

# Inclusión social y laboral: El doble desafío de las políticas públicas en América Latina y el Caribe



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

Seminario de discusión "Protección social no contributiva e inclusión laboral: ¿Hacia un círculo virtuoso?"

5 de diciembre de 2016, CEPAL, Santiago de Chile

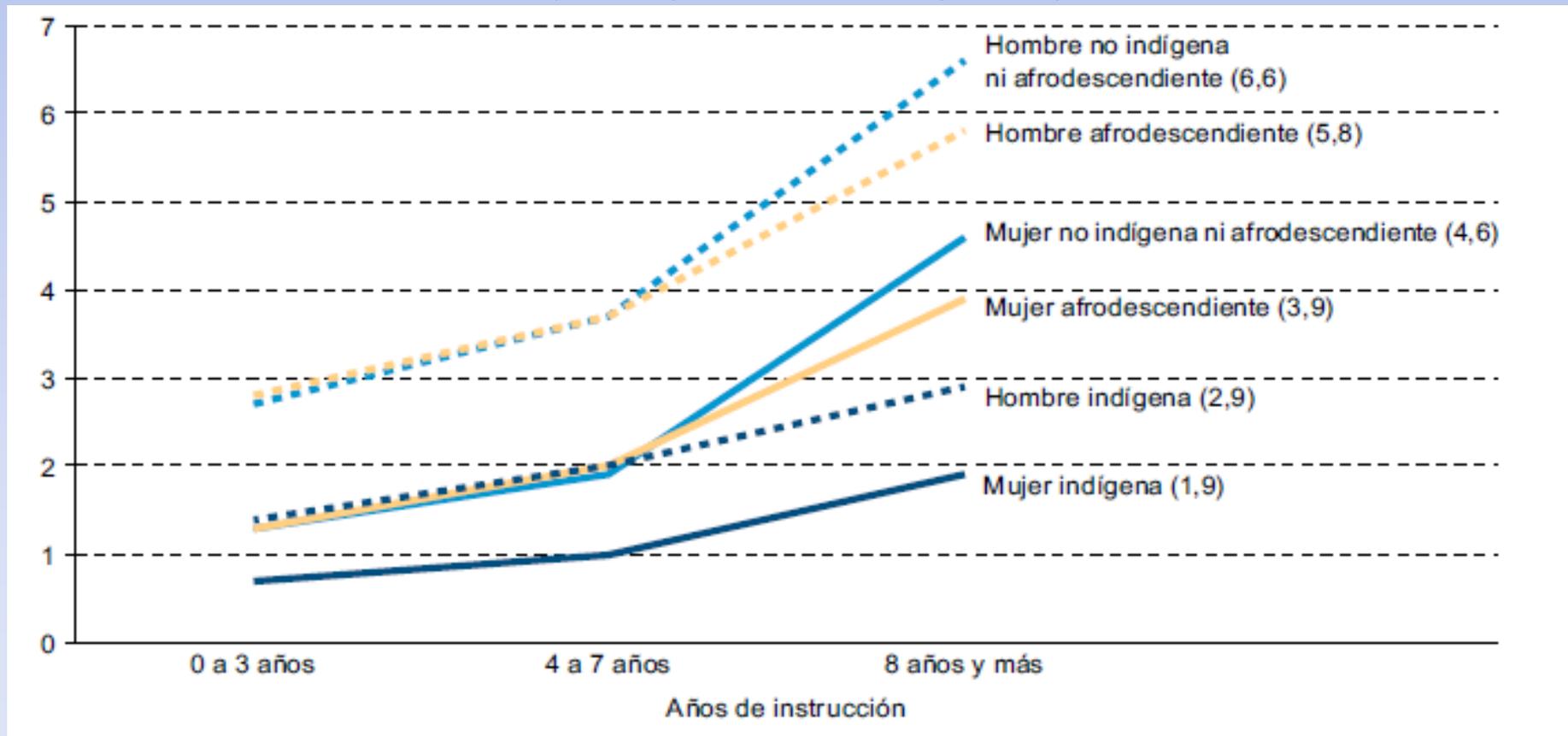
# **TRABAJO, POBREZA Y DESIGUALDAD**

# Trabajo: llave maestra de la igualdad

- **A pesar de los avances del último decenio, América Latina se caracteriza por elevados niveles de pobreza, desigualdad e informalidad**
  - Personas que viven en la pobreza absoluta de ingresos: 29,2% (2015)
  - Elevada concentración de ingreso (coeficiente de Gini: 0,491, 2014)
  - Ocupados en sectores de baja productividad: 49,3% (2013)
- **El trabajo es la llave maestra de la igualdad, eje de la integración social y económica y mecanismo clave de superación de la pobreza**
  - 80% de los ingresos totales de las familias provienen del trabajo (74% en el caso de las familias en situación de pobreza y 64% de aquellas en extrema pobreza)
  - Su desempeño ha sido central en el período reciente para reducir la pobreza y la desigualdad: disminución del desempleo, aumento de los ingresos laborales, en especial del salario mínimo en muchos países, formalización del trabajo
- **Sin embargo, el mundo del trabajo también puede producir y exacerbar desigualdades**

# Desigualdades entrecruzadas: ingresos laborales medios de hombres no indígenas ni afrodescendientes cuadruplican los de las mujeres indígenas y duplican los de las mujeres afrodescendientes, aun controlando por el nivel educativo

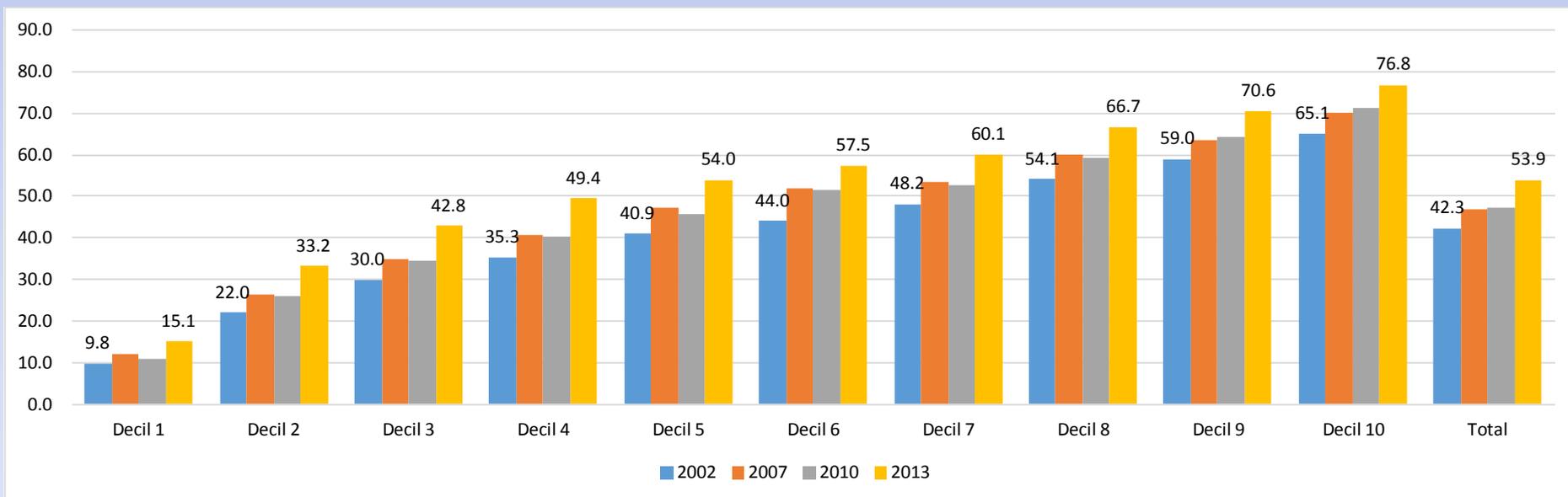
**América Latina (9 países): Ingresos laborales mensuales medios, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2013**  
(en múltiplos de la línea de pobreza)



**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/ Promedio ponderado.

# Brechas en el acceso a derechos y a la protección social: pese a la significativa ampliación de la cobertura, hasta el cuarto decil de ingreso más de la mitad de los ocupados en 2013 no estaba afiliado a un sistema de pensiones

**AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): AFILIACIÓN A SISTEMAS DE PENSIONES DE LOS OCUPADOS DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN DECILES DE INGRESO, TOTAL NACIONAL 2002-2013 a**  
(en porcentajes)



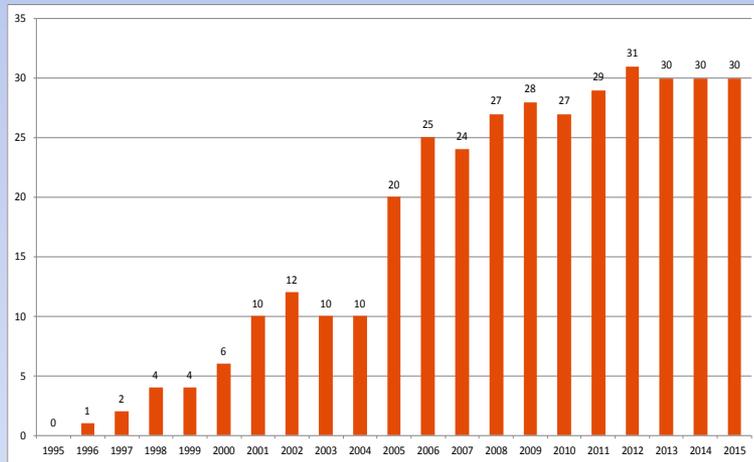
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
a/ Promedio ponderado en base a la información Bolivia (Est. Plur.de) (Ciudades capitales de departamento y El Alto), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador (zonas urbanas), El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay (Área metropolitana de Asunción), Perú, Uruguay (zonas urbanas).

# **EXPANSIÓN E IMPACTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA**

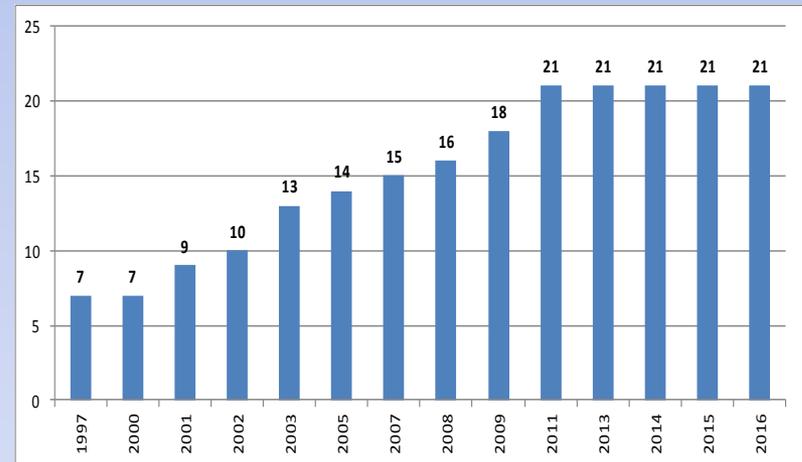
# Una de las respuestas a la pobreza y la desprotección ha sido la expansión de los programas de protección social no contributiva

Programas de protección social no contributiva en ejecución en los países de América Latina y el Caribe, por año

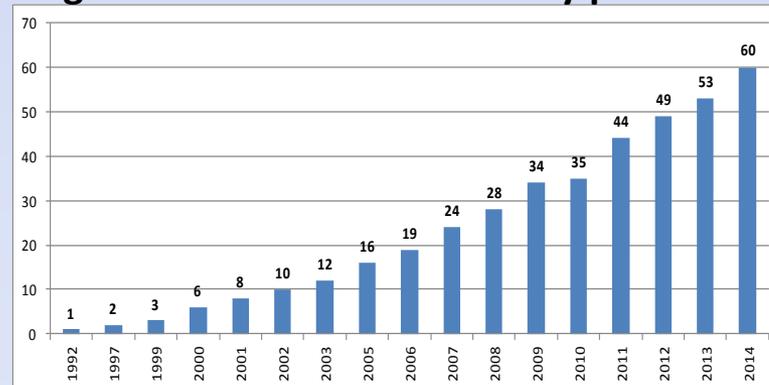
PTC



Pensiones sociales



Programas de inclusión laboral y productiva

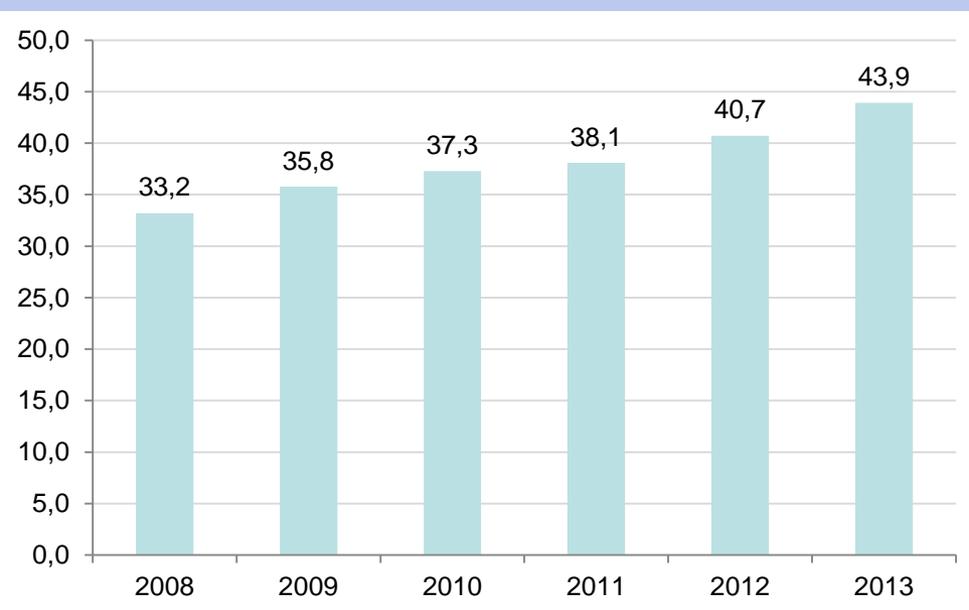


# Avances importantes en la cobertura de pensiones sociales y PTC

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA

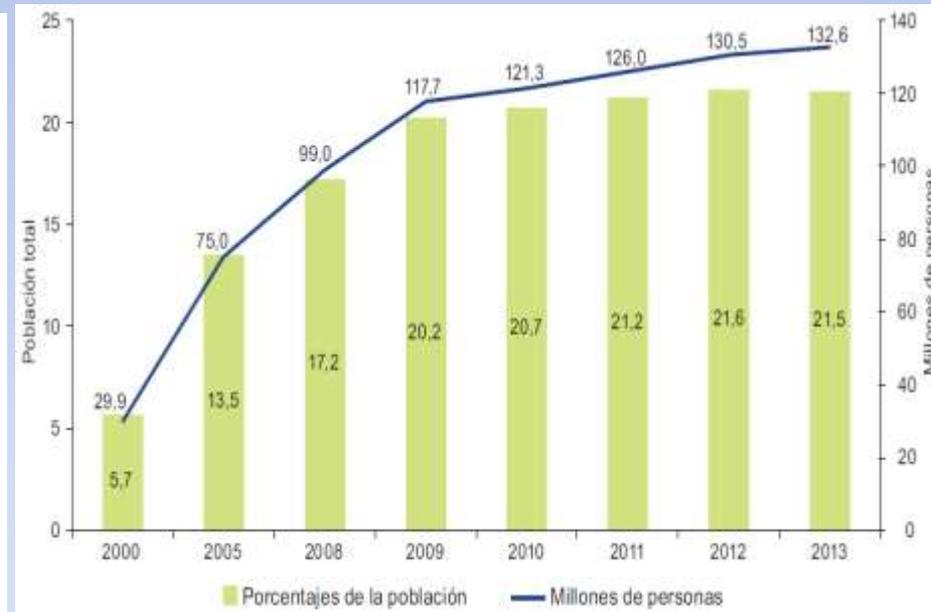
### PENSIONES SOCIALES

(En porcentajes de la población mayor a 65 años)



### TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS <sup>a/</sup>

(En porcentajes del total de la población)

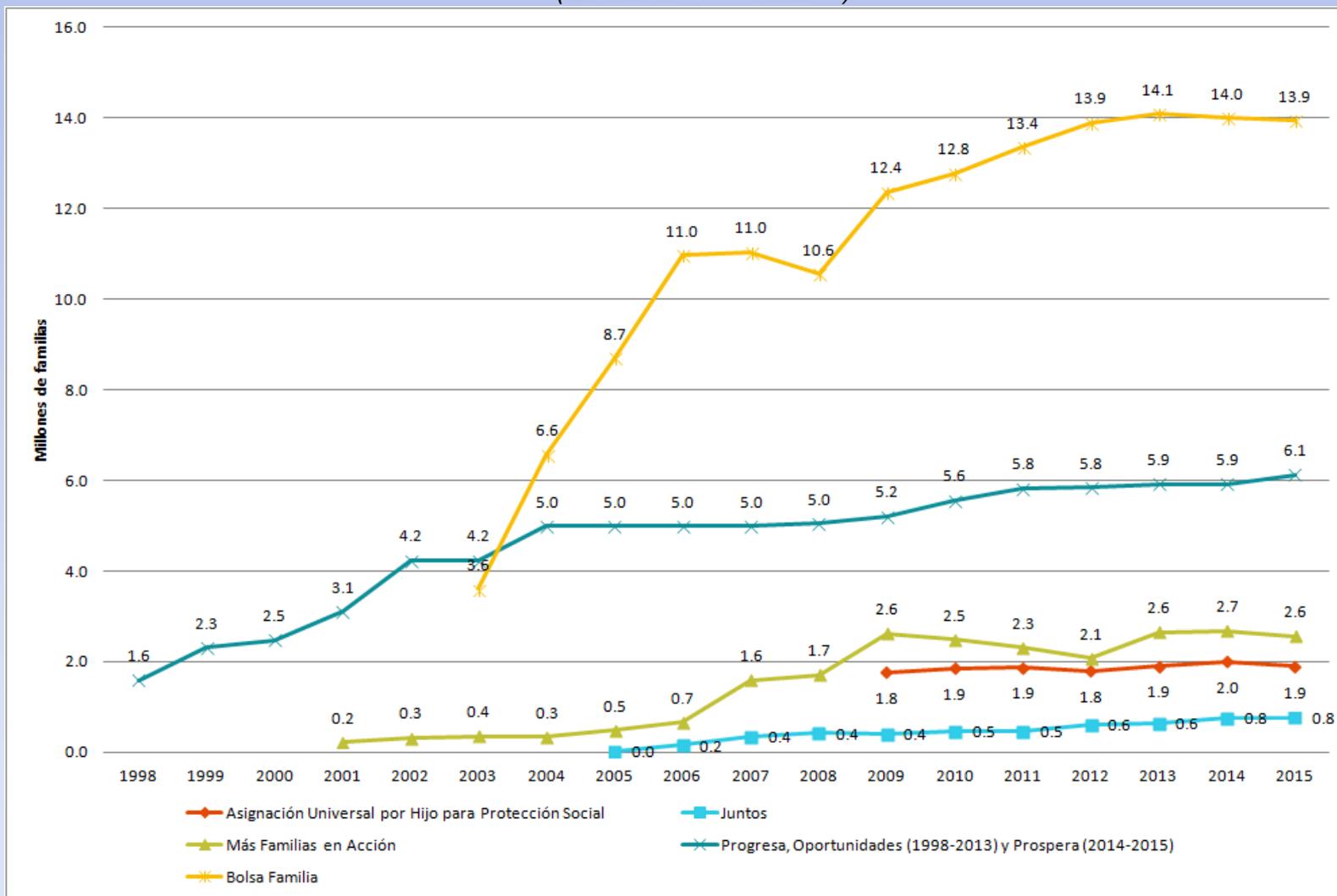


Fuente: CEPAL, base de datos de programas de protección social no contributivos en América latina y el Caribe [online]  
<http://dds.cepal.org/bdptc/> and <http://dds.cepal.org/bdps/>

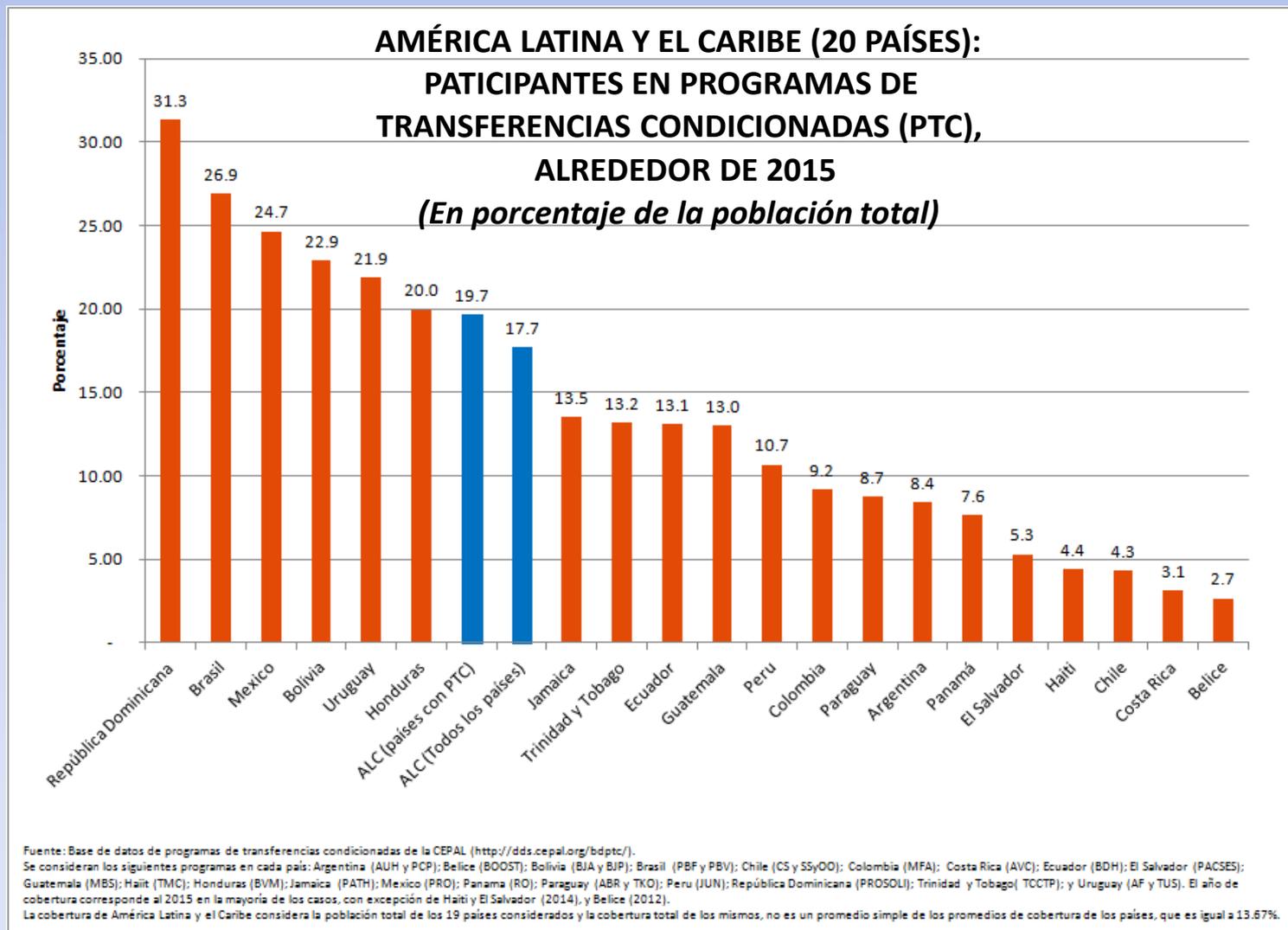
a/ Porcentaje de personas que viven en hogares en que tienen al menos un beneficiario de PTC

# Cobertura de los principales PTC (1998-2015)

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

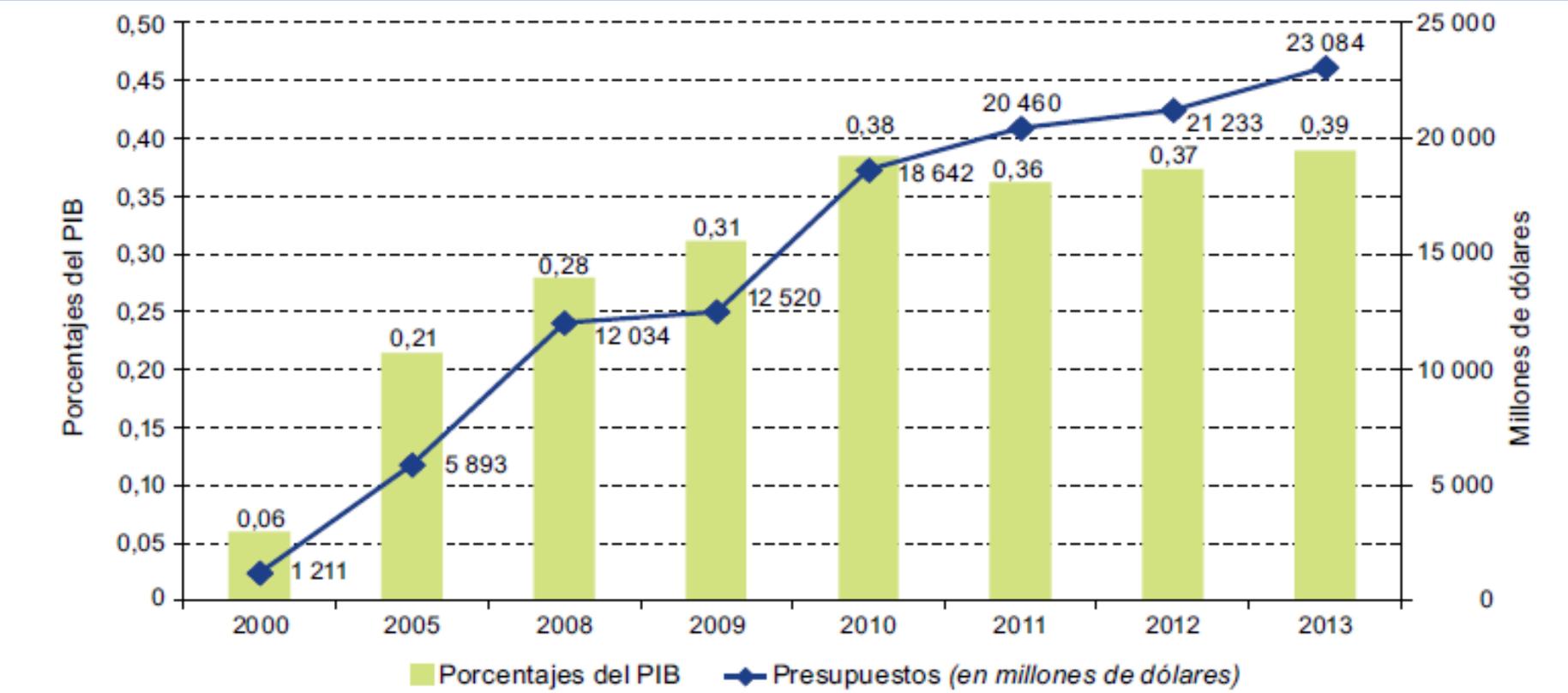


# La cobertura de los PTC varía mucho según los países



# La inversión social en los PTC no supera el 0,4%

América Latina y el Caribe (21 países): inversión pública en programas de transferencias condicionadas, 2000-2013  
(En porcentajes del PIB y millones de dólares)



Fuente: CEPAL (2015), Desarrollo social inclusivo.

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

- **PTC nacen a mediados de los años noventa (Brasil, México) y se difunden en la década siguiente**
- **Son una puerta de entrada al sistema de protección social, llegando a poblaciones tradicionalmente excluidas**
- **Diseño básico común:** transferencia de ingresos a familias pobres con niños/as, a cambio de compromisos en los ámbitos de educación, salud y nutrición (ej. asistencia a la escuela y a centros de salud)
- **Objetivo es la reducción de la pobreza**
  - corto plazo: satisfacción necesidades básicas de consumo
  - largo plazo: fortalecimiento capacidades humanas niños/as → se supone que una vez llegados a la edad de trabajar, los/las jóvenes se insertarán de mejor manera en el mercado laboral
- **Inicialmente los PTC no incorporaron medidas de inclusión laboral para jóvenes y personas adultas en edad de trabajar**

# Los PTC han contribuido más al alivio de la pobreza que a su superación

País y programa	Dólares de 2005		Monto como porcentaje de la línea de indigencia		Monto como porcentaje de la línea de pobreza	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Bolivia (Estado Plurinacional de), Bono Juancito Pinto o Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy de Padilla"	0,57	0,51	2,4	2,0	1,4	1,2
Chile, Asignación Social	10,67	9,16	22,9	18,4	13,7	11,4
Colombia, Familias en Acción	11,98	...	44,6	...	23,4	...
Ecuador, Bono de Desarrollo Humano	8,33	10,17	25,0	29,1	15,3	17,6
Honduras, Programa de Asignación Familiar (PRAF)	3,67	...	11,6	...	6,6	...
México, Oportunidades	10,29	10,20	16,1	14,5	9,8	9,1
Panamá, Red de Oportunidades	6,84	5,76	18,3	14,6	11,1	9,1
Paraguay, Tekoporã	4,99	3,48	16,7	11,6	10,4	7,2
Perú, Juntos	4,87	4,70	18,5	18,7	8,9	8,7
Uruguay, Tarjeta Uruguay Social	31,94	41,19	68,2	83,8	37,2	46,0

- Impacto se concentra en medidas de **brecha y severidad de la pobreza** (buena focalización)
- Impacto sobre **incidencia** de la pobreza **depende de la cobertura y el monto** de la transferencia (ej. Argentina, Brasil, Ecuador, México)
- Solo en dos países (Brasil y México) se ha identificado efectos en la **reducción de la desigualdad**

# Impacto de los PTC sobre capacidades humanas

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

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

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

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

## TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS



# **EL DESAFÍO DE LA DOBLE INCLUSIÓN: SOCIAL Y LABORAL**

## Doble inclusión: social y laboral

- Creación de empleo y expansión de servicios sociales (Martínez y Sanchez-Ancochea, 2013)
  - Creación de empleos formales, participación laboral
  - Acceso a servicios sociales básicos que garanticen un nivel básico de bienestar
- Cualquier gobierno que tenga como objetivo mejorar el bienestar de la población, debe promover esta doble inclusión de manera simultánea

# Doble inclusión en Colombia (1)

(Angulo y Gómez, 2014)

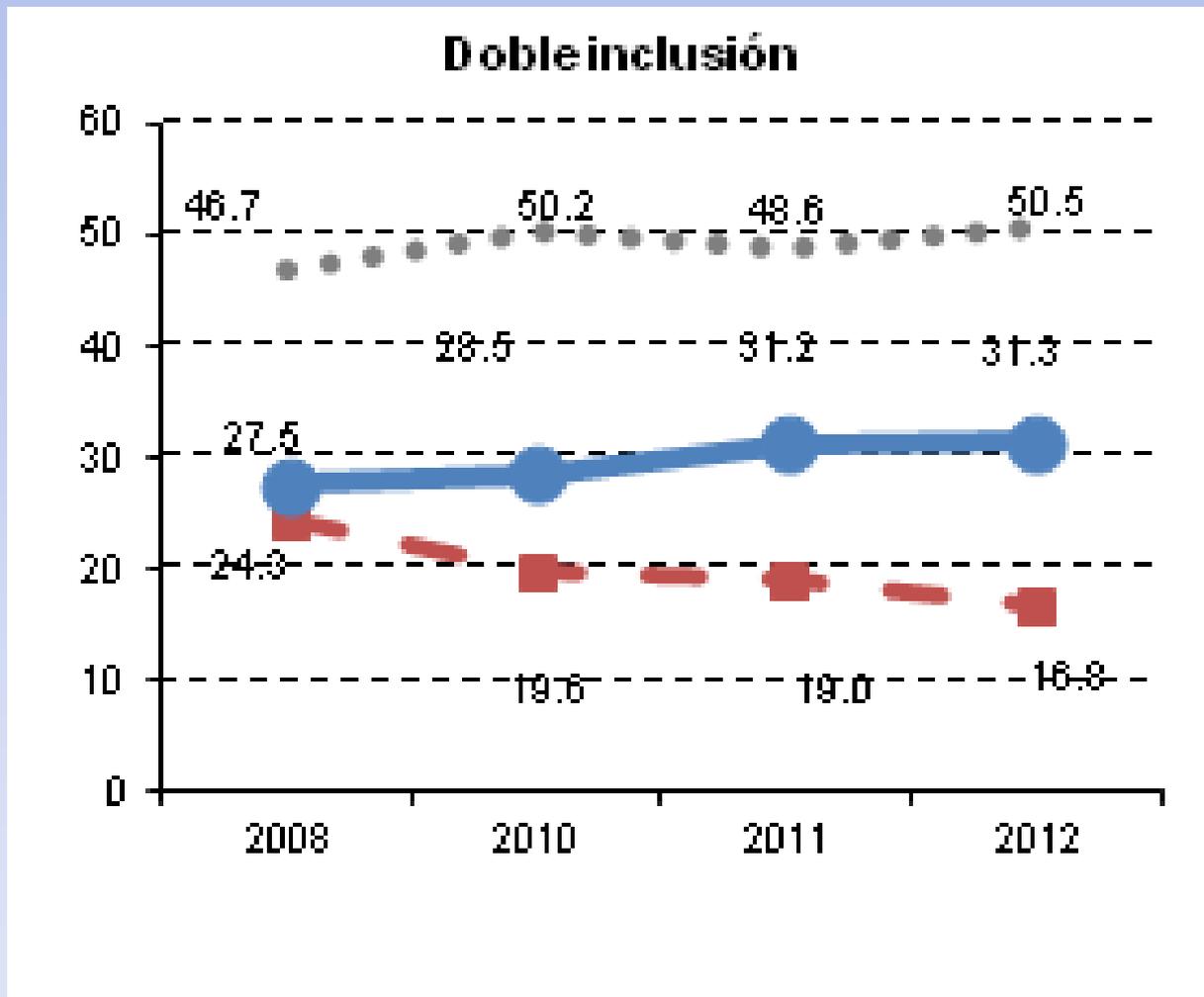
- Inclusión productiva (IP) e inclusión social (IS) a nivel de hogar
- IP: al menos un miembro del hogar tiene un empleo formal no precario, con acceso a la seguridad social
  - Se considera que el hogar está en IP si al menos un miembro del hogar está afiliado al régimen contributivo de salud, es cotizante a pensiones y además está por encima de la línea de pobreza oficial
  - IP débil: hogar que es no pobre por ingresos, independiente de su relación con afiliación a salud y pensiones
- IS: se supera privaciones multidimensionales en educación, niñez y juventud, salud y vivienda y servicios públicos domiciliarios
  - Transformación del Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia, retirando la dimensión trabajo para evitar doble contabilidad con IP

# Doble inclusión en Colombia (2)

(Angulo y Gómez, 2014)

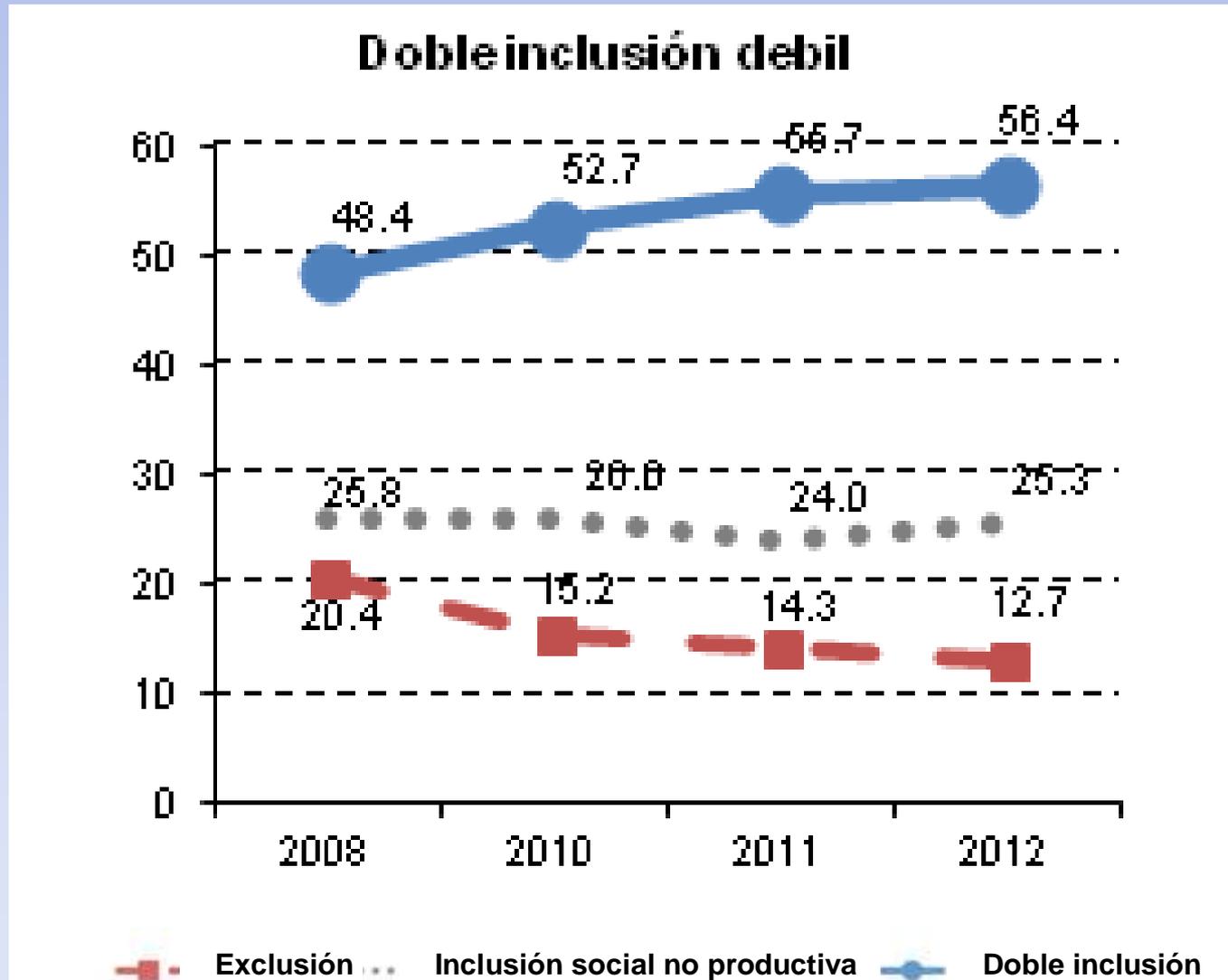
- Un hogar es considerado en doble inclusión si está en IP y en IS simultáneamente. Es decir, si el hogar tiene al menos un ocupado en el sector formal, el hogar es no pobre por ingresos y no pobre multidimensional según el IPM modificado
- Hogares excluidos: donde todos los miembros ocupados son informales, formales pobres por ingresos y que no alcanzan el mínimo definido de condiciones multidimensionales de calidad de vida
- Hogares en exclusión débil: pobres por ingresos y no pobre multidimensional, sin considerar la condición de formalidad

# Doble inclusión en Colombia: resultados 2008-2012



Exclusión ... Inclusión social no productiva Doble inclusión

# Doble inclusión débil en Colombia: resultados 2008-2012

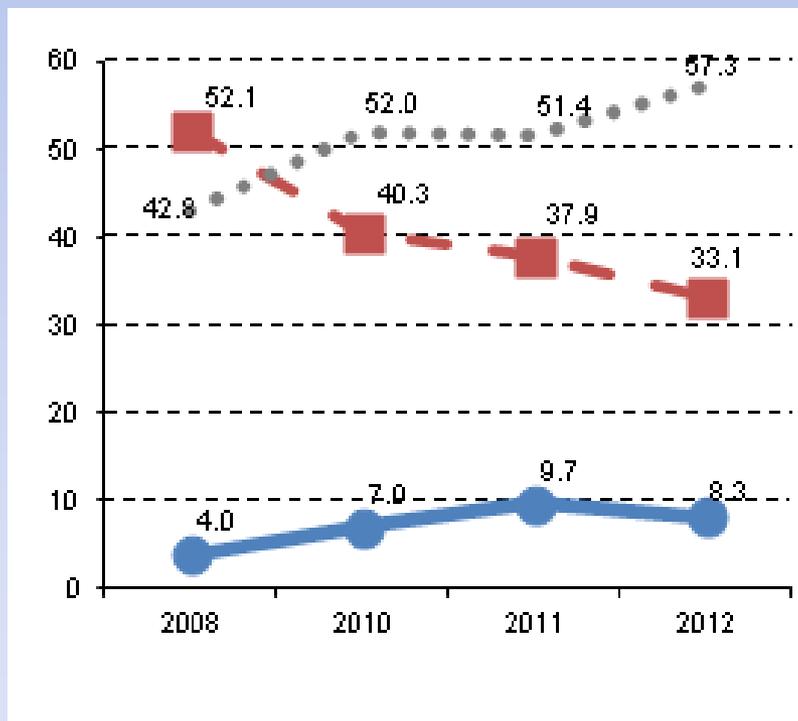


# Resumen tendencias Colombia 2008-2012

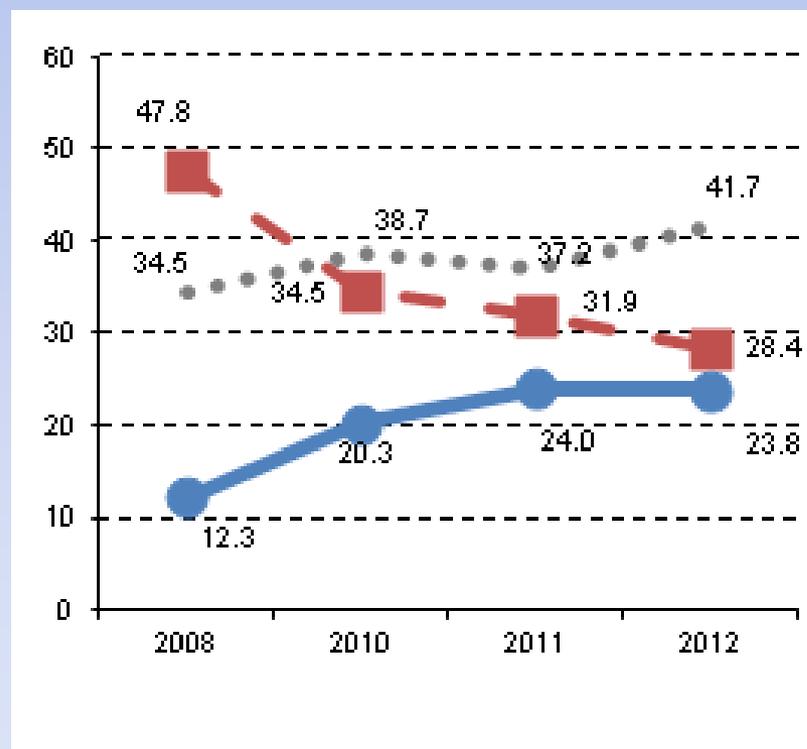
- Caída acelerada en porcentaje de población excluida (-30%), sobre todo en exclusión débil (-38%)
- Baja proporción de doble inclusión (31,3%). Doble inclusión débil: 56,4%
- Gran parte de la población (50,5%) está en IS no productiva, es decir no pobre por IPM pero con problemas de formalidad y/o pobreza por ingresos

# Doble inclusión de la población destinataria del PTC Más Familias en Acción

## DOBLE INCLUSIÓN



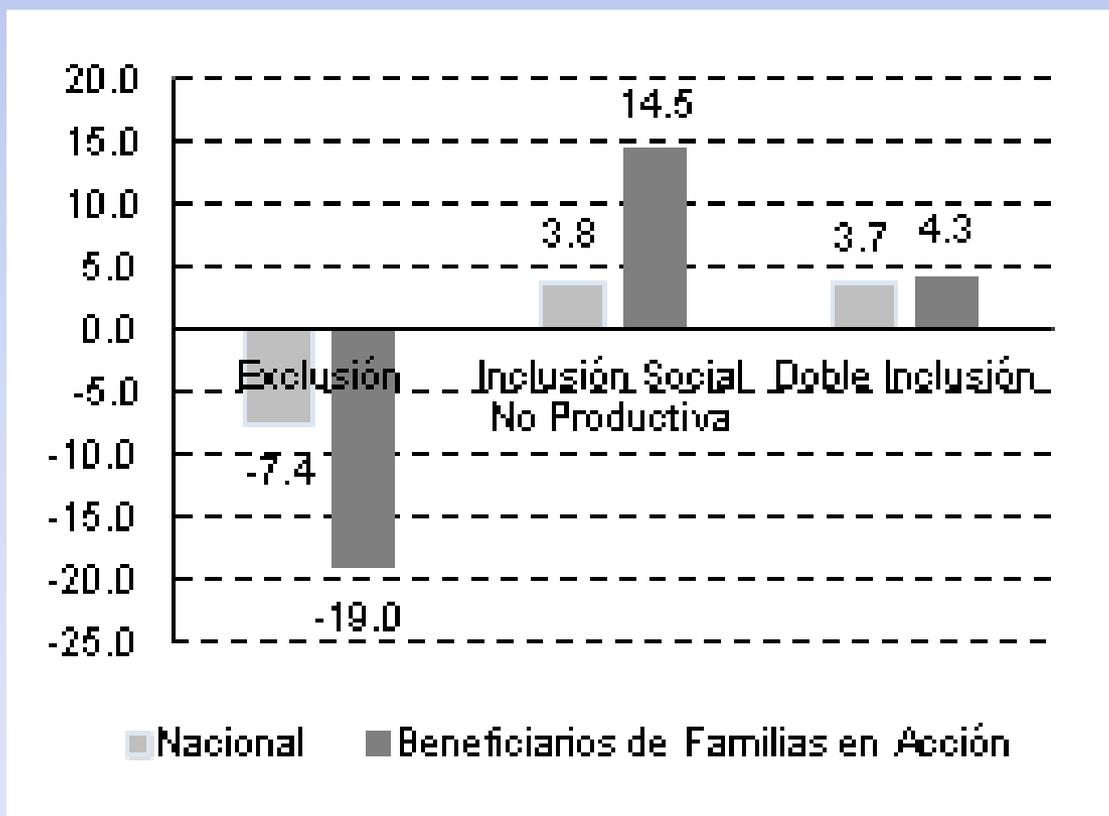
## DOBLE INCLUSIÓN DÉBIL



■ Exclusión ... Inclusión social no productiva ● Doble inclusión

# Mayor dinamismo en doble inclusión de población destinataria de Más Familias en Acción vs. total nacional

DOBLE INCLUSIÓN (VARIACIÓN EN PUNTOS PORCENTUALES)



**DEBATES EN TORNO A LA  
RELACIÓN ENTRE POBREZA,  
EMPLEO Y PROTECCIÓN  
SOCIAL NO CONTRIBUTIVA**

# Protección social no contributiva y empleo: ¿círculo vicioso?

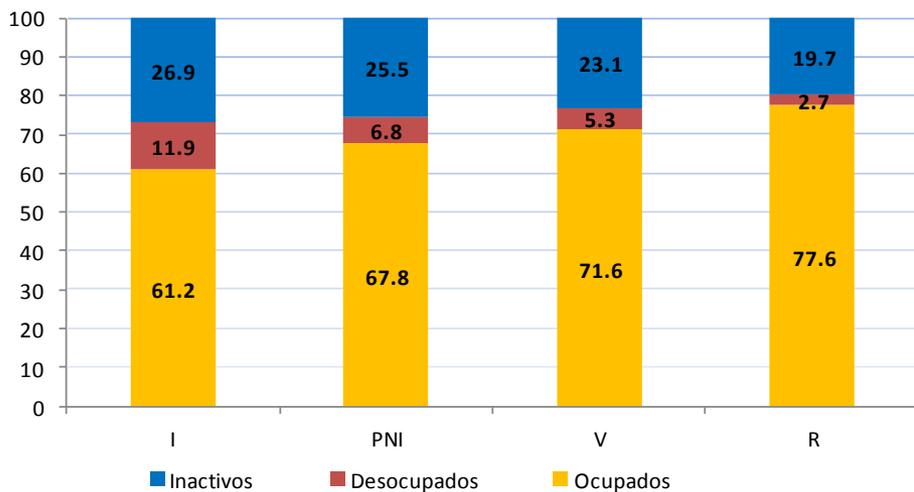
- Transferencias monetarias crearían dependencia en vez de fomentar el esfuerzo individual (desincentivo a la oferta de trabajo)
- Los programas sociales generarían “subsidios” al sector informal para evitar los ahorros obligatorios de la seguridad social (incentivo a buscar empleos de baja productividad)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

# La evidencia empírica contradice la idea de los “pobres y flojos”

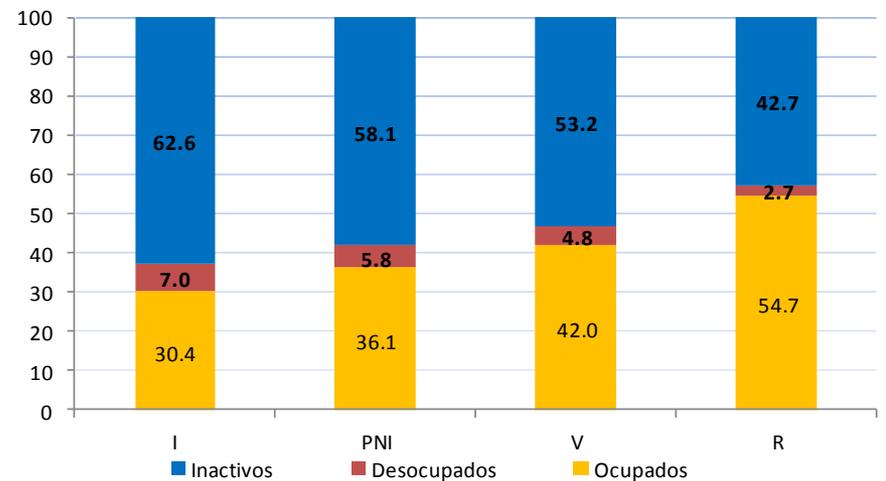
- Desempleo afecta más a las personas que viven en condición de pobreza
- Mayoría de los hombres indigentes y pobres se encuentran ocupados
- Mayores tasas de inactividad entre las personas que viven en condición de pobreza respecto al resto de la población se explican en gran medida por las altas tasas de inactividad entre las mujeres
- Mujeres trabajan no remuneradamente: entre 23,6 (en Brasil; 27,8 en primer quintil) y 53,9 horas semanales (en México; 59,9 en primer quintil); en promedio destinan el triple de tiempo al trabajo no remunerado que los hombres

## América Latina (18 países): Condición de actividad según sexo, alrededor de 2014

Hombres (15 años y más) (en porcentajes)



Mujeres (15 años y más)



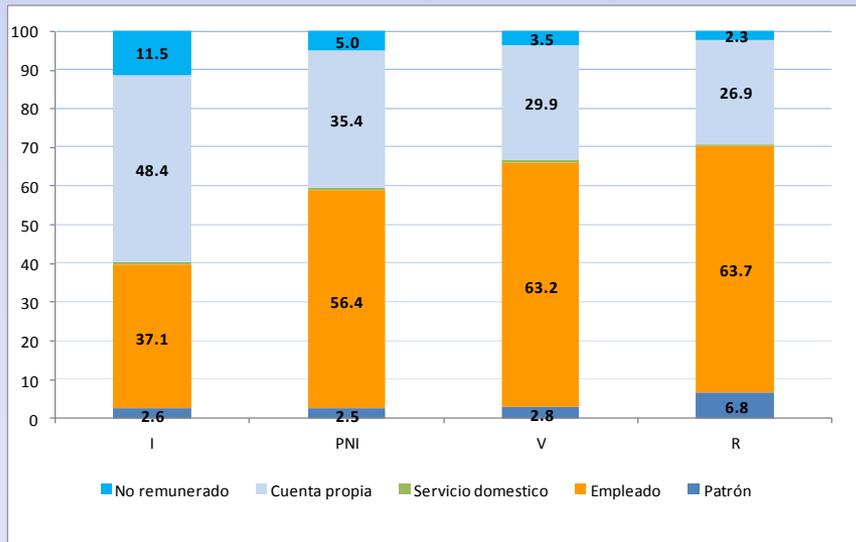
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. a Personas clasificadas en cuatro categorías: I = Indigentes, PNI = Pobres no indigentes, V = Vulnerables no pobres (línea de pobreza entre 1,0 y 1,5) y R = Resto (no pobres ni vulnerables). Promedios simples.

# Una vez logran ocuparse, los pobres lo hacen principalmente en actividades mal pagadas y desprotegidas

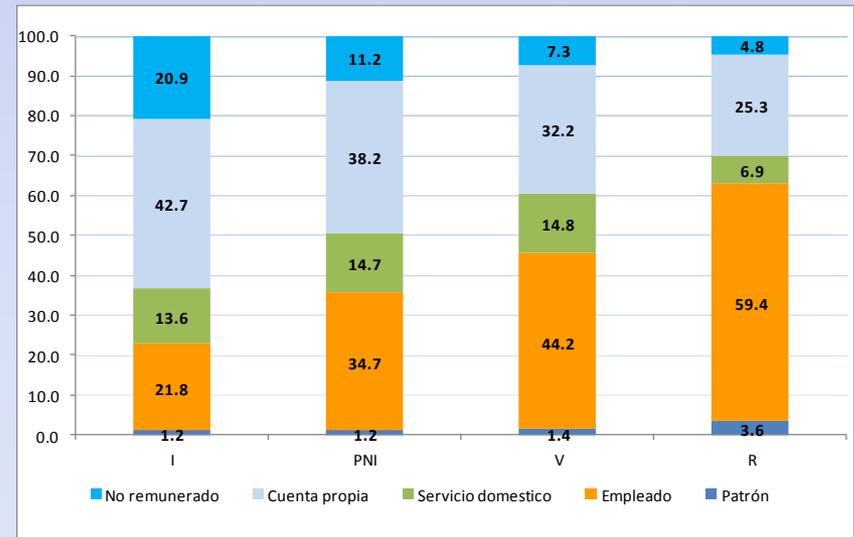
- Trabajos por cuenta propia
- Familiares no remunerados
- Servicio doméstico
- En particular las mujeres más pobres

**América Latina (18 países): Categoría ocupacional, según sexo, alrededor de 2014**  
(en porcentajes)

**Hombres (15 años y más)**



**Mujeres (15 años y más)**



**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: I = Indigentes, PNI = Pobres no indigentes, V = Vulnerables no pobres (línea de pobreza entre 1,0 y 1,5) y R = Resto (no pobres ni vulnerables). Promedios simples.

# Riesgo de incentivos a la informalidad parecen estar sobre dimensionados

- **Los montos de las transferencias son limitados, por lo que las familias deben salir de la pobreza por su propio esfuerzo**
  - Montos máximos de las transferencias de los PTC representan 39,9% (áreas urbanas) y 53,4% (áreas rurales) del déficit mensual de recursos de la población pobre
- **Mayoría de los programas no son destinados a adultos en edad de trabajar ni focalizan por condición laboral**
- **Inversión social no es necesariamente improductiva y autoempleo no es necesariamente voluntario**
- **Empleo en sectores de baja productividad en la región bajó de 54% a 49% entre 2002 y 2013**
- **Pero el diseño de los programa puede desincentivar la formalización**

**EVALUACIONES DEL  
IMPACTO DE LA PROTECCIÓN  
SOCIAL NO CONTRIBUTIVA  
SOBRE LA OFERTA LABORAL  
Y LA FORMALIZACIÓN**

# Evaluaciones del impacto de los PTC

## Participación laboral (adultos)

62

Participación laboral, horas trabajadas, desempleo, ingreso laboral, trabajo independiente

## Formalización laboral (adultos)

20

Empleo (in)formal, salarios

## Trabajo infantil

42

Tasa de trabajo infantil, Porcentaje de niños (as) y adolescentes en trabajo remunerado, horas trabajadas

Total de evaluaciones  
revisadas

84

20 programas

13 países

# Evaluaciones del impacto de las pensiones sociales

**Total de evaluaciones  
revisadas**

5

Participación laboral, horas trabajadas,  
ingreso laboral, empleo (in)formal, trabajo  
independiente, trabajo no remunerado,  
trabajo infantil (como efecto indirecto)

**4 programas**

**4países**

# Evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva

Participación laboral, ocupación, horas trabajadas, ingreso laboral, empleo (in)formal,

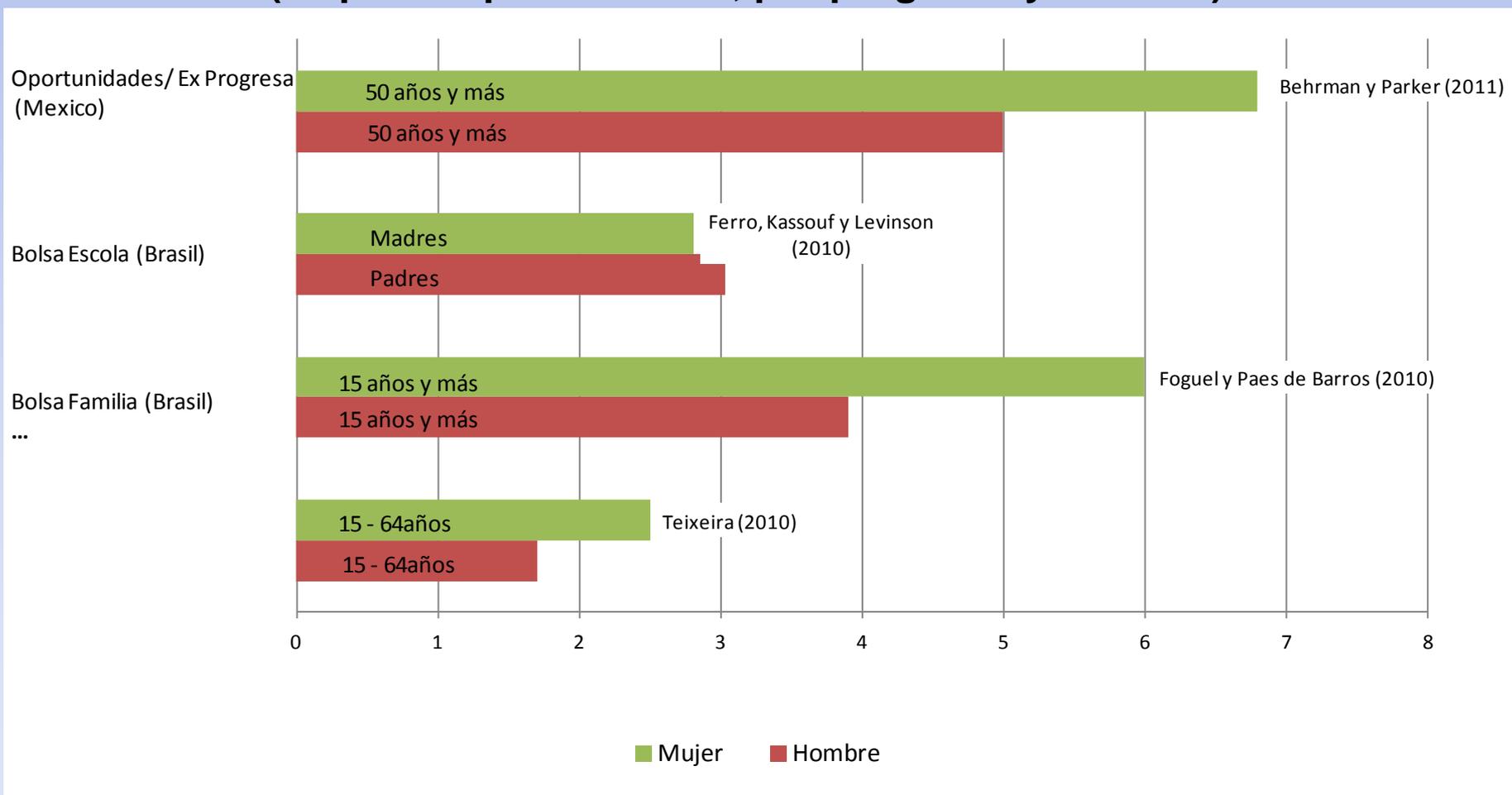


# En las evaluaciones de impacto no se aprecian impactos negativos sobre la oferta laboral de los adultos en edad de trabajar

- **No se aprecian impactos negativos de los PTC sobre la oferta laboral** (Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay)
  - Sinergias positivas entre transferencias y empleabilidad familias que las reciben: aumentos salariales y mayor proporción personas que buscan empleo
- **La evidencia en relación con la inclusión laboral de las mujeres es mixta**
  - Posibles impactos positivos: reducción de la carga de trabajo de cuidado, debido a mayores niveles de asistencia escolar y mejor estado de salud de niños y niñas
  - Posibles impactos negativos: tiempo requerido para dar cumplimiento a las condicionalidades de los programas y por la carga de responsabilidad de su cumplimiento, asignada primordialmente a las mujeres (Martínez Franzoni y Voorend, 2008); Oportunidades: 2,5 horas mensuales a fines de cumplimiento corresponsabilidades y recepción transferencia (Gammage y Orozco, 2008)
- Efectos negativos podrían ser corregidos fomentando una **cultura de corresponsabilidad dentro del hogar** y fortaleciendo los **sistemas de cuidado**

# Algunos estudios encuentran efectos positivos sobre la participación laboral

Impacto de los PTC en la participación laboral de hombres y mujeres  
(en puntos porcentuales, por programa y estudio)



# Disminuye la oferta laboral de niños y adultos mayores

- **PTC contribuyen a reducir el trabajo infantil** (De Hoop y Rosati, 2014)
  - Sin embargo, existe una tendencia a combinar trabajo y asistencia escolar
- En Brasil la **pensión social** (Beneficio de Prestación Continuada) **reduce de manera significativa la oferta de trabajo de los adultos mayores** (Kassouf y Rodrigues de Oliveira, 2012)
  - Titulares mayores de 65 años reducen la participación laboral mensual en 18,9 puntos porcentuales

# Resultados de evaluaciones de impacto de los PTC sobre la informalidad ocupacional son heterogéneos (Brasil)

- *Bolsa Família*, De Brauw y otros (2013): programa tiene impactos distintos en zonas urbanas (horas de trabajo formal disminuyen un promedio de ocho horas semanales por miembro del hogar y trabajo en el sector informal aumenta la misma cantidad) o rurales (no se encuentra este efecto)
- *Bolsa Família*, Barbosa y Corseuil (2013): no encuentran evidencia de efectos del programa sobre la informalización de los destinatarios
- Beneficio de Prestación Continuada (BPC), Medeiros, Britto y Veras Soares (2008): no encuentran evidencia de que la pensión social haya redundado en menores cotizaciones a la seguridad social

# Resultados de evaluaciones de impacto de los PTC sobre la informalidad ocupacional son heterogéneos (Uruguay y Chile)

- Uruguay, Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, Vigorito (2014): encuentra impacto potencialmente negativo del programa sobre la formalización de sus destinatarios, especialmente las mujeres
  - Banco de Previsión Social (BPS) realiza cada dos meses una reevaluación de los ingresos formales de los beneficiarios para definir si siguen siendo elegibles en el pilar no contributivo. Los hogares que superan el umbral son suspendidos durante seis meses del programa, lo que es un fuerte incentivo a no declarar un aumento de ingreso y permanecer en la informalidad
- Chile, Bono al Trabajo de la Mujer del Ingreso Ético Familiar premia mediante un subsidio la consecución de un trabajo formal por parte de trabajadoras entre 25 y 60 años de edad, en vez de castigar mediante la expulsión del programa
- Tomar en cuenta potenciales desincentivos a la formalización laboral que pueden derivarse del diseño y de la forma de operar de los programas y proveer los incentivos correctos
  - Considerar que no siempre la inserción laboral formal conduce a superar la pobreza

# CONCLUSIONES

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

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



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

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

- Transición demográfica ha generado un **gran influjo de jóvenes al mercado laboral**
- **Escasas oportunidades laborales en el territorio**
- **Débiles vínculos con el sector privado** generador de empleo, en especial en el sector formal
- **Déficits de formación educacional** y habilidades para el trabajo
- Retos son mayores en el caso de **las mujeres, los jóvenes** y las personas pertenecientes a los **pueblos indígenas, los afrodescendientes** y **las personas con discapacidad**

## Recomendaciones para la inclusión laboral de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad

- **Ampliar la escala de los programas y articularlos** entre si (avanzando hacia una **política integrada y más equilibrada entre demanda y oferta**)
- **Articularlos con otros instrumentos de la política social y económica y estrategias de cambio estructural que amplíen las posibilidades de generación de empleos de calidad y de trabajo decente**
- **Superar desigualdades entrecruzadas** y promover la igualdad de género (ej. fortaleciendo sistemas de cuidado): atención especial a las mujeres, los/as jóvenes, los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas con discapacidad
- Deben ser pensados como **parte de un sistema integrado de protección social** basado en derechos
- **Cautelar la inversión social**, en especial en momentos de crisis

# Base de datos de programas de protección social no contributiva

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

Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe



Bases de datos

Español | English

Programas de transferencias condicionadas



Los programas de transferencias condicionadas (PTC) buscan reducir la pobreza y fortalecer el capital humano de sus beneficiarios. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias así como información detallada sobre los distintos componentes de los PTC en

Pensiones sociales



Las pensiones sociales son transferencias monetarias asociadas a la vejez o la discapacidad que el Estado provee a quienes no han estado insertos en el mercado formal de trabajo o no han realizado aportes contributivos durante su vida laboral. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de los

Programas de inclusión laboral y productiva



Esta base de datos reúne información sobre los programas de inclusión laboral y productiva orientados a personas que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad. Estos programas se caracterizan por acciones en los ámbitos de capacitación y formación laboral, creación de estudios, asesoría

	2006	2007	2008	2009
Beneficio variable	min 15.0	15.0	15.0	15.0
	max 45.0	45.0	45.0	45.0
Beneficio variable adolescente	min			

	2006	2007	2008	2009
	...	...	...	...
	7,524,661,322	8,965,499,608	10,606,500,193	12,454,702,501
	3,459,614,401	4,604,638,420	5,948,682,105	6,237,362,217
	10,965,810	11,043,076	10,557,996	12,370,915
	...	...	...	...
	48,249,564	46,380,919	43,287,784	50,720,752
	...	...	...	...
	50.0	58.0	62.0	68
	--	--	--	--
	15.0	18.0	20.0	22.0
	45.0	54.0	60.0	66.0
			20.0	22.0

