por Rangel (2005) destaca los desafíos específicos que surgen al tratar de facilitar la inserción laboral de estos grupos vulnerables. Este estudio examina la situación de beneficiarios de Chile Solidario y del Programa Puente y su inserción laboral en dos comunas de la Región Metropolitana de Santiago: Renca y El Bosque.

En ambas comunas estudiadas por Rangel (2005), los puestos ofrecidos a través de las OMIL tenían requisitos muy superiores a la experiencia y el nivel educativo que poseían miembros de las familias beneficiarias del programa Puente. Mientras la mayoría de los empleos requerían trabajadores con enseñanza media completa, los datos de la Ficha de Protección Social muestran que el promedio de escolaridad de las personas que son beneficiarias del programa Puente es de 6,5 años de estudios formales, lo cual contrasta con un promedio nacional de 9,8 años. La población rural del programa Puente tiene un promedio de 5,9 años de escolaridad comparado con el promedio rural de 6,7 años de estudio. De manera semejante, en las zonas urbanas la población de beneficiarios del programa Puente tiene un promedio de 6,8 años de escolaridad comparado con un promedio urbano de 10,3 años⁶³. Para la población del programa Puente, entre 45 y 54 años, el promedio de escolaridad baja a 4,6 años para hombres y mujeres y para la población mayor a 55 años, la escolaridad promedio para ambos es de 3,2 años.

Por otro lado, hay desafíos específicos y de índole psicosocial para que los beneficiarios logren insertarse en trabajos y empleos estables. Según las entrevistas de Rangel (2005:242) con empleados de las OMIL, muchas personas del programa Puente “tienen problemas de desempeño, como falta de disciplina laboral y ausentismo

⁶³ Estos datos son para la población mayor a 15 años.

relacionado a menudo con el alcohol, por lo que no logran completar un mes en el trabajo”. Según Rangel documenta, las familias están incorporadas en el programa por un tiempo insuficiente para poder superar las múltiples dificultades que encuentran al insertarse en el mercado laboral. Como consecuencia, los componentes de habilitación laboral y la ayuda psicosocial suelen ser tremendamente importantes, cuestión que ha sido también verificada en el caso de otros países (King y Mueser, 2005). Un acompañamiento de más largo plazo puede facilitar la adquisición de calificaciones relevantes y habilidades específicas que conllevan una remuneración superior en el mercado laboral.

De esta forma, si bien se ha encontrado que en general la inscripción en la OMIL es alta y que recurrir a las redes institucionales para procurar un empleo comienza a instalarse como una estrategia relevante para la vinculación de las familias más pobres con el mercado del trabajo (FOSIS, 2006; MIDEPLAN 2009), estas siguen teniendo problemas para encontrar trabajos estables. El principal problema es el supuesto de que efectivamente existe una demanda laboral para los integrantes de las familias pertenecientes al sistema Chile Solidario (MIDEPLAN, 2006a). En la práctica, los empleos ofrecidos siguen siendo inadecuados para el perfil e historia laboral de los beneficiarios de Chile Solidario (MIDEPLAN, 2009).

Una primera causa de esto se encuentra en la escasa vinculación lograda con el sector privado. Si bien existen mesas de trabajo regionales y locales que se reúnen en forma regular, estas no trabajan con organismos privados, perdiéndose la conexión entre la oferta y la demanda laboral (MIDEPLAN, 2006a). Esta situación se ve agravada por la falta de recursos humanos y financieros con que cuentan las OMIL para desarrollar acciones complementarias a la intermediación como la definición de los perfiles socio-laborales de los participantes en el programa, dependiendo muchas veces el éxito de la inserción laboral de la proactividad de los encargados de la OMIL (Ibíd.). En este contexto, el incentivo a la colocación ha sido poco eficaz ya que muchas veces se retrasa o sencillamente no llega a la OMIL. De este modo, los organismos locales aspiran a poder recibir más recursos fijos por la vía administrativa que permitan ampliar las capacidades y contratar más profesionales especialistas (Ibíd.). Un segundo problema del incentivo es que este no contempla un período de seguimiento y evaluación de la situación laboral de los beneficiarios posterior a la duración del subsidio, ni tampoco contempla evaluar elementos clave del éxito del programa como la tasa de deserción (Ibíd.)

Nuevamente, en esta dimensión juega en contra el déficit educacional de los beneficiarios frente a los requerimientos de los empleos ofertados a través de las OMIL. La precariedad laboral no es superada en tanto los empleos a los que las familias acceden no trascienden el ciclo de estacionalidad antes caracterizado. En relación a este punto, estudios hechos a trayectorias laborales de las familias en el programa Puente han encontrado que alcanzar mayores niveles de educación tampoco es una herramienta infalible (FOSIS, 2006). Si bien mayores niveles de educación permiten encontrar empleos de mayor calidad y remuneraciones, ello no se traduce necesariamente en el acceso a condiciones de formalidad (Ibíd.). Al parecer, trayectorias laborales más tempranas permiten mayores probabilidades de acceder a actividades formales, posiblemente debido a la importancia que adquieren las redes informales en la inserción laboral de estas personas (Ibíd.).

En segundo lugar, Rangel mostró que las OMIL en las dos comunas estudiadas ofrecían tres veces más vacantes para hombres que para mujeres, con especificaciones de edad límite en muchos casos menor de la edad de un tercio de quienes están buscando puestos. Adicionalmente, Rangel observó que mientras la pizarra con oferta laboral para hombres en una de esas comunas indicaba el salario ofrecido, en el caso de las mujeres esta información no estaba incluida como si esta “careciera de relevancia para las mujeres, o no les importara conocer el monto de la remuneración del empleo al que postulan” (Rangel, 2005, 239). A esto se suman las muchas restricciones específicas para la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Según constata Rangel (ibid), dada la fuerte división laboral por género de las tareas reproductivas dentro de la casa, hay costos fijos de participar en el mercado laboral altamente diferenciados por sexo. Por ejemplo, los costos fijos de dejar de realizar el papel de cuidadora principal en la familia implican que las mujeres tienen que encontrar servicios de guarderías y de cuidado para sus hijos. El problema de no tener con quien dejar los hijos fue una las restricciones más citadas por los encargados de las Unidades de Intervención Familiar (Rangel, 2005:267).

Adicionalmente, Rangel (2005:267) observa que hay una falta de empleo adecuado que responda a las expectativas de las mujeres, porque el escaso empleo que existe “se encuentra distante y las beneficiarias de programa Puente, en su mayoría, no quieren un empleo temporal de uno o dos meses, los que más aparecen, y aspiran a trabajos más estables, un bien aún más escaso”. El hecho de que con frecuencia los empleos potenciales están a una distancia significativa del hogar de los beneficiarios incrementa los costos fijos de transporte y de tiempo para adquirir un trabajo, y por ende, los sueldos de reserva que las y los beneficiarias/os aspiran obtener. La distancia también puede imponer costos específicos para la coordinación de cuidados que puede incrementar las barreras específicas para la participación laboral de la mujer. Asimismo, en el caso de las mujeres, las fases del ciclo de vida familiar y la demanda de cuidado asociada a cada etapa terminan siendo determinantes de sus posibilidades de inserción exitosa en empleos formales. Por ejemplo, estas posibilidades son mayores en el caso de mujeres en hogares biparentales que han alcanzado cierta estabilidad y ya no tienen que dedicarse al cuidado de los hijos. Una situación contraria la experimentan las mujeres jóvenes y jefas de hogar de hogares monoparentales (MIDEPLAN, 2009).

En síntesis, a pesar de las acciones en materia de inserción laboral que prevé Chile Solidario, se ha detectado una baja capacidad para lograr éxito en las dimensiones de ingresos y trabajo (Larrañaga, 2010; MIDEPLAN, 2009). Adicionalmente, son estas mismas dimensiones las que presentan mayores porcentajes de reactivación, esto es, que durante la trayectoria del Puente fueron cumplidas y que experimentaron retrocesos quedando pendientes al final del período (Ibíd.).

Al respecto, se pone un énfasis especial en que ambas categorías, dimensiones incumplidas y reactivadas, tienen relación con las condiciones mínimas que dependen del contexto socioeconómico y la disponibilidad de la oferta pública, en contraste con aquellas que dependen de cambios y mejoramientos en la dinámica familiar (Ibíd). Esto llama particularmente la atención sobre la adecuada conexión entre los mecanismos de inserción laboral y el contexto socioeconómico que explica sus resultados.

Empleo independiente y microemprendimiento

En el caso de las estrategias que buscan fortalecer el empleo independiente y el microemprendimiento, estas han logrado instalarse y captar la atención de los beneficiarios especialmente de la población femenina. Al respecto se ha mostrado que el acceso a la red institucional, especialmente de la oferta programática que ofrece el FOSIS, ha sido uno de los elementos que más ha ayudado a potenciar esta forma de inserción laboral en las familias Chile Solidario (FOSIS, 2006). No obstante, los microemprendimientos no han logrado convertirse en la ocupación principal del jefe/a de hogar, debido al bajo nivel de ingresos que generan, manteniéndose como actividades complementarias y/o de sobrevivencia cuando no se logra obtener un empleo asalariado (MIDEPLAN, 2006b). Por otro lado, los bajos retornos que impiden reinvertir las ganancias en la compra de insumos o directamente la baja rentabilidad de los negocios, son causales de abandono de los proyectos, lo que muchas veces implica la venta de los activos adquiridos o su entrega para disposición y uso de la comunidad (MIDEPLAN, 2006b; 2009). De este modo, si bien las familias tienden a valorar positivamente su experiencia de trabajo independiente y el inicio de actividades de emprendimiento, al egresar del Puente muestran inclinaciones más fuertes hacia los empleos formales, influidas por sus propias experiencias fallidas con el microemprendimiento durante el Puente (MIDEPLAN, 2009; MIDEPLAN, 2006b).

El fracaso en los proyectos de microemprendimiento tiene varias aristas que van desde la inexperiencia en materia de negocios, la poca pertinencia de algunos proyectos, los déficits de las capacitaciones en los oficios respectivos y en las materias de administración, o sencillamente por la imposibilidad que tienen las personas de proyectar en el presente una inversión de largo plazo dado el contexto de emergencia económica en que se encuentran (MIDEPLAN, 2006b). Adicionalmente, la propia forma que asumen en tanto complementos de la actividad económica principal del hogar y fuertemente arraigados en su estructura y dinámica, los hace dependientes de la participación y cooperación de los miembros de la familia (FOSIS, 2006), y altamente vulnerables a los problemas domésticos. Por ejemplo, dificultades de convivencia ligadas a situaciones de allegamiento (en la vivienda) o la falta de tiempo disponible para que la mujer pueda desarrollar simultáneamente las labores de cuidado y de trabajo independiente, repercuten negativamente en sus posibilidades de éxito y sustentabilidad en el tiempo (MIDEPLAN, 2009).

Por otro lado, las posibilidades que estas actividades tienen de insertarse exitosamente en el mercado se ven coartadas en gran medida por su carácter marcadamente local y su referencia a la economía y la sociabilidad del barrio (FOSIS, 2006). El carácter territorial de la exclusión en que viven estas familias juega aquí en contra de la inserción por la vía de la actividad independiente, ya sea por la multiplicación de actividades similares en un espacio reducido (“saturación del mercado”) (MIDEPLAN, 2009), o porque el propio entorno socioeconómico deprimido y empobrecido no es capaz de sustentar la reproducción de las actividades económicas por niveles encima de la subsistencia.

En relación a esto, cabe despejar algunas concepciones demasiado optimistas acerca de las reales posibilidades que ofrecen los microemprendimientos de proyectar actividades económicas sustentables y productivas para las familias en situación de pobreza extrema. Las evaluaciones reseñadas apuntan a que, más allá de las

deficiencias institucionales, las actividades independientes requieren que las personas que las ejecutan reúnan condiciones particulares difíciles de estimular en situaciones de prolongada exposición a entornos de bajo capital humano y social, y precariedad de las condiciones materiales (MIDEPLAN, 2006b). Además, las perspectivas de inserción que tienen las experiencias exitosas en los circuitos económicos de mayor dinamismo no dependen únicamente de la formalización de las microempresas y del apoyo técnico y financiero para su puesta en marcha, sino también, de un salto cualitativo que implique la capacidad de generar valor agregado y aumentar la productividad (enfrentar la competencia; acceso a mercados), si pretenden establecerse como actividades eficaces para otorgar determinados niveles de calidad de vida a las familias y no únicamente como estrategias de supervivencia.