Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral

Aprendizajes desde América Latina y el Caribe

LAÍS ABRAMO
SIMONE CECCHINI
BEATRIZ MORALES

Desarrollo Social

SEPARATA

NACIONES UNIDAS
CEPAL

70 CEPAL
POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral

Aprendizajes desde América Latina y el Caribe

Laís Abramo
Simone Cecchini
Beatriz Morales

NACIONES UNIDAS
CEPAL

CEPAL
POR UN DESARROLLO SOSTENIBLE CON IGUALDAD

Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

Libros de la CEPAL

155

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretario Ejecutivo Adjunto
para Administración y Análisis de Programas

Laís Abramo
Directora de la División de Desarrollo Social

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Esta separata contiene el índice, introducción y capítulo I de la publicación *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, de Laís Abramo, Simone Cecchini y Beatriz Morales, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019. El libro completo podrá consultarse y descargarse en www.cepal.org/publicaciones.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/PUB.2019/5-P
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00117

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción

Capítulo I
Hacia un círculo virtuoso de protección social e inclusión
Introducción
A. Inclusión social y laboral: el doble desafío de las políticas de superación de la pobreza
B. El trabajo decente como respuesta a los desafíos de pobreza y exclusión
C. Percepciones en torno a la pobreza, sus causas y soluciones
D. Protección social: del círculo vicioso al círculo virtuoso
E. Fortalecer las políticas y los programas sociales
Bibliografía

Capítulo II
Programas de transferencias condicionadas e inclusión laboral
Introducción
A. La trayectoria de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe
B. Efectos de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral
C. Efectos sobre el trabajo infantil
D. De las reglas a las estrategias de salida
E. Conclusiones
Bibliografía
Anexo II.A1

Capítulo III
Programas de inclusión laboral y productiva
Introducción
A. Programas de apoyo a la oferta de trabajo
B. Programas de apoyo a la demanda de trabajo
C. Servicios de intermediación laboral
D. Programas de inclusión laboral para jóvenes
E. Inclusión laboral y productiva de personas con discapacidad
F. Evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva
G. Conclusiones
Bibliografía
Anexo III.A1

Capítulo IV
Pensiones sociales e inclusión laboral
Introducción
A. La trayectoria de las pensiones sociales en América Latina y el Caribe
B. Evaluaciones de impacto de las pensiones sociales
Bibliografía
Anexo IV.A1

Introducción

En las dos últimas décadas, los países de América Latina y el Caribe han emprendido diversas estrategias, políticas públicas y programas sociales orientados a la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida (CEPAL, 2016b). En particular, en la región ha aumentado el número de programas de protección social no contributiva —tradicionalmente conocida como "asistencia social"—, entre los que se destacan los programas de transferencias condicionadas de ingreso, los programas de inclusión laboral y productiva, y las pensiones sociales[1]. La recepción de las prestaciones de estos programas sociales no depende de la existencia de contribuciones previas sobre la base de descuentos de los salarios (las cotizaciones a la seguridad social) y participación en el mercado laboral formal[2]. Se trata de acciones financiadas mediante el presupuesto general, bajo el principio de solidaridad, con recursos provenientes de impuestos directos o indirectos, de las empresas públicas o de la cooperación internacional (en el caso de los países más pobres).

---

1 La protección social no contributiva incluye también a otros tipos de programas, como los programas de atención a la primera infancia y de alimentación, las becas escolares o los subsidios a la compra de vivienda (Cecchini y Martínez, 2011). Sin embargo, los programas abordados en este libro son aquellos cuyo vínculo con el mundo del trabajo ha sido más debatido.

2 Por este motivo adoptamos la expresión "protección social no contributiva" para referirnos a esos programas. Sin embargo, no desconocemos que los receptores de estas prestaciones contribuyen a la sociedad y a la economía de diversas maneras, por ejemplo, mediante su trabajo no remunerado o mediante el pago de impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA). Al mismo tiempo, cabe recordar que las prestaciones "contributivas" son financiadas, en parte, con transferencias estatales provenientes de rentas generales.

A la luz de la fuerte expansión de los programas de protección social no contributiva en la región y de los desafíos actuales relacionados con un contexto de mayores restricciones fiscales y de estancamiento del proceso de reducción de la pobreza (CEPAL, 2019), así como de cambios políticos que pueden implicar modificaciones en la orientación y las características de la política social, en este libro se ofrece un análisis lo más actualizado y exhaustivo posible de estos programas y su relación con la inclusión laboral. En particular, se abordan los debates en curso sobre los posibles incentivos y desincentivos de la protección social no contributiva a la inclusión y la formalización laboral de la población destinataria, y se presentan algunas recomendaciones de política que, en función de una mirada integral y un enfoque de derechos, apuntan a mejorar las políticas de superación de la pobreza y reducción de las desigualdades, y a fomentar la inclusión social y laboral.

Uno de los principales objetivos de esta publicación es cuestionar la opinión —desafortunadamente bastante común entre analistas, autoridades y gestores públicos y la población en general— de que las personas se encuentran en condiciones de pobreza por falta de esfuerzo propio (personal o familiar) para superar esa situación. Esa opinión desconoce la existencia de grandes desigualdades de carácter estructural (según sexo, condición étnica y racial, territorio y otras variables) que se entrecruzan y superponen para limitar el acceso a los servicios (como educación, cuidado y salud) y a los empleos de calidad (CEPAL, 2016a).

La gran mayoría de las personas en edad de trabajar que se encuentran en situación de pobreza en la región trabajan o buscan activamente un trabajo. No obstante, si trabajan, lo hacen sin remuneración o en formas y condiciones de trabajo remunerado que no solamente no son suficientes para la superación de la pobreza, sino que la reproducen. Esas condiciones pueden incluir bajos salarios, informalidad, precariedad, ausencia de contratos y de protección social, incumplimiento de los derechos laborales, discriminación de género, étnica y racial, y por situación de discapacidad, así como otras formas de trabajo inaceptable o degradante, como el trabajo infantil y el trabajo forzoso. Es decir que estas poblaciones presentan altos déficits de trabajo decente (Abramo, 2015).

Sobre la base de la consideración de que la pobreza es un problema estructural de las sociedades latinoamericanas, se argumenta que la tesis de la "flojera" como causa de la pobreza, además de expresar un alto grado de prejuicio y discriminación contra las personas en esa situación y una de las más significativas expresiones de la cultura del privilegio en la región (CEPAL, 2018), lleva a tomar malas decisiones de política pública.

Las políticas de superación de la pobreza y reducción de las desigualdades que se pongan en práctica deben enfrentar y contribuir a superar de manera simultánea un doble desafío de inclusión: social y laboral. Por lo tanto, para avanzar hacia crecientes niveles de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y en el ejercicio de los derechos, es necesario al menos lograr niveles básicos de bienestar mediante la garantía de un ingreso básico y el acceso universal a servicios sociales de calidad y a oportunidades de trabajo decente (CEPAL, 2017 y 2019).

En particular, tal como ha planteado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010, 2012 y 2014), es necesario avanzar hacia el establecimiento de políticas públicas basadas en un enfoque de derechos, que se fundamenta en principios como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad. Las políticas públicas basadas en este enfoque tienen mejores posibilidades de contribuir a la superación de la pobreza y a lograr mayores niveles de bienestar e igualdad en la sociedad, y reconocen que los excluidos son ciudadanos y ciudadanas titulares de derechos, no solamente personas con necesidades o riesgos. Los destinatarios de los programas sociales deberían entonces dejar de ser "beneficiarios" pasivos para convertirse en titulares de derechos y responsabilidades, legalmente vigentes y exigibles como garantías (Cecchini y Rico, 2015).

En el capítulo I de este libro se destaca la importancia de crear sinergias positivas entre la protección social no contributiva, la inclusión laboral y los principios del trabajo decente para superar la pobreza y reducir la desigualdad en la región. A continuación, y a partir de la revisión de la evidencia empírica, se aborda en detalle el vínculo de tres tipos de programas de protección social no contributiva con la dimensión laboral: en el capítulo II se examina la experiencia de los programas de transferencias condicionadas, en el capítulo III se hace referencia a los programas de inclusión laboral y productiva, y en el capítulo IV se analizan las pensiones sociales.

Bibliografía

Abramo, L. (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma stratégia de ação baseada no diálogo social*, Brasilia, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, Nº 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

Cecchini, S. y M. N. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, Nº 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, febrero.

___(2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.

___(2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, octubre.

___(2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago, octubre.

___(2016b), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, enero.

___(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.

___(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.

___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.

Capítulo I

Hacia un círculo virtuoso de protección social e inclusión

Introducción

Los programas de protección social no contributiva —dirigidos principalmente a quienes viven en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad— representan un elemento fundamental de las estrategias y políticas de superación de la pobreza en los países de la región. Con ellos se busca no solo contribuir a mejorar los ingresos de las familias participantes, sino también promover —de manera directa o indirecta, según el tipo de programa— el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente. Estos tres elementos son clave para avanzar hacia niveles cada vez más altos de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y en el ejercicio de los derechos.

En este libro, el análisis se concentra en tres tipos de programas de protección social no contributiva: los programas de transferencias condicionadas, los programas de inclusión laboral y productiva, y las pensiones sociales. Estos programas sociales tienen características y trayectorias específicas, pero por lo general todos se caracterizan por haber incorporado a amplios sectores de la sociedad (como los trabajadores informales, las mujeres pobres, las poblaciones rurales y los pueblos indígenas y afrodescendientes) que tradicionalmente habían quedado excluidos de las prestaciones de la protección social.

Los programas de transferencias condicionadas consisten en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias que viven en situación de pobreza o pobreza extrema y que tienen uno o más hijos menores de edad,

con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas, principalmente en el campo de la salud y la educación[1]. Estos programas, que hoy suman 30 en 20 países de América Latina y el Caribe, surgieron en la región a mediados de la década de 1990: a nivel local en 1995 en las ciudades de Campinas y Ribeirão Preto y en el Distrito Federal del Brasil, y a nivel nacional en 1997 en México con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) (Cecchini y Madariaga, 2011).

Los programas de inclusión laboral y productiva, que se orientan a jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza, ofrecen capacitación y formación laboral, nivelación de estudios, generación directa e indirecta de empleo, apoyo a microemprendimientos y servicios de intermediación laboral (CEPAL, 2016b). Si bien hay antecedentes en los años setenta y ochenta, estos programas se pusieron en marcha principalmente a partir de los años noventa y han tenido un fuerte crecimiento a lo largo de la década de 2000.

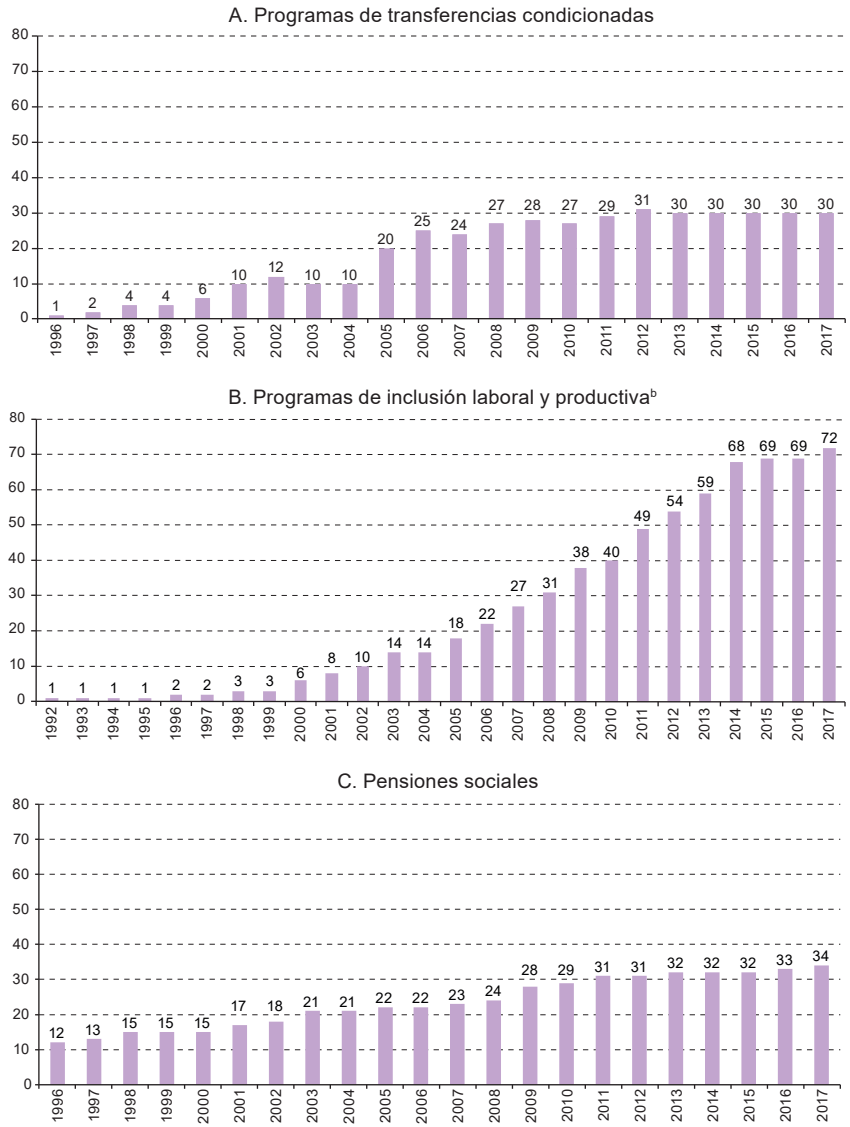
Las pensiones sociales, por su parte, son transferencias monetarias, asociadas a la vejez o a la discapacidad, que el Estado provee a quienes no han estado insertos en el mercado formal de trabajo o no han realizado suficientes aportes contributivos durante su vida laboral. En la región, las primeras pensiones no contributivas surgieron en el Uruguay (1919) y la Argentina (1948), pero su expansión ocurrió sobre todo durante la década de 2000 (véase el gráfico I.1).

En la sección A de este capítulo se analiza el doble desafío de inclusión social y laboral que es necesario enfrentar para superar la pobreza y reducir las desigualdades en la región. En la sección B se destaca la centralidad de la promoción del trabajo decente, en tanto que en la sección C se examinan las percepciones de la población en torno al tema de la pobreza. En la sección D se abordan los debates en relación con los posibles desincentivos de las políticas y los programas de protección social no contributiva a la participación laboral y a la formalización del trabajo. Por último, en la sección E se hace un llamado a crear sinergias positivas entre la protección social no contributiva, el empleo y los principios del trabajo decente, lo que es clave para la observancia de los derechos de toda la ciudadanía y para su inclusión en los procesos de desarrollo.

[1] En América Latina y el Caribe también existen casos de transferencias no condicionadas. En la República Bolivariana de Venezuela, por ejemplo, las asignaciones económicas de la Gran Misión Hogares de la Patria no son condicionadas. Además, en algunos países que cuentan con transferencias condicionadas existen componentes de transferencias no condicionadas, como en el caso del bono base familiar y la transferencia monetaria base por persona del subsistema Chile Seguridades y Oportunidades.

Gráfico I.1

América Latina y el Caribe (30 países): cantidad de programas de protección social no contributiva en ejecución, por año[a]



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] http://dds.cepal.org/bpsnc/.

[a] Los países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bermudas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

[b] Se consideran solamente los programas que siguen en ejecución en la actualidad.

A. Inclusión social y laboral: el doble desafío de las políticas de superación de la pobreza

Para superar la pobreza y reducir las desigualdades es necesario avanzar de manera simultánea tanto en la inclusión social como en la inclusión laboral de la población. Según se destaca en el *Panorama Social de América Latina, 2018* (CEPAL, 2019), el concepto de inclusión social es multidimensional y se refiere a la realización de los derechos, la participación en la vida social, el acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura y a la vivienda, y la disponibilidad de ingresos. Remite a un proceso de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y políticas para la plena participación de las personas en la sociedad (CEPAL, 2008 y 2009; Naciones Unidas, 2016; Levitas y otros, 2007). El concepto de inclusión laboral, a su vez, se refiere al acceso y la participación en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente, concepto elaborado en el seno a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e incorporado en el Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ("Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos").

La CEPAL (2017b y 2019) ha llevado a cabo ejercicios de medición de la doble inclusión —social y laboral— que apuntan al desafío que supone para los Estados garantizar simultáneamente el acceso universal a los servicios sociales de calidad y a la infraestructura básica, más allá del nivel de ingresos y otras características de los hogares, y a la participación de las personas en el trabajo remunerado en condiciones dignas, con trabajo decente que les otorgue acceso a la protección social y niveles de ingreso que les permitan salir de la pobreza (véase el recuadro I.1). Este análisis sirve de complemento a los que tradicionalmente ha realizado la CEPAL en materia de pobreza monetaria y permite tomar en cuenta los efectos de las acciones de política pública en los países, por ejemplo, respecto de la ampliación del acceso a servicios básicos, educación y protección social contributiva. No mide directamente la participación en los programas de protección social no contributiva ni el efecto de las transferencias monetarias para la superación de la pobreza, pero indirectamente incluye algunos de sus efectos (por ejemplo, en materia de asistencia y repitencia escolar).

Según el ejercicio realizado en CEPAL (2019), en 2016 solamente el 23,5% de los hogares de América Latina se encontraban en una situación de doble inclusión, es decir, lograban simultáneamente la inclusión social y laboral (véase el gráfico I.2). En el promedio de los países de la región, desde 2002 la proporción de hogares en situación de doble inclusión ha aumentado de manera constante, en tanto que el porcentaje de hogares en doble exclusión ha bajado. Como resultado, la razón entre el porcentaje de hogares en doble exclusión y el de hogares en doble inclusión se ha reducido a la mitad: pasó de 3,9 en 2002 a 1,9 en 2016. Las tendencias de la doble inclusión se explican por un aumento continuo de la inclusión social y laboral entre 2002 y 2016, si bien los avances en la primera han sido mayores que en la segunda. En

términos absolutos, en 2016, 46,5 millones de hogares (en los que vivían 132,9 millones de personas) habían alcanzado niveles de doble inclusión, mientras que 60,6 millones de hogares (238,5 millones de personas) estaban en condición de doble exclusión.

Recuadro I.1
Metodología de medición de la doble inclusión social y laboral

Las dos dimensiones para el ejercicio de medición de la doble inclusión son la inclusión laboral y la inclusión social. Cada una de ellas, como resultado de los indicadores que la componen, clasifica a los hogares en situación de inclusión o de exclusión. Los indicadores utilizados caracterizan a los hogares —que constituyen la unidad de análisis conforme a su función de principal unidad de intervención de muchas políticas de desarrollo social— ya sea directamente o a través de propiedades que caracterizan a algunos de sus miembros y que más adelante se utilizan para clasificar el hogar.

En la dimensión de inclusión social, un hogar se considera en situación de inclusión cuando se dan simultáneamente todas las siguientes condiciones:

1. Educación: i) que todos los miembros en edad escolar, según la legislación nacional (por lo general de 6 a 17 años), estén asistiendo a la escuela, a menos que hayan completado la secundaria; ii) que no haya ningún miembro en edad escolar rezagado tres años o más respecto del grado educativo que corresponde a su edad; iii) que todos los miembros de 18 a 64 años tengan educación básica completa (primaria y secundaria baja); iv) que todas las personas de 65 años o más tengan educación primaria completa.
2. Equipamiento de servicios básicos en la vivienda: i) que tenga electricidad; ii) que tenga acceso adecuado a sistemas de saneamiento; iii) que tenga acceso adecuado a agua potable.

En la dimensión de inclusión laboral, un hogar se considera en situación de inclusión si:

1. Los ingresos laborales y de pensiones contributivas per cápita (suma de todos los ingresos laborales y las pensiones contributivas del hogar, dividida por el número total de miembros del hogar) son iguales o superiores a la línea de pobreza relativa utilizada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (que corresponde al 50% del valor mediano del ingreso per cápita).

Y además se da al menos una de estas condiciones:

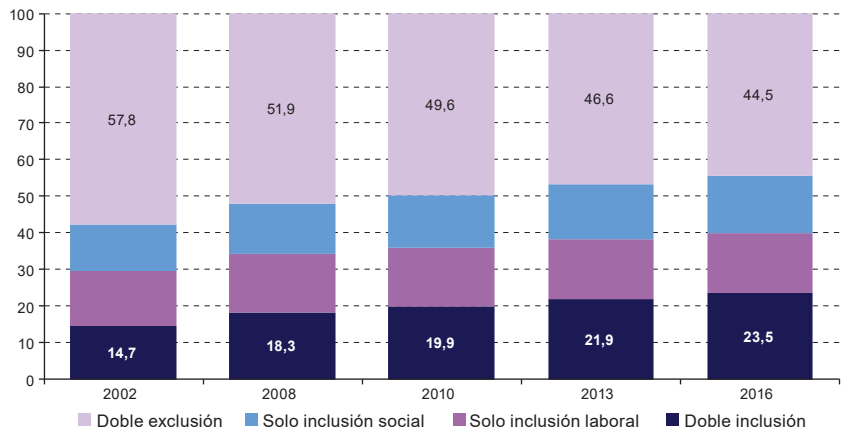
2. Todas las personas de 15 años o más que trabajan cotizan (o están afiliadas) en algún sistema contributivo de seguridad social (pensiones o salud).
3. Todas las personas económicamente inactivas de 60 a 64 años y todas las personas de 65 años y más reciben pensión contributiva.

Al combinar ambas dimensiones (inclusión social y laboral), los hogares se pueden clasificar en una de cuatro categorías: i) incluidos en la dimensión laboral y en la dimensión social (doble inclusión); ii) incluidos en la dimensión laboral, pero no en la dimensión social (solo inclusión laboral); iii) incluidos en la dimensión social, pero no en la dimensión laboral (solo inclusión social); y iv) no incluidos ni en la dimensión laboral ni en la dimensión social (doble exclusión).

Se reconoce aquí la limitación de medir la inclusión a través de un número restringido de indicadores. Por ejemplo, el concepto de inclusión social remite también al acceso a la salud y a temas más amplios de participación en la sociedad que en general no se captan en las encuestas de hogares. A su vez, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el concepto de trabajo decente de manera mucho más amplia que los indicadores considerados en este ejercicio. Asimismo, la situación de doble inclusión puede ser condición necesaria, pero no necesariamente suficiente, para que, de manera subjetiva, las personas se sientan incluidas a nivel social, pues ello depende de procesos más complejos y específicos de cada contexto social e, incluso, individual.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

Gráfico I.2
América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión social y laboral, 2002-2016[a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Promedios simples. Los países incluidos son: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

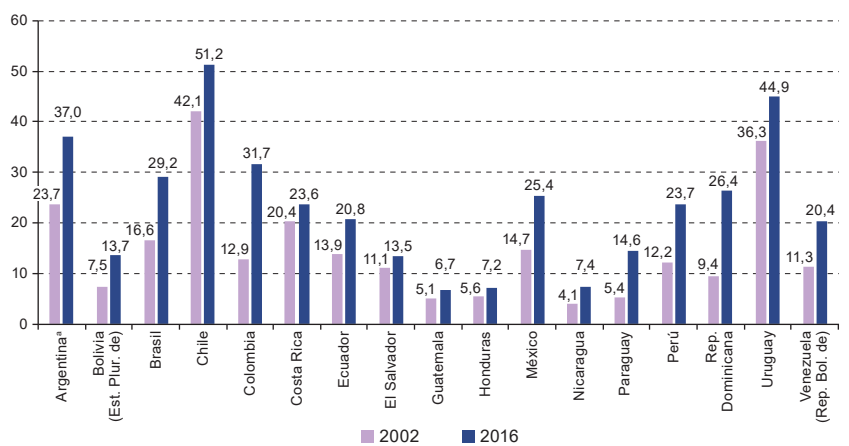
Los niveles de doble inclusión están asociados al grado de fortaleza del Estado de bienestar[2]. Los países con los niveles más altos de doble inclusión son los que tienen un desarrollo más avanzado del Estado de bienestar, mientras que, en los países con un Estado de bienestar menos avanzado, los niveles de doble inclusión no superan el 15%. En todos los países de la región, la doble inclusión ha aumentado en la última década y media (véase el gráfico I.3).

La tipología de doble inclusión de la CEPAL (2017b y 2019) se inspira tanto en el concepto de doble inclusión aplicado por Martínez y Sánchez-Ancochea (2013), quienes analizan el proceso de expansión de los servicios sociales y creación de empleo en el caso de Costa Rica, como en el ejercicio de operacionalización de la doble inclusión para Colombia en el período 2008-2012, llevado a cabo por Angulo y Gómez (2014), donde se cuantifica el acceso simultáneo de los hogares a empleos formales no precarios, junto con la ausencia de privación multidimensional, tanto a nivel nacional como entre la población que participa en el programa de trasferencias condicionadas Familias

[2] Definido según la tipología de los regímenes de bienestar, que considera factores como la capacidad del Estado para proporcionar sustento y protección a quienes carecen de ingresos o perciben ingresos insuficientes, y la capacidad de la sociedad para generar ingresos suficientes a través del mercado laboral. La tipología clasifica a los países en tres grupos según sus brechas de bienestar: i) extremas, ii) moderadas y iii) modestas (CEPAL, 2016b).

en Acción. Al respecto, los autores argumentan que las trayectorias de doble inclusión reflejan el énfasis de la política social en Colombia, resultado del incremento de las coberturas de servicios sociales y la dificultad de mejorar el nivel de vida por medio de la creación de empleo formal. Sin embargo, al comparar la variación de los indicadores de doble inclusión entre el total nacional y la población que participa en Familias en Acción, observan que en todos los casos los destinatarios del programa tienen un mayor dinamismo frente a las trayectorias virtuosas. En particular, se destaca que en 2008 el mayor porcentaje de los participantes de Familias en Acción se encontraba en "exclusión", mientras que en 2012 se concentraba en la categoría de "inclusión social no productiva". Por lo tanto, Angulo y Gómez (2014) concluyen que, si Colombia quiere alcanzar la doble inclusión, es necesario realizar ajustes en el diseño de los programas, las condiciones de entrada y de salida, y la articulación con el resto de la oferta de promoción y protección social, pero, sobre todo, con el mercado laboral. En cuanto al programa Más Familias en Acción, sugieren articularlo con programas de empleabilidad, formalización, emprendimiento y generación de ingresos. Estos resultados representan una señal importante de los alcances y las limitaciones de la protección social no contributiva para colaborar con la inclusión social y laboral de la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Gráfico I.3
América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión, según país, alrededor de 2002 y 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019; sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Áreas urbanas.

A continuación se profundiza el análisis sobre el papel del trabajo decente en la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades.

B. El trabajo decente como respuesta a los desafíos de pobreza y exclusión

El trabajo, además de ser el principal motor para la superación de la pobreza y el ámbito más decisivo para la producción, exacerbación o mitigación de las desigualdades, es un mecanismo fundamental de construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía, y el eje articulador de la integración social y económica (CEPAL, 2010, 2012a y 2014). Por una parte, la centralidad del trabajo se debe a que ahí se genera la mayor parte del ingreso de los hogares: según cálculos realizados por la CEPAL para 18 países de América Latina, alrededor de 2017, el 72% del ingreso total de los hogares y el 64% del ingreso total de los hogares en el primer quintil de ingresos provenía del trabajo (CEPAL, 2019). De ahí que lo que ocurra en el ámbito del mercado de trabajo, y en especial de los ingresos laborales, tendrá fuerte incidencia en el ingreso total de las familias, y, por lo tanto, en sus condiciones de vida. Por otra parte, cabe destacar que en el mercado de trabajo se producen y exacerban desigualdades no solo relacionadas con el ingreso. Por ejemplo, las asimetrías de género, raza, etnia y área de residencia son muy significativas en relación con las posibilidades de acceso y permanencia en diferentes ocupaciones y puestos de trabajo (CEPAL, 2014 y 2016b).

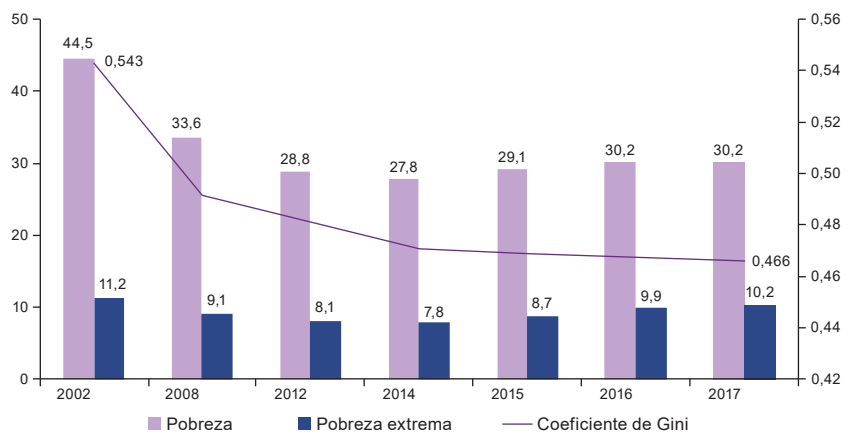
Tal como se plantea en el octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), no cualquier tipo de trabajo remunerado posibilita la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Para una parte significativa de la población de América Latina, trabajar de forma remunerada no es garantía de superación de la pobreza o la extrema pobreza, debido a las condiciones en que ese trabajo se ejerce. Según cálculos de la CEPAL (2018a), alrededor de 2016, el 21,8% de los ocupados en América Latina vivía en situación de pobreza y el 6,4% se encontraba en situación de extrema pobreza. Es necesario, por lo tanto, que se trate de un trabajo decente, o sea, un trabajo adecuadamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humanas.

Con las políticas públicas de promoción del trabajo decente se busca generar empleos productivos y de calidad, realizar los derechos en el trabajo, extender la protección social y fortalecer el diálogo social, teniendo a la igualdad —y especialmente a la igualdad de género— como eje transversal. Se intenta no solo generar puestos de trabajo y enfrentar el desempleo, sino también superar formas de trabajo que generan ingresos insuficientes o que se basan en actividades insalubres, peligrosas, inseguras o degradantes, que no permiten a los individuos y sus familias superar la pobreza y, por ese motivo, contribuyen a la reproducción de la exclusión social y de la desigualdad. Esto significa que, al ir avanzando hacia una formalización progresiva, el empleo debe estar asociado a la protección social y a la plena observancia de los derechos en el trabajo, entre ellos los de representación, asociación,

organización sindical y negociación colectiva. Por lo tanto, hay formas de empleo y trabajo que son inaceptables y se deben abolir, como el trabajo infantil y todas las formas de trabajo forzoso, obligatorio o degradante (Abramo, 2015).

En América Latina, entre 2002 y 2014 se logró reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso (véase el gráfico I.4). Esto fue el resultado no solo del crecimiento económico con creación de empleo —sustentado por el alza del precio de los productos básicos—, sino también de un contexto político en el cual los Gobiernos de los países de la región asignaron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social, expandiendo la inversión pública social (posible gracias a la mayor cantidad de ingresos públicos) y promoviendo políticas públicas dirigidas a la extensión de la protección social con un horizonte de universalidad, así como políticas activas en el ámbito social y del mercado de trabajo, de carácter redistributivo e incluyente.

Gráfico I.4
América Latina: pobreza extrema, pobreza y coeficiente de Gini, 2002-2017[a]
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

[a] Sobre la base de los datos de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Pobreza extrema y pobreza (por ingresos, según estimaciones de la CEPAL): promedios ponderados. Coeficiente de Gini: promedio simple.

El mercado de trabajo también mostró una evolución positiva. Esto se expresa en diversos indicadores, entre los que se destacan: la reducción de la tasa de desempleo (aunque sin lograr eliminar las brechas que afectan, por ejemplo, a la población joven y a las mujeres), la disminución de la brecha en la tasa de participación laboral entre mujeres y hombres, el incremento en el porcentaje del empleo asalariado, el descenso en la proporción del empleo en sectores de baja productividad, los aumentos de los ingresos laborales

en términos reales (especialmente para las mujeres) y la disminución en la dispersión de estos ingresos, y la expansión de la cobertura de los sistemas de protección social (Abramo, 2016)[3].

En el ámbito laboral, varias políticas contribuyeron al descenso de la pobreza y la desigualdad. Se impulsó la formalización del mercado de trabajo —incluido el servicio doméstico remunerado— mediante regímenes especiales simplificados, deducciones tributarias y, en algunos países, el fortalecimiento de la inspección laboral. Asimismo, se fortaleció la institucionalidad laboral, como la administración del trabajo en general (destacándose el papel de los ministerios de trabajo), el salario mínimo, la negociación colectiva y el diálogo social. Con el fin de promover la inclusión laboral de los jóvenes, se establecieron políticas de primer empleo y de formación y capacitación laboral. También se han puesto en marcha políticas e iniciativas de promoción del empleo y las condiciones de trabajo de las mujeres, de enfrentamiento de la discriminación de género y étnico-racial en el trabajo, y de inclusión laboral de las personas con discapacidad[4].

En lo que respecta a los derechos laborales y a la protección social, varios países fortalecieron la protección y promoción de los trabajadores de ambos sexos, lo que se tradujo en un incremento de la población con seguro de desempleo, seguro por enfermedad y accidentes, derecho a aguinaldo, licencias y derechos de despido. También son destacables los avances en lo que refiere a la extensión de las licencias por maternidad y el establecimiento o la extensión de las licencias por paternidad y parentales (CEPAL, 2016a, 2016b y 2016d; CEPAL/OIT, 2016b; Filgueira, 2015). Asimismo, son dignos de destacar los avances en el campo educacional, con el acercamiento a la universalización de la educación primaria, la extensión de la matrícula en la educación secundaria y posterior, y la adopción, por parte de algunos países, de políticas de inclusión en la educación técnica, profesional y terciaria de segmentos tradicionalmente excluidos de esas oportunidades, como jóvenes y personas adultas provenientes de hogares con menores recursos, indígenas y afrodescendientes (Abramo, 2016). La formación de capacidades, en particular, es clave para lograr inserciones laborales de mejor calidad y asegurar que las nuevas generaciones adquieran las habilidades y competencias que va a requerir el mercado laboral del futuro (CEPAL, 2017a).

---

[3] Si bien se registraron incrementos de los ingresos laborales en términos reales, los ingresos laborales medios de las mujeres (4,1 veces la línea de pobreza alrededor de 2013) siguen siendo significativamente menores que los de los hombres (5,6 veces alrededor de 2013) (CEPAL, 2016b).

[4] La Argentina (Ley núm. 25.698 de 2003), Chile (Ley núm. 21.015 de 2017), Costa Rica (Ley núm. 8862 de 2010) y el Uruguay (Ley núm. 18.844 de 2010) han establecido leyes de cuotas obligatorias de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, ya sea en la Administración pública o en el sector privado.

En los últimos años, no obstante, la pobreza y la extrema pobreza volvieron a aumentar. Esto se debió, sobre todo, a su incremento en el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de), ya que en la mayoría de los países la pobreza y la extrema pobreza siguieron disminuyendo (CEPAL, 2018a). En el ámbito laboral, la región también sufrió un marcado deterioro, vinculado a la contracción del producto regional en 2015 y 2016. Por ejemplo, la tasa de desempleo urbano abierto a nivel regional subió del 6,9% en 2014 al 9,3% en 2017 y 2018. El mayor incremento de la tasa de desempleo ocurrió en el Brasil, donde para las 20 regiones metropolitanas pasó del 7,8% en 2014 al 14,2% en 2018 (CEPAL, 2018b)[5]. Asimismo, el ritmo de reducción de la desigualdad del ingreso se ha desacelerado, por lo que los niveles registrados en 2017 son muy similares a los de 2014.

La generación de trabajo decente sigue entonces constituyendo un gran desafío estructural para América Latina y el Caribe. A esto se suma que el contexto actual de bajo crecimiento (para 2018 se estima una tasa de crecimiento del PIB regional del 1,2%) (CEPAL, 2018b) dificulta el proceso de reducción de la pobreza y el mejoramiento de los indicadores del mercado laboral. Esta situación refuerza la preocupación respecto de la sostenibilidad de los avances registrados hasta mediados de la presente década y vuelca nuevamente la mirada en particular hacia los trabajadores y trabajadoras de baja productividad y aquellos que experimentan mayores barreras de acceso a un trabajo decente debido a las desigualdades estructurales que caracterizan al mercado de trabajo, como por ejemplo los jóvenes —especialmente mujeres— que no estudian ni están ocupados en el mercado laboral (CEPAL, 2019).

Es necesario, por lo tanto, diseñar iniciativas y estrategias dirigidas a los sectores de la población que se encuentran en situación de mayor desventaja para garantizar su participación en las distintas políticas y programas sociales, y que estas sean capaces de dar cuenta de la diversidad que los caracteriza (según sexo, edad, condición étnico-racial, discapacidad y ubicación territorial, entre otras dimensiones) y simultáneamente incentivar su inserción en empleos formales. Esto es lo que —junto con la implementación de políticas macroeconómicas, productivas y sectoriales favorables a la generación de empleos de calidad (CEPAL, 2016a y 2016b)— garantizaría una trayectoria sostenible de salida de la pobreza y una reducción significativa de la desigualdad. Promover el trabajo decente, tanto para los desempleados como para los asalariados y los trabajadores por cuenta propia, hombres y mujeres, en las áreas urbanas y rurales, sigue siendo un mecanismo clave de salida de la pobreza y de disminución de la desigualdad (CEPAL, 2016d).

[5] En el *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (CEPAL, 2018b) no se dispone de la tasa de desempleo para la República Bolivariana de Venezuela.

1. Trabajar no garantiza superar la pobreza

Para el diseño y la implementación de políticas públicas de inclusión social y laboral es clave deconstruir la tesis de la "flojera" como causa principal de la pobreza. Ver a la pobreza como falta de esfuerzo personal o familiar lleva a estigmatizar a las personas que se encuentran en esa condición, sin considerar el contexto, las restricciones que enfrentan y la estructura económica y social de la cual son parte y que los excluye. Esto es particularmente relevante en el caso de las mujeres —en especial indígenas y afrodescendientes—, que tienen una alta carga de trabajo no remunerado en el hogar, debido a la persistencia de los papeles tradicionales de género en la asignación de tareas dentro del hogar (CEPAL, 2013) y a la ausencia de sistemas públicos de cuidado adecuados, y, por lo tanto, enfrentan dificultades aún más significativas que los hombres para insertarse en el mercado de trabajo.

Analizar la condición de actividad y la categoría ocupacional de mujeres y hombres latinoamericanos según su pertenencia a cuatro categorías de ingresos (extremadamente pobres, pobres no extremos, vulnerables a la pobreza y resto) (véase el gráfico I.5) permite comenzar a despejar la tesis de la "flojera" como causa de la pobreza. En primer lugar, se observa que la mayoría de los hombres extremadamente pobres y pobres se encuentran ocupados (un 60,6% y un 69,2%, respectivamente). Las mayores tasas de inactividad entre las personas que viven en condición de pobreza respecto del resto de la población se explican, en gran medida, por las altas tasas de inactividad de las mujeres. Como lo demuestran las encuestas de uso del tiempo, esto no significa que las mujeres no trabajen, sino que dedican muchas horas al trabajo doméstico no remunerado y de cuidado de niños, personas mayores y personas con discapacidad. Si bien dichas encuestas no siempre son comparables, en ellas se muestra que las mujeres de 15 años y más dedican entre 18,6 horas semanales (en el Brasil) y 48,4 horas semanales (en México) al trabajo no remunerado y que, en promedio, destinan aproximadamente el triple de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado. Al desagregar los datos por quintiles de ingresos, se observa que las barreras para incorporarse al mercado laboral son aún más altas para las mujeres más pobres y vulnerables: mientras en los hogares del quintil más rico las mujeres dedican un promedio de casi 32 horas semanales al trabajo no remunerado, las que pertenecen al quintil más pobre le dedican alrededor de 46 horas semanales. Asimismo, la carga de trabajo no remunerado se relaciona de manera directa con la presencia de hijos menores, especialmente si no asisten a centros infantiles. En México, en 2014, las mujeres que viven en hogares sin menores de 5 años dedican 22 horas semanales al cuidado de miembros del hogar, las que viven en hogares con menores de 5 años que asisten a un centro infantil destinan 35,5 horas semanales y las que viven en hogares con menores de 5 años que no asisten a un centro infantil dedican 44,1 horas semanales (CEPAL, 2017b).

Gráfico I.5

América Latina (18 países): condición de actividad y categoría ocupacional, según sexo y situación de pobreza y vulnerabilidad, alrededor de 2016[a]

(En porcentajes)

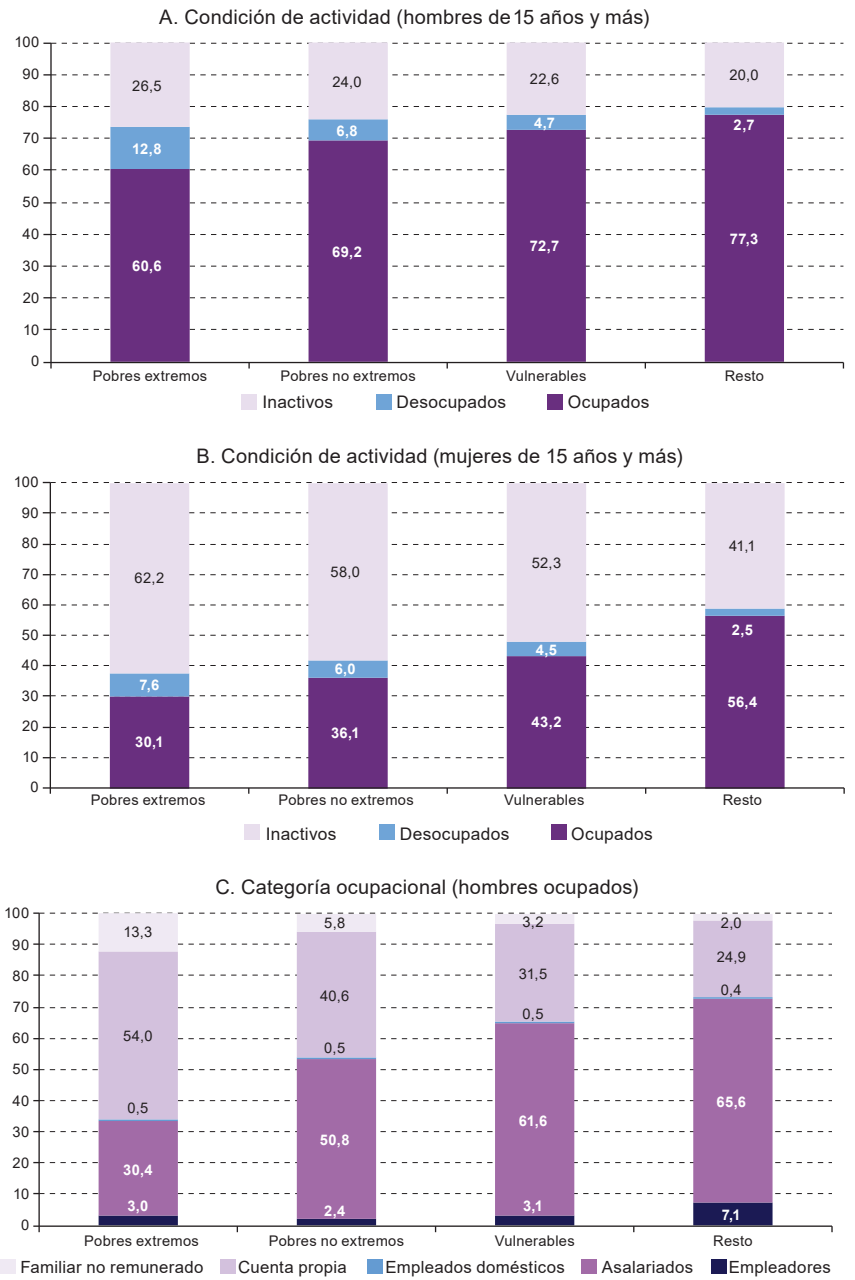
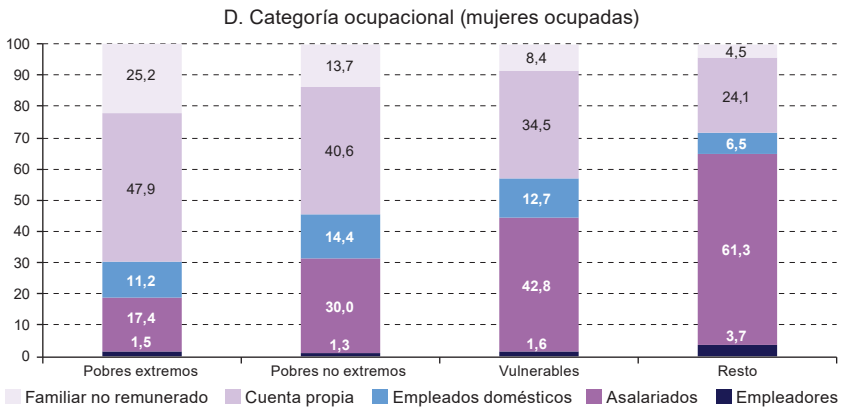


Gráfico I.5 (conclusión)



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

[a] Personas clasificadas en cuatro categorías: PE = Pobres extremos, PNE = Pobres no extremos, V = Vulnerables no pobres (con ingresos situados entre 1,0 y 1,8 líneas de pobreza) y R = Resto (no pobres ni vulnerables). Promedios simples.

En segundo término, se observa que el desempleo afecta en mayor proporción a las personas que viven en condiciones de pobreza: en 2016, mientras la tasa de desempleo para hombres y mujeres que no son pobres ni vulnerables era del 2,7% y el 2,5%, respectivamente, esta alcanzaba un 7,6% entre las mujeres extremadamente pobres y un 12,8% entre los hombres extremadamente pobres. En consecuencia, existen grandes brechas y la tasa de desempleo de las personas extremadamente pobres en comparación con las no pobres ni vulnerables es 3,0 veces más elevada en el caso de las mujeres y 4,7 veces más elevada en el caso de los hombres (véase el gráfico I.5)[6].

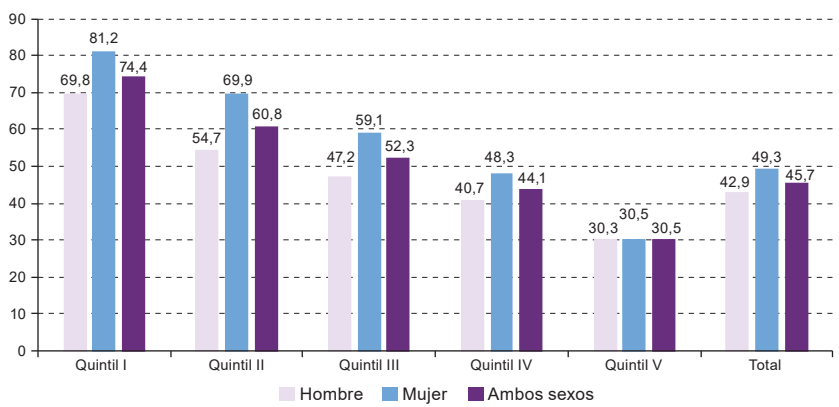
En tercer lugar, una vez que logran ocuparse, una alta proporción de pobres y extremadamente pobres se desempeñan en ocupaciones de menor calidad y con altos déficits de protección social. En el caso de las mujeres extremadamente pobres, el 48% se inserta como trabajadora por cuenta propia, el 25% como trabajadora familiar no remunerada y el 11% en el servicio doméstico, mientras que el 17% son asalariadas. Entre las mujeres pobres, poco menos de un tercio son asalariadas y, en comparación con aquellas en situación de extrema pobreza, son más reducidas las proporciones de trabajadoras familiares no remuneradas y por cuenta propia; el servicio doméstico responde por el 14% de la ocupación. En el caso de los hombres, más de la mitad de los extremadamente pobres se inserta en el trabajo por cuenta propia y poco menos de un tercio se desempeña como asalariado. Entre los pobres no extremos aumenta significativamente la proporción de

[6] Esta observación no implica una relación causa-efecto o unidireccional, ya que se sabe que las personas con mayores niveles de desempleo tienen más probabilidades de vivir en la pobreza.

asalariados (que alcanza casi al 51% del total) y disminuye la proporción de trabajadores por cuenta propia. En ambos casos, el porcentaje de trabajo no remunerado es muy inferior y el servicio doméstico es casi inexistente.

El problema para la inclusión laboral de las personas que viven en la pobreza y la extrema pobreza entonces no es exclusivamente la falta de empleo o que las horas de trabajo sean insuficientes; de hecho, muchos tienen más de una ocupación y trabajan durante largas jornadas[7]. Los hombres —y especialmente las mujeres— que viven en condiciones de pobreza no logran acceder al trabajo decente, ya que con frecuencia trabajan en sectores de baja productividad (véase el gráfico I.6), en condiciones a menudo inseguras, sin que se respeten sus derechos básicos ni ganar lo suficiente para garantizar condiciones de subsistencia y un futuro mejor para sí mismos y sus familias.

Gráfico I.6
América Latina (18 países): ocupados urbanos en sectores de baja productividad, por sexo y quintiles de ingreso, 2016[a]
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.

[a] Promedios simples. Los promedios regionales por año se construyeron sobre la base de la información de cada país para ese año con cobertura nacional. Cuando no se contó con dicha información, se utilizó el año más próximo o la cobertura urbana. La ocupación en sectores de baja productividad considera a microempresarios y trabajadores no calificados en microempresas, trabajadores en el servicio doméstico y trabajadores independientes no calificados.

[7] En un análisis llevado a cabo por la CEPAL (2016b) en el *Panorama Social de América Latina, 2015*, se muestra que las tasas de desempleo de la población extremadamente pobre, pobre o vulnerable a la pobreza se elevan de manera inversamente proporcional al nivel de desarrollo y de bienestar de los países. En 2013, la tasa de desempleo en ese grupo poblacional promediaba tan solo el 4,6% en los países de "brechas extremas" de bienestar (con mínimos del 1,9% en Guatemala y del 3,2% en Bolivia (Estado Plurinacional de)), el 6,6% en los países de "brechas moderadas" de bienestar y el 13,8% en los países de "brechas modestas" de bienestar (con máximos del 18,3% en Chile y del 25% en las áreas urbanas de la Argentina). Cabe destacar que en los países con brechas modestas de bienestar las tasas de desempleo juvenil son altísimas y sobrepasan el 40% en el caso de los jóvenes de 18 a 24 años extremadamente pobres o muy vulnerables a la extrema pobreza.

Es así como acceder a cualquier tipo de empleo remunerado —ya sea asalariado o por cuenta propia— no es garantía de superación de la pobreza (CEPAL, 2013). A esto se suma el fenómeno del trabajo infantil, que según la OIT (2017) en 2016 afectaba en América Latina y el Caribe a 10,5 millones de niños y niñas de entre 5 y 17 años, la mayoría de los cuales realizaban actividades peligrosas.

A continuación se aborda el tema de las percepciones que existen en torno a la pobreza y sus principales causas y soluciones.

C. Percepciones en torno a la pobreza, sus causas y soluciones

Para mejorar la toma de decisiones en relación con las políticas públicas de inclusión social y laboral, se necesita un profundo entendimiento del fenómeno de la pobreza —que no se refiere solo a la falta de ingresos (véase el recuadro I.2)—, así como de las percepciones y los debates que se dan en torno a ella, a sus causas y a las acciones para contribuir a su superación. Asimismo, desde un enfoque de derechos y de igualdad, es clave considerar la perspectiva de las personas que se encuentran en condición de pobreza, bajo el entendimiento de que las definiciones y percepciones de este fenómeno y sus causas varían en función de una serie de factores, que, entre otros, incluyen el género, la edad, la cultura, la posición socioeconómica y la ubicación de las personas (Narayan y otros, 2000).

Recuadro I.2
El concepto de pobreza y sus múltiples dimensiones

A lo largo de las últimas décadas, el estudio de la pobreza ha evolucionado de manera decidida de un análisis unidimensional, enfocado en los ingresos, a uno multidimensional en el que también se considera una serie de otras dimensiones, tales como educación, salud, trabajo, vivienda, agua y saneamiento. Si bien el ingreso sigue siendo un indicador clave, se considera limitado usarlo como único indicador del bienestar, debido a que se excluyen otros elementos importantes para el desarrollo. Por lo tanto, en la actualidad hay consenso sobre el hecho de que la pobreza es un fenómeno en el que influyen múltiples factores, que puede abordarse desde diversas perspectivas y cuya superación significa más que cruzar un determinado umbral de ingreso.

El trabajo de Amartya Sen (1985 y 1992) ha sido el que más influencia ha tenido en la definición de un marco multidimensional de la pobreza mediante el enfoque de funcionamientos y capacidades. Los funcionamientos están relacionados con el consumo de bienes y el acceso a ingresos, pero también con lo que una persona puede hacer o ser. Las capacidades se refieren a las combinaciones alternativas de funcionamientos que son factibles de conseguir. Desde este enfoque, la pobreza representa la incapacidad de lograr ciertos funcionamientos básicos (como nutrición, empleo, educación, vivienda, inclusión social y empoderamiento), que deberían alcanzar todas las personas, además de un conjunto de privaciones de capacidades. Por lo tanto, para reducir la pobreza es fundamental expandir las capacidades de las personas (Sen, 1985).

Recuadro I.2 (conclusión)

La multidimensionalidad de la pobreza y sus vínculos con el enfoque de derechos —que son indivisibles, abarcan diversas dimensiones y tienen igual importancia (CEPAL, 2013)— han sido reconocidos por la CEPAL (2016, pág. 12), que argumenta que la pobreza "pone en entredicho la sobrevivencia, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esa situación, dimensiones que no se limitan a la carencia de un ingreso monetario suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos". La pobreza se considera así una situación de carencia o insuficiencia de recursos y oportunidades para acceder a derechos básicos y al reconocimiento de la ciudadanía (CEPAL, 2013). Esta perspectiva es particularmente relevante para tomar en cuenta a la hora de medir la pobreza infantil (Espíndola y otros, 2017).

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se reconoce la multidimensionalidad de la pobreza y, por lo tanto, la reducción de la pobreza se vincula no solo a los ingresos, sino también a la protección social, la garantía de derechos a servicios básicos, la mitigación de riesgos asociados a eventos catastróficos y climáticos extremos, y la posibilidad de acceso al empleo y al trabajo decente. En la Agenda 2030 también se pone un énfasis explícito en las personas que están sobrerrepresentadas en las situaciones de discriminación, carencia, privación de derechos o vulnerabilidad, como es el caso de los niños y las niñas, los jóvenes, las mujeres, las personas de edad, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Sen, *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland, 1985; *Inequality Reexamined*, Cambridge, Harvard University Press, 1992; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, 2016; "La medición multidimensional de la pobreza" (LC/L.3615(CE.12/5)), Santiago, 2013; E. Espíndola y otros, "Medición multidimensional de la pobreza infantil: una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/31), Santiago, 2017.

1. Estudios de percepción de la población en general sobre la pobreza: entre "flojera", injusticia y fallas de los programas sociales

Un rasgo frecuente —si bien no unívoco— de los resultados de los estudios de percepciones en materia de pobreza entre la población en general es que muchos de los consultados consideran que las personas se encuentran en condición de pobreza por "flojera", es decir, porque les falta iniciativa y no tienen la voluntad de trabajar lo suficiente. Se argumenta también que los programas de transferencias (monetarias o en especie) incentivan estos comportamientos y se expresa una preferencia por que la solución se derive hacia programas que promuevan la creación de empleos y el mejoramiento de las capacidades (en particular, la educación y la capacitación para el trabajo).

Al respecto, cabe preguntarse si lo que muestran los resultados de estas encuestas es un prejuicio, o sea, un rechazo a las personas pobres por el simple hecho de serlo, una realidad social cotidiana que Adela Cortina

(2017, pág. 21) ha denominado "aporofobia": una actitud "que lleva a rechazar a las personas, a las razas y a aquellas etnias que habitualmente no tienen recursos". Este tipo de actitud coincide con el análisis de las sociedades latinoamericanas llevado a cabo por la CEPAL (2018c), donde se destaca la existencia de una cultura del privilegio arraigada que lleva a la negación del otro y a la reproducción y naturalización de las desigualdades. Asimismo, hay evidencia empírica que muestra que la resistencia a políticas de carácter redistributivo entre la población rica de América Latina es más elevada en aquellos países donde las diferencias entre ricos y pobres son muy marcadas en términos étnicos y geográficos (Zucco, 2014).

A continuación, se informan los resultados de diferentes encuestas de opinión realizadas en Chile, el Uruguay y México. En el estudio nacional de opinión pública de noviembre de 2015 del Centro de Estudios Públicos de Chile (CEP, 2015), el 41% de los encuestados considera que una de las causas más frecuentes para que las personas sean pobres es la flojera y la falta de iniciativa, y esa opinión está más extendida en las zonas rurales (49,2%) que en las urbanas (38,8%)[8]. Además, al analizar las respuestas según el segmento etario se observa que el 45% de las personas mayores de 55 años piensa que la pobreza es causada por la falta de iniciativa, mientras que la cifra baja al 34,1% entre las personas de entre 18 y 24 años. Suárez y otros (2019) comparan las encuestas del CEP de 1996 y 2015, y encuentran que descendieron las atribuciones de pobreza de carácter estructural (como el desempleo y las políticas económicas) y aumentaron las respuestas asociadas a causas individuales (flojera o falta de iniciativa). Muestran, sin embargo, que predominan las atribuciones ambivalentes o de carácter mixto, es decir, una combinación de razones individuales, estructurales o fatalistas (la suerte). Por otra parte, según el CEP (2015), el 85,8% de los encuestados en 2015 consideran que la principal forma en que el Estado debería apoyar a las personas en situación de pobreza es a través de programas que mejoren sus capacidades (como educación o capacitación), frente a un 11,5% que afirma que debe hacerlo mediante transferencias monetarias. Respecto de las transferencias, el promedio esconde una gran varianza según estrato socioeconómico: un 16,9% del segmento socioeconómico "bajo" las favorece como solución principal, mientras que en el segmento "alto" solo un 1% se inclinó por esa respuesta.

[8] Se entrevistaron 1.449 personas mayores de 18 años en zonas rurales y urbanas. A los efectos de la caracterización socioeconómica, se dividió a la población chilena en ocho grupos (A, B, C1, C2, C3, D, E y F) de acuerdo con sus ingresos, ciertas características cualitativas, lugares de residencia y hábitos de consumo. Los grupos ABC1 corresponden a la "clase alta" y el resto corresponde a la "clase baja".

En el Uruguay, una encuesta muestra resultados similares y se observa que, a lo largo del tiempo, ha aumentado la proporción de personas que creen que la flojera es causa de la pobreza (OPP, 2015, pág. 15)[9]. En 1996, la amplia mayoría de la población (77%) compartía la idea de que las personas "son pobres porque la sociedad los trata injustamente", mientras que en 2011 esta respuesta se transformó en una postura minoritaria (34%). Por el contrario, los que en 1996 opinaban que los pobres "son pobres por flojos y falta de voluntad" eran solamente un 12%, y aumentaron al 26% en 2006 y al 45% en 2011. Según la opinión de la mayoría relativa de la población uruguaya, la responsabilidad por la permanencia en situaciones de pobreza se debe entonces a la actitud de las propias personas pobres. Es interesante notar que esta opinión, tanto en el Uruguay como en Chile, se da en un contexto de significativa reducción de la pobreza.

En México, a diferencia de Chile y el Uruguay, la opinión sobre la flojera como causa de la pobreza parece ser minoritaria respecto de otras[10], pero se comparte la desconfianza con relación a los programas sociales. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Pobreza (Cordera, 2015), el 24,8% de los encuestados consideran que hay pobres porque "el gobierno no funciona bien", en tanto que otros creen que es porque "en el mundo siempre hay pobres y ricos" (19%), porque "los pobres no trabajan lo suficiente" (17,6%), porque "ninguna institución les ayuda" (12,7%), porque "han tenido mala suerte" (9,6%), porque "la sociedad es injusta" (8,5%) o porque "los pobres no se ayudan entre ellos" (2,4%)[11]. Entre las soluciones, se asigna un papel relevante a la creación de empleo bien remunerado (11,4%) y al aumento de los salarios (40,7%), mientras que los programas sociales no son percibidos como la principal solución al problema de la pobreza[12], porque acostumbrarían a la gente a no trabajar lo suficiente[13]. Según los encuestados, la creación de empleos (29,5%) es el principal ámbito que debe atender el Gobierno, por encima de la educación (22,1%), la salud (21,2%), la alimentación (13,8%), el combate a la pobreza (9,3%) y el combate a la delincuencia (3,8%)[14].

---

9 En cada ronda se entrevistaron 1.000 personas mayores de 18 años en zonas urbanas y rurales. Los trabajos de campo de las tres rondas se realizaron en octubre de 1996, entre el 7 de octubre y el 21 de noviembre de 2006, y en noviembre de 2011, respectivamente.

10 Sin embargo, en la Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2017, el 37% de las mujeres y el 42% de los hombres de 18 años y más declararon estar de acuerdo con la afirmación "los pobres se esfuerzan poco por salir de su pobreza" (INEGI, 2017).

11 En noviembre de 2014 se entrevistaron 1.200 personas mayores de 15 años en las diversas regiones del país.

12 Se mencionan "mejor educación" en el 9,8% de los casos y "que el gobierno dé apoyos" en el 5,6%.

13 El 57,3% "está de acuerdo" o "totalmente de acuerdo" con que los programas sociales acostumbran a la gente a no trabajar lo suficiente.

14 Entre las personas que le dan más peso al trabajo y a los mejores salarios como mecanismo para superar la pobreza se encuentran las personas sin empleo (52,5%) y con un nivel socioeconómico más bajo (un 54,7% frente a un 45,3% del nivel socioeconómico alto). Los niveles socioeconómicos son definidos por la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AMAI) y comprenden siete niveles de los cuales AB es el más alto y E es el más bajo.

Por último, en el sondeo de la Corporación Latinobarómetro de 2015, que incluyó a 18 países de la región[15], el 33,5% de los encuestados reconoce que las oportunidades para conseguir trabajo están poco garantizadas y un 37,3% considera que las políticas sociales son relevantes para el desarrollo de su país[16]. Este resultado preocupa, en la medida en que apunta a que las políticas sociales parecen carecer de la legitimidad necesaria.

2. Lo que dicen los pobres: definiciones, causas y soluciones a la pobreza

En las encuestas focalizadas en la población que vive en condición de pobreza, esta define la pobreza haciendo referencia a una variedad de factores, como no tener los recursos suficientes para alimentarse, carecer de acceso a salud y vivienda digna, y no contar con oportunidades laborales ni educación de calidad.

El estudio "La voz de los pobres" (Narayan y otros, 2000 y 2002), que recoge las realidades de las personas que viven en situación de pobreza alrededor del mundo, ha sido una fuente importantísima de información cualitativa. Las diversas definiciones de pobreza utilizadas por los entrevistados en las 20 evaluaciones participativas de pobreza llevadas a cabo en 12 países de América Latina y el Caribe hacen referencia a una variedad de factores: la falta de alimentación, ropa y vivienda adecuadas, la necesidad de depender de la caridad, el alto costo de vida, la ausencia o el mal estado de la infraestructura básica, y la carencia de medicamentos[17]. En todos los países, los temas relacionados con el trabajo son centrales, y se menciona la falta de empleo, en particular de empleos asalariados estables, reforzada por la falta de formación e instrucción, los bajos salarios y la falta de tierras para cosechar. Entre los problemas que enfrentan al momento de buscar trabajo, los consultados identificaron problemas de discriminación basada en la raza (Brasil y Ecuador) y la estigmatización de zona o gueto por proceder de lugares con "mala reputación" (Brasil y Jamaica).

Asimismo, en algunas encuestas realizadas a personas que viven en condición de pobreza llevadas a cabo en países de la región es posible apreciar no solo su definición de la pobreza sino también sus percepciones en cuanto a las causas de la pobreza y las posibles soluciones.

---

15 Los 18 países de la región incluidos en el sondeo son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

16 Otros factores relevantes para el desarrollo incluyen las políticas medioambientales (42,7%), la infraestructura (32,7%), las instituciones (26,9%) y la integración al mundo (24,2%).

17 Los 12 países de América Latina y el Caribe incluidos en el estudio son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de).

En México, la encuesta "Lo que dicen los pobres", levantada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en 2003 con el propósito de indagar sobre las percepciones de las personas en condición de pobreza con relación a diversos temas sociales, muestra que la mayoría relativa de los encuestados (34,6%) considera que ser pobre es no tener qué comer, un 34,2% dice que consiste en la falta de recursos para "salir adelante" y un 8,1% considera que ser pobre es no tener empleo. En la misma encuesta, un 19,4% responde que existen pobres porque las personas no trabajan lo suficiente; esta respuesta es más frecuente en zonas urbanas (21,4%) que en áreas rurales (16%). El 24,8% de los encuestados respondieron que lo que se necesita para acabar con la pobreza es más empleo y el 23,7% declara que lo que se requiere son mejores salarios. Aproximadamente un 28% opinó que la solución tiene que ver con políticas gubernamentales (apoyos del Gobierno, mejores planes de gobierno o mejor educación). Encuestados respecto de cuál sería la mejor manera para atender a la población de menos recursos, el 28,8% respondió "dar ayuda económica a la familia", otros contestaron "apoyar la alimentación y salud de los niños" (27,9%), "generar más empleos" (25,7%) y "buscar que las familias tengan una vivienda" (13,1%). A su vez, en el estudio de Reyes, García y Martínez (2014), cuyo objetivo fue evaluar la percepción sobre la pobreza y los apoyos del programa Oportunidades en la Sierra Tarahumara (Chihuahua), se muestra que la pobreza es entendida como no tener nada, no tener comida, no tener trabajo y no tener dinero, y que entre el 79% y el 89% de los habitantes, según las comunidades, consideraron que la intervención del programa Oportunidades había sido positiva, ya que los apoyos les permitían vivir mejor[18]. No obstante, el 50% opina que el programa Oportunidades no va a solucionar la pobreza.

En El Salvador, de acuerdo con un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014), las personas consultadas describieron la pobreza en términos de las carencias más sentidas en sus vidas: tener grandes dificultades para alimentarse y comer casi siempre lo mismo, no contar con vivienda digna, no tener un trabajo fijo, carecer de acceso a servicios de salud y no tener oportunidad de acceder a una educación de calidad y a los niveles requeridos para poder conseguir un trabajo bueno y estable. A su vez, en Guatemala, la mayoría de los encuestados (89%) definió la pobreza como "no tener dinero para comer" e identificó entre las principales causas de la pobreza los bajos salarios (100%), la falta de trabajo (60%) y la falta de tierra para cultivos (63%); solo el 11% consideraba la "pereza" y el desinterés (Von Hoegen y Palma, 1995)[19].

[18] Se entrevistaron 110 destinatarios del programa entre octubre de 2006 y agosto de 2009.
[19] Se entrevistaron 627 personas en situación de pobreza, que podían escoger más de una respuesta.

En Costa Rica (Sauma, Camacho y Barahona, 1997), el 50% de los entrevistados consideraba que la pobreza es un resultado mediado por aspectos vinculados a la dinámica económica y social[20]. El obstáculo más señalado por los entrevistados giraba en torno a los bajos ingresos y el alto costo de vida. En segundo lugar, consideraban la falta de oportunidades de trabajo (18%). Los entrevistados vinculaban las alternativas para mitigar y combatir la pobreza al mundo de trabajo, así como a programas de asistencia social, como los bonos de vivienda y los bonos alimentarios. Las personas en situación de pobreza en ámbitos rurales, en particular, ponían el énfasis en el acceso a la tierra y al crédito. Entre los resultados de la Encuesta de Percepciones de Desigualdad en Costa Rica (UCR/PNUD, 2015), se señala que no todas las personas tienen iguales oportunidades para salir de la pobreza, pero que es posible conseguirlo: un 57,9% de los encuestados considera que quien se lo proponga puede llegar a tener un salario digno[21]. Sin embargo, solo el 35,8% de los encuestados cree que hay oportunidades de trabajo disponible.

Los resultados para Colombia (Arboleda, Petesch y Blackburn, 2004) revelan un fuerte consenso entre las personas que viven en condición de pobreza respecto de que sus condiciones de vida se puedan mejorar a través de medidas que incrementen sus oportunidades laborales[22]. Según lo afirmado por los hombres y las mujeres participantes del estudio, "la condición primordial para el bienestar es un trabajo que ofrezca un ingreso digno y estable" (Arboleda, Petesch y Blackburn, 2004, pág. 11). En el estudio se solicitó a los participantes que elaboraran propuestas de políticas y programas que atiendan sus intereses prioritarios. Entre las propuestas para apoyar el empleo se encuentran: inversiones en empresas comunitarias, mayor cantidad de servicios de cuidado para la primera infancia (salas cuna), acceso a insumos productivos (tierras) y apoyo a la comercialización, así como la creación de nuevas empresas (por ejemplo, dedicadas al ecoturismo). Además, los participantes formularon propuestas específicas para la formación técnica y vocacional para el trabajo orientada a los jóvenes, especialmente en zonas urbanas. En las zonas rurales, en tanto, se propuso la capacitación para la formación de cooperativas.

Por último, en el Estado Plurinacional de Bolivia, las cuestiones económicas ocuparon un lugar central entre las percepciones y opiniones de habitantes de ocho comunidades rurales y urbanas en torno a los temas de pobreza, calidad de vida y bienestar, específicamente en cuanto a la producción e infraestructura en el campo, y el empleo y los servicios básicos en las ciudades (Banco Mundial, 2000).

---

[20] Se realizaron 262 entrevistas en localidades ubicadas dentro de las 16 zonas declaradas "prioritarias" en el marco de ejecución del Plan Nacional de Combate a la Pobreza de 1994.

[21] Se entrevistaron 800 personas mayores de 18 años a nivel nacional, entre el 29 de mayo y el 12 de junio de 2015.

[22] Entre junio y julio de 2002 se entrevistaron 942 participantes en 10 comunidades con un alto nivel de pobreza.

De estos resultados es posible inferir que las personas que viven en condición de pobreza por lo general abogan por una doble inclusión —social y laboral—, ya que consideran que sus condiciones de vida podrían mejorar a partir del incremento de las oportunidades laborales, mejores salarios y acceso al mercado, al crédito, a tierras productivas. Al mismo tiempo, valoran positivamente el acceso a los servicios sociales y a los programas de asistencia social[23].

En la sección D se argumenta, por lo tanto, que es necesario construir un círculo virtuoso de protección social e inclusión laboral.

D. Protección social: del círculo vicioso al círculo virtuoso

Los efectos de las políticas públicas de protección social no contributiva y su vínculo con el empleo son objeto de fuertes discusiones en todo el mundo, y América Latina y el Caribe no es la excepción. Existen sectores académicos y políticos que plantean que las transferencias monetarias de la protección social no contributiva —como las provistas por los programas de transferencias condicionadas o las pensiones sociales— son causa de incentivos perversos. Estos incentivos perversos consistirían, por una parte, en un desincentivo a la búsqueda de trabajo debido a las prestaciones recibidas "gratuitamente", y, por la otra, en un incentivo a la informalidad, basándose en el supuesto de que con esos recursos las personas que trabajan preferirán hacerlo omitiendo los costos (mas no los beneficios) de un empleo formal, lo que a su vez promovería un círculo vicioso en la relación con el empleo y derivaría en un daño a la capacidad de crecimiento económico, la productividad y los niveles de participación laboral en los países de la región.

El desincentivo al empleo se explicaría por el hecho de que las familias destinatarias tienen asegurado un cierto nivel de ingresos, lo que derivaría en poca urgencia por insertarse en el mundo laboral. En consecuencia, las transferencias monetarias se ven como un desincentivo al esfuerzo individual de las familias por superar su condición de pobreza de forma autónoma.

Más allá de la consideración de la teoría económica neoclásica según la cual las transferencias de ingreso disminuyen marginalmente la oferta laboral (OIT, 2010), con frecuencia este argumento está asociado a la visión de la pobreza como "flojera", con lo que se convierte a la persona pobre en causante voluntaria de su condición desfavorecida. Sin embargo, difícilmente los adultos en edad de trabajar en las familias pobres destinatarias de

[23] Por ejemplo, en los estudios participativos de Narayan y otros (2000 y 2002) se da cuenta de que las personas en situación de pobreza valoran positivamente los programas gubernamentales, tales como los cupones de alimentación en Jamaica, los servicios de salud en la Argentina y los servicios de salud comunitaria y de distribución de alimentos en el Brasil.

transferencias monetarias no contributivas podrían quedarse "con los brazos cruzados", pues en la región los montos de las transferencias son bajos y por lo general poseen una limitada capacidad de cubrir la falta de ingresos[24]. Aun recibiendo transferencias, las familias siguen dependiendo de su propio esfuerzo para salir de la condición de pobreza y mantenerse fuera de ella (CEPAL/OIT, 2014). De hecho, los resultados de evaluaciones de impacto tanto a nivel mundial como regional que se presentan en el capítulo II muestran que los programas de transferencias condicionadas no constituyen un desincentivo para la inclusión laboral de sus receptores, si bien se observan efectos diferenciados entre hombres y mujeres, que dependen de factores como la presencia y el diseño de las condicionalidades, las características de los mercados de trabajo y la disponibilidad de servicios de cuidado.

A su vez, el incentivo a la informalidad (véase información sobre el caso mexicano en Levy, 2010) se explicaría por el hecho de que los trabajadores que viven en familias que reciben transferencias no contributivas, para evitar los descuentos obligatorios por cotizaciones de salud y previsión, buscarían empleos de baja productividad, sin una relación formal que regule su participación en el mercado laboral. Esto puede ocurrir si los programas focalizan por condición laboral de los adultos en edad de trabajar, que al formalizarse perderían el derecho a participar en ellos. También se pueden crear incentivos a la informalidad en los programas donde el ingreso per cápita del hogar es un criterio importante para definir la participación en los programas de protección social no contributiva. Asimismo, las pensiones sociales pueden llegar a constituir un desincentivo a formalizarse para los trabajadores, que esperan un ingreso en la vejez, independientemente de haberse afiliado y cotizado a la seguridad social.

Sin embargo, la mayoría de los programas que entregan transferencias no contributivas no están destinados directamente a adultos en edad de trabajar, sino a niños o personas de edad, ni se focalizan por condición laboral[25]. Si los ingresos generados en el mercado de trabajo no tienen ningún impacto sobre las transferencias que pueden recibir las familias a través de los programas, no debería haber un incentivo a la informalización (CEPAL, 2017a). Asimismo, hay que considerar que los montos de las pensiones sociales son bajos y, por ende, difícilmente pueden constituir la única fuente de ingresos en la vejez[26].

---

[24] Véase información sobre la contribución de las transferencias monetarias de los programas de transferencias condicionadas a la reducción del déficit de ingresos de las familias pobres en el gráfico II.4.

[25] En particular, la gran mayoría de los programas de transferencias condicionadas seleccionan a familias con menores de edad, que son consideradas pobres por la determinación indirecta de los medios de vida, construida sobre un conjunto de indicadores sociales.

[26] Véase más información sobre los montos de las pensiones sociales en el capítulo IV y en particular en el cuadro IV.A.1 .

Si bien hay varios estudios en los que se muestra la existencia de desincentivos a la formalización (véase el capítulo II), los riesgos de dar beneficios sociales a los trabajadores informales parecen haber sido sobredimensionados. En la región, el autoempleo y el empleo informal no dependen solo de una decisión individual y plenamente racional, sino que, más bien, responden a la realidad de la estructura productiva y del mundo del trabajo. En la mayoría de los casos, los trabajadores en situación de pobreza no eligen, ni prefieren, la condición de informalidad, sino que es su única posibilidad de inserción laboral (CEPAL, 2012a), especialmente para mujeres pobres con hijos pequeños que carecen de servicios de cuidados. En gran medida, la heterogeneidad de la estructura productiva es la que genera y mantiene al sector informal, debido a la escasa capacidad de los sectores de mayor productividad de absorber fuerza de trabajo y a la tendencia a expulsarla hacia los sectores de menor productividad (Infante, 2011). Asimismo, la informalidad está correlacionada con la debilidad de las instituciones que tienen a su cargo la supervisión del cumplimiento de la regulación laboral, incluida la inspección laboral (CEPAL, 2017a).

Es así como, en vez de avalar la idea de un círculo vicioso de incentivos perversos de la protección social no contributiva que afectarían la productividad, el crecimiento y el empleo, aquí se argumenta que es posible crear sinergias positivas entre la protección social no contributiva, el empleo y el trabajo decente (CEPAL, 2012a; CEPAL/OIT, 2014). Como argumenta la CEPAL (2016d, pág. 9), si bien "lo social no se juega solo en lo social... Tampoco la diversificación productiva y el cambio estructural se deciden solo en el campo económico: el desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica". La protección social no contributiva, en particular, puede ayudar a crear un círculo virtuoso de generación de ingresos autónomos, con importantes efectos multiplicadores (CEPAL, 2017a; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009). Cuando los programas sociales están garantizados, son constantes en el tiempo y entregan transferencias de montos suficientes, logran asegurar un nivel básico de bienestar y pueden permitir a las personas tomar mejores decisiones laborales, logrando efectos dinamizadores en la reducción de la pobreza, las economías locales y la economía en general (véase el diagrama I.1)[27].

Desde la mirada del círculo virtuoso, se destaca que al tener asegurados niveles mínimos de subsistencia, se evita el desaprovechamiento de capacidades humanas que se produce como consecuencia de estrategias de supervivencia (como es el caso del trabajo infantil, que, además de constituir en sí mismo

[27] Además de su monto, el tiempo durante el cual se reciben las transferencias permite a las familias superar ciertos umbrales de carencias y con ello estar en mejores condiciones para invertir en las capacidades de los niños, lograr una inserción laboral más digna, invertir en pequeños emprendimientos o actividades agrícolas, y así mejorar su inclusión económica (CEPAL, 2012a; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010).

una grave violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes, está estrechamente ligado a la deserción escolar) (CEPAL, 2017a). Las transferencias monetarias no contributivas también pueden tener efectos virtuosos a través del financiamiento del costo de oportunidad en que incurren las familias para la inserción laboral (ya sea el proceso de búsqueda de empleo, como de transporte desde sus domicilios hacia los lugares de trabajo). Asimismo, las transferencias contribuyen a la generación de ingresos a través de microemprendimientos o inversiones productivas (en el ámbito rural o urbano) y pueden brindar un mayor poder de negociación frente a salarios muy bajos y condiciones de trabajo muy precarias (CEPAL/OIT, 2014; OEA/CEPAL/OIT, 2011; OIT, 2010). Esto, por supuesto, debe ir acompañado de políticas más amplias de promoción del trabajo decente y de acceso a los servicios sociales, con el fin de obtener los resultados deseados en el bienestar de las personas y las familias.

Diagrama I.1
El círculo virtuoso de la protección social no contributiva

Fuente: S. Cecchini y L. Vargas, "Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina", *Revista de Economía Crítica*, N° 18, Valladolid, Asociación de Economía Crítica (AEC), 2014.

Los canales mediante los cuales la protección social no contributiva puede mejorar la productividad, el crecimiento y el empleo son diversos, están interconectados y se pueden dar a nivel micro (individual o de los hogares), meso (comunidades y economías locales) y macro (Alderman y Yemtsov, 2012).

A nivel individual, la protección social no contributiva mejora los niveles de educación y salud (CEPAL, 2016d), así como la capacidad de generar ingresos laborales. Por ejemplo, en el caso del programa Bolsa Família del

Brasil, Lichand (2010) y Ribas (2014) muestran incrementos en la probabilidad de que los destinatarios del programa lleven a cabo actividades emprendedoras, lo que confirma la hipótesis de que un ingreso seguro, aunque sea de bajo monto, tiene efectos considerables en la decisión ocupacional[28]. En México, Gertler, Martínez y Rubio-Codina (2006) encontraron que los receptores del programa Oportunidades invirtieron 12 centavos de cada peso recibido mediante el programa en microemprendimientos o actividades agrícolas, con una tasa de retorno estimada del 17,6% en un período de cinco años.

A nivel local y comunitario, las transferencias monetarias también tienen efectos multiplicadores sobre las economías locales, al aumentar el consumo y la demanda. Las economías locales recobran vitalidad al existir mayor poder adquisitivo entre la población residente que realiza compras, especialmente de alimentos. Los participantes de los programas de protección social no contributiva gastan gran parte de las transferencias monetarias recibidas de los programas a nivel local, sobre todo en alimentos (Cecchini, 2014; Ibarrarrán y otros, 2017), lo que genera externalidades positivas sobre los hogares no usuarios de los programas o los propietarios de negocios. Con respecto a las pensiones rurales en el Brasil, Schwarzer (2000) describe el efecto dinamizador del aumento del poder de compra de quienes reciben las transferencias monetarias en las economías de los municipios del estado de Paraná. El día de pago es cuando se "mueve la rueda de la economía" en las pequeñas localidades rurales y muchas empresas —entre las que se cuentan los bancos comerciales— obtienen ganancias gracias a esas transferencias. En el caso de Bolsa Família se han observado resultados similares. Luiz y otros (2008) encuentran que, en los cinco municipios de menor índice de desarrollo humano del Brasil en 2006, las transferencias monetarias del programa implicaban notables aumentos en las ganancias de las tiendas que vendían alimentos, y que, si no existiera el programa, el comercio perdería un 40% de sus ingresos. Asimismo, Landim (2009) muestra, para 5.500 municipios brasileños, que un incremento de un 10% anual per cápita de las transferencias de Bolsa Família aumentaba el PIB municipal en un 0,6%, debido, en buena medida, al aumento de la actividad comercial. Además, se observa que el dinero invertido en el programa regresa a las arcas públicas municipales. Así, un aumento del 10% de la población destinataria incrementa en promedio la recaudación de impuestos municipal en un 1,05%, mientras que un alza del 10% en el valor de las transferencias eleva la recaudación en un 1,36%[29].

[28] Los mayores efectos se encontraron en microemprendimientos en el área de los servicios (un incremento de 5 puntos porcentuales), lo cual es esperable debido a los bajos costos de los activos físicos en este tipo de negocios (que, por ejemplo, pueden operar desde el hogar), mientras que las actividades en ventas y manufacturas requieren una inversión inicial mayor en productos y activos físicos.

[29] Al calcular, mediante modelos de equilibrio general basados en microdatos de encuestas de hogares, los multiplicadores de las transferencias monetarias de siete programas en África Subsahariana, Davis, Di Giuseppe y Zezza (2017) encuentran que todos generan efectos positivos en la economía local. Los multiplicadores de los ingresos reales oscilan entre 1,08 (Kenia) y 1,81 (Etiopía).

El efecto multiplicador de la protección social no actúa solamente a nivel local, sino también en el conjunto de la economía. A nivel agregado, el impacto de la protección social no contributiva puede darse a raíz de las variaciones en la demanda agregada y los cambios en la participación laboral agregada (Mathers y Slater, 2014; Alderman y Yemtsov, 2012), así como del fomento de la cohesión social y la reducción de la violencia, acciones que contribuyen a crear un entorno más propicio para el crecimiento. Asimismo, puede actuar como un estabilizador económico durante las crisis, sosteniendo la demanda interna (Videt, 2014)[30].

En los Estados Unidos, de acuerdo con un estudio de Zandi (2009), en el marco del paquete de estímulo fiscal del Gobierno de Barack Obama que se implementó para hacer frente a la crisis financiera de 2008, un incremento de un dólar en los cupones de alimentos tuvo un efecto multiplicador de 1,73 dólares del PIB. A su vez, en el caso del Brasil, Mostafa, Monteiro y Ferreira (2010) y Neri, Vaz y Ferreira de Souza (2013) estimaron los multiplicadores de corto plazo para transferencias monetarias gubernamentales. Los resultados muestran que Bolsa Família y el Beneficio de Prestación Continua (BPC) tienen un efecto mayor que las demás prestaciones sobre el crecimiento económico: cada real invertido en Bolsa Família en 2009 agregó 1,78 reales al PIB del país, mientras que el multiplicador del BPC fue 1,19[31]. Estos efectos multiplicadores pueden así ayudar a cerrar el círculo, contribuyendo a generar más recursos para sustentar el financiamiento de las propias transferencias monetarias y demás programas no contributivos.

E. Fortalecer las políticas y los programas sociales

Para que el círculo virtuoso de protección social no contributiva, productividad, crecimiento y empleo se haga realidad, se necesita una sólida institucionalidad y estrategias integradas de superación de la pobreza y de extensión de la protección social a lo largo del ciclo de vida, así como que estas se articulen con estrategias de promoción del trabajo decente y de desarrollo productivo, con enfoque de género y de promoción de la igualdad étnica y racial (CEPAL, 2016d). Todo ello es fundamental para evitar que las únicas alternativas de inserción laboral a disposición de los destinatarios de los programas de protección social no contributiva sean informales, precarias, inestables y desprotegidas, y para que se amplíen sus oportunidades de acceso a trabajos formales y de buena calidad (CEPAL, 2017b).

[30] La magnitud del impacto de la protección social no contributiva en el crecimiento económico se ve claramente influida por el tamaño y la distribución del gasto público. Aunque la protección social no contributiva tenga efectos en la capacidad productiva a nivel individual o comunitario, es poco probable que su efecto directo sea significativo en el crecimiento agregado en países con bajos niveles de gasto público social y gran desigualdad (Mathers y Slater, 2014).

[31] Las otras prestaciones analizadas fueron el seguro de desempleo, el abono salarial, el Régimen General de Previsión Social, el Régimen Propio de Previsión Social y el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS).

Además de las transferencias monetarias, desde la política pública es necesario proveer servicios universales de calidad y sensibles a las diferencias en materia de salud y educación, así como programas de inclusión laboral y productiva para que los jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad tengan más oportunidades de generación de ingresos autónomos. Es necesario, entonces, que las estrategias de superación de la pobreza cuenten con tres pilares: i) garantía de ingresos, ii) acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura y a la vivienda, y iii) inclusión económica (laboral y productiva)[32].

Respecto del primer pilar de garantía de ingresos, la CEPAL (2016b) ha hecho un llamado a expandir la cobertura de las transferencias para llegar a toda la población en situación de pobreza y a ampliar los montos de modo que sean al menos suficientes para garantizar la superación de la extrema pobreza de todos los integrantes del hogar destinatario. Asimismo, en el mundo y en la región se discute cada vez con más fuerza la introducción de un ingreso básico, entendido como un pago universal regular en efectivo e incondicional del Estado a sus ciudadanas y ciudadanos (CEPAL, 2016c y 2018c). Según destaca la CEPAL (2018c, pág. 246), "al liberar a las personas de las más graves consecuencias de la dependencia material, el ingreso básico puede significar un proceso de reordenamiento de jerarquías sociales, aumentar el poder de negociación de las mujeres, los jóvenes y otros grupos en situación de discriminación y subordinación, y abrir espacios de mayor autonomía y libertad para todas las personas". Sin embargo, considerando que un ingreso básico implica una fuerte movilización de recursos, en los países de América Latina y el Caribe este solo se puede implementar de manera gradual (por ejemplo, por grupos de edad, por territorios, por niveles de ingreso), progresiva y con una perspectiva de largo plazo. Asimismo, cabe destacar que el ingreso básico no es una medida para desmontar el Estado de bienestar, sino que representa un pilar adicional, que no remplaza los servicios ni las prestaciones a los que por derecho acceden las personas (CEPAL, 2018c).

En relación con el segundo pilar, es necesario avanzar hacia la universalización de la educación y la salud de calidad, los servicios de cuidado, el acceso a la vivienda y a la infraestructura de agua, saneamiento, electricidad e Internet. Para ello, es crítico utilizar una lógica de universalismo sensible a las diferencias, lo que significa "romper las barreras de acceso a los servicios sociales y al bienestar que enfrentan las personas que se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas que residen en territorios rezagados, las

[32] Un ejemplo de ello fue la estrategia intersectorial Brasil Sin Miseria, que se centraba en: i) garantía de un ingreso mínimo por medio del programa Bolsa Família y el Beneficio de Prestación Continuada, ii) acceso a servicios públicos y iii) inclusión productiva rural y urbana por medio de programas que buscan promover los ingresos laborales y la generación de empleo (Robles y Mirosevic, 2013).

personas con discapacidad y los migrantes, así como los niños, los jóvenes" y las personas mayores (CEPAL, 2016c, pág. 81) utilizando políticas de acción positiva. Si bien los servicios públicos sociales principalmente buscan asegurar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la población, es importante destacar que estos también representan una inversión en las capacidades humanas a lo largo del ciclo de vida. Al lograr mejores niveles de educación y salud en la población, por ejemplo, se estimula la innovación, el crecimiento y el desarrollo sostenible (CEPAL, 2018c).

En lo que se refiere al tercer pilar, cabe destacar que, si bien los problemas de inclusión productiva son estructurales —debido a la escasa capacidad de los sectores productivos modernos de mayor productividad para absorber fuerza de trabajo—, también hay debilidades por el lado de la oferta de trabajo, por lo que una mejora de los conocimientos y las habilidades de la fuerza de trabajo facilita el aprovechamiento de las oportunidades existentes (CEPAL, 2012a). Es así como para aumentar las posibilidades de inclusión laboral de personas que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad es necesario fortalecer tanto la demanda de trabajo, mediante la generación directa e indirecta de empleo y el apoyo al trabajo independiente, como la oferta de trabajo, implementando programas de capacitación técnica y profesional y de nivelación de estudios, y facilitando la vinculación entre la oferta y la demanda mediante los servicios de intermediación laboral (CEPAL, 2016b) (véase el capítulo III). Para que estos esfuerzos sean exitosos, deben enmarcarse en el concepto de trabajo decente y complementarse con el fortalecimiento de los sistemas de cuidado, dado que la ausencia de apoyos públicos a las familias para el cuidado de niños, niñas, personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia está incidiendo negativamente en la participación laboral de las mujeres, en especial de aquellas que viven en condición de pobreza (CEPAL/OIT, 2014).

Por último, para fortalecer las políticas y los programas sociales es necesario proteger la inversión pública social, sobre todo en un contexto de estancamiento del proceso de reducción de la pobreza (CEPAL, 2019). Según destaca la CEPAL (2017a), los niveles insuficientes de tributación y gasto social no permiten impulsar adecuadamente un círculo virtuoso de desarrollo en América Latina y el Caribe, y sitúan a la región lejos de los niveles de los países desarrollados y sin tener los mismos efectos redistributivos. Proteger el gasto social y promover una institucionalidad sólida y una gestión efectiva de los programas sociales son elementos clave para alcanzar el desarrollo sostenible (CEPAL, 2018c).

Bibliografía

Abramo, L. (2016), "El desarrollo social inclusivo es clave para superar la pobreza y reducir las desigualdades", *Notas de la CEPAL*, N° 89, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.

___(2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma stratégia de ação baseada no diálogo social,* Brasilia, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Alderman, H. y R. Yemtsov (2012), "Productive role of safety nets: background paper for the World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy", *Discussion Paper*, Nº 1203, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.

Angulo R. y N. Gómez (2014), "Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción: estudio de caso de Colombia", documento preparado para el seminario regional Articulación entre Transferencias Monetarias e Intervenciones para la Inclusión Social y Productiva: Estrategias Diferenciadas en las Áreas Rurales y en las Áreas Urbanas, Antigua, 8 y 9 de junio [en línea] https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf.

Arboleda, J., P. Petesch y J. Blackburn (2004), *Voces de los pobres de Colombia: fortaleciendo formas de ganarse la vida, las familias y las comunidades*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Banco Mundial (2000), "Implementation completion report on a credit to the Republic of Bolivia for a rural community development project", *Informe*, N° 20.549, Washington, D.C.

Banerjee, A. y otros (2017), "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs", *The World Bank Research Observer*, vol. 32, N° 2, Oxford, Oxford University Press, agosto.

Cecchini, S. (2014), "Transferencias monetarias y empleo: ¿círculo vicioso o virtuoso?", Madrid, Programa EUROsociAL, 18 de noviembre [en línea] http://reciprocamente.eurosocial-ii.eu/transferencias-monetarias-y-empleo-circulo-vicioso-o-virtuoso-de-simone-cecchini-cepal/.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, Nº 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

Cecchini, S. y M. N. Rico (2015), "El enfoque de derechos en la protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, Nº 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.

CEP (Centro de Estudios Públicos) (2015), "Encuesta CEP: Estudio Nacional de Opinión Pública", N° 75, Santiago, noviembre [en línea] https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160128/asocfile/20160128092217/encuestacep_noviembre2015.pdf.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, febrero.

___(2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.

___(2018b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/28-P), Santiago, febrero.

___(2018c), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.

___(2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, octubre.
___(2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, agosto.
___(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
___(2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
___(2016c), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2), Santiago, octubre.
___(2016d), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, enero.
___(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
___(2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, enero.
___(2012a), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, julio.
___(2012b), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
___(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mayo.
___(2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago, marzo.
___(2008), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago, mayo.
CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2016a), "Cadenas mundiales de suministro y empleo decente", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 15 (LC/L.4242), Santiago, octubre.
___(2016b), "Mejoras recientes y brechas persistentes en el empleo rural", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 14 (LC/L.4141), Santiago, mayo.
___(2014), "Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, mayo.
Cordera, R. (coord.) (2015), *Percepciones, pobreza, desigualdad: Encuesta Nacional de Pobreza*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
Cortina, A. (2017), *Aporofobia, el rechazo al pobre: un desafío para la democracia*, Barcelona, Ediciones Paidós.
Davis, B., S. Di Giuseppe y A. Zezza (2017), "Are African households (not) leaving agriculture? Patterns of households' income sources in rural Sub-Saharan Africa", *Food Policy*, vol. 67, Amsterdam, Elsevier, febrero.
Filgueira, F. (2015), "Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, Nº 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
Gertler P., S. Martínez y M. Rubio-Codina (2006), "Investing cash transfers to raise long-term living standards", *Policy Research Working Paper*, N° 3994, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), "Pro-poor growth: turning a $1 grant into $2 income", *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, Sterling, Kumarian Press.
Ibarrarán, P. y otros (eds.) (2017), *Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Infante, R. (2011), "América Latina en el 'umbral del desarrollo': un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de Trabajo*, N° 14, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017), "Encuesta nacional sobre discriminación 2017: principales resultados" [en línea] https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf.
Landim, P. (2009), "Relatório final: os efeitos do programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros", São Paulo, Instituto de Educación e Investigación (INSPER), agosto [en línea] http://www.ipcig.org/publication/mds/33P.pdf.
Levitas, R. y otros (2007), "The multi-dimensional analysis of social exclusion", Bristol, Universidad de Bristol, enero [en línea] https://dera.ioe.ac.uk/6853/1/multidimensional.pdf.
Levy, S. (2010), *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*, Ciudad de México, Océano.
Lichand, G. (2010), "Decomposing the effects of CCTs on entrepreneurship", *Policy Research Working Paper*, N° 5457, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
Luiz, L. y otros (2008), "Efeitos do programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH", Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI) [en línea] http://www.ipcig.org/publication/mds/33M.pdf.
Martínez, J. y D. Sánchez-Ancochea (2013), *Good Jobs and Social Services: How Costa Rica Achieved the Elusive Double Incorporation*, Londres, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), julio.
Mathers, N. y R. Slater (2014), "Social protection and growth: research synthesis", Canberra, Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio, mayo [en línea] http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=54036.
Mostafa, J., F. Monteiro y P. Ferreira (2010), "Efeitos econômicos do gasto social no Brasil", *Perspectivas da Política Social no Brasil*, vol. 8, J. de Castro y otros (coords.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
Naciones Unidas (2016), *Report on the World Social Situation, 2016. Leaving no one behind: the imperative of inclusive development* (ST/ESA/362), Nueva York.
Narayan, D. y otros (2002), *La voz de los pobres: clamando por el cambio*, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
___(2000), *La voz de los pobres: ¿hay alguien que nos escuche?*, Washington, D.C., Banco Mundial.
Neri, M., F. Vaz y P. Ferreira De Souza (2013), "Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais", *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Neri (coords.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
OEA/CEPAL/OIT (Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2011), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyectos* (LC/W.398), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Estimaciones mundiales sobre el trabajo infantil: resultados y tendencias, 2012-2016*, Ginebra, septiembre.
___(2016), *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, junio.
___(2010), *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options*, Ginebra, noviembre.

OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) (2015), *Los valores en Uruguay: entre la persistencia y el cambio. Estudio Mundial de Valore*s, Montevideo.
PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2014), *La pobreza en El Salvador: desde la mirada de sus protagonistas*, San Salvador.
Reyes, J., M. García y P. Martínez (2014), "Percepción sobre la pobreza y el programa Oportunidades en la Sierra Tarahumara", *Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática (RECAI)*, vol. 3, N° 8, Ciudad de México, Universidad Autónoma del Estado de México, septiembre-diciembre.
Ribas, R. (2014), "Liquidity constraints, informal financing, and entrepreneurship: direct and indirect effects of a cash transfer programme", *Working Papers*, N° 131, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).
Robles, C. y V. Mirosevic (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil", *Documentos de Proyectos* (LC/W.532), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
Samson, M. (2009), "Social cash transfers and employment: a note on empirical linkages in developing countries", *Promoting Pro-Poor Growth: Employment*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
Sauma, P., C. Camacho y M. Barahona (1997), *Percepciones sobre la pobreza en comunidades pobres de Costa Rica*, San José, Banco Mundial/Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
Schwarzer, H. (2000), "Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará", *Texto para Discussão*, Nº 729, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), junio.
Suárez, I. y otros (2019), "¿Fruto del esfuerzo?: los cambios en las atribuciones sobre pobreza y riqueza en Chile entre 1996 y 2015", inédito.
Székely, M. (coord.) (2005), *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza: escuchando "lo que dicen los pobres"*, Ciudad de México, Editorial Porrúa.
UCR/PNUD (Universidad de Costa Rica/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015), *Encuesta de Percepciones de Desigualdad* (EPEDES 2015), San José.
Videt, B. (2014), "Social protection for inclusive growth: how welfare schemes might contribute to economic growth", *The Broker*, Amsterdam, 16 de enero [en línea] http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Social-protection-for-inclusive-growth.
Von Hoegen, M. y D. Palma (1995), *Los pobres explican la pobreza: el caso de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Universidad Rafael Landívar.
Zandi, M. (2009), "The economic impact of the American Recovery and Reinvestment Act", Nueva York, Moody's Investors Service, enero [en línea] https://www.economy.com/mark-zandi/documents/Economic_Stimulus_House_Plan_012109.pdf.
Zucco, C. (2014), "Conditionality and Support for redistributive transfers: results from observational and survey-experimental studies", documento presentado en la reunión International and Comparative Political Economy of Emerging Nations, Fundaçión Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 16 y 17 de marzo.

En América Latina y el Caribe se están implementando diversos programas sociales para superar la pobreza y reducir las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, como los programas de transferencias condicionadas, los programas de inclusión laboral y productiva, y las pensiones sociales.

En este libro se ofrece un análisis actualizado de estos programas y su relación con la inclusión laboral, y se abordan los debates en curso sobre sus posibles incentivos y desincentivos a la oferta laboral, formalización y trabajo infantil entre la población destinataria. Considerando que la pobreza es un problema estructural de sociedades muy desiguales, se argumenta que la tesis de que las personas se encuentran en condiciones de pobreza por falta de esfuerzo propio es la expresión de un alto grado de prejuicio contra las personas en esa situación, quienes en su gran mayoría trabajan o buscan activamente un trabajo, pero presentan altos déficits de trabajo decente.

Desde una mirada integral y un enfoque de derechos, las políticas públicas deben contribuir a superar de manera simultánea un doble desafío de inclusión, social y laboral, logrando niveles básicos de bienestar mediante la garantía de ingresos, el acceso universal a servicios sociales de calidad y a oportunidades de trabajo decente.

LIBROS
CEPAL
www.cepal.org
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)