

Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe

Laís Abramo; Simone Cecchini y Beatriz Morales

Libros de la CEPAL, N° 155, Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-122014-8 (versión impresa)
ISBN: 978-92-1-058653-5 (versión pdf)
ISBN: 978-92-1-358103-2 (versión ePub)
Impreso en Naciones Unidas, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

El presente trabajo tiene analiza la actualidad económica de América Latina a partir del análisis de CEPAL. Así mismo, fue realizada una comparativa, teniendo como base la producción de CEPAL, a través de los artículos que han abordado los mismos temas.

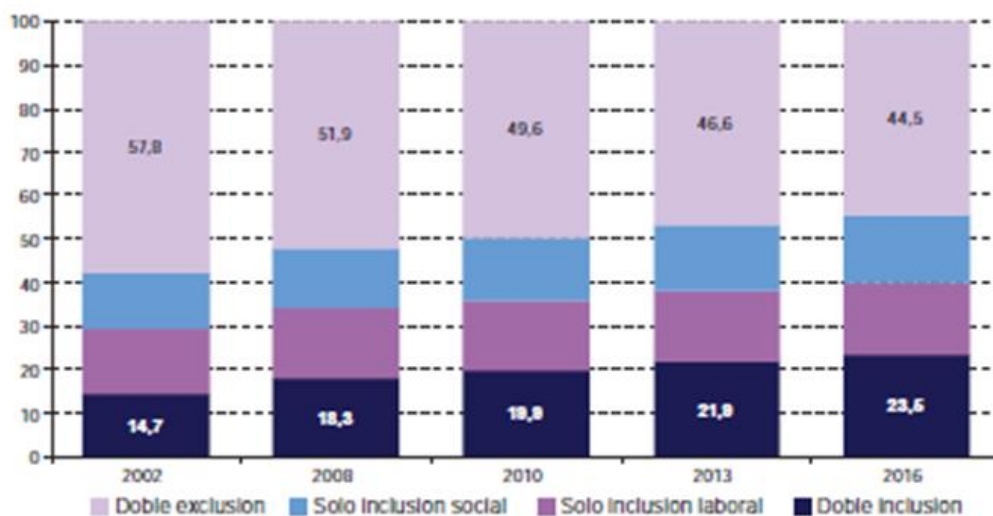
El libro “Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe” de Laís Abramo, Simone Cecchini y Beatriz Morales fue escrito en 2019, formando parte de las ediciones CEPAL – EDICION. La publicación trata de abordar temas concernientes a cuestiones de desarrollo social, así como el desarrollo de políticas públicas de inclusión laboral. Podemos percibir que fue producido en un contexto de fines de gobiernos progresistas en América Latina, como bien, las primeras percepciones de los gobiernos neoliberales instaurados.

En el primer capítulo, los autores se concentran en el análisis de tres tipos de programas de protección social no contributiva: programas de transferencias condicionadas, programas de inclusión laboral y productiva, y las pensiones sociales, caracterizados éstos por la inclusión de sectores de la sociedad previamente excluidos de las prestaciones de protección social. Asimismo, señalan la multidimensionalidad del concepto de inclusión laboral, evidenciando mediciones de inclusión social y laboral, permitiendo la clasificación de los diferentes hogares además de observar los efectos que originan los programas de protección social. Pudiéndose observar en el Gráfico I.2 (CEPAL, pag.22) los porcentajes de los diferentes hogares entre 2002 y 2016 para cada tipo de hogar.

También señalan que, aunque el trabajo sea el método por el cual se obtiene los medios de subsistencia, no es cualquier tipo de trabajo el que posibilita la superación de la pobreza y de las desigualdades. Por ello, se necesita un trabajo correctamente remunerado, realizado en las adecuadas condiciones (tanto de remuneración, como seguridad) que ayude a conseguir equidad. Para ello, son necesarias políticas públicas que consideren las situaciones (contexto, limitaciones, estructura social de

la que forman parte, etc) de las personas y que no relacionen a la pobreza con la falta de esfuerzo. A continuación, introducen el concepto del “círculo vicioso y el círculo virtuoso” proponiendo la necesidad de estrategias que cuenten con tres pilares: garantía de ingresos, acceso a educación, salud y cuidado, así como a los servicios básicos de infraestructura y a la vivienda e inclusión económica (laboral y productiva) para originar alternativas de inserción laboral de buena calidad.

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

* 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).

En el segundo capítulo, se analizan los vínculos existentes entre los programas de transferencias condicionadas y la inclusión laboral. Teóricamente los programas deberían provocar una mejor inclusión laboral en el futuro, en aquellos niños y niñas en los que ha habido una mejora de las capacidades humanas, ya que las personas más educadas y saludables tienen mayores niveles de productividad, pero no es posible que éstos resuelvan todas las situaciones de desigualdad (desempleo, subocupación, déficit de trabajo decente) en las que se encuentran.

También hacen referencia al trabajo infantil, señalando la posibilidad de su reducción en aquellos hogares que participan de los programas de transferencias condicionadas a través del efecto ingreso (disminuye la probabilidad de que las familias dependan del trabajo infantil) y las condicionalidades (que conciencian a los padres sobre lo importante de la educación). Así mismo señalan que el impacto que originan los programas de transferencias condicionadas dependerá de su integración con otras intervenciones (como la provisión de salud, educación o actividades antes o

después del horario escolar). De la misma manera, se comenta la mayor importancia que han adquirido las llamadas estrategias de salida de los programas, formadas por las acciones de inclusión laboral y productiva y las de acompañamiento familiar.

Por último, los autores introducen el término de “graduación” (referido a la salida de las familias que participan en los programas tras lograr generar ingresos con los que subsistir de manera autónoma) para explicar la preferencia de uso del concepto “estrategias de salida” (debido a que se conoce que la pobreza es una situación de cambio en la que se entra y sale, y el término graduación hace referencia a una condición permanente). Además, se han implementado procesos de “rectificación” con los que registrar el estado de pobreza de los hogares participantes de manera dinámica.

En el tercer capítulo se analizan los programas sociales cuyo objetivo es fomentar tanto la inclusión laboral como productiva de aquellos que viven en condiciones de necesidad, posibilitando su introducción al mercado laboral proporcionando para ello mecanismos de acceso al empleo y asegurando la sostenibilidad de éste.

Los autores introducen el término capacitación, que es una de las formas de intervención que busca que los receptores alcancen un nivel de calificación en los sectores que presentan más demanda de mano de obra. La capacitación puede ser tradicional, que pretende el desarrollo de conocimientos para un oficio, o por competencias, que consiste en el desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias.

También, existen programas con los que las personas en edad de estudiar y que presenten bajos recursos permanezcan en el sistema educativo y completen sus estudios. Con estas medidas se busca solucionar el problema de la baja instrucción en los grupos más vulnerables

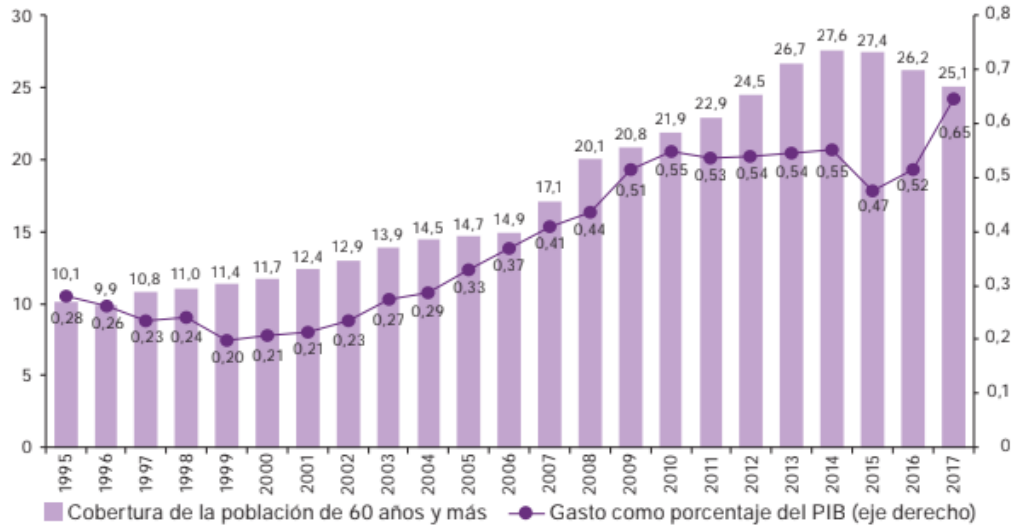
A continuación, incluyen programas destinados a apoyar la demanda de trabajo, siendo aquellos de apoyo al trabajo independiente, activan a los destinatarios mediante apoyo financiero, generación directa de empleo, ofrecen empleos públicos temporales a cambio del salario mínimo y generación indirecta de empleo, que consisten en subsidios económicos estatales que se aportan a las empresas privadas para que contraten a personas pertenecientes a grupos vulnerables.

Para finalizar, los autores hablan de la inclusión laboral de personas con discapacidad, verificando la necesidad de su inclusión en el mercado laboral. Para ello, evidenciando políticas públicas con las que intentan conseguir una situación laboral más inclusiva.

En el cuarto y último capítulo, se describe la trayectoria de los programas y se analiza los efectos de las pensiones sociales, que son transferencias monetarias estatales aportadas a las personas mayores o con discapacidad, así como a aquellas que no han estado insertas en el mercado de trabajo o no han realizado suficiente contribución durante su vida laboral, en la inclusión laboral.

A continuación, se muestra el crecimiento de las pensiones sociales registrado, cuyo número se ha duplicado como se puede observar en los gráficos adjuntos.

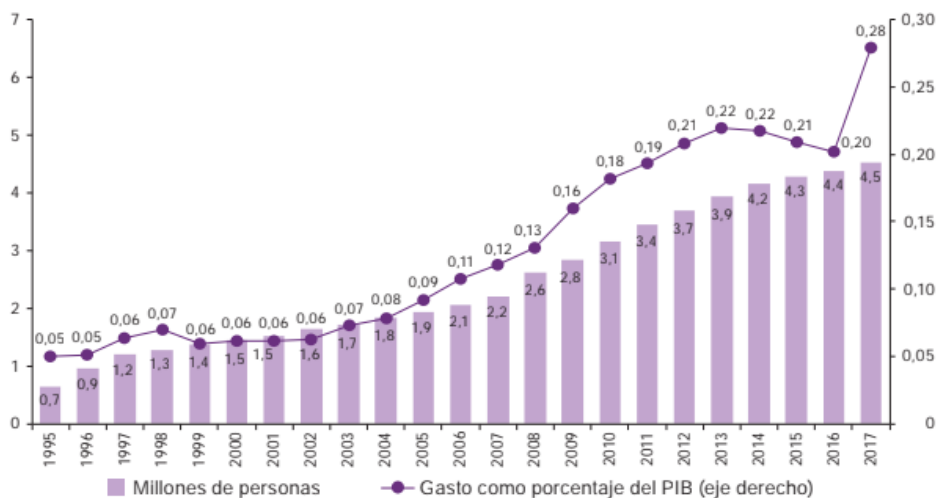
Gráfico IV.1
América Latina y el Caribe (26 países): cobertura de las pensiones sociales en la población de 60 años y más y gasto público en pensiones sociales para personas mayores, 1995-2017^a
(En porcentajes de la población de 60 años y más y porcentajes del PIB)



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] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

^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, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico IV.2
América Latina y el Caribe (12 países): cobertura de las pensiones sociales entre las personas con discapacidad y gasto público en pensiones sociales para personas con discapacidad, 1995-2017^a
(En millones de personas y porcentajes del PIB)



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] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

^a Los países son: Argentina, Barbados, Bermudas, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Panamá, Perú, Saint Kitts y Nevis y Uruguay.

Así mismo, los autores introducen la teoría económica, que indica que gracias al efecto ingreso que aportan las pensiones sociales, los receptores deberían trabajar menos horas o directamente abandonar la fuerza laboral. Pero éstos indican que no se cumple, ya que probablemente debido a los bajos montos recibidos, los perceptores continúen desarrollando actividades económicas.

Para comparar de manera cuantitativa los posibles incentivos y desincentivos de las pensiones sociales a la inclusión laboral, se examinaron una serie de evaluaciones de impacto. En el caso de las personas mayores, se observa que las pensiones reducen la oferta de trabajo. Así mismo, las pensiones sociales se traducen en una reducción del trabajo infantil. Concluyendo que el objetivo de los programas sociales es proveer de unos ingresos básicos con los que enfrentar la vejez o la discapacidad.

Análisis comparativo del libro CEPAL a través de Olaya D, Peirano (2007) y Ocampo (2005)

El estudio de Olaya D, Peirano (2007) “El camino recorrido por América Latina en el desarrollo de indicadores para la medición de la sociedad de la información y la innovación tecnológica” como su título indica, trata de mostrar una descripción de como se ha establecido un sistema de indicadores en América Latina que permita captar la transición producida hacia la Sociedad de la Información.

En él notamos que el diseño de la primera ronda de encuestas de innovación en América Latina, a mitad de la década de los noventa, se realizó debido a la demanda de información sobre aspectos no cubiertos por los tradicionales sistemas estadísticos. Aunque no fue hasta 2006, que la CEPAL y la RICYT que acordaron impulsar un plan de trabajo, conformando una base común de indicadores de innovación.

A su vez, CEPAL ha trazado las tendencias para la generación de un conjunto básico de indicadores, definiéndolos e incorporando en sus encuestas las preguntas necesarias para su elaboración. Comenzó con un ejercicio para determinar la existencia de estadísticas de TIC, elaboración de estadísticas armonizadas referidas al uso y acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, en los países en desarrollo. Así mismo, al reconocer CEPAL que no todos los países se encuentran en el mismo nivel de desarrollo y ni todos tienen sistemas estadísticos avanzados, ha trabajado caso a caso las posibilidades de cada uno, tratando de generar un entorno habilitador para la recolección de dichos indicadores, de acuerdo con las necesidades y realidades de cada país. Para la obtención de esas medidas y concretización de objetivos, la estrategia de medición de la CEPAL incluye la realización de diversos talleres y reuniones de asistencia técnica con los encargados del proceso de medición en los países de la región, así como cursos de capacitación. Además, en el campo económico, tras la observación de estos indicadores, se puede percibir que en los países de la región deben superar el doble desafío de resolver

las restricciones presupuestarias y de recursos humanos que los caracterizan y, al mismo tiempo, aplicar esquemas metodológicos compatibles entre sí.

Finalmente, a partir de esos datos, Olaya puede concluir que tras algo más de diez años de experiencia en encuestas de innovación en América Latina, es posible observar dos tipos de situaciones. Por un lado, existe un conjunto de países con debilidades en algunas etapas de sus sistemas estadísticos que les impiden desarrollar una completa medición en el campo de la innovación. Mientras que, por otro lado, se ha formado un conjunto de países que han logrado alcanzar una continuidad en estas mediciones.

Mientras que, O Campo en “Más allá de las reformas” analiza los efectos de las reformas comerciales en la intensidad de uso de la mano de obra calificada y en la desigualdad en los ingresos laborales. A través de su metodología, pretende analizar qué consecuencias tienen las reformas comerciales sobre la variación en el uso de mano de obra calificada y la brecha salarial.

En gran parte de los países que han sido analizados por el trabajo, la liberalización económica, que es un modelo económico basado en el libre mercado, que consiste en reducir o eliminar las regulaciones estatales en el ámbito empresarial, origina un mayor uso de la mano de obra calificada en la producción y mayores brechas salariales. Así mismo, si los países aplican un recorte arancelario, que es un tributo que se aplica a todos los bienes que son objeto de importación, la brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y los no calificados aumentará. Sin embargo, debido a que en alguno de los países analizados una mayor apertura comercial no originaría cambios en la desigualdad, lleva a creer que el creciente uso de mano de obra calificada, no explica totalmente el aumento de desigualdad en los ingresos laborales. Por ello, se debe considerar también los cambios tecnológicos asociados a las entradas de capital.

El análisis realizado lleva a creer que el aumento de las brechas salariales se atribuye también a que un mayor número de trabajadores ocuparon puestos de menor remuneración en sectores informales, juntamente al hecho de que pocos aprovecharon los beneficios de nuevos puestos mejor remunerados en los sectores más modernos.

Tratándose de la reforma comercial, esta no solo ha provocado desigualdad de calificación, si no que ha originado también un sesgo sectorial, llevando a un aumento de la desigualdad en los ingresos laborales. Eso explica la percepción del autor en intentar explicar el crecimiento de la desigualdad salarial internamente a una misma clase social.

Los estudios llevados a cabo en este trabajo muestran que la liberalización del comercio y la apertura de la cuenta de capitales han generado un aumento de la eficiencia en sectores como la industria y los servicios modernos. Sin embargo, esto ha provocado una expulsión de la mano de obra hacia sectores de baja productividad, como es la agricultura tradicional. Estos movimientos han sido los causantes de una ampliación de la brecha salarial, ya que la intensidad en el uso de mano de obra

calificada ha aumentado en la mayor parte de los sectores modernos de la economía, pese al predominio de trabajadores no calificados.

A partir de eso, podemos notar puntos semejantes en los dos trabajos analizados, al mismo tiempo que los usamos como base para comprender los estudios traídos por el manual de CEPAL. Cómo podemos notar el eje principal del trabajo de Olaya es la innovación y sus diferentes grados en los distintos países de América Latina, percibiendo y analizando los esfuerzos realizados en América Latina para alcanzar un sistema de indicadores que pueda captar la transición hasta una sociedad de información. O sea, esos indicadores tienen la función de verificar el nivel de avance de las sociedades en desarrollo. Mientras tanto, el trabajo de Ocampo, apunta el abismo salarial entre la mano de obra calificada y la no calificada, cómo bien el aumento continuo de calificación en sectores como industria y servicios modernos, generando un éxodo de mano de obra no calificada a sectores de baja productividad. Él mismo, para analizar sus conclusiones utiliza como plan metodológico las mismas encuestas apuntadas por Olaya y realizadas por CEPAL. O sea, los trabajos aquí utilizados se complementan en el objetivo propuesto, teniendo en vista que CEPAL realiza y difunde las encuestas, Olaya las analiza y verifica su importancia social y, finalmente, Ocampo resalta los resultados contrastantes en las mismas.

María Puy Ugarte¹

Bibliografía

Abramo, L.; Cecchini, S. y Morales, B. (2019). Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 155(LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Ocampo, A. (2005) “La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo”, publicado en la Revista de Trabajo, Nro 5, Ministerio de Trabajo, 2008.

Olaya, D.; Peirano, F. (2007). El camino recorrido por América Latina en el desarrollo de indicadores para la medición de la sociedad de la información y la innovación tecnológica. Revista CTS, n° 9, vol. 3, Agosto de 2007 (pág. 153-185).

¹ María Puy Ugarte es estudiante de último curso en España, de Ingeniería Química en la Universidad del País Vasco. Nació en Estella, Navarra en 1998. Es estudiante de intercambio en la Universidad Nacional de Mar del Plata, por el programa América Latina, desde agosto de 2019.

“El trabajo aquí producido fue fruto de la asignatura de Economía de la Innovación, objetivando un análisis socioeconómico de América Latina, que me proporcionó un mayor conocimiento acerca del punto de vista de la ingeniería en la innovación en Sudamérica. Por ello, la elección de la cursada que me ayudó a conocer más la realidad latinoamericana en los puntos generales de la economía”.