

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

Organización de los Estados Americanos, OEA

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Organización Internacional del Trabajo, OIT

Documento interagencial, noviembre 2010



**Organización de los
Estados Americanos**



NACIONES UNIDAS



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

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

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

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

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

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

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

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

Prólogo

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

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

Resumen ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de oportunidades laborales en el nivel de los territorios, y las brechas y barreras étnicas y de género, conspiran contra la factibilidad de que estos programas logren impulsar procesos dinámicos de incorporación de los más pobres y vulnerables al mercado laboral.

E. Reflexiones finales

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

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

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