

# Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral

Aprendizajes desde  
América Latina y el Caribe

LAÍS ABRAMO  
SIMONE CECCHINI  
BEATRIZ MORALES

Desarrollo Social



NACIONES UNIDAS



Ministerio de Asuntos Exteriores  
de Noruega

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral

Aprendizajes desde América Latina  
y el Caribe

Laís Abramo  
Simone Cecchini  
Beatriz Morales



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

Este libro ha sido preparado por Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales, y Beatriz Morales, Asistente de Investigación de la misma División, en el marco de las actividades del proyecto sobre educación y capacitación técnico-profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe (*Vocational education and training for greater equality in Latin America and the Caribbean*) implementado por la CEPAL y el Gobierno de Noruega.

Se agradecen muy especialmente los valiosos comentarios de Olga Lucía Acosta, Bernardo Atuesta, Armando Barrientos, Tereza Campello, Ignacio Carrasco, Sonia Gontero, Raúl Holz, Carlos Maldonado, Marta Rangel, Claudia Robles, Cecilia Rossel, Humberto Soto, María Concepción Steta Gándara, Carlo Tassara, Varinia Tromben, Daniela Trucco, Heidi Ullmann, Jürgen Weller y Pablo Yanes.

Asimismo, se agradecen los aportes de información y estadísticas de Bernardo Atuesta, Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández y Minhee Lee, así como los aportes de Milena Lavigne y Luis Hernán Vargas a versiones preliminares de la investigación.

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

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)  
Número de venta: S.19.II.G.8  
LC/PUB.2019/5-P  
Distribución: G  
Copyright © Naciones Unidas, 2019  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.19-00005

Esta publicación debe citarse como: L. Abramo, S. Cecchini y B. Morales, *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.

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

Prólogo.....	9
Introducción.....	13
Capítulo I	
Hacia un círculo virtuoso de protección social e inclusión.....	17
Introducción .....	17
A. Inclusión social y laboral: el doble desafío de las políticas de superación de la pobreza .....	20
B. El trabajo decente como respuesta a los desafíos de pobreza y exclusión .....	24
1. Trabajar no garantiza superar la pobreza.....	28
C. Percepciones en torno a la pobreza, sus causas y soluciones .....	32
1. Estudios de percepción de la población en general sobre la pobreza: entre “flojera”, injusticia y fallas de los programas sociales .....	33
2. Lo que dicen los pobres: definiciones, causas y soluciones a la pobreza .....	36
D. Protección social: del círculo vicioso al círculo virtuoso .....	39
E. Fortalecer las políticas y los programas sociales .....	44
Bibliografía.....	47

## Capítulo II

Programas de transferencias condicionadas e inclusión laboral.....	51
Introducción .....	51
A. La trayectoria de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe .....	52
B. Efectos de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral.....	59
1. Efectos de largo plazo .....	60
2. Efectos de corto plazo .....	66
C. Efectos sobre el trabajo infantil .....	88
D. De las reglas a las estrategias de salida .....	95
E. Conclusiones .....	100
Bibliografía.....	103
Anexo II.A1.....	116

## Capítulo III

Programas de inclusión laboral y productiva.....	135
Introducción .....	135
A. Programas de apoyo a la oferta de trabajo .....	141
1. Capacitación técnica y profesional.....	145
2. Nivelación de estudios y retención escolar.....	150
B. Programas de apoyo a la demanda de trabajo.....	153
1. Apoyo al trabajo independiente .....	153
2. Generación directa de empleo .....	161
3. Generación indirecta de empleo.....	163
C. Servicios de intermediación laboral .....	164
D. Programas de inclusión laboral para jóvenes.....	168
E. Inclusión laboral y productiva de personas con discapacidad .....	172
F. Evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva .....	175
1. Evidencia a nivel mundial.....	175
2. Evidencia para América Latina y el Caribe .....	177
3. Programas de apoyo a la oferta de trabajo.....	184
4. Programas de apoyo a la demanda de trabajo .....	191
5. Servicios de intermediación laboral.....	196
G. Conclusiones .....	197
Bibliografía .....	203
Anexo III.A1 .....	211

## Capítulo IV

Pensiones sociales e inclusión laboral .....	245
Introducción .....	245
A. La trayectoria de las pensiones sociales en América Latina y el Caribe .....	246
B. Evaluaciones de impacto de las pensiones sociales .....	256
1. Oferta e inserción laboral de las personas mayores .....	257
2. Oferta e inserción laboral de las personas en edad de trabajar y trabajo infantil .....	260
Bibliografía.....	262
Anexo IV.A1.....	265
Publicaciones recientes de la CEPAL.....	277

## Cuadros

II.1	América Latina y el Caribe (20 países): programas de transferencias condicionadas, según país, 2017 .....	55
II.2	América Latina y el Caribe (20 países): receptores de las transferencias monetarias de los programas de transferencias condicionadas en operación, según componentes, 2017 .....	77
II.A1.1	América Latina (13 países): evaluaciones de los efectos a corto plazo de los programas de transferencias condicionadas que analizan la dimensión laboral .....	116
II.A1.2	América Latina y el Caribe (20 países): reglas de salida, recertificación y estrategias de salida de los programas de transferencias condicionadas (PTC) en funcionamiento, 2017.....	120
III.1	América Latina y el Caribe (8 países): evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva .....	179
III.A1.1	América Latina y el Caribe (21 países): principales ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017 .....	211
III.A1.2	América Latina y el Caribe (18 países): componentes de capacitación técnica y profesional de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017 .....	215
III.A1.3	América Latina y el Caribe (10 países): componentes de nivelación de estudios y retención escolar de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017 .....	223
III.A1.4	América Latina y el Caribe (14 países): componentes de apoyo al trabajo independiente de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017 .....	226
III.A1.5	América Latina y el Caribe (10 países): componentes de creación directa de empleo de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017 .....	231

III.A1.6	América Latina y el Caribe (6 países): componentes de creación indirecta de empleo de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017.....	232
III.A1.7	América Latina y el Caribe (21 países): entidades responsables y ejecutoras de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017.....	233
III.A1.8	América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva, 1998-2014.....	238
IV.1	América Latina y el Caribe (26 países): pensiones sociales, 2017.....	247
IV.A1.1	América Latina y el Caribe (26 países): pensiones sociales en operación, 2017.....	265
IV.A1.2	América Latina y el Caribe (26 países): entidades responsables y ejecutoras de las pensiones sociales, 2017 .....	271
IV.A1.3	América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de las pensiones sociales que analizan la dimensión laboral ....	273

## Gráficos

I.1	América Latina y el Caribe (30 países): cantidad de programas de protección social no contributiva en ejecución, por año.....	19
I.2	América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión y doble exclusión social y laboral, 2002-2016 .....	22
I.3	América Latina (17 países): hogares en situación de doble inclusión, según país, alrededor de 2002 y 2016 .....	23
I.4	América Latina: pobreza extrema, pobreza y coeficiente de Gini, 2002-2017.....	25
I.5	América Latina (18 países): condición de actividad y categoría ocupacional, según sexo y situación de pobreza y vulnerabilidad, alrededor de 2016 .....	29
I.6	América Latina (18 países): ocupados urbanos en sectores de baja productividad, por sexo y quintiles de ingreso, 2016 .....	31
II.1	América Latina y el Caribe (21 países): institucionalidad de los programas de transferencias condicionadas, entidades responsables y ejecutoras, 2017 .....	54
II.2	América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares perceptores de programas de transferencias condicionadas (PTC) y gasto público en PTC, 1996-2017.....	56
II.3	América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares perceptores de programas de transferencias condicionadas, 2002-2017.....	57
II.4	América Latina (12 países): monto per cápita mensual de las transferencias condicionadas respecto del déficit de ingresos de la población en situación de pobreza, basado en encuestas de hogares, alrededor de 2017 .....	58

II.5	América Latina y el Caribe (12 países): resultados de los efectos de corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la oferta laboral de los adultos en edad de trabajar que viven en hogares perceptores, total, mujeres y hombres.....	70
II.6	América Latina y el Caribe (6 países): resultados de los efectos de corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la formalización laboral de los adultos en edad de trabajar que viven en hogares perceptores, total, mujeres y hombres.....	85
II.7	América Latina y el Caribe (11 países): resultados de los efectos de corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre el trabajo infantil en hogares perceptores, total, mujeres y hombres.....	90
II.8	América Latina y el Caribe (20 países): programas de transferencias condicionadas con componentes de acompañamiento familiar e inclusión laboral y productiva, 2000-2017.....	97
III.1	América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas de inclusión laboral y productiva, 2017.....	138
III.2	América Latina y el Caribe (21 países): institucionalidad de los programas de inclusión laboral y productiva, entidades responsables y ejecutoras, 2000-2017.....	140
III.3	América Latina y el Caribe (8 países): resultados de los indicadores de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en la oferta e inserción laboral de los participantes.....	181
III.4	América Latina y el Caribe (7 países): resultados de los indicadores de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en la formalización laboral de los participantes.....	182
III.5	América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva, por componente.....	183
III.6	América Latina y el Caribe (8 países): resultados de los indicadores de impacto de los componentes de capacitación técnica y profesional en la inclusión laboral de los participantes.....	185
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.....	248
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.....	249
IV.3	América Latina y el Caribe (26 países): institucionalidad de las pensiones sociales en operación, según entidades responsables y ejecutoras, 2017.....	249
IV.4	América Latina (12 países): monto per cápita mensual de las pensiones sociales con respecto al déficit de ingresos de la población en situación de pobreza, basado en encuestas de hogares, 2017.....	252

IV.5	América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según sexo, quintil de ingreso y área de residencia, alrededor de 2015.....	253
IV.6	América Latina y el Caribe (8 países): resultados de los indicadores de impacto de las pensiones sociales en la oferta e inserción laboral de las personas mayores, según sexo .....	258

## Recuadros

I.1	Metodología de medición de la doble inclusión social y laboral.....	21
I.2	El concepto de pobreza y sus múltiples dimensiones.....	32
II.1	El aumento del consumo entre las familias que viven en situación de pobreza .....	55
II.2	México: análisis cualitativo del impacto ocupacional del programa Oportunidades sobre la primera cohorte de niños y niñas participantes .....	64
II.3	Metodologías de evaluación de impacto de los programas.....	67
II.4	Prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe.....	89
II.A.1.1	América Latina (13 países): evaluaciones de impacto a corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral y el trabajo infantil, según país y programa.....	127
III.1	Asociación público-privada para la colocación laboral de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.....	143
III.2	Medidas para la formalización de los trabajadores por cuenta propia y las microempresas y pequeñas empresas.....	156
III.3	Programas de compras públicas a la agricultura familiar.....	159
III.4	Servicios públicos de empleo en América Latina .....	165
III.A.1.1	América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva, según país y programa .....	240
IV.A.1.1	América Latina (6 países): evaluaciones de impacto sobre inclusión laboral y pensiones sociales, según país y programa .....	274

## Diagramas

I.1	El círculo virtuoso de la protección social no contributiva.....	42
II.1	América Latina y el Caribe (13 países): inclusión laboral y trabajo infantil, revisión de las evaluaciones de impacto de corto plazo de los programas de transferencias condicionadas.....	69
III.1	Tipología de programas de inclusión laboral y productiva .....	138
III.2	América Latina y el Caribe (8 países): revisión de las evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva.....	178
IV.1	América Latina y el Caribe (8 países): revisión de las evaluaciones de impacto de pensiones sociales.....	257

## Prólogo

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible expresa un consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas, haciendo un llamado a asegurar “que nadie se quede atrás” en la senda del desarrollo. Se trata de una agenda universal e integrada, que ubica a la igualdad basada en derechos en el centro del desarrollo sostenible.

Los países de América Latina y el Caribe han suscrito la Agenda 2030 y se han comprometido con ella, y están emprendiendo acciones para avanzar en el desarrollo social inclusivo y la promoción de la igualdad, la dignidad y los derechos de todas las personas. En este libro se analiza la experiencia regional respecto de una serie de programas sociales que son claves para transformar los derechos en realidad y promover la inclusión social y laboral de la población que vive en situación de pobreza y vulnerabilidad. Se abordan en particular las transferencias monetarias para la superación de la pobreza destinadas a familias con niños, personas mayores y personas con discapacidad, así como los programas de inclusión laboral y productiva orientados a jóvenes y adultos en edad de trabajar. Estos programas son elementos fundamentales de las políticas públicas dirigidas a alcanzar varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del pilar social, en particular el Objetivo 1, “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”, el Objetivo 8, “promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, y el Objetivo 10, “reducir la desigualdad en los países y entre ellos”.

La pobreza y la desigualdad siguen siendo problemas estructurales de nuestra región. Según se detalla en el *Panorama Social de América Latina, 2018*<sup>1</sup>, aun cuando se lograron importantes avances en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema entre comienzos de la década pasada y mediados de la presente, desde 2015 se han registrado retrocesos, particularmente en lo que se refiere a la pobreza extrema. En 2017, el 10,2% de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza extrema y el 30,2% en situación de pobreza. Asimismo, si bien en los últimos 15 años se ha logrado reducir la desigualdad del ingreso, el ritmo de reducción se enlenteció en años recientes y América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo. En 2017, el promedio simple de los índices de Gini de 18 países de América Latina era de 0,47.

Para enfrentar estos problemas y progresar hacia niveles crecientes de inclusión y participación en los beneficios del desarrollo y el ejercicio de los derechos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su más reciente *Panorama Social* así como en el documento *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*<sup>2</sup>, presentado en octubre de 2017 en la Segunda Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, ha recomendado a los países avanzar simultáneamente en la inclusión social y laboral, y atender las desigualdades que enfrentan diversos grupos en el acceso tanto a servicios asociados a derechos fundamentales —como la salud, la educación, la vivienda y la infraestructura básica (agua, electricidad y saneamiento)—, como a la protección social y el trabajo decente.

La desigualdad en nuestra región es un fenómeno complejo y multidimensional y está fuertemente asociada a la heterogeneidad de la estructura productiva de nuestras economías. A la desigualdad socioeconómica (cuya manifestación más clara es la desigualdad de ingresos y en la propiedad de activos físicos y financieros) se superponen las desigualdades de género, las desigualdades étnico-raciales, por edad y territoriales, y a ellas se suman aquellas derivadas de la situación de discapacidad, del estatus migratorio y la orientación sexual e identidad de género. Estas desigualdades se encadenan, entrecruzan y potencian a lo largo del ciclo de vida e inciden sobre múltiples ámbitos de derechos: los ingresos, el trabajo y el empleo, la protección social y los cuidados, la educación, la salud y la nutrición, los servicios básicos, la seguridad ciudadana y la vida libre de violencia, y la participación y la toma de decisiones.

---

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

<sup>2</sup> CEPAL, *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, 2017.

Como se destaca en el documento presentado en el trigésimo séptimo período de sesiones de la CEPAL, *La ineficiencia de la desigualdad*<sup>3</sup>, las instituciones y las políticas públicas deben promover la igualdad y el cierre de brechas no solo porque este es un compromiso ético ineludible, sino también porque las brechas y rezagos sociales tienen impactos negativos en la productividad, la fiscalidad, la sostenibilidad ambiental y la mayor o menor penetración de la sociedad del conocimiento. Dicho de otra manera, la desigualdad es ineficiente y constituye un obstáculo al crecimiento, el desarrollo y la sostenibilidad.

Pese a que persisten enfoques que ponen el acento en la necesidad de un Estado mínimo, en el principio de subsidiariedad, la preeminencia del mercado y el impulso de políticas sociales como un instrumento marginal, cada vez es más evidente que por esa ruta no se reducen las desigualdades ni se supera la pobreza, y que es necesario pensar una institucionalidad y políticas sociales que enfrenten los problemas del actual estilo de desarrollo y los desafíos que emanan de los cambios globales. En los últimos años han quedado cada vez más patentes los efectos beneficiosos a largo plazo de las políticas igualadoras y se ha reconsiderado la sinergia entre igualdad y crecimiento, en la medida en que muchas políticas sociales, por su impacto en las capacidades humanas, contribuyen al incremento de la productividad y constituyen un estímulo al crecimiento económico.

Este libro, con el que se busca aportar a la búsqueda de opciones efectivas para consolidar el diseño y la implementación de políticas sociales para la reducción de las desigualdades y la superación de la pobreza, se elaboró en el marco del programa de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega sobre educación técnico-profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe (*Vocational Education and Training for Greater Equality in Latin America and the Caribbean*).

El documento representa, asimismo, una contribución al intercambio de experiencias y las deliberaciones de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, órgano subsidiario de la CEPAL que, en su resolución 1(I), alentó a la Comisión a que siguiera profundizando el análisis integrado de las políticas económicas, productivas y sociales y las políticas de protección del empleo y promoción del trabajo decente, y la instó a que su agenda de investigación y asistencia técnica en el área social se concentrara en las múltiples dimensiones de la desigualdad social, la pobreza y la vulnerabilidad, y la protección social, con especial énfasis en el pilar no contributivo, entre otros aspectos. Asimismo, en la resolución 2(II), los países participantes en la Segunda Reunión de la

---

<sup>3</sup> CEPAL, *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo de 2018.

Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe alentaron a la Comisión a profundizar en el análisis de la dimensión social de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, su articulación con las dimensiones económica y ambiental, su aplicación a las políticas sociales de la región y su adaptación frente a los desafíos derivados de los cambios en el mundo del trabajo.

Mediante este libro se busca, en ese marco, contribuir a fortalecer las competencias institucionales y humanas requeridas para la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, misión fundamental de todos los países comprometidos con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)

## 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>. 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).

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 estratégia 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, N° 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, N° 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<sup>1</sup>. 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.

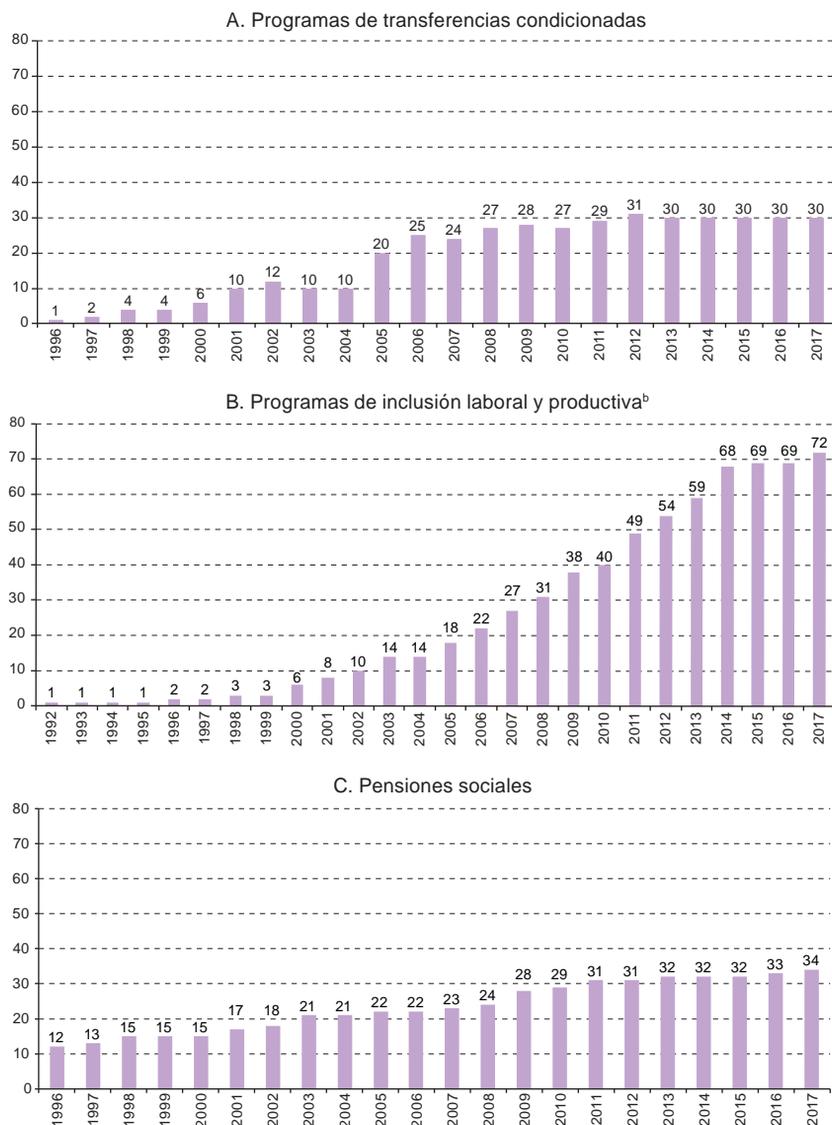
Las pensiones sociales, por su parte, son transferencias monetarias, asociadas a la vejez o a la discapacidad, que el Estado provee a quienes no han estado insertos en el mercado formal de trabajo o no han realizado suficientes aportes contributivos durante su vida laboral. En la región, las primeras 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.

---

<sup>1</sup> 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<sup>a</sup>**

**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/>.

<sup>a</sup> 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).

<sup>b</sup> 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:

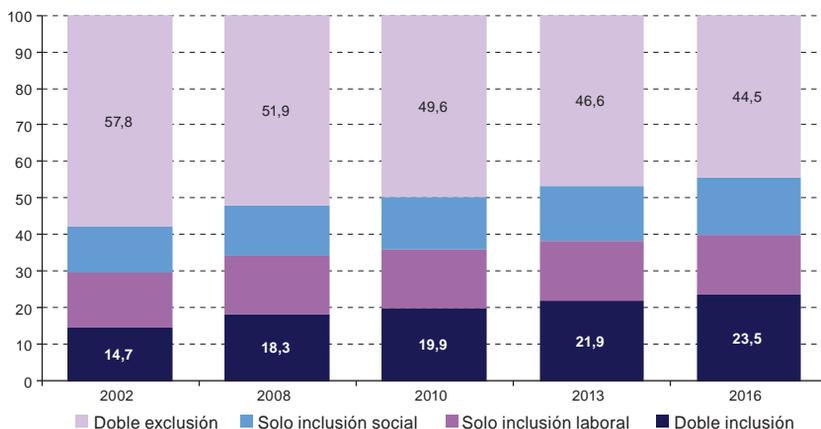
2. Todas las personas de 15 años o más que trabajan cotizan (o están afiliadas) en algún sistema contributivo de seguridad social (pensiones o salud).
3. Todas las personas económicamente inactivas de 60 a 64 años y todas las personas de 65 años y más reciben pensión contributiva.

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<sup>a</sup>**  
*(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).

<sup>a</sup> 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).

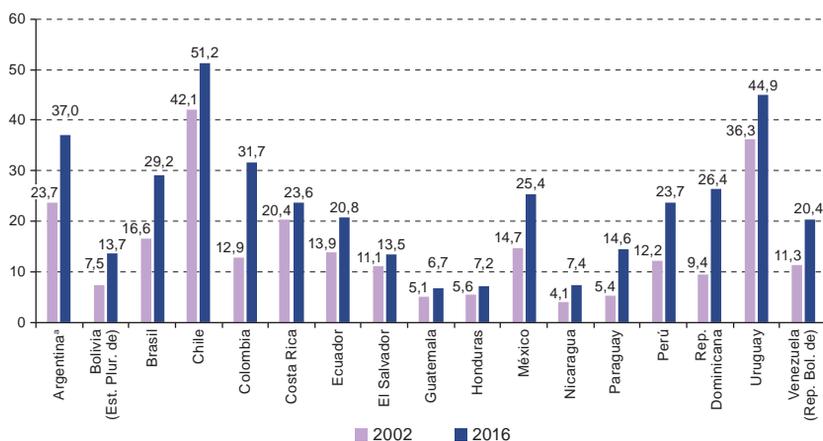
Los niveles de doble inclusión están asociados al grado de fortaleza del Estado de bienestar<sup>2</sup>. Los países con los niveles más altos de doble inclusión son los que tienen un desarrollo más avanzado del Estado de bienestar, mientras que, en los países con un Estado de bienestar menos avanzado, 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 transferencias condicionadas Familias

<sup>2</sup> 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).

<sup>a</sup> 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).

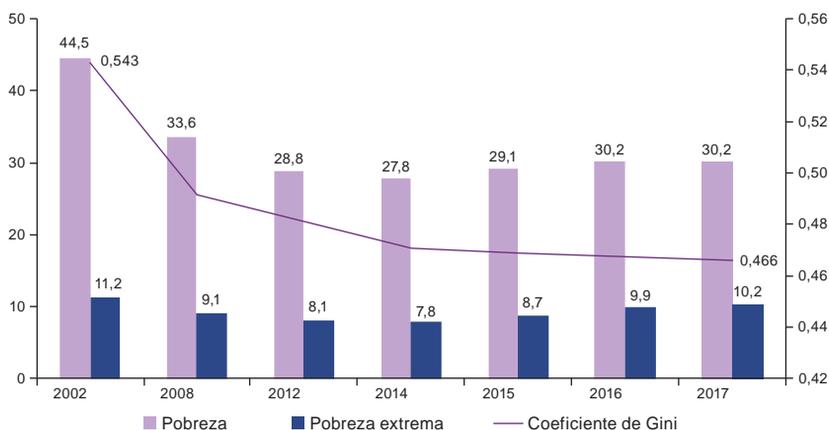
Tal como se plantea en el octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), no cualquier tipo de trabajo remunerado posibilita la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades. Para una parte significativa de la población de América Latina, trabajar de forma remunerada no es garantía de 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<sup>a</sup>**  
(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.

<sup>a</sup> 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)<sup>3</sup>.

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<sup>4</sup>.

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).

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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)<sup>5</sup>. 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).

---

<sup>5</sup> 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<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

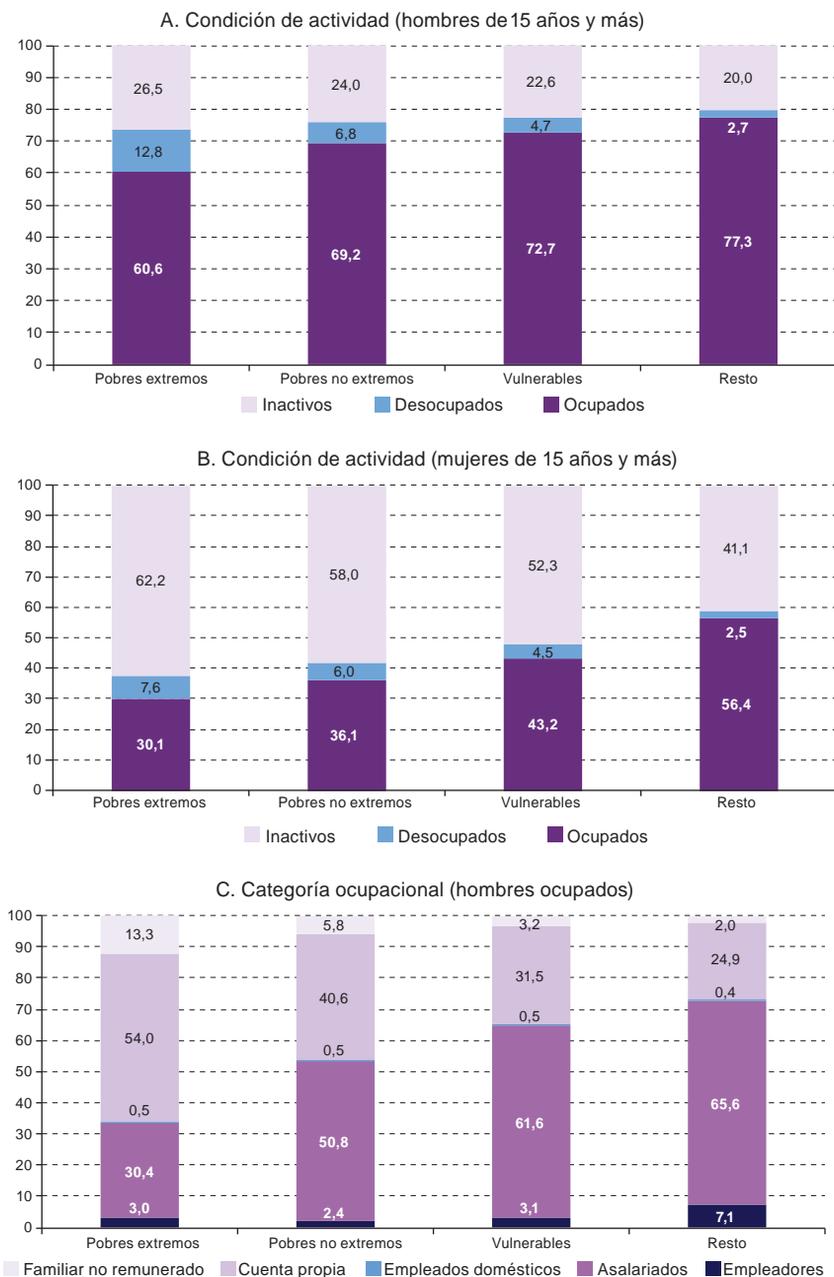
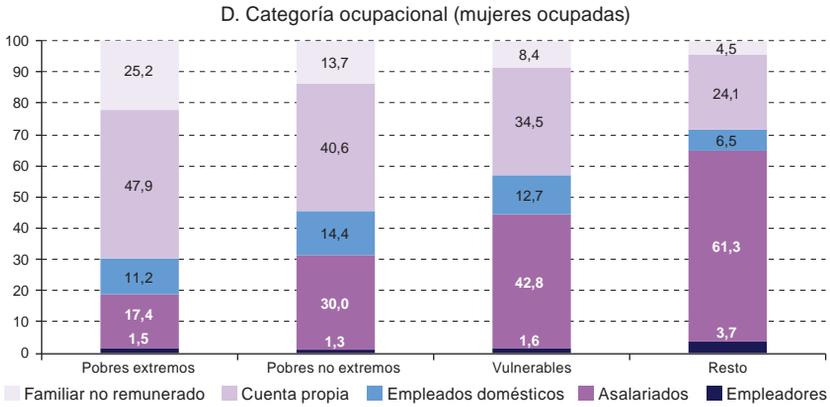


Gráfico I.5 (conclusión)



**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.

<sup>a</sup> 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)<sup>6</sup>.

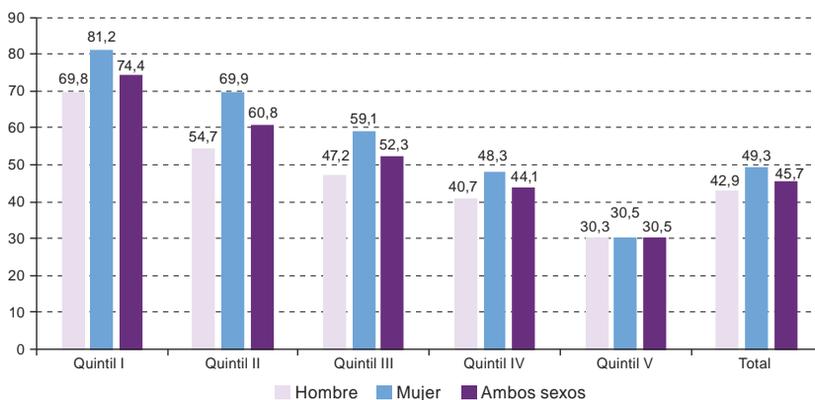
En tercer lugar, una vez que logran ocuparse, una alta proporción de pobres y extremadamente pobres se desempeñan en ocupaciones de menor calidad y con altos déficits de protección social. En el caso de las mujeres extremadamente pobres, el 48% se inserta como trabajadora por cuenta propia, el 25% como 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

<sup>6</sup> 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<sup>7</sup>. 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<sup>a</sup>**  
(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.

<sup>a</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 (Espindola 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. Espindola 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%)<sup>8</sup>. 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.

---

<sup>8</sup> 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)<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>, 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%)<sup>11</sup>. 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<sup>12</sup>, porque acostumbrarían a la gente a no trabajar lo suficiente<sup>13</sup>. 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%)<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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).

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

<sup>12</sup> Se mencionan “mejor educación” en el 9,8% de los casos y “que el gobierno dé apoyos” en el 5,6%.

<sup>13</sup> El 57,3% “está de acuerdo” o “totalmente de acuerdo” con que los programas sociales acostumbran a la gente a no trabajar lo suficiente.

<sup>14</sup> 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<sup>15</sup>, 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<sup>16</sup>. 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<sup>17</sup>. 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.

---

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> 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%).

<sup>17</sup> 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<sup>18</sup>. 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)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Se entrevistaron 110 destinatarios del programa entre octubre de 2006 y agosto de 2009.

<sup>19</sup> 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<sup>20</sup>. 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<sup>21</sup>. 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<sup>22</sup>. 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).

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Se entrevistaron 800 personas mayores de 18 años a nivel nacional, entre el 29 de mayo y el 12 de junio de 2015.

<sup>22</sup> 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<sup>23</sup>.

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

---

<sup>23</sup> 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<sup>24</sup>. 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<sup>25</sup>. 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<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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).

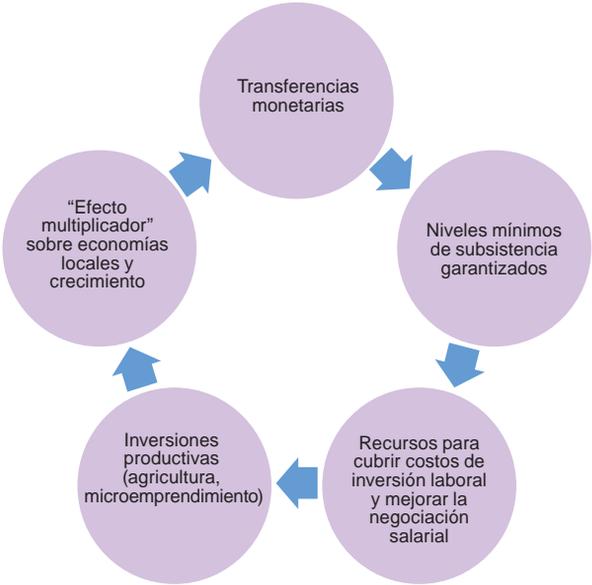
Es así como, en vez de avalar la idea de un círculo vicioso de incentivos perversos de la protección social no contributiva que afectarían la productividad, el crecimiento y el empleo, aquí se argumenta que es posible crear sinergias positivas entre la protección social no contributiva, el empleo y el 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)<sup>27</sup>.

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

<sup>27</sup> 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 Familia 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<sup>28</sup>. 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; Ibarrarán 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%<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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)<sup>30</sup>.

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<sup>31</sup>. 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).

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> 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)<sup>32</sup>.

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 reemplaza 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

---

<sup>32</sup> 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 estratégia de ação baseada no diálogo social*, Brasília, 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*, N° 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](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, N° 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, N° 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](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, N° 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/PticionENADIS2017\\_08.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PticionENADIS2017_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", Brasília, 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.), Brasília, 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.), Brasília, 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 Valores*, 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*, N° 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](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, Fundación Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 16 y 17 de marzo.

## Capítulo II

# Programas de transferencias condicionadas e inclusión laboral

### Introducción

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) orientados a familias con niños surgieron a mediados de los años noventa en el Brasil y México con la idea de apuntar a dos objetivos de manera simultánea: i) reducir la pobreza a corto plazo, mediante el aumento del consumo de las familias que se encuentran en situación de pobreza, impulsado por las transferencias monetarias, y ii) reducir la pobreza a largo plazo, mediante el fortalecimiento de las capacidades humanas de niños, adolescentes y jóvenes, impulsado por las condicionalidades. La hipótesis era que la combinación de transferencias y condicionalidades contribuiría a superar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En el diseño original de estos programas no se incluían componentes de inclusión laboral y productiva que facilitaran de manera directa el acceso de los adultos en edad de trabajar al mercado laboral. Sin embargo, para contribuir a una mejor inclusión laboral de la población más pobre y vulnerable, en diferentes momentos muchos países de la región comenzaron a tomar medidas que se podrían enmarcar en una “segunda etapa” de los programas de superación de la pobreza, en la que se pone énfasis no solo en los efectos sobre la capacidad de consumo de las familias, o sobre las capacidades humanas de los niños y las niñas que participan en los programas, sino también en los efectos de estos programas sobre la vinculación con el mercado laboral de los jóvenes y adultos en edad de trabajar.

En este capítulo se analizan los vínculos entre los programas de transferencias condicionadas y la inclusión laboral. En la sección A se provee una breve descripción de la trayectoria de estos programas en la región. En la sección B se analizan los resultados disponibles sobre los efectos de corto y largo plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral, en tanto que en la sección C se revisan sus efectos sobre el trabajo infantil. Por último, en la sección D se examina el creciente uso de componentes adicionales en el marco de estos programas (tales como el acompañamiento familiar y los programas complementarios de inclusión laboral y productiva) para promover la salida de las familias de la condición de pobreza.

## **A. La trayectoria de los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe**

La estructura básica común de los programas de transferencias condicionadas consiste en la entrega de recursos monetarios (y no monetarios) a familias con niños y adolescentes (y, en menor grado, también con jóvenes o personas de otros grupos etarios) que viven en situación de pobreza o pobreza extrema, con la condición de que estas cumplan ciertos compromisos en los ámbitos de educación (matrícula y asistencia escolar primaria y secundaria), salud (calendario de vacunaciones para infantes y controles prenatales y posnatales para las mujeres) y nutrición (Cecchini y Madariaga, 2011)<sup>1</sup>. Si bien tienen características comunes, los programas de transferencias condicionadas responden a las trayectorias institucionales propias de cada país en materia de política pública y de economía política de las reformas del sector social (Cecchini y Martínez, 2011). Por lo tanto, en América Latina y el Caribe estos programas difieren de manera considerable en parámetros clave como las prestaciones que ofrecen (transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, programas complementarios, entre otras), la modalidad con que se entregan, la presencia y severidad de las sanciones, la gestión operativa y las vinculaciones interinstitucionales (Cecchini y Madariaga, 2011).

Frente a la gran variedad de programas, y en particular de condicionalidades, Cecchini y Martínez (2011) proponen una clasificación de los programas de transferencias condicionadas en tres tipos: i) programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda, inspirados en

---

<sup>1</sup> Si bien las familias con niños constituyen la principal población objetivo, en algunos programas también se han incluido familias sin niños. Un ejemplo es el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) de México, que desde que se puso en marcha en 1997 también incluyó a familias en condición de pobreza sin niños. En el Brasil, mediante el Bono para la superación de la extrema pobreza, Bolsa Família incorpora desde 2013 a familias extremadamente pobres sin niños (en 2017, con ingresos mensuales per cápita inferiores a 85 reales, lo que equivale a unos 27 dólares).

Bolsa Família del Brasil; ii) programas de incentivo a la demanda (por servicios de salud y educación) con condicionalidad fuerte, inspirados en el programa Oportunidades (anteriormente Progresá) de México, y iii) sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades, inspirados en Chile Solidario.

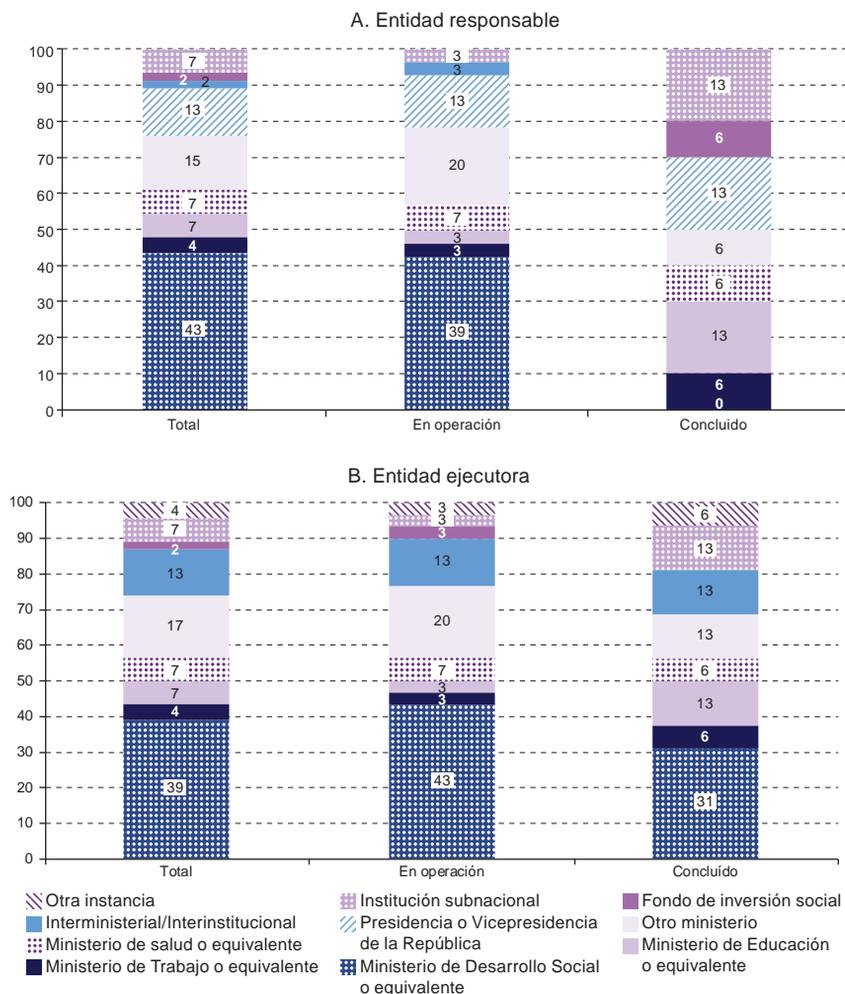
En los programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda, la transferencia monetaria se entiende como un derecho de ciudadanía y las condiciones vinculadas a la salud y la educación se consideran parte del reforzamiento del acceso a ese derecho. Los programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte tienen como principal objetivo promover el desarrollo humano de la población que se encuentra en situación de pobreza, lo que en la práctica significa aumentar sus niveles de uso de la educación pública y los servicios de salud, eliminando las barreras de acceso. El tercer tipo de programas —los sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades— consiste en estructuras de articulación que pretenden garantizar el acceso a prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión.

Los Ministerios de Desarrollo Social o equivalentes son los principales entes responsables y ejecutores de los programas de transferencias condicionadas, y su participación ha aumentado a lo largo del tiempo. Otras instituciones con fuerte presencia son los ministerios sectoriales (como los Ministerios de Salud, de Educación o de Trabajo), las Presidencias o Vicepresidencias, los fondos de inversión social y las instituciones subnacionales (véase el gráfico II.1).

Desde su lanzamiento, los programas de transferencias condicionadas han representado una puerta de entrada a la protección social para millones de familias latinoamericanas y caribeñas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y que, gracias a las transferencias monetarias, pueden sustentar niveles de consumo básicos (véase el recuadro II.1) y mejorar su acceso a los servicios sociales. La fase de mayor expansión de estos programas en la región ocurrió durante la primera mitad de la década de 2000. Entre 2000 y 2005, los programas aumentaron de 6 a 20, y en la actualidad la región cuenta con 30 programas activos en 20 países (véase el cuadro II.1).

La cobertura de los programas de transferencias condicionadas aumentó de un 3,6% de la población regional en 2000 a un 14,6% en 2005, y alcanzó su nivel máximo en 2010, cuando las personas que vivían en hogares perceptores de programas de este tipo llegaron a representar el 22,6% de la población regional. Desde entonces, la cobertura ha bajado, y los datos a 2017 muestran que estos programas alcanzan al 20,7% de la población total de la región, lo que corresponde a 133,5 millones de personas que viven en 30,2 millones de hogares. A su vez, el gasto en estos programas en 2017 fue equivalente a alrededor del 0,37% del PIB regional, es decir, 148 dólares per cápita (véase el gráfico II.2).

**Gráfico II.1**  
**América Latina y el Caribe (21 países): institucionalidad de los programas de transferencias condicionadas, entidades responsables y ejecutoras, 2017**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; 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/bdptc/>.

## Recuadro II.1

**El aumento del consumo entre las familias que viven en situación de pobreza**

Una de las críticas que suele hacerse a los programas de transferencias condicionadas es que lo que habrían propiciado, como máximo, es la “inclusión por el consumo”. Campello y Gentili (2017) ofrecen una interesante crítica a esa visión, a partir de la experiencia del Brasil en los últimos años. Para los autores, la posibilidad de adquirir bienes de consumo, como un refrigerador o una lavadora, o de tener acceso a infraestructura básica, como el agua potable, el saneamiento y la electricidad, debe ser vista como una expresión del acceso a derechos básicos y a un estándar mínimo de ciudadanía para amplios contingentes de la población. Según los autores, la posibilidad de acceder a esos bienes y servicios no constituye una dimensión periférica de la desigualdad. Lo que para buena parte de la población es un bien de consumo, para los más pobres es un “no derecho”, una limitación muchas veces estructural a sus oportunidades de desarrollo. Lo que para algunos es una forma más de acceso diversificado a una amplia oferta de confort y bienestar, para otros es la base de oportunidades elementales, cuya ausencia acaba por negar derechos fundamentales y hasta la posibilidad de una vida digna y segura. Por ejemplo, tener un refrigerador supone contar con la posibilidad de conservar adecuadamente los alimentos, planificar la compra de productos perecibles o disminuir las enfermedades debidas a la contaminación de alimentos y, por lo tanto, está relacionado con la mejora de la seguridad alimentaria de las familias y la posibilidad de ahorrar. A su vez, contar con una máquina de lavar ropa implica una liberación significativa del tiempo empleado en realizar tareas domésticas, en especial para las mujeres.

Los datos del Brasil son muy elocuentes y están relacionados con la ampliación de las transferencias monetarias destinadas a los hogares en situación de pobreza: entre 2002 y 2015, el porcentaje de hogares del primer quintil de ingresos que contaba con un refrigerador o una máquina de lavar ropa aumentó, respectivamente, de un 44,1% a un 91,2% y de un 5,4% a un 28,9%. Asimismo, en ese período, la brecha entre el primer y el quinto quintil relativa al acceso a un refrigerador o congelador disminuyó de 43,2 puntos porcentuales a 7 puntos porcentuales.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de T. Campello y P. Gentili, “As múltiplas faces da desigualdade”, *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás*, T. Campello (coord.), Brasília, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2017.

## Cuadro II.1

**América Latina y el Caribe (20 países): programas de transferencias condicionadas, según país, 2017**

País	Nombre	Año de inicio <sup>a</sup>
Argentina	Asignación Universal por Hijo (AUH) para protección social	2009
	Ciudadanía Porteña	2005
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST)	2011
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto	2006
	Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy”	2009
Brasil	Bolsa Família	2003
	Bolsa Verde	2011
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)	1996
Chile	Chile Solidario <sup>b</sup>	2002
	Subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar)	2012
Colombia	Más Familias en Acción	2001
	Red Unidos	2007
Costa Rica	Avancemos	2006
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH)	2003
	Desnutrición Cero	2011

Cuadro II.1 (conclusión)

País	Nombre	Año de inicio <sup>a</sup>
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (PACSES)	2005
Guatemala	Mi Bono Seguro	2012
Haití	Ti Manman Cheri	2012
Honduras	Bono Vida Mejor	2010
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH)	2001
México	Prospera (anteriormente Progres y Oportunidades)	2014
Panamá	Red de Oportunidades	2006
	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	2005
Paraguay	Tekoporá	2005
	Abrazo	2005
Perú	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos)	2005
República Dominicana	Progresando con Solidaridad	2012
Trinidad y Tabago	Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)	2005
Uruguay	Asignaciones Familiares–Plan de Equidad	2008
	Tarjeta Uruguay Social	2006

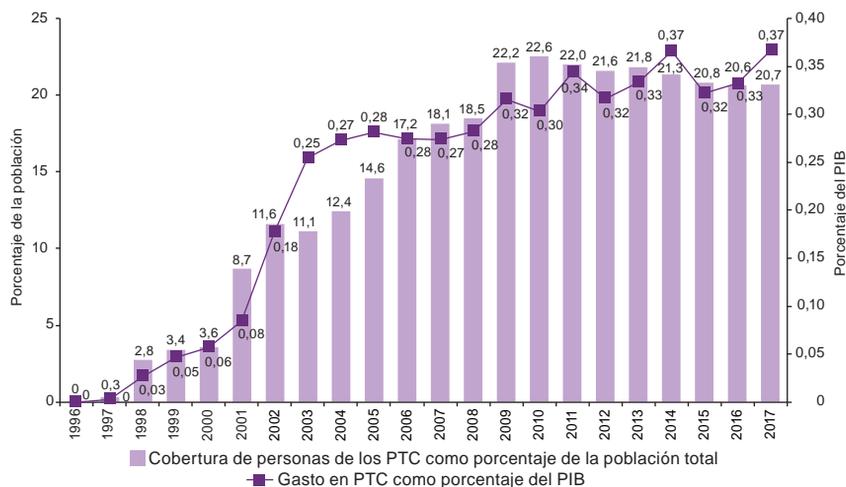
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

<sup>a</sup> La fecha de inicio se refiere al programa vigente. No obstante, en varios casos hubo programas de transferencias condicionadas que antecedieron a los actuales. Véase un listado de programas concluidos en Cecchini y Atuesta (2017).

<sup>b</sup> Si bien a partir de 2012 el principal programa en Chile es el subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar), en 2017 algunas familias todavía seguían participando en el programa Chile Solidario.

Gráfico II.2

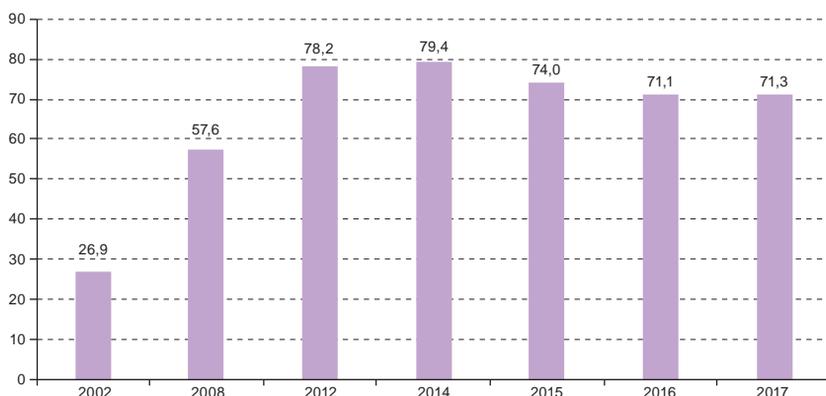
**América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares perceptores de programas de transferencias condicionadas (PTC) y gasto público en PTC, 1996-2017**  
(En porcentajes de la población total y en porcentajes del PIB)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini y B. Atuesta, "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; 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/bdptc/>.

Pese a la amplia cobertura de los programas de transferencias condicionadas, aún existe una parte de la población que vive en situación de pobreza y no alcanza a ser atendida, y esa proporción ha ido aumentando en los últimos años. Al comparar el número de personas que viven en hogares perceptores de estos programas con la población que vive en condiciones de pobreza monetaria, se observa que la cobertura de la población en situación de pobreza a nivel regional aumentó entre 2002 y 2014, y después bajó como resultado de dos situaciones que se dieron en simultáneo: la disminución del número de perceptores de los programas (que entre 2014 y 2017 ha ocurrido principalmente en el Brasil, Colombia y Guatemala) y el aumento del número de personas pobres (véase el gráfico II.3). Asimismo, en 2015, si bien en 4 de 18 países analizados el número de personas que vivían en hogares perceptores de los programas de transferencias condicionadas era igual o superior a la totalidad de la población en situación de pobreza, en los 14 países restantes era menor, con proporciones que variaban entre el 7,5% (Haití) y el 84,2% (República Dominicana) (Cecchini y Atuesta, 2017).

**Gráfico II.3**  
**América Latina y el Caribe (20 países): personas en hogares perceptores de programas de transferencias condicionadas, 2002-2017<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes de la población en situación de pobreza)*



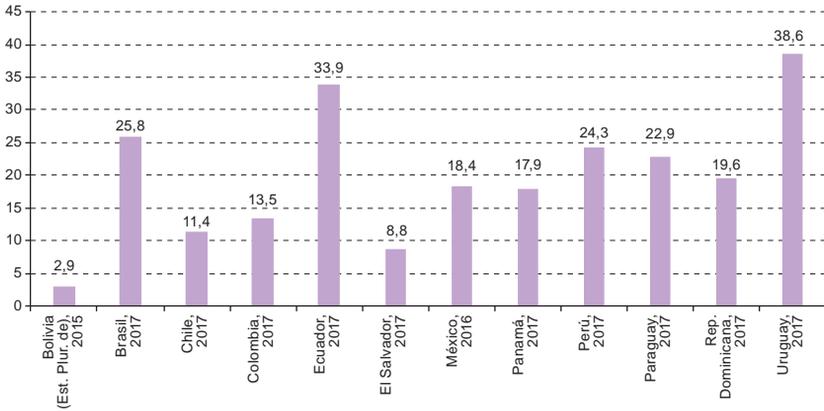
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>; *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

<sup>a</sup> Sin tomar en cuenta los errores de inclusión (familias no pobres que reciben las prestaciones) y de exclusión (familias pobres que no reciben las prestaciones).

En muchos países, los montos de las prestaciones monetarias provistas por los programas de transferencias condicionadas son bajos en relación con el valor tanto de la línea de pobreza como del déficit de ingresos de la población en situación de pobreza (la distancia entre sus ingresos autónomos y la línea de pobreza), lo que significa que los hogares no podrán salir de esa situación por el solo hecho de recibir la transferencia. En el gráfico II.4 se

muestra, por ejemplo, que el monto per cápita mensual de las transferencias monetarias condicionadas recibidas por los hogares pobres varía entre un 2,9% (en el Estado Plurinacional de Bolivia) y un 38,6% (en el Uruguay) de su déficit de ingresos. Esto tiene como consecuencia que generalmente los logros son mayores en la reducción de la severidad y la profundidad de la pobreza (medidas más sensibles a cambios en la parte más baja de la distribución del ingreso) que en la disminución de la incidencia de la pobreza total. Los mayores logros se dan en los países donde el alcance de los programas es más amplio y los montos de las transferencias son más significativos, como la Argentina, el Brasil y el Uruguay (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2019). Allí donde tanto la cobertura como los montos son modestos, no se aprecian mayores efectos, por lo menos sobre la incidencia de la pobreza monetaria (Cecchini y Madariaga, 2011; Cruces y Gasparini, 2013; Veras, 2009).

**Gráfico II.4**  
**América Latina (12 países): monto per cápita mensual de las transferencias condicionadas respecto del déficit de ingresos de la población en situación de pobreza, basado en encuestas de hogares, alrededor de 2017<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del déficit de ingresos)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini, P. Villatoro y X. Mancero, “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe”, 2019, inédito.

<sup>a</sup> El indicador relaciona el monto de la transferencia monetaria media per cápita recibida por los hogares con el déficit de ingresos per cápita promedio que afecta a los pobres respecto del umbral de pobreza de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y considerando el ingreso de los hogares antes de transferencias.

Más allá de los efectos sobre la pobreza monetaria, también es importante recalcar que los programas de transferencias condicionadas han tenido efectos positivos en el acceso de la población más pobre a las escuelas y los servicios de salud. En educación, los efectos en general se observan en incrementos de la matrícula y la asistencia escolar, en tanto que en salud se constatan en aumentos de cobertura de controles de crecimiento para niños, controles médicos preventivos y vacunaciones. También se registran resultados

positivos en el aprendizaje, el estado de salud y la situación nutricional de los niños y las niñas participantes, que dependen, en gran medida, de la cantidad y calidad de la oferta de servicios públicos (CEPAL, 2016d).

A manera de ejemplo, en Colombia, la participación en el programa Familias en Acción aumenta entre 4 y 8 puntos porcentuales las probabilidades de terminar la secundaria (Báez y Camacho, 2011) y eleva las puntuaciones en las pruebas estandarizadas de matemáticas (García y otros, 2012). En México, el programa Oportunidades ha contribuido a reducir las brechas de género en la matriculación en estudios secundarios, sobre todo en zonas rurales (Parker, 2003), y a incrementar la matrícula y las tasas de promoción de los estudiantes indígenas (Escobar y González, 2002b y 2009). Asimismo, Rasella y otros (2013) indican que el programa Bolsa Família del Brasil ha contribuido a disminuir un 17% la mortalidad de los niños menores de 5 años entre 2004 y 2009, gracias a su efecto sobre las causas de muerte relacionadas con la pobreza, como la malnutrición y la disentería.

## **B. Efectos de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral**

Según la teoría del cambio de los programas de transferencias condicionadas, el mejoramiento de las capacidades humanas de los niños y las niñas que participan en los programas debería conducir a una mejora en su inclusión laboral en el futuro, ya que las personas más educadas y saludables tienen mayores niveles de productividad. Sin embargo, como se vio en el capítulo I, la población más pobre y vulnerable de la región enfrenta grandes problemas de desempleo, informalidad, subocupación y déficit de trabajo decente, y no es realista pedir que los programas de protección social no contributiva resuelvan todas estas situaciones. Como destaca la CEPAL (2016b), para cerrar las brechas existentes en el mercado laboral y mejorar la inclusión laboral de la población más pobre y vulnerable, es necesario lograr un cambio estructural que conlleve mayores niveles de crecimiento, productividad y trabajo decente, y una mejor articulación entre la política económica, productiva y laboral y la política social. Asimismo, si se considera la matriz de desigualdad social y la cultura del privilegio que caracterizan a la región, tampoco se puede responsabilizar al conjunto de la población que vive en la pobreza por su condición y por sus altos niveles de exclusión laboral (CEPAL, 2016a y 2018a).

Frente a los problemas estructurales de los mercados laborales, que inciden de manera desproporcionada sobre las mujeres y los jóvenes, así como sobre otros grupos poblacionales que sufren desigualdades y diversas formas de discriminación y exclusión (como las poblaciones rurales, indígenas y afrodescendientes, las personas con discapacidad y los migrantes), queda abierta la pregunta de si el aumento de los ingresos y el fortalecimiento de las capacidades humanas entre los participantes de los programas de

transferencias condicionadas efectivamente han contribuido a una mejor inclusión laboral, a la movilidad ocupacional y a la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

A continuación, se analizan los datos disponibles acerca de los efectos de largo y corto plazo de las transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral de sus destinatarios<sup>2</sup>.

## 1. Efectos de largo plazo

Los resultados de los estudios internacionales son variados respecto de los efectos de largo plazo de las transferencias monetarias para la superación de la pobreza sobre los indicadores de inclusión laboral de las personas que vivían en familias receptoras mientras eran niños. Molina y otros (2018) analizan alrededor de 13 evaluaciones de impacto sobre ocho programas de transferencias condicionadas en Camboya, Colombia, el Ecuador, Honduras, Malawi, México, Nicaragua y Pakistán, enfocándose en niños y niñas que participaron en dichos programas y que han alcanzado la edad de trabajar. Los autores encuentran resultados mixtos sobre el empleo y los ingresos, y estiman que es difícil corroborar si las ganancias a corto plazo se han traducido en efectos sostenibles a largo plazo. Esto se explicaría, por una parte, porque los exparticipantes aún son demasiado jóvenes y no han completado su transición hacia el mercado laboral, y, por la otra, porque el aumento de la escolaridad por sí solo no será suficiente para mejorar de manera sostenible los medios de vida en contextos donde muchos otros factores limitan las oportunidades económicas. Asimismo, destacan que la interpretación de los efectos de largo plazo sobre la inclusión laboral se complica por la interacción entre la escolarización adicional, las opciones disponibles en el mercado laboral y la poca experiencia laboral, sumado a las decisiones familiares, como matrimonio y reproducción. Para los autores es demasiado pronto, por lo tanto, para llegar a conclusiones acerca de los efectos de largo plazo sobre las trayectorias laborales de los exparticipantes de los programas de transferencias condicionadas y la ruptura intergeneracional de la pobreza.

Sin embargo, en dos estudios recientes en los que se usan diseños cuasiexperimentales para medir los efectos de largo plazo del programa Oportunidades de México sobre niños y niñas participantes que cumplieron la mayoría de edad, se registran efectos positivos de largo plazo sobre la inclusión laboral, si bien con diferencias entre hombres y mujeres. Parker y Vogl (2018) estiman los efectos de largo plazo a dos décadas del lanzamiento del programa Progresá y encuentran que la exposición temprana (antes de los 12 años) mejora significativamente los indicadores de inclusión laboral en la vida adulta. En particular, detectan que el hecho de haber participado en el programa aumenta entre 6 y 11 puntos porcentuales la tasa de participación

---

<sup>2</sup> Los efectos de largo plazo hacen referencia a los efectos sobre los niños y jóvenes que participaron en los programas y que, siendo mayores de edad, ya salieron de ellos.

laboral de las mujeres y entre 30 y 40 dólares sus ingresos laborales mensuales. Para los hombres, los autores constatan efectos algo menores: aumentan en tres las horas trabajadas semanalmente, se mueven desde actividades agrícolas hacia actividades no agrícolas y desde el sector informal hacia el formal, pero el aumento en sus ingresos laborales no es estadísticamente significativo. Parker y Vogl (2018) concluyen así que Progresía (después llamado Oportunidades y actualmente Prospera), gracias a su impacto sobre las capacidades humanas de los participantes, ha implicado grandes ganancias económicas después de una generación, especialmente para las mujeres.

Kugler y Rojas (2018), que estudian los efectos del programa Oportunidades a 17 años de su implementación, también estiman efectos positivos sobre los indicadores de participación laboral y sobre los ingresos laborales, pero encuentran que estos han sido mayores para los hombres que para las mujeres. En particular, estiman que las personas que participaron durante tres años en el programa aumentan 13,7 puntos porcentuales la probabilidad de estar ocupadas, trabajan 2,9 horas semanales más y ganan 1,4 pesos más por hora, con respecto a una población comparable de personas que nunca participaron del programa. Además, constatan que, a mayor cantidad de años en el programa, mayor es el impacto positivo en los indicadores de inclusión laboral: por cada año adicional de participación, aumenta 4,6 puntos porcentuales la probabilidad de estar ocupado, 3,1 las horas semanales trabajadas y 1,2 pesos los ingresos laborales por hora. Para las mujeres y los hijos de mujeres analfabetas no se encuentran efectos significativos sobre el aumento de los ingresos laborales, lo que refleja que estas enfrentan más barreras para ingresar al mercado de trabajo. A su vez, en un análisis que se podría definir como de medio plazo, Behrman, Parker y Todd (2011) analizan los cambios a 5,5 años de la implementación del programa Progresía. Uno de los grupos estudiados fue el conformado por los jóvenes que tenían entre 13 y 15 años en 1997 y entre 19 y 21 años en 2003, una buena proporción de los cuales se esperaba que hubiesen ingresado al mercado laboral. Al desagregar los resultados por sexo, los autores encontraron que el programa no tenía efectos significativos para los hombres, posiblemente porque aún se encontraban culminando sus estudios, si bien se constató evidencia de una cierta sustitución del trabajo agrícola por el trabajo no agrícola. En el caso de las mujeres, se registró un aumento importante y significativo de la participación laboral (6 puntos porcentuales, que corresponde a un aumento del 20%) y un cambio hacia el trabajo no agrícola, pero no se apreció un incremento significativo de la tasa de escolarización. Los autores estiman que las jóvenes sustituyeron en el mercado de trabajo a sus hermanos menores de entre 15 y 16 años, para quienes los resultados de corto plazo sí mostraban aumentos en los estudios y reducciones en el trabajo.

Algunas evaluaciones de largo plazo también están disponibles en otros países de la región. En Colombia, García y otros (2012) analizan, a diez años de su puesta en marcha, los efectos del programa Familias en Acción en la población de entre 18 y 26 años de los hogares participantes. Con relación

al mercado laboral se encuentran pocos efectos significativos, entre los que se incluye el aumento de 2,5 puntos porcentuales en la probabilidad de empleo formal entre las mujeres de las zonas rurales. En cuanto a ocupación y categoría ocupacional de los hombres, no se evidencian grandes efectos. En el Ecuador, Araújo, Bosch y Schady (2017) analizan los efectos de largo plazo en la situación laboral de los niños de 9 a 15 años que participaron en los inicios del programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) y que tenían entre 19 y 25 años en 2013 y 2014. Si bien las transferencias recibidas contribuyeron a aumentar la proporción de mujeres jóvenes que completaron la secundaria (evitando su deserción escolar), no se encuentran efectos significativos en la participación laboral, ni para hombres ni para mujeres. En Honduras, los resultados del estudio de Ham y Michelson (2018) sobre la segunda fase del Programa de Asignación Familiar (PRAF) son mixtos y limitados, por no tener en cuenta los efectos de la migración. Por último, Barham, Marcous y Maluccio (2017) estiman los efectos de la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua en los indicadores de inclusión laboral para los hombres que tenían entre 9 y 12 años en 2000 y entre 18 y 21 años durante la encuesta de seguimiento realizada en 2010, y encuentran que las mejoras evidenciadas a corto plazo en la escolarización y el aprendizaje coinciden con resultados positivos en el mercado laboral, ya que es más probable que quienes ahora son hombres jóvenes realicen trabajos asalariados, emigren temporalmente para obtener mejores empleos y tengan ingresos más altos<sup>3</sup>.

Cuando se analizan los efectos sobre la movilidad ocupacional intergeneracional, para ver si los hijos de familias en situación de pobreza perceptores de los programas de transferencias condicionadas mejoran su inclusión laboral respecto de los padres, los resultados disponibles son positivos, pero de pequeña magnitud. En algunos estudios cuantitativos sobre el impacto de Oportunidades en la movilidad ocupacional intergeneracional en zonas rurales, por ejemplo, se muestra que el programa tuvo una incidencia limitada. A diez años de implementación del programa, Rodríguez-Oreggia y Freije (2012) analizan la movilidad ocupacional de los jóvenes que en 2007 tenían entre 14 y 24 años. Estiman que el 60,4% de los jóvenes varones y el 27% de las jóvenes mujeres permanecían en la misma categoría ocupacional que sus padres en términos de salarios, formalidad y calificación (frente a un 54,4% de los varones y un 26% de las mujeres no receptoras con características sociodemográficas comparables). Entre los hombres, la movilidad hacia abajo era del 13,7% para los usuarios de Oportunidades y del 17,3% para quienes no participaban del programa, mientras que para las mujeres era del 13,2% para las participantes y del 17,6% para las no participantes. Los autores concluyen que, si bien el programa incrementó la probabilidad de que los participantes tuvieran más años de escolaridad, no tuvo grandes efectos sobre el ámbito laboral. Aunque los niños destinatarios están más educados y saludables que sus padres después de participar por un largo período en

<sup>3</sup> Los autores no llevan a cabo el análisis para las mujeres.

los programas, la estructura y las dinámicas del mercado de trabajo y el contexto macroeconómico son los que al final condicionan fuertemente la inclusión laboral de los jóvenes (Rodríguez-Oreggia y Freije, 2008). Por su parte, Yaschine, Vargas y Huffman (2018) analizan la movilidad ocupacional intergeneracional de jóvenes rurales de 18 a 35 años que participaron en Oportunidades a 20 años del inicio del programa. Los resultados muestran un panorama de claroscuros: la mitad de los jóvenes lograron ascender respecto de su ocupación de origen, pero tienen una alta probabilidad de tener ocupaciones en el estrato de menor jerarquía y experimentan una fuerte herencia ocupacional (es decir, la tendencia a mantenerse en las mismas ocupaciones que sus padres o madres) y barreras para el ascenso social. Las mujeres y los migrantes presentan tasas más altas de movilidad ascendente y mayor igualdad de oportunidades laborales que los hombres y los no migrantes, respectivamente. Los autores no encuentran diferencias según condición étnica.

Los resultados de Rodríguez-Oreggia y Freije (2008) y Yaschine, Vargas y Huffman (2018) convergen con los encontrados por el estudio cualitativo de González de la Rocha (2008), donde se analizan las trayectorias de los destinatarios de Oportunidades en las zonas rurales de México diez años después de su ingreso al programa en 1997, cuando eran niños, y se busca medir el impacto sobre su educación e inserción laboral, para analizar si el programa cumplió con el objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (véase el recuadro II.2). Del estudio de González de la Rocha (2008) se puede concluir que, a diez años de su implementación, Oportunidades tuvo un impacto muy limitado y poco significativo sobre la movilidad ocupacional intergeneracional. Su impacto opera a través del aumento del nivel educativo y el mejoramiento en las posiciones ocupacionales de los destinatarios, reduciendo la desigualdad en las dimensiones de género y étnica (entre los no participantes, dichas desigualdades persisten). Pese a las mejoras descritas, el programa no ha tenido un impacto ocupacional tan fuerte como se esperaba, debido a las escasas opciones laborales y la extrema precariedad de las estructuras de oportunidades locales. En las regiones con un fuerte flujo migratorio internacional, muchos de los exbecarios más escolarizados migran hacia otras regiones del país o hacia los Estados Unidos. Según González de la Rocha (2008), además de la provisión de servicios de mayor calidad en salud y educación, el principal desafío para obtener mejores resultados en el impacto ocupacional es la creación de oportunidades productivas y laborales que ofrezcan estabilidad a los trabajadores y respondan a las demandas de las áreas rurales. En particular, en el estudio se destaca que es esencial rescatar la actividad agrícola y mejorar la articulación y la difusión del conjunto de subsidios y apoyos a la agricultura que existen en México para que los productores rurales se beneficien de ellos.

**Recuadro II.2**  
**México: análisis cualitativo del impacto ocupacional**  
**del programa Oportunidades sobre la primera cohorte**  
**de niños y niñas participantes**

---

González de la Rocha (2008) ha dirigido uno de los mayores estudios etnográficos sobre el impacto de los programas de transferencias condicionadas en la situación socioeconómica de sus destinatarios. Para el estudio del programa Oportunidades (anteriormente Progresá) de México se eligieron 12 microrregiones rurales distribuidas proporcionalmente en cuatro estados del país: dos del norte (Sonora y Chihuahua) y dos del sur (Oaxaca y Chiapas). En esos estados, indígenas y no indígenas están en aparente igualdad de condiciones de acceso potencial a los servicios. En el trabajo etnográfico de campo se incluyeron observaciones directas en centros proveedores de servicios (escuelas, clínicas, centros y casas de salud), sitios laborales, eventos públicos (entregas de apoyos, asambleas ejidales y municipales, días de mercado) y viviendas.

Los criterios para la selección de los hogares participantes y no participantes fueron: i) hogares que al ingresar al programa Progresá entre 1997 y 1998 tuvieran por lo menos un niño o niña cursando tercero o cuarto grado de primaria, y ii) participantes de la misma edad y condiciones socioeconómicas que nunca recibieron los apoyos. Una de las preguntas centrales del estudio es: “¿La exposición prolongada de los hijos de los hogares incorporados tempranamente al programa cambia las opciones de los jóvenes en términos de su desempeño ocupacional, o forzosamente se mantienen en ocupaciones tradicionales (jornaleros agrícolas, campesinos)?”. Si bien no se analiza el acto de elegir entre una ocupación u otra, se considera si los jóvenes incursionan en ocupaciones distintas a las que comúnmente desempeñan los hombres y las mujeres de la localidad que no estuvieron expuestos al programa.

Para estudiar el impacto del programa sobre la ocupación de los niños y adolescentes destinatarios se elaboró una escala ocupacional del 1 al 9 basada en la calificación requerida, su regularidad de realización, las prestaciones y el negocio al cual se inscribe. La clasificación abarca desde la ocupación tradicional rural menos calificada (peones o jornaleros agrícolas y pizcadores) (escala/nivel 1) hasta la propiedad de pequeños negocios establecidos y el desempeño de profesiones técnicas (por ejemplo, maestros) (escala/nivel 7). Debido a la presencia de exparticipantes en la universidad, se reservó un nivel a estos futuros profesionales (escala/nivel 8). Como era de suponer, no hay funcionarios de alto nivel ni directores de negocios formales.

A partir de esta clasificación, los investigadores construyeron tres grupos ocupacionales: i) uno que agrupa las escalas ocupacionales de 1 a 3 (peones agrícolas, pizcadores, fumigadores, fertilizadores, ayudantes de albañil, ayudantes en la venta de comida, empleadas domésticas, empleados en puestos de mercado, jardineros, empleados de tortillerías, niñeras y obreros no calificados); ii) otro que agrupa las escalas ocupacionales 4 y 5 (campesinos con tierras propias, empleados en comercios informales con salario, vendedoras de comida que ellas mismas preparan, propietarios de tiendas en su casa, albañiles, mecánicos y joyeros), y iii) un tercer grupo que incluye las escalas 6 y 7 (maestros albañiles, contratistas de plomería, encargados de comercios con empleados, supervisores de trabajadores, dueños de negocios establecidos y personas que desempeñan profesiones técnicas, como maestros).

Los resultados muestran como principal impacto positivo que la mayoría de los jóvenes de entre 15 y 25 años becarios del programa declaran ocuparse como estudiantes. Además, el 8,3% de estos jóvenes exparticipantes cursaba estudios superiores en el momento de la evaluación (en especial mujeres, tanto indígenas como no indígenas), lo que genera la expectativa de un futuro acceso a mejores ocupaciones de las que hubiesen tenido sin dicho nivel de escolaridad.

---

Recuadro II.2 (conclusión)

**Cuadro 1**  
**México (12 microrregiones seleccionadas): jóvenes de 15 a 25 años que declaran el estudio como su principal ocupación, por sexo, etnia y estatus en el programa Oportunidades, 2008<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

Condición en el programa	Sexo	Etnicidad	Porcentaje
Participantes	Hombres	Indígenas	26,6
No participantes	Hombres	Indígenas	12,1
Participantes	Hombres	No indígenas	22,9
No participantes	Hombres	No indígenas	23,7
Participantes	Mujeres	Indígenas	28,0
No participantes	Mujeres	Indígenas	7,4
Participantes	Mujeres	No indígenas	32,7
No participantes	Mujeres	No indígenas	10,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de M. González de la Rocha, "La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación", *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008: a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2008.

<sup>a</sup> Sobre la base de una muestra de 793 personas que pertenecen a 183 hogares.

En relación con los resultados en términos ocupacionales, el programa tiene un impacto positivo, aunque limitado, sobre el cambio en la jerarquía ocupacional de los participantes indígenas. En el caso de los participantes no indígenas, tanto hombres como mujeres se concentran en el grupo más bajo (1-3) de manera similar a los no participantes. Sin embargo, mientras que no hay mujeres no indígenas no participantes en el estrato ocupacional 6-7, un 18,8% de las participantes se encuentran en dicho nivel.

**Cuadro 2**  
**México (12 microrregiones seleccionadas): ocupaciones de jóvenes de 15 a 25 años, según estatus en el programa Oportunidades, sexo, etnia y grupos ocupacionales, 2008<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

Estrato ocupacional	Hombres indígenas participantes	Hombres indígenas no participantes	Hombres no indígenas participantes	Hombres no indígenas no participantes	Mujeres indígenas participantes	Mujeres indígenas no participantes	Mujeres no indígenas participantes	Mujeres no indígenas no participantes
1-3	57,1	83,6	74,0	72,0	46,4	80,7	50,0	50,0
4-5	35,8	14,0	22,2	16,0	39,2	15,4	31,3	50,0
6-7	7,2	2,3	3,7	12,0	14,3	3,8	18,8	0,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de M. González de la Rocha, "La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación", *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008: a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2008.

<sup>a</sup> Sobre la base de una muestra de 793 personas que pertenecen a 183 hogares.

Según el estudio, estos jóvenes probablemente estén desempeñando el papel de pioneros en los nichos o estratos ocupacionales en los que se encuentran, por lo que es posible que en el futuro actúen como modelos y enlaces para sus hermanos y coterráneos más jóvenes (las redes sociales para acceder a empleos más formales, no manuales y que requieran cierto nivel de escolaridad son escasas o aún no existen en estas zonas). En su calidad de pioneros, entonces, enfrentan obstáculos para la movilidad porque las cohortes previas no contaban con los niveles de escolaridad requeridos para los empleos en estratos más altos de la jerarquía ocupacional.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de M. González de la Rocha, "La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación", *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008: a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 2008.

En resumen, las pruebas del impacto de los programas de transferencias condicionadas a largo plazo en la inserción laboral de los miembros en edad de trabajar de las familias participantes tienden a ser mixtas, ya que prevalecen las condiciones estructurales de escasas oportunidades laborales y productivas para la población, en especial para aquella que se encuentra en situación de pobreza.

Además de las preguntas acerca de los efectos a largo plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral, también existe un debate en torno al efecto a corto plazo de estos programas sobre la inserción laboral de los jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en los hogares participantes. Este debate se relaciona principalmente con la potencial dependencia de los programas y la existencia de desincentivos a la participación laboral (“efecto pereza”) y a la formalización. A continuación se analizan los datos disponibles sobre el impacto de los programas de transferencias condicionadas en materia de inclusión laboral a corto plazo y sobre el trabajo infantil.

## 2. Efectos de corto plazo

Para contribuir con datos empíricos a los debates en torno a los efectos de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral, aquí se informa acerca de los resultados de la revisión de 87 estudios cuantitativos de corto plazo en los que se evaluaron 21 programas en 13 países de América Latina y el Caribe en el período 1995-2013, lo que incluye tanto programas actualmente en operación como programas cuyas operaciones han cesado (véase el cuadro II.A1.1 y el recuadro II.A1.1 del anexo II.A1). Los estudios miden los efectos de los programas de transferencias condicionadas —en particular de aquellos de más larga duración, como Oportunidades de México (12 evaluaciones), Bolsa Familia del Brasil (14 evaluaciones) y Familias en Acción de Colombia (10 evaluaciones)— sobre una gran cantidad de variables, como el ingreso laboral, las horas trabajadas, la probabilidad de estar ocupado o el tipo de ocupación desempeñada (por ejemplo, cuenta propia, trabajo asalariado o trabajo informal). Las evaluaciones de impacto revisadas se efectuaron utilizando diferentes períodos de análisis y sobre la base de una variedad de fuentes de datos, incluidos datos de encuestas continuas de hogares (54%), levantamientos de encuestas propias (39%), registros administrativos (22%) y censos (4%)<sup>4</sup>. En su mayoría, se trata de evaluaciones cuasiexperimentales (70%), y las metodologías más utilizadas son diferencias en diferencias (48%) y emparejamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching*) (26%) (véase el recuadro II.3).

---

<sup>4</sup> Debido a que en las evaluaciones se puede utilizar una combinación de fuentes de datos, las cifras mencionadas entre paréntesis superan al 100%. Además, en algunos estudios se utiliza una combinación de fuentes primarias y secundarias.

### Recuadro II.3

#### Metodologías de evaluación de impacto de los programas

---

Realizar una evaluación de impacto de un programa implica construir un escenario contrafactual (lo que hubiese ocurrido a los participantes de no haber existido el programa) y compararlo con el resultado real que se observa en los datos recopilados (lo que ocurrió a los participantes como resultado de la ejecución del programa). Un elemento clave en la evaluación de los efectos de cualquier programa es el diseño y tamaño de la muestra utilizada, ya que su adecuada definición es fundamental para minimizar los errores de estimación. Otro elemento esencial para la confiabilidad de los resultados es el momento de la evaluación y su relación con los tiempos de actuación de un programa.

Las metodologías más utilizadas en la evaluación de impacto de los programas parten del modelo experimental clásico y sus variaciones de tipo cuasiexperimental:

- **Diseño experimental clásico:** este método permite estimar los efectos alcanzados entre los destinatarios, analizando su situación en dos momentos (línea de base y línea de comparación), y comparándola con otra similar de un grupo de control, que no participa en el programa. Las muestras de ambos grupos se seleccionan aleatoriamente antes del lanzamiento del programa. La selección de quienes participan de uno u otro grupo es central, dado que, para poder analizar adecuadamente las diferencias observadas, se requiere que entre ambos grupos no existan diferencias significativas en las variables consideradas relevantes para los posibles resultados.
- **Diseños cuasiexperimentales:** son similares al diseño experimental clásico, con la restricción de que los grupos no se seleccionan en forma aleatoria. Su uso aumenta la viabilidad de la evaluación, puesto que hacer aleatorios todos los pasos del muestreo suele ser complejo por la propia dinámica de las intervenciones sociales, en particular si se consideran instrumentos de focalización que, justamente, tienden a seleccionar los participantes por características diferenciadoras definidas en los objetivos. Mientras más variables se utilicen para la conformación de los grupos, mayor será la confiabilidad de la estimación, aunque esto no resuelve el problema de la selección inicial. Dada esta restricción, lo correcto en estos casos sería no referirse a estos grupos como de control, sino como de comparación.

Pueden distinguirse varios tipos de diseños cuasiexperimentales, tales como:

- i) Los diseños de regresión discontinua, que son estrategias de estimación que aprovechan la regla de asignación del programa (por ejemplo, la edad o un índice de bienestar), según la cual la probabilidad de participación difiere considerablemente entre personas que de cualquier otra forma son comparables. Cualquier diferencia que se observe en las variables analizadas entre las personas que quedan por encima y por debajo del umbral fijado por la regla de asignación del programa se podrá asociar a las diferencias en la probabilidad de participación de cada grupo.
  - ii) Las técnicas de variables instrumentales, que presuponen que en determinadas circunstancias existe una fuerte correlación entre la probabilidad de participación y un factor exógeno (el instrumento) que, de otro modo, no tendría relación con los resultados del programa. En tales casos, las diferencias en los resultados de una variable de interés se pueden asociar a las diferencias en el valor del instrumento, pero únicamente por su relación con la participación en el programa, cuando se trate de personas que son, por lo demás, comparables.
-

Recuadro II.3 (conclusión)

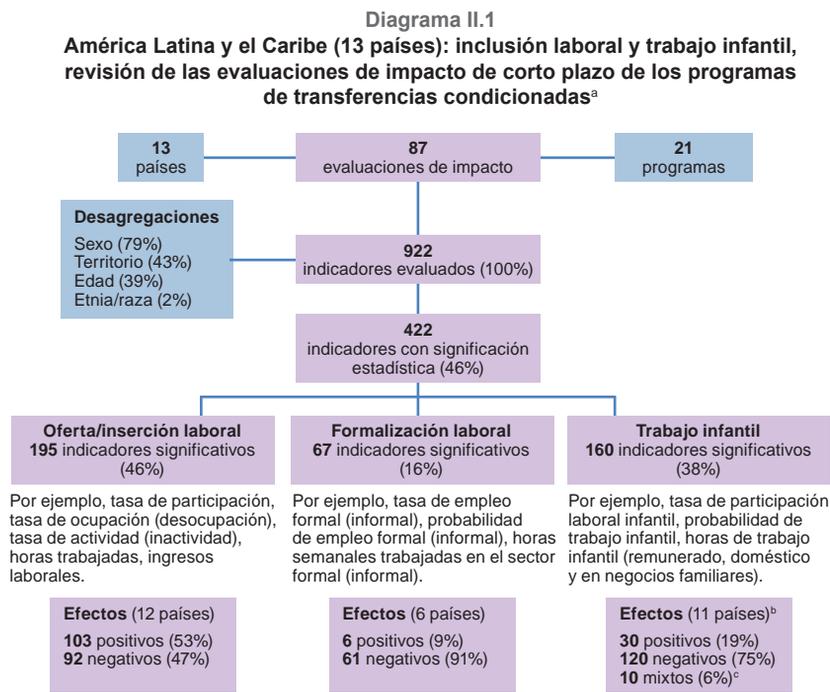
- iii) El método diferencias en diferencias, que asume la existencia de una heterogeneidad no observable, que no varía con el tiempo y utiliza información sobre los participantes y los no participantes, tanto previa como posterior a su participación en el programa. Si estos dos grupos muestran una tendencia similar en la variable estudiada, por ejemplo, en sus ingresos antes de la puesta en marcha del programa, las diferencias que se observen en las tendencias una vez finalizado el programa podrán atribuirse a su participación.
- iv) El emparejamiento de casos, donde se busca que los participantes tengan un caso semejante (gemelo) en el grupo de comparación. No solo son semejantes a nivel grupal, sino también a nivel individual. Una técnica bastante difundida es la de emparejamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching*), que permite emparejar caso a caso ambos grupos poblacionales, en la línea de base, a partir de un índice multivariado con el que se seleccionan casos de comparación (uno a uno) entre quienes no participan.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de R. Martínez, "Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015, y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, 2016.

En la revisión se encontraron 922 resultados relativos a diversos indicadores del mercado de trabajo, referentes tanto a aspectos de colocación laboral como de formalización y de trabajo infantil. En la mayoría de los casos (79%), los resultados son desagregados por sexo, mientras que es menos frecuente encontrar resultados desagregados por territorio (43%), edad (39%) y, sobre todo, raza o etnia (2%) (véase el diagrama II.1). Estas desagregaciones son relevantes, pues permiten observar las heterogeneidades en los resultados para un mismo indicador, desde la óptica de la matriz de desigualdad social (CEPAL, 2016a).

En total, se encontró que el 45,8% de los indicadores muestran resultados estadísticamente significativos. Los 422 indicadores estadísticamente significativos, que son los que se consideran en esta revisión, muestran efectos mayoritariamente deseados en materia de trabajo infantil, efectos heterogéneos sobre la oferta laboral y efectos en su mayoría no deseados en materia de informalidad<sup>5</sup>. Sin embargo, los resultados varían no solo según el país y el programa analizado, sino también según la encuesta y la metodología utilizada, el año y el período de referencia, las zonas geográficas y las características sociodemográficas de los participantes en los programas analizados por los investigadores.

<sup>5</sup> Respecto de este último resultado, cabe destacar que los 18 estudios que tocan el tema de la informalidad (en 5 de los cuales, los resultados no son estadísticamente significativos) solo cubren seis países y ocho programas. Debido a la limitada cantidad de estudios sobre el tema, es necesario —además de ampliarlos y profundizarlos— evitar extraer conclusiones apresuradas sobre los estímulos a la informalidad por parte de los PTC.



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los indicadores de impacto sobre la formalización laboral se refieren a la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay. En el caso de Jamaica no se encontraron indicadores de impacto sobre la oferta laboral, en tanto que para Chile y la República Dominicana no se encontraron indicadores de impacto sobre el trabajo infantil.

<sup>b</sup> En el caso del trabajo infantil, un impacto negativo sobre los indicadores implica que el programa disminuye el trabajo infantil, lo que es deseable.

<sup>c</sup> Los efectos se consideran mixtos en casos de indicadores que miden el aumento simultáneo del tiempo dedicado al estudio y al trabajo.

A continuación se analizan, a partir de las diversas evaluaciones disponibles, los efectos específicos de la participación en los programas de transferencias condicionadas sobre la oferta de trabajo, la formalización y la erradicación del trabajo infantil entre las personas que viven en condiciones de pobreza.

### a) Oferta laboral

La revisión de estudios llevados a cabo en 12 países de América Latina y el Caribe indica que los programas de transferencias condicionadas no constituyen un desincentivo para la inclusión laboral para la mayoría de los destinatarios. Como se puede apreciar en el gráfico II.5, en el 59% de los casos, el impacto de corto plazo de estos programas sobre la oferta laboral de los adultos en edad de trabajar que viven en hogares receptores no es estadísticamente significativo, en el 22% de los casos es positivo (contribuye

a aumentar la oferta laboral o a mejorar las condiciones de inserción laboral) y en el 19% de los casos es negativo (disminuye la oferta laboral o empeora las condiciones de inserción laboral). Al tomar en cuenta solo los resultados estadísticamente significativos, el impacto de los programas sobre la inclusión laboral de los destinatarios fue positivo en el 53% de los casos y negativo en el 47% (véase el diagrama II.1). Sin embargo, al desagregar por sexo, se observa que entre las mujeres los efectos negativos superan los positivos, situación contraria a la que se registra entre los hombres. Más adelante se analizan las posibles razones de las diferencias según sexo.

**Gráfico II.5**  
**América Latina y el Caribe (12 países): resultados de los efectos de corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la oferta laboral de los adultos en edad de trabajar que viven en hogares perceptores, total, mujeres y hombres<sup>a</sup>**  
*(En números y porcentajes)*

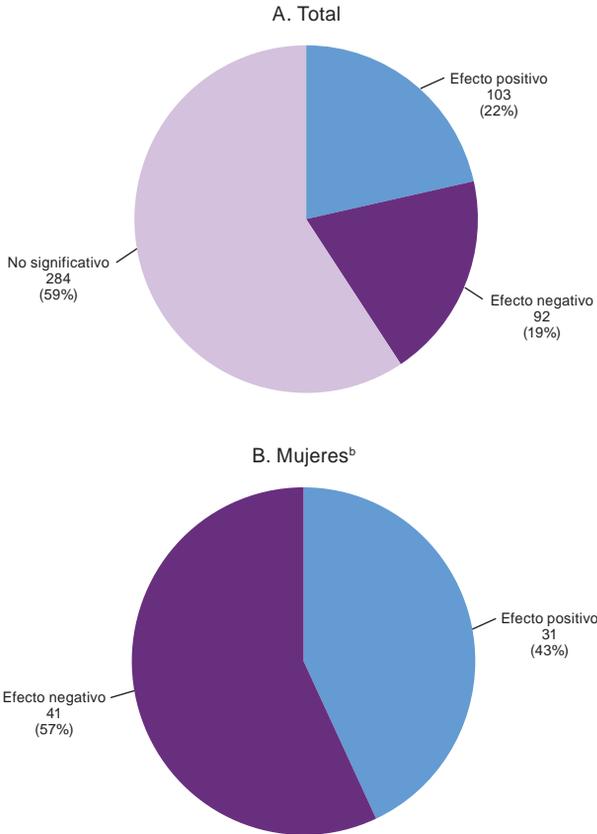
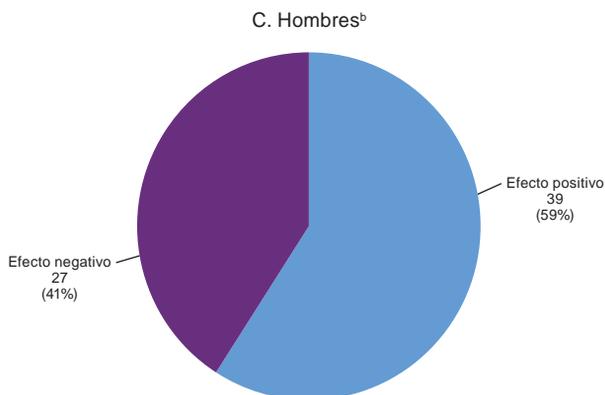


Gráfico II.5 (conclusión)



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los principales indicadores analizados son la tasa de participación, la tasa de ocupación (desocupación), la tasa de actividad (inactividad), las horas trabajadas y los ingresos laborales. Tratándose de diferentes indicadores, relativos a diferentes programas y países, los efectos que se informan se refieren a un resumen de los estudios revisados, indicativo de efectos deseados (positivos) o no deseados (negativos) en relación con la inclusión laboral. Véanse los efectos sobre indicadores específicos de los diferentes programas en las evaluaciones de impacto informadas según país en el recuadro II.A1.1.

<sup>b</sup> Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

En línea con lo encontrado en la revisión, en algunos estudios realizados a nivel internacional se constata que, para el total de la población, la oferta laboral de los adultos en edad de trabajar no baja por participar en programas de transferencias monetarias<sup>6</sup>. Sobre la base de pruebas controladas aleatorizadas efectuadas en tres países de América Latina (Honduras, México y Nicaragua), dos de Asia (Filipinas e Indonesia) y uno de África (Marruecos), Banerjee y otros (2017) muestran que los programas de transferencias monetarias, con o sin condicionalidades, no desincentivan la participación laboral de los adultos en edad de trabajar. En una revisión sistemática de 80 evaluaciones de impacto a nivel mundial sobre transferencias monetarias, con o sin condicionalidades, Bastagli y otros (2016) también encuentran que la oferta laboral no disminuye por participar en programas de transferencias monetarias. En más de la mitad de los estudios revisados, los autores no advierten efectos estadísticamente significativos sobre la participación laboral y su intensidad (por lo general medida en horas trabajadas) entre los adultos en edad de trabajar. En la mayoría de los estudios con efectos significativos se hallan efectos positivos. Bastagli y otros (2016), sin embargo, destacan que los resultados son mixtos en cuanto al reacomodo entre trabajo remunerado y no remunerado. A su vez, el estudio realizado por Kabeer, Piza y Taylor (2012) para 11 programas de transferencias condicionadas

<sup>6</sup> En las revisiones sistemáticas a nivel internacional también se incluyen las evaluaciones de impacto llevadas a cabo en América Latina y el Caribe, por lo que se toman en cuenta algunos de los estudios revisados por los autores del presente libro (véase el cuadro II.A1.1).

en nueve países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Pakistán y Uruguay) da cuenta de efectos mixtos (que varían según el sexo del perceptor, la duración y el monto de las transferencias, y el tipo de empleo) y sin significación estadística sobre la oferta laboral de los adultos. Según los autores, si bien las transferencias incrementan los ingresos, los aumentos no son lo suficientemente grandes como para permitir que los hogares en condición de pobreza disminuyan las horas trabajadas. Asimismo, en una revisión de los efectos de los programas de asistencia social a nivel mundial, que incluye el análisis de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial (GEI, 2011) no encuentra efectos negativos sobre la oferta laboral de hombres y mujeres en la mayoría de los países. Por último, en un estudio que abarca varios países de América Latina y el Caribe, Alzúa, Cruces y Ripani (2010) no detectan efectos significativos sobre el empleo y el trabajo realizado en la agricultura por parte de los adultos participantes en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en México, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras y la Red de Protección Social (RPS) en Nicaragua.

En varias evaluaciones de impacto se encuentran efectos positivos de los programas de transferencias condicionadas sobre la participación laboral de los adultos en edad de trabajar. En el Brasil, Ferro, Kassouf y Levison (2010) destacan que el programa Bolsa Escola, que operó entre 2001 y 2003, incrementaba en alrededor de 3 puntos porcentuales la participación laboral de las madres y los padres de los destinatarios del programa. Para Bolsa Família, Camilo de Oliveira y otros (2007) encontraron que la proporción de personas que busca trabajo es significativamente mayor en los hogares usuarios, en comparación con los que no participan del programa. En particular, constataron que las mujeres que participan en Bolsa Família tienen mayores tasas de ocupación y búsqueda de empleo que las mujeres no destinatarias. Asimismo, Medeiros, Britto y Veras-Soares (2008) encontraron que las tasas de participación laboral en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso son más elevadas para las personas que viven en hogares participantes de Bolsa Família (un 73% en el primer decil, un 74% en el segundo y un 76% en el tercero) en comparación con las personas en hogares no destinatarios (un 67%, un 68% y un 71%, respectivamente). A su vez, para las zonas metropolitanas del Brasil, Ribas y Soares (2011) advierten una reducción de aproximadamente 3 puntos porcentuales en la tasa de desempleo de los destinatarios de Bolsa Família en edad de trabajar. Finalmente, Oliveira y Soares (2013) recopilan varias evaluaciones de impacto sobre el empleo y la informalidad, y llegan a la conclusión de que los efectos sobre el mercado de trabajo son muy limitados. No obstante, notan algunos efectos positivos, como el aumento de probabilidades de trabajo para mujeres.

En Chile, en una evaluación de los primeros dos años de funcionamiento del programa Chile Solidario, Galasso (2011) constató un incremento de la participación laboral en los hogares rurales, aunque no en los urbanos. Larrañaga, Contreras y Ruiz (2009) también obtienen resultados positivos, pero de reducida magnitud, en el empleo, así como un aumento no significativo en la generación de ingresos autónomos en las áreas rurales. Además, encuentran que los hogares con jefa mujer presentan mayores incrementos absolutos en el ingreso y en el empleo respecto de los hogares con jefes hombres. Galasso y Carneiro (2007) también notan mejoras significativas en el ingreso por trabajo y la participación laboral en áreas rurales, y un efecto positivo en áreas urbanas en cuanto al aumento de la posibilidad de que los miembros de la familia estén inscritos en la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), una de las condiciones mínimas previstas por el programa Chile Solidario para los miembros sin empleo.

En Colombia, Núñez (2011) informa de que el programa Familias en Acción tiene un impacto positivo y significativo sobre la tasa de ocupación en los hogares urbanos. Barrientos y Villa (2013 y 2015) muestran que la recepción de la transferencia de Familias en Acción no origina efectos laborales adversos. Aunque hay efectos heterogéneos según la composición del hogar y el sexo de los perceptores, en general los resultados sugieren que el programa puede tener efectos positivos en el incremento de las tasas de participación entre los hogares participantes. Asimismo, Attanasio y Gómez (2004) encuentran que Familias en Acción tiene efectos positivos en la oferta laboral femenina, lo que se traduce en la probabilidad de obtener un ingreso laboral, especialmente en las áreas urbanas. El efecto sobre la oferta de trabajo de las mujeres parece ser un resultado indirecto, es decir que, gracias al programa, disminuye el trabajo infantil, en tanto que las madres y mujeres mayores aumentarían su oferta de trabajo para compensar la pérdida de ingreso representada por la retirada de los niños del mercado de trabajo.

En Honduras, Galiani y McEwan (2013) presentan evidencia, respecto del Programa de Asignación Familiar (PRAF), de un incremento en la probabilidad de trabajar para la población de entre 21 y 65 años perteneciente al primer quintil de ingresos. A su vez, Behrman y Parker (2011) muestran efectos positivos sobre la oferta laboral de las mujeres, sobre todo entre los 50 y 69 años, de las áreas rurales, que, de acuerdo con los autores, son imputables a las mejoras en salud que conlleva el programa. Por su parte, Bianchi y Bobba (2013) encuentran evidencia de que el programa Oportunidades de México ha sido eficaz en la promoción de la microempresa, al incrementar la liquidez de los hogares. Destacan que, si bien en octubre de 1997 (línea de base) el 25% de los destinatarios se encontraba desempleado, a lo largo del período de estudio (hasta 1999) un 4% lograron convertirse en emprendedores.

Otros estudios, no obstante, muestran efectos neutros o negativos. En la Argentina, la evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) realizada por Maurizio y Vázquez (2012 y 2014) concluye que la obtención de la transferencia monetaria no ha generado un desincentivo al trabajo para los adultos miembros de los hogares destinatarios, ni en términos de incidencia sobre la inactividad ni de la reducción en la intensidad de horas de trabajo o de la oferta laboral de las mujeres.

En el Brasil, Ferro y Nicolella (2007) sugieren que Bolsa Escola no habría generado incentivos para que los adultos abandonaran el mercado de trabajo, pero que sí se registraron algunas modificaciones en la cantidad de horas de trabajo remunerado de las mujeres (con reducciones en las zonas rurales y aumentos en las zonas urbanas)<sup>7</sup>. Respecto de Bolsa Família, los resultados de la evaluación de Foguel y Paes de Barros (2010) muestran que no hay cambios significativos en la participación laboral femenina. En cuanto a las horas trabajadas, los autores observan un pequeño efecto negativo para las mujeres y un impacto significativo para aquellas que viven con ingresos por debajo del promedio, mientras que para los hombres no se encuentran efectos significativos. De Brauw y otros (2013 y 2015) encuentran efectos diferentes para hombres y mujeres participantes en Bolsa Família en áreas rurales y urbanas. En zonas rurales, las horas semanales trabajadas por los hombres aumentan 4,6, mientras que la proporción de mujeres que trabajan de forma remunerada disminuye 13 puntos porcentuales. Por otra parte, en las áreas urbanas hay más probabilidades de que las mujeres busquen un empleo. Según los autores, estos diferenciales entre mujeres destinatarias urbanas y rurales podrían reflejar las diferencias salariales, así como los costos de tiempo que implica cumplir las condicionalidades en cada localidad. Teixeira (2010) y Tavares (2010) también encontraron que se producían disminuciones de las horas de trabajo remunerado de las mujeres que participaban en el programa, del orden del 4% y el 10%, respectivamente. Según Teixeira (2010), los efectos heterogéneos de Bolsa Família sobre hombres y mujeres dependen de la ubicación en el sector formal o informal, agrícola o no agrícola, y de los niveles salariales. Por último, tanto Pedrozo (2010) como Firpo y otros (2014) encuentran que las madres solteras o divorciadas que participan en Bolsa Família redujeron su oferta laboral.

En Chile, Carneiro, Galasso y Ginja (2015) no registran efectos estadísticamente significativos en indicadores ocupacionales<sup>8</sup>. En una evaluación de impacto del programa Ingreso Ético Familiar de Chile realizada

---

<sup>7</sup> Los autores suponen que las madres rurales reducen el tiempo que destinan al trabajo remunerado porque necesitan pasar más tiempo cuidando a sus hijos como consecuencia de las condicionalidades del programa o porque deben cubrir algunas actividades domésticas antes realizadas por ellos.

<sup>8</sup> Para mejorar la participación laboral, especialmente de las mujeres, los autores llaman a buscar una mayor coordinación e integración del programa Chile Solidario con otros programas de apoyo al empleo, así como a expandir el acceso a servicios de cuidado.

por la Universidad del Desarrollo (UDD, 2014), no se encuentra evidencia estadística de que el programa, en promedio, genere un efecto negativo sobre la participación de trabajadores activos. No obstante, las mujeres participantes reducen su participación entre 8 y 9 puntos porcentuales en comparación con lo observado en los hogares no destinatarios.

En el caso de Colombia, Attanasio y Gómez (2004) no detectaron efectos estadísticamente significativos de la participación en Familias en Acción sobre la oferta de trabajo femenino o la cantidad de horas trabajadas. Sin embargo, Farné, Rodríguez y Ríos (2016) encuentran un efecto significativo y negativo del programa de transferencias condicionadas sobre la participación laboral de jefes de hogar y cónyuges destinatarios del programa en áreas urbanas. Por su parte, Ospina (2010) señala que los hombres incrementan su participación en el empleo asalariado al reducir su participación en actividades domésticas, mientras que las mujeres incrementan su participación en dichas actividades. En la misma línea, los resultados de la evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008) indican que las transferencias no tuvieron el efecto indeseable de reducir la participación laboral de los adultos, aunque tampoco registraron un efecto muy significativo de aumentarla. En zonas urbanas se observan efectos estadísticamente significativos del programa sobre los ingresos laborales del hogar, que se ubican un 9,6% por encima de los que habrían obtenido los miembros del hogar sin el programa.

En el Ecuador, González-Rozada y Llerena (2011) encontraron que los trabajadores que viven en un hogar que recibe el Bono de Desarrollo Humano tienen una menor probabilidad de dejar el desempleo respecto de quienes viven en hogares que no perciben la transferencia, que las madres receptoras permanecerían desempleadas tres meses más que las madres no receptoras, y que tendrían una mayor probabilidad de desvincularse de un empleo formal. En Honduras, Benedetti, Ibarrarán y McEwan (2016) no observan efectos en la participación laboral de los adultos ni en el ingreso laboral de los destinatarios del Bono Vida Mejor.

En México, dos años después de que los hogares comenzaran a recibir las transferencias y los servicios de Progreso, Parker y Skoufias (2000) no encontraron indicios de que disminuyeran las tasas de participación en el mercado laboral. Tampoco Skoufias y Di Maro (2008) hallaron pruebas suficientes para afirmar que se producía un aumento de la inactividad laboral entre los usuarios de Progreso gracias a las transferencias, pero observaron entre ellos (tanto hombres como mujeres) una menor probabilidad de autoempleo o emprendimiento. Bosch, Stampini y Bedoya (2012) concluyen que la expansión del programa Oportunidades no se correlaciona claramente con cambios en la participación de la fuerza laboral y la proporción del empleo asalariado formal, ni con la transición de un empleo informal al

empleo por cuenta propia. En esa misma línea, Rubio-Codina (2010) muestra que el programa no parece alterar sustancialmente la asignación de tiempo en el mercado laboral de los adultos ni el uso del tiempo de los adultos. Sin embargo, Alzúa, Cruces y Ripani (2010) encuentran que Oportunidades reduce 2,1 puntos porcentuales la participación laboral de las mujeres, al tiempo que contribuye a aumentar entre un 5% y un 7% el salario pagado por hora de los hombres pertenecientes a hogares participantes.

Por último, es importante destacar que en algunos casos, gracias a la recepción de las transferencias, se encuentran señales de un mayor poder de negociación ante bajos salarios u otras condiciones de trabajo demasiado precarias o desfavorables. En las zonas metropolitanas del Brasil, Ribas y Soares (2011) observan que los trabajadores principales de los hogares destinatarios de Bolsa Família se tornan más exigentes al momento de buscar empleo, justamente porque pueden contar con los ingresos recibidos a través de las transferencias. Asimismo, en el Ecuador, González-Rozada y Llerena (2011) notan que, con el objetivo de encontrar un mejor trabajo, las personas desempleadas que reciben la transferencia del Bono de Desarrollo Humano aumentan el tiempo dedicado a cambiar su estado ocupacional o permanecen en situación de desempleo durante un período más prolongado.

*i) Consideraciones sobre los efectos diferenciados en la ocupación laboral de mujeres y hombres*

Como se puede observar en el gráfico II.5, mientras que, para los hombres en edad de trabajar, los efectos de vivir en un hogar receptor de transferencias condicionadas son mayoritariamente positivos (en el 59% de los casos, los indicadores de impacto estadísticamente significativos señalan un aumento de la oferta laboral), para las mujeres, en la mayoría de los casos (57%) disminuye la participación en el mercado laboral.

Los efectos diferenciados de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral de hombres y mujeres se deben a varias razones, que pueden actuar en cada caso con un peso diferente, dependiendo de factores como el diseño de las condicionalidades, las características de los mercados de trabajo locales, la disponibilidad de servicios y prestaciones relacionadas con el cuidado (tales como centros de cuidado infantil, para personas mayores, personas con discapacidad o enfermos crónicos) y los componentes de los sistemas educativos (como la educación preescolar y la jornada escolar completa).

Una primera razón es el tiempo requerido para dar cumplimiento a las condicionalidades de los programas (asistir a los controles de salud, llevar a los niños y las niñas a la escuela, tramitar los certificados de asistencia, asistir a programas o sesiones de capacitación y a reuniones comunitarias) y la carga de responsabilidad que ello representa, asignada primordialmente a las mujeres, por razones culturales que estarían siendo reforzadas por el

diseño de los programas (CEPAL, 2013, 2016c y 2017; Martínez Franzoni y Voorend, 2008; Molyneux, 2006).

En el cuadro II.2, puede observarse la manera en que se definen, en el diseño de los programas de transferencias condicionadas, tanto quiénes deben estar a cargo del cumplimiento de las condicionalidades como quiénes son los receptores de la transferencia monetaria. En relación con el primer aspecto (quién está a cargo del cumplimiento de las corresponsabilidades), en el cuadro II.2 se muestra que, en 6 casos, esa tarea se asigna a las madres o jefas de familia, mientras que, en 12 casos, se establece que puede ser cumplida indistintamente por padres y madres, jefas o jefes de hogar o por “la familia”, lo que brinda a las familias la posibilidad de elegir al corresponsable y, por lo tanto, deja abierta la organización de los roles en el ámbito doméstico. En 10 casos no se dispone de información. En relación con el segundo aspecto, las reglas de operación de los 28 programas analizados definen como receptor o receptora de las transferencias a la madre (15 casos), a la madre preferiblemente (3 casos), al padre o jefe de hogar o a la madre o jefa de hogar, con preferencia por la madre (3 casos)<sup>9</sup> e indistintamente al padre o jefe de hogar o a la madre o jefa de hogar (6 casos). En el caso del Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia, la transferencia se entrega directamente al estudiante.

**Cuadro II.2**  
**América Latina y el Caribe (20 países): receptores de las transferencias monetarias de los programas de transferencias condicionadas en operación, según componentes, 2017**

País	Programa (año de inicio)	Componente	Receptor de la transferencia	A cargo del cumplimiento de las corresponsabilidades
Argentina	Asignación Universal por Hijo (AUH) para protección social (2009)	Asignación por hijo para protección social	Padre o madre, tutor o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, privilegiando a la madre	Padre o madre, tutor o pariente
	Ciudadanía Porteña (2005)	Subsidio a los hogares	Madre preferiblemente	...
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation, (BOOST) (2011)	Transferencia monetaria	Madre preferiblemente	...

<sup>9</sup> En el caso de Bolsa Família, del Brasil, por ejemplo, se señala que la transferencia debe ser entregada “preferiblemente” a la mujer (Bartholo, 2016) y, en 2007, el 87,5% de los destinatarios eran mujeres (Costa, 2008).

Cuadro II.2 (continuación)

País	Programa (año de inicio)	Componente	Receptor de la transferencia	A cargo del cumplimiento de las corresponsabilidades
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006)	Bono	Estudiante (el padre, la madre o el tutor o tutora firma la planilla de entrega del bono)	...
	Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy" (2009)	Bono por controles bimestrales integrales de salud	Madre	Padres y madres
Brasil	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) (1996)	Bolsa criança cidadã	Madre	Padres y madres
	Bolsa Família (2003)	Bono básico, bono variable, bono variable adolescente, bono variable embarazadas, bono variable niños lactantes, bono para la superación de la pobreza extrema	Madre preferiblemente	Familia
Chile	Subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar) (2012)	Bono de protección, bono base familiar, bono control de niño sano al día, bono por asistencia escolar, bono por logro escolar, aporte familiar permanente	Madre	...
Colombia	Más Familias en Acción (2001)	Bono de educación, Bono de nutrición	Madre	Madre
	Red Unidos (2007)	Ingreso para la Prosperidad Social	Jefe o jefa de hogar	...
Costa Rica	Avancemos (2006)	Transferencia monetaria condicionada	Jefe o jefa de hogar	Familia
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH) (2003)	Transferencia	Madre	...
	Desnutrición Cero (2011)	Incentivo económico	Madre	Madre
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (PACSES) (2005)	Bono de educación, bono de salud	Madre	Familia
Guatemala	Mi Bono Seguro (2012)	Bono de salud, bono de educación	Madre	Familia
Haití	Ti Manman Cheri (2012)	Componente escolar	Madre	Madre

Cuadro II.2 (conclusión)

País	Programa (año de inicio)	Componente	Receptor de la transferencia	A cargo del cumplimiento de las corresponsabilidades
Honduras	Bono Vida Mejor (2010)	Bono de nutrición, bono de salud y bono de educación	Jefe o jefa de hogar, con preferencia a las mujeres	Jefe o jefa de hogar
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (2001)	Bono de salud, bono de educación, bono de educación posterior a la secundaria, beneficio de base	Representante de la familia	Familia
México	Prospera, programa de inclusión social (anteriormente Progresía y Oportunidades, 1997)	Apoyo alimentario, apoyo para útiles escolares, apoyo para educación, apoyo energético, apoyo alimentario "vivir mejor", apoyo infantil "vivir mejor"	Madre	Madre
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	Transferencia monetaria condicionada	Madre	Madre
	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005)	Transferencia monetaria condicionada	Madre	...
Paraguay	Tekoporã (2005)	Soporte alimentario, apoyo en educación y salud	Madre	Jefa de familia
	Abrazo (2005)	Bono solidario fijo	Madre	Familia
Perú	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) (2005)	Bono	Jefe o jefa de hogar	Representante del hogar (padre, madre u otro miembro del hogar de entre 18 y 80 años)
República Dominicana	Progresando con Solidaridad (2012)	Incentivo a la Asistencia Escolar, Comeres Primero, Bono Escolar Estudiando Progreso	Jefe o jefa de hogar	Familia
Trinidad y Tabago	Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP) (2005)	Bono	Jefe o jefa de hogar	...
Uruguay	Tarjeta Uruguay Social (2006)	Transferencia	Madre	...
	Asignaciones Familiares—Plan de Equidad (2008)	Transferencia monetaria condicionada	Jefe o jefa de hogar, con preferencia a la madre	...

**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/bdptc/>.

**Nota:** ... Información no disponible.

En la gran mayoría de los casos, por lo tanto, la titularidad de la prestación es de la mujer, y se considera que ello ha contribuido de manera significativa al empoderamiento y a una mayor autonomía relativa de las mujeres, en comparación con la situación que se daba antes de la existencia del programa (Escobar y González, 2002a y 2009; Veras y Silva, 2010). En una investigación sobre el impacto de Bolsa Familia sobre las mujeres de zonas rurales del Brasil con una alta concentración de pobreza, Rego y Pinzani (2014) subrayan la importancia de que las mujeres reciban un ingreso regular a su nombre —que, en la mayoría de las familias, constituye el único ingreso monetario y, en muchos casos, la primera experiencia de percepción de un ingreso regular— para el inicio de su proceso de autonomización. Según los autores, uno de los temas más presentes en el relato de esas mujeres es el hecho de que, por primera vez en sus vidas, experimentan un sentimiento de mayor “libertad personal” y de ser más respetadas en sus comunidades —incluso por parte de los comerciantes locales, que pasan a confiar en su capacidad de pago—, y tienen la capacidad de realizar aunque sea una mínima programación de sus gastos en áreas tan básicas como la alimentación y el vestuario<sup>10</sup>.

Si bien la evidencia es limitada, en algunos estudios se mide cómo el cumplimiento de las condicionalidades afecta la carga de trabajo total y el uso del tiempo de las mujeres en términos de distribución entre el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo remunerado. Teniendo en cuenta que, sobre la base de la información disponible acerca del diseño de los programas, solo en 6 de los 28 casos analizados la responsabilidad por el cumplimiento de las condicionalidades es exclusivamente de la madre o jefa de hogar, el hecho de que esa responsabilidad recaiga sobre las mujeres en la práctica está relacionado, más que con el diseño de los programas, con la persistencia de una división sexual del trabajo tradicional que atribuye a las mujeres el cuidado de los hijos, y probablemente también con el hecho de que, en el caso de un porcentaje importante de las familias con hijos en situación de pobreza, la madre no cuenta con una pareja.

En el caso de México, en la evaluación de Progresá realizada por Parker y Skoufias (2000), con datos a un año del lanzamiento del programa, se encuentran indicios de que el tiempo que las mujeres dedican a cumplir sus requisitos es significativo (aunque los resultados no pueden tomarse como definitivos debido al corto período de referencia utilizado). Las mujeres son más propensas a informar de que invierten tiempo tanto en llevar a otros miembros del hogar a los centros educativos y de salud (aproximadamente

---

<sup>10</sup> Es importante señalar que, en otros programas y políticas sociales, como los programas de vivienda o la reforma agraria, otorgar la titularidad preferencial (de la vivienda o de la tierra) a las mujeres se considera un elemento relevante para su empoderamiento y para la defensa y afirmación de sus derechos (véase, por ejemplo, para el caso del Brasil, Abramó, 2007).

1,6 horas diarias, lo que equivale a entre 8 y 11 horas semanales), como en tener una mayor participación en las actividades comunitarias (alrededor de 2,8 horas diarias, equivalentes a entre 14 y 18 horas semanales). Además, los autores detectaron que el tiempo dedicado al cumplimiento de las condicionalidades depende de la composición demográfica del hogar y de la distancia a la que este se encuentra de los sitios donde se proporcionan los servicios. En particular, Parker y Skoufias (2000) constataron un notable aumento entre las mujeres de 18 a 24 años, posiblemente asociado al hecho de que este grupo es el que tiene mayor número de hijos menores de 5 años que necesitan más revisiones preventivas de salud y nutrición. Escobar y González (2002b) detectan casos de mujeres que no asisten a sus empleos remunerados por acudir a las juntas del programa. Sin embargo, las mujeres reconocen que están dispuestas a asumir estas cargas extra a fin de brindar mejores oportunidades a sus hijos. A su vez, los hallazgos de Espinosa (2006) muestran que Oportunidades es valorado por las destinatarias porque, además de cubrir sus necesidades, mejora su calidad de vida. Las participantes identifican el cumplimiento de las condicionalidades como parte de "su trabajo", que combina cuidado del hogar y diversas actividades económicas. Gammage y Orozco (2008), a partir de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT) de 2002, estiman que los hogares invierten, en promedio, 18,24 horas anuales (o 1,6 horas mensuales) en el cumplimiento de condicionalidades asociadas a la salud y a la alimentación (incluidos tiempos de consulta, espera y traslado, y asistencia a talleres de medicina preventiva), y que el 92% de ese tiempo (aproximadamente 17 horas anuales, o 1,4 horas mensuales) es proporcionado por las mujeres. Además, las mujeres destinan 13,42 horas anuales (1,1 horas mensuales) a la recepción de la transferencia monetaria.

En el caso de Guatemala, con respecto a la participación en Mi Familia Progresá, Gammage (2010) estima el valor del tiempo extra que las mujeres deben destinar a las labores domésticas no remuneradas como resultado de la disminución del trabajo infantil. Toma como referencia los resultados obtenidos por Parker y Skoufias (2000) en México, donde se señala que, en promedio, el trabajo infantil se reduce 10 horas semanales. Si se calcula que esta reducción es equivalente a una transferencia de tiempo de trabajo doméstico para un adulto de 8 horas semanales, el monto de la transferencia del programa no logra compensar del todo el costo extra del uso del tiempo (dado el aumento del trabajo no remunerado) que asumen principalmente las mujeres.

Asimismo, un estudio realizado por la CEPAL (2013) sobre el Bono de Desarrollo Humano del Ecuador muestra que, al comparar a las mujeres que reciben transferencias con las mujeres en situación de pobreza que no son receptoras, los dos grupos dedican el mismo número de horas al trabajo en el mercado laboral (12 horas semanales). Sin embargo, las receptoras de las

transferencias destinan más tiempo al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (38 horas semanales frente a 33 horas semanales dedicadas por las mujeres no participantes). Vale la pena destacar que en esta comparación las mujeres participantes tienen diferentes perfiles (además de su condición de pobreza) con relación a las no participantes (por ejemplo, puede ocurrir que las mujeres participantes tengan más hijos y que, por lo tanto, dediquen más tiempo al trabajo de cuidado, independientemente de la participación en el programa).

Por otra parte, en Colombia, Canavire-Bacarreza y Ospina (2015) analizan cómo los participantes del programa Más Familias en Acción mayores de 10 años distribuyen el tiempo desempeñando actividades en el mercado de trabajo, el trabajo doméstico y la educación. Los resultados indican que los hombres mayores de 18 años incrementan su participación en el empleo asalariado a expensas del trabajo doméstico y las mujeres mayores de 18 años aumentan el trabajo doméstico 0,38 horas diarias más en comparación con el grupo de control. Las mujeres menores de 18 años del grupo de tratamiento experimentan un incremento de 1,09 horas diarias de trabajo doméstico en relación con las menores de edad en el grupo de control.

Los efectos del aumento de la carga de trabajo no remunerado para las mujeres podrían corregirse considerando en el diseño de los programas la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado (Rico y Robles, 2016), fomentando una cultura de corresponsabilidad dentro del hogar en el cumplimiento de las condicionalidades y fortaleciendo los sistemas y servicios de cuidado y otros mecanismos que pueden contribuir a reducir la carga de trabajo doméstico no remunerado (por ejemplo, la jornada escolar completa o los restaurantes populares). Esto sería importante sobre todo en los sectores pobres, donde las familias no están en condiciones de acceder a soluciones de mercado para resolver los problemas que conlleva el cuidado de niños, ancianos, enfermos y personas con discapacidad. Asimismo, se ha notado que la carga por el cumplimiento de las condicionalidades es más fuerte para las madres solteras o divorciadas, puesto que, al no tener apoyo en el hogar, optarían por salir del mercado de trabajo para atender las obligaciones del programa.

Por otro lado, se argumenta que los programas de transferencias condicionadas pueden contribuir a reducir la carga de trabajo de cuidado no remunerado debido a los mayores niveles de asistencia escolar de niños y niñas, y a sus mejores condiciones de salud (CEPAL/OIT, 2014). Para el caso de Progresía de México, Parker y Skoufias (2000) encuentran que algunas mujeres tuvieron la oportunidad de destinar más horas semanales a trabajar de forma remunerada debido al mayor tiempo disponible ante el incremento de la asistencia escolar de sus hijos. Asimismo, para Bolsa Familia, Camilo

de Oliveira y otros (2007) constatan que las mujeres que participaban en el programa tenían mayores tasas de ocupación y búsqueda de empleo que las que no eran destinatarias. Chitolina, Foguel y Menezes-Filho (2013 y 2016) analizan los efectos del Beneficio Variable Joven (Benefício Variável Jovem), incluido en 2007 como parte de las prestaciones otorgadas por Bolsa Família, y encuentran un impacto positivo en la probabilidad de empleo de las madres (incremento de 4,5 puntos porcentuales), que es especialmente significativo en el caso de las madres en hogares rurales (9,2 puntos porcentuales). Al respecto, argumentan que es posible que el incremento de la oferta laboral de las mujeres ocurra para compensar la reducción del ingreso familiar debido a la disminución de trabajo de los adolescentes o por el mayor tiempo disponible con que cuentan gracias a su participación en el programa. En el caso del Bono de Desarrollo Humano del Ecuador, Buser y otros (2014) observan que las madres participantes en el programa destinan cinco horas más al trabajo remunerado en comparación con el grupo de control.

Una segunda razón de los efectos diferenciados de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral de hombres y mujeres es que recibir regularmente la transferencia, aunque sea de un monto reducido, permite —en especial a las mujeres, que en la región están insertas en el mercado de trabajo en peores condiciones que los hombres (CEPAL, 2016b)— no someterse a condiciones de trabajo demasiado desfavorables, ya sea por los bajos ingresos o por las extensas jornadas de trabajo, el largo tiempo de desplazamiento entre la casa y el trabajo, y la exposición a abusos (como ocurre con frecuencia en el caso de las trabajadoras domésticas). En la Argentina se ha observado un retiro del mercado laboral de las mujeres cónyuges que tienen ocupaciones de muy bajos ingresos (unos 50 dólares mensuales), principalmente en el servicio doméstico, el comercio y los servicios sociales, a partir de la recepción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) para protección social (Bustos y Villafañe, 2011; Bustos, Giglio y Villafañe, 2012). En el Brasil, un estudio sobre el impacto del programa Bolsa Família en la autonomía de las mujeres y las relaciones de género parece reforzar esa hipótesis (Bartholo, Passos y Fontoura, 2017). A partir de una amplia revisión de la literatura y de los estudios cuantitativos y cualitativos sobre el tema, Bartholo, Passos y Fontoura (2017) observan, entre las participantes del programa, un leve aumento de la cantidad de horas dedicadas al trabajo no remunerado y un pequeño descenso del número de horas dedicadas al trabajo remunerado. Señalan, asimismo, que en todos los estudios cualitativos analizados en esa revisión se considera que esa tendencia no está relacionada con el tiempo exigido por el cumplimiento de las condicionalidades asociadas al programa, sino con que el hecho de poder contar con un ingreso regular, aunque sea de bajo monto, ofrece a

esas mujeres la posibilidad de disminuir jornadas de trabajo muy largas o incluso liberarse de trabajos considerados humillantes o degradantes. A su vez, Medeiros, Britto y Veras-Soares (2008), que encuentran que en el caso de Bolsa Família existe menor probabilidad de participación laboral de las mujeres destinatarias jefas de hogar (en comparación con el grupo similar de mujeres que no reciben la transferencia), argumentan que en estos casos el descenso en la participación laboral femenina puede verse de manera positiva, puesto que salen de ocupaciones precarias y mal remuneradas.

Por último, una tercera razón del impacto diferenciado sobre el trabajo remunerado según sexo, en el caso de los hogares biparentales, podría ser el hecho de que en el mercado de trabajo existen marcadas brechas de ingresos entre hombres y mujeres, por lo que los hogares prefieren aumentar las horas de trabajo remunerado mejor pagadas (las de los hombres) y disminuir las peor pagadas (las de las mujeres). Por ejemplo, Novella y otros (2012) analizan en el caso de Progresía de México cómo la oferta laboral se modifica según la diferencia de años de estudio entre madres y padres en el hogar y encuentran que el incremento del número de horas trabajadas por los padres está concentrado en hogares donde las madres tienen menos o igual años de estudio. Por lo tanto, Progresía incide en la oferta laboral de las parejas de la muestra, reduciendo en 2,5 puntos porcentuales la probabilidad de las madres de estar empleadas e incrementando la oferta laboral de los padres (traducido en un mayor número de horas).

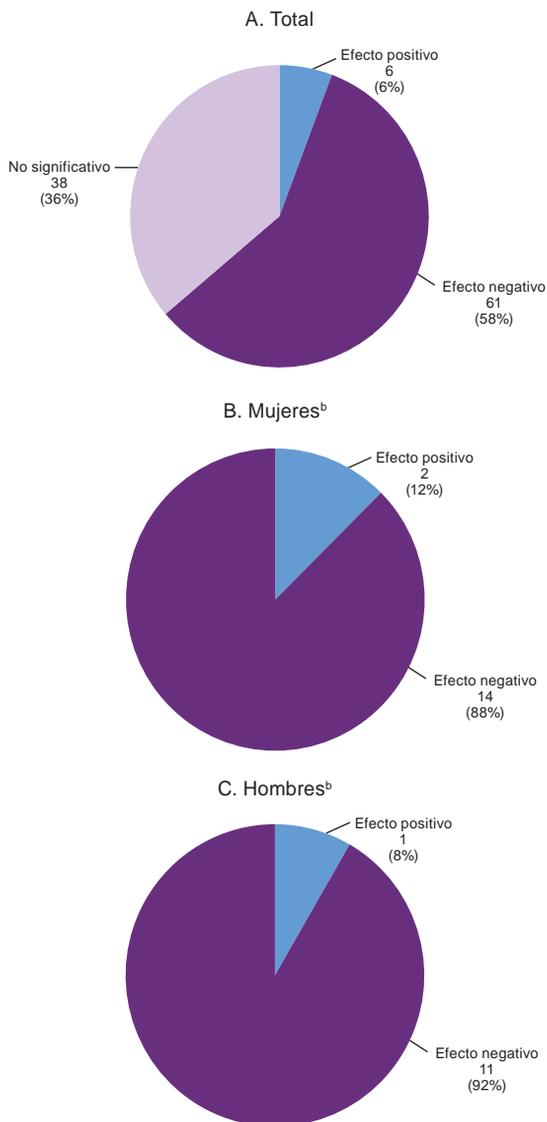
Las tres razones expuestas muestran cómo el impacto diferencial de los programas de transferencias condicionadas para hombres y mujeres está conectado con dinámicas sociales y económicas subyacentes más profundas que deben considerarse a la hora de diseñar e implementar los programas. En este sentido, además de diseñar los programas sociales tomando en cuenta la perspectiva de género y lograr cambios culturales y el fortalecimiento de los sistemas de cuidado, es necesario avanzar para tratar de eliminar la discriminación de género en el mercado laboral.

## **b) Formalización**

Las evaluaciones de impacto que miden el efecto de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión en el mercado laboral formal de los participantes en edad de trabajar son menos frecuentes que las que examinan el impacto sobre la ocupación y el trabajo infantil, y se han realizado en la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay. De las 87 evaluaciones revisadas, tan solo en 18 se analizan los efectos sobre la formalización laboral de los participantes y en ellas los resultados son preponderadamente negativos, tanto para las mujeres como para los hombres (véase el gráfico II.6).

Gráfico II.6

**América Latina y el Caribe (6 países): resultados de los efectos de corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la formalización laboral de los adultos en edad de trabajar que viven en hogares perceptores, total, mujeres y hombres<sup>a</sup>**  
(En números y porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los países son: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Uruguay. Los principales indicadores analizados son la tasa de empleo formal (informal), la probabilidad de empleo formal (informal) y las horas semanales trabajadas en el sector formal (informal). Tratándose de diferentes indicadores, relativos a diferentes programas y países, los efectos que se informan se refieren a un resumen de los estudios revisados, indicativo de efectos deseados (positivos) o no deseados (negativos) en relación con la inclusión laboral. Para conocer los efectos sobre indicadores específicos de los diferentes programas, véanse las evaluaciones de impacto informadas según país en el recuadro II.A1.1.

<sup>b</sup> Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

Si bien en unos pocos casos los efectos son mixtos o incluso positivos, en la mayoría de los estudios se encuentran efectos no deseados de los programas de transferencias condicionadas sobre la formalización laboral de los adultos en edad de trabajar. En la Argentina se observan efectos no deseados del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y la Asignación Universal por Hijo (AUH) sobre el empleo asalariado no registrado. En el caso del primer programa, Gasparini, Haimovich y Olivieri (2007) destacan que el diseño, destinado exclusivamente a desempleados, constituye un incentivo a la informalidad, dado que encontrar un trabajo formal conducía, *de facto*, a la exclusión del programa. Los datos indican que los destinatarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados pasaron a trabajos formales a tasas más bajas que los no participantes, por lo menos en un estado temprano de la implementación del programa<sup>11</sup>. A su vez, la AUH parece influir negativamente sobre la formalización de sus destinatarios, en particular los desempleados, los trabajadores por cuenta propia no registrados y los asalariados informales. Según Garganta y Gasparini (2012), este desincentivo es significativo tanto para los hombres como para las mujeres que tienen una condición laboral inicial de informalidad.

En el Brasil, los resultados de distintas evaluaciones del impacto de Bolsa Família sobre la informalidad ocupacional de sus destinatarios son heterogéneos. Ribas (2014) presenta evidencia de un incremento del 10% en la probabilidad de que los destinatarios lleven a cabo actividades emprendedoras y que a los efectos en el emprendimiento les siga una reducción significativa de la participación en el sector informal. A partir de allí se podría suponer que el programa ha dado una oportunidad financiera para que las personas desempleadas o subempleadas abran sus propios negocios. De Brauw y otros (2013 y 2015) muestran que el programa tiene distintos efectos dependiendo del área de residencia de los hogares destinatarios. Los autores informan de un cambio significativo en el número de horas de trabajo de las familias fuera del sector formal en las áreas urbanas, mientras que este tipo de cambio no se observa en las familias rurales. Sin embargo, Ribas y Soares (2011) constatan una significativa transición del sector formal al informal no solo en las áreas metropolitanas, sino también en las áreas rurales y más pobres, lo que se explica por la necesidad de los participantes de aprobar la verificación de ingresos y, de esta manera, no perder su elegibilidad para el programa. Barbosa y Corseuil (2013), por su parte, no encuentran efectos estadísticamente significativos del programa

---

<sup>11</sup> Para el panel 2004-2005, los autores encontraron que el 3,9% de los participantes se movieron del programa a un empleo formal (frente a un 5,7% en el grupo de control).

sobre la probabilidad de la elección de informalidad entre los destinatarios del programa que trabajan ni en la cantidad de horas que dedican al trabajo formal o informal.

En Colombia, Farné, Rodríguez y Ríos (2016) encuentran que debido a que la elegibilidad para el programa se pierde al aceptar un empleo formal, los participantes de Familias en Acción prefieren trabajar en la informalidad. A su vez, Barrientos y Villa (2013 y 2015) estiman el impacto en la formalidad por parte del programa Familias en Acción en las áreas urbanas. Los autores observan un efecto positivo y significativo en una mayor proporción de madres destinatarias que declaran tener acceso a un empleo formal (medido por el acceso a seguro de salud, utilizado como un indicador de formalidad). El impacto marginal del programa es de 3,2 puntos porcentuales en el incremento del trabajo formal, frente a las madres adultas no participantes. Esto se debe, según los autores, a que la disminución del trabajo infantil implica una reasignación del trabajo entre los miembros del hogar para compensar la pérdida de ingreso. Sin embargo, para las mujeres que conforman hogares con dos adultos y niños menores de 6 años los efectos son negativos, pero no es posible identificar los canales específicos mediante los cuales estos efectos operan.

En el Ecuador, González-Rozada y Llerena (2011) encuentran que el Bono de Desarrollo Humano incrementa la probabilidad de que las madres desempleadas se vinculen a un trabajo informal o transiten de la formalidad a la informalidad, en comparación con las madres que no reciben dicho bono. En México, Bosch, Stampini y Bedoya (2012) no detectan una clara asociación del programa Oportunidades con el nivel de participación de la fuerza laboral y la formalidad.

En el Uruguay, las evaluaciones del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) (Amarante y otros, 2008, 2009 y 2011; Amarante y Vigorito, 2012) dan cuenta de un efecto negativo sobre la probabilidad de ser ocupado formal de aproximadamente 6 puntos porcentuales, una reducción del ingreso proveniente del trabajo formal de entre el 20% y el 25% en los hogares destinatarios registrados en la primera encuesta de seguimiento, y cambios negativos en los niveles de cotización a la seguridad social, que son más marcados en el caso de los hombres jóvenes residentes en el interior del país. Bérigolo y otros (2014) también muestran un impacto potencialmente negativo del programa de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad sobre la formalización de sus destinatarios, especialmente de las mujeres. La evaluación apunta a que esto se debe al diseño del programa, en el que el Banco de Previsión Social (BPS)—que gestiona las asignaciones

tanto contributivas como no contributivas— realiza una reevaluación frecuente (cada dos meses) de los ingresos formales de los usuarios para definir si continúan siendo elegibles para recibir los beneficios del pilar no contributivo. El hecho de que los hogares que superen el umbral sean suspendidos durante seis meses del programa se convierte en un fuerte incentivo para no declarar un aumento de ingreso y permanecer en la informalidad o informalidad parcial.

A la luz de estos resultados, es importante destacar que, para evitar los posibles desincentivos a la formalización laboral, hay que cuidar el diseño y la forma de operar de los programas, y que estos deberían proveer los incentivos correctos (CEPAL, 2017a). Para este fin, es fundamental que no se adopten reglas que excluyan de los programas de transferencias condicionadas a las familias en las que alguno de los miembros consiga un trabajo formal. La inserción laboral formal en el caso de los trabajadores con las características de la población destinataria de estos programas suele ser inestable y de corta duración, y estar asociada a bajos ingresos, por lo que no siempre conduce a superar la pobreza. En este sentido, destaca la experiencia del subsistema Seguridades y Oportunidades de Chile, que, con el Bono al Trabajo de la Mujer, premia la consecución de un trabajo formal por parte de trabajadoras que tienen entre 25 y 60 años, en vez de castigarlas mediante la expulsión del programa (CEPAL, 2017a).

## C. Efectos sobre el trabajo infantil

Los programas de transferencias condicionadas se consideran un instrumento importante para combatir la infantilización de la pobreza y reducir las desigualdades durante las primeras etapas del ciclo de vida, que, de lo contrario, se reproducen y profundizan en etapas posteriores. En particular, se reconoce que son un dispositivo importante para erradicar el trabajo infantil (véase el recuadro II.4), si bien no son muchos los programas en los que se incorpora explícitamente este objetivo<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Dos ejemplos de programas que incluyen objetivos de este tipo son: el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) del Brasil, cuyo objetivo es sacar de la situación de trabajo a todos los menores de 16 años, y el programa Abrazo del Paraguay, que está dirigido a niños de hasta 14 años que están en situación de calle o trabajan en la vía pública, y busca contribuir a garantizar sus derechos a la salud, la educación y la protección social. En otros programas, el trabajo infantil ha sido tomado en cuenta de manera implícita, utilizando las transferencias monetarias para cubrir el costo de oportunidad —además del costo directo— que implica para las familias que viven en condición de pobreza enviar a los niños a la escuela en lugar de obligarlos a trabajar (Cecchini y Madariaga, 2011).

**Recuadro II.4****Prevención y erradicación del trabajo infantil en América Latina y el Caribe**

A partir de mediados de los años noventa, en América Latina y el Caribe se observa un importante esfuerzo de prevención y erradicación del trabajo infantil, a través de diversas políticas y estrategias innovadoras, con el apoyo significativo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de otros organismos y programas de las Naciones Unidas. La experiencia regional indica que la prevención y erradicación del trabajo infantil exige, en primer lugar, considerar que este constituye una grave violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes, tal como se define en los convenios de la OIT, que impide el goce de otros derechos consignados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

La disminución del trabajo infantil en décadas recientes se puede atribuir a los avances legislativos, particularmente a la ratificación del Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138) y del Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182) de la OIT y a la adecuación de las normativas nacionales para reflejar los compromisos asumidos en virtud de estos convenios (CEPAL, 2017). El Convenio núm. 138 de 1973 establece la necesidad de que los países definan una edad mínima para la admisión al trabajo que, en ningún caso, deberá ser inferior a la edad en que cese la escolaridad obligatoria o, en todo caso, a los 15 años, aunque se considera la posibilidad de que un Estado miembro “cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados” pueda, previa consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores interesadas, especificar inicialmente una edad mínima de 14 años. Asimismo, el Convenio núm. 182 de 1999 define como peores formas de trabajo infantil todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud (como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso de niños para utilizarlos en conflictos armados), las actividades ilícitas (como el tráfico de drogas), la explotación sexual y el trabajo en actividades peligrosas, insalubres y degradantes. En América Latina, dos países (Argentina y Brasil) fijaron la edad mínima para la admisión al trabajo en 16 años, seis países optaron por los 15 años (Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Uruguay) y el resto de los países se ha acogido a la excepción del Convenio núm. 138.

La prevención y erradicación del trabajo infantil exige, además, una estrategia integrada e intersectorial de políticas públicas en diversos ámbitos y una participación activa de la sociedad civil, en la que adquiere un papel muy relevante la labor de los Ministerios de Desarrollo Social, además de otras instancias gubernamentales, como los ministerios o las secretarías responsables de las áreas de educación, trabajo, salud, derechos humanos, derechos de las mujeres e igualdad de género, igualdad racial o defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Entre los elementos centrales de esa estrategia se encuentran el fortalecimiento de la legislación y la inspección laboral; la oferta de una educación de calidad; la formulación de políticas y programas dirigidos a la superación de la pobreza y a la reducción de la vulnerabilidad de las familias, que permitan mejorar sus ingresos y el acceso a los servicios fundamentales, como los de salud y educación, y la mejora de la información y los instrumentos de identificación de las personas más vulnerables al trabajo infantil (OIT/CEPAL, 2018; CEPAL, 2016 y 2017; Abramo, 2015). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incorpora este tema en la meta 8.7, que define la necesidad de adoptar medidas inmediatas y eficaces para eliminar las peores formas de trabajo infantil y, a más tardar en 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas. Si bien las últimas mediciones globales (OIT, 2017) indican que se ha logrado reducir significativamente el trabajo infantil a nivel mundial, también evidencian que, a 2016, ni el mundo ni América Latina y el Caribe habían logrado la meta de eliminar las peores formas de trabajo infantil. Eso significa que hay que intensificar los esfuerzos para alcanzar esta y otras metas relacionadas con la erradicación del trabajo infantil.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de L. Abramo, *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, 2017; 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/CDS.1/3), Santiago, 2016; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Estimates of Child Labour: Results and Trends 2012-2016*, Ginebra, 2017; OIT/CEPAL, *Modelo de identificación del riesgo de trabajo infantil: etodología para diseñar estrategias preventivas a nivel local*, Lima, 2018.

La reducción del trabajo infantil entre los niños, niñas y adolescentes de los hogares que participan en los programas de transferencias condicionadas se puede lograr mediante dos canales: i) el efecto ingreso, que reduce la probabilidad de que las familias dependan del trabajo de los niños, niñas y adolescentes (para lo cual la transferencia debe percibirse como permanente y debe ser de un monto lo suficientemente alto), y ii) las condicionalidades, que concientizan a los padres sobre la importancia de la educación, y, gracias a la asistencia regular a la escuela, disminuyen el tiempo del que disponen los niños, niñas y adolescentes para participar en el mercado laboral (Fiszbein y Schady, 2009; Edmonds y Schady, 2012).

Aunque los resultados de las evaluaciones de impacto varían de un país a otro, la revisión de 43 estudios sobre 19 programas en 11 países muestra que los programas de transferencias condicionadas han logrado tener el efecto deseable de desincentivar el trabajo infantil. Como se puede observar en el gráfico II.7, si bien para la mayoría de los indicadores no se encuentran resultados estadísticamente significativos de los programas sobre el trabajo infantil, en los casos estadísticamente significativos se registran sobre todo efectos de reducción del trabajo de niñas y niños. Por lo general, se observa que los niños experimentan una fuerte reducción en las actividades remuneradas, mientras que las niñas registran un descenso en las actividades domésticas no remuneradas (como limpiar, cocinar, coser o cuidar a un miembro del hogar). Los efectos mixtos (un 3% del total) apuntan a que educación y trabajo infantil no son necesariamente sustitutos, y a que, en algunos casos, los programas promueven la asistencia escolar, pero no evitan que los menores combinen el tiempo dedicado a la escuela con el que dedican al trabajo.

**Gráfico II.7**  
**América Latina y el Caribe (11 países): resultados de los efectos de corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre el trabajo infantil en hogares perceptores, total, mujeres y hombres<sup>a</sup>**  
*(En números y porcentajes)*

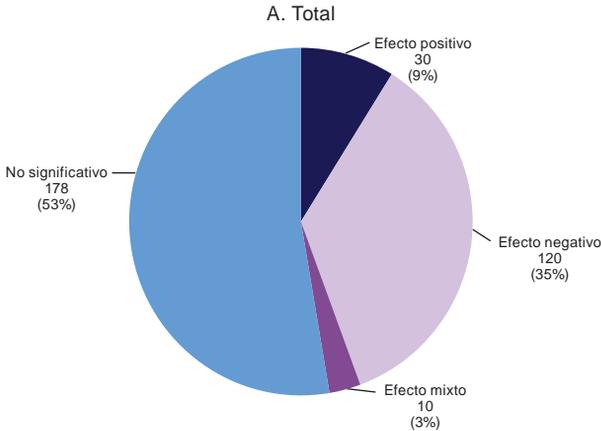
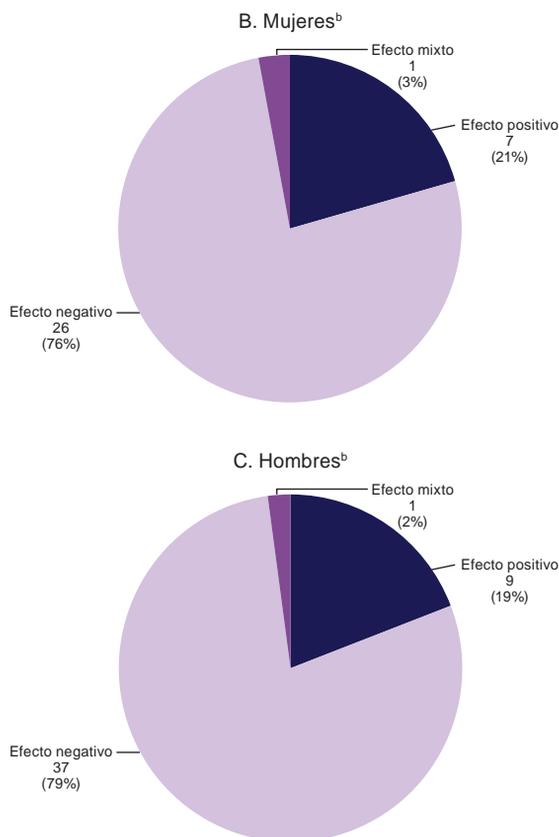


Gráfico II.7 (conclusión)



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Un efecto negativo sobre los indicadores implica que el programa disminuye el trabajo infantil, lo que es deseable. Los efectos se consideran mixtos en casos de indicadores que miden el aumento simultáneo del tiempo dedicado al estudio y al trabajo. Los países son: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Los principales indicadores analizados son la tasa de participación laboral infantil, la probabilidad de trabajo infantil y las horas de trabajo infantil (remunerado, doméstico y en negocios familiares). Tratándose de diferentes indicadores, relativos a diferentes programas y países, los efectos que se informan se refieren a un resumen de los estudios revisados, indicativo de efectos deseados (negativos) o no deseados (positivos) en relación con el trabajo infantil. Para conocer los efectos sobre indicadores específicos de los diferentes programas, véanse las evaluaciones de impacto informadas según país en el recuadro II.A1.1.

<sup>b</sup> Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

Estos resultados coinciden con la revisión realizada por De Hoop y Rosati (2014), que incluye 23 evaluaciones de programas en América Latina y el Caribe y muestra que los programas de transferencias condicionadas disminuyen la participación en el trabajo infantil, así como las horas trabajadas, tanto en actividades remuneradas como no remuneradas. De Hoop y Rosati (2014) encuentran diferencias por sexo y descubren que los niños tienden a reducir su participación en actividades económicas, mientras que

en el caso de las niñas desciende la participación en las tareas domésticas. Concluyen que los programas de transferencias condicionadas son un instrumento de política que logra mejorar el bienestar de los niños, niñas y adolescentes y que su impacto dependerá, en parte, de su integración con otras intervenciones (como la provisión de salud, educación o actividades antes o después del horario escolar)<sup>13</sup>.

En la Argentina, Jiménez y Jiménez (2015) encuentran que la AUH disminuyó la deserción escolar y el trabajo infantil entre los adolescentes de 14 a 17 años, sobre todo entre los jóvenes de 16 y 17 años (una reducción de 9 puntos porcentuales), cuya actividad laboral está permitida legalmente. En el Brasil, tanto Pianto y Soares (2004) como Yap, Sedlacek y Orazem (2009) advierten que el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) cumple con su objetivo al incrementar la escolaridad y reducir en forma sustancial el trabajo infantil. Chitolina, Foguel y Menezes-Filho (2013 y 2016) concluyen que el Beneficio Variable Joven (Benefício Variável Jovem), componente de Bolsa Família, cumplió con el propósito de incrementar la asistencia escolar. No obstante, los adolescentes de entre 15 y 16 años pertenecientes al 20% de los hogares más pobres no abandonaron sus trabajos e incrementaron sus probabilidades de realizar las dos actividades al mismo tiempo. Asimismo, como efecto de Bolsa Escola, que estuvo vigente entre 2001 y 2003, se estima que, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, disminuyó la probabilidad del trabajo infantil de las niñas de 6 a 15 años (Ferro, Kassouf y Levison, 2010; Ferro y Nicolella, 2007). No obstante, algunas evaluaciones del programa Bolsa Escola muestran que las transferencias no lograban compensar completamente a las familias por los ingresos generados a partir del trabajo infantil (Ferro y Nicolella, 2007; Cardoso y Souza, 2004), dado que la contribución al ingreso familiar de los niños trabajadores de entre 5 y 14 años representa más del 40% del ingreso del hogar para el 17% de los hogares rurales. Según Cardoso y Souza (2004), Bolsa Escola incrementaba la asistencia escolar de niños y niñas de entre 10 y 15 años, pero no los desvinculaba del mercado laboral. De esta manera, lo que el programa hacía era crear una redistribución del tiempo del adolescente entre trabajo y escuela.

En el caso de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008) da cuenta de que Familias en Acción ha llevado a una disminución significativa en las tasas de participación laboral de niñas y adolescentes de 10 a 17 años (con una reducción del 36% en áreas rurales y del 29% en áreas urbanas) y de niños y adolescentes en la misma franja etaria (con un descenso del 19% en zonas rurales<sup>14</sup>). A su vez, Ospina (2010) halla que los hogares

---

<sup>13</sup> Además, los autores encuentran que los programas de transferencias condicionadas amortiguan el efecto de las crisis económicas, que, cuando se presentan, pueden llevar a los hogares a utilizar el trabajo infantil como un mecanismo de respuesta.

<sup>14</sup> En el caso de los niños y adolescentes de entre 10 y 17 años en zonas urbanas, en DNP (2008) se señala un incremento del 1,7%, pero este resultado no es estadísticamente significativo.

rurales en Colombia no retiran a los niños, niñas y adolescentes de entre 7 y 17 años de la escuela con el fin de hacerlos trabajar para enfrentar situaciones de crisis (desempleo de los padres, enfermedad de un miembro del hogar, pérdida de la cosecha y otras), pero que el trabajo infantil se lleva a cabo mediante la reducción del tiempo de descanso o diversión. Attanasio y otros (2006 y 2010) no encuentran que Familias en Acción haya tenido un impacto significativo en el trabajo remunerado de los niños y niñas participantes de entre 10 y 13 años y de los adolescentes de 14 a 17 años en las zonas rurales, mientras que el trabajo doméstico no remunerado se redujo entre 10 y 13 puntos porcentuales en las zonas urbanas. Canavire-Bacarreza y Ospina (2015) muestran que Familias en Acción está alcanzando su objetivo de reducir el trabajo infantil e incrementar la asistencia escolar; no obstante, las niñas aumentan el tiempo destinado al trabajo doméstico no remunerado. Barrera-Osorio y otros (2008), por su parte, analizaron si el programa de Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar, llevado a cabo en Bogotá entre 2005 y 2012, tuvo algún efecto sobre el trabajo infantil, y descubrieron que, dentro de la misma familia, un estudiante de 11<sup>o</sup> grado (nivel en el cual muchos transitan de la escuela al trabajo) seleccionado para el programa tiene 2 puntos porcentuales más de probabilidad de asistir al colegio y trabajar una hora menos que un hermano que no haya sido seleccionado<sup>15</sup>.

En el Ecuador, Edmonds y Schady (2012) muestran que el Bono de Desarrollo Humano causa mayores efectos de reducción en el trabajo infantil, especialmente entre los niños y adolescentes de ambos sexos de entre 11 y 16 años, tanto en las actividades económicas remuneradas como en las no remuneradas. En Honduras, Glewwe y Olinto (2004) no hallaron efectos significativos del Programa de Asignación Familiar (PRAF) sobre el trabajo infantil.

En México, Skoufias y Parker (2001) identificaron un descenso de la incidencia del trabajo infantil entre niños, niñas y adolescentes usuarios de Progreso y una mayor probabilidad de que pasaran más tiempo en la escuela. En particular, se redujo el tiempo que las niñas destinaban a labores domésticas no remuneradas. Aunque se aprecian reducciones tanto en su participación laboral como en actividades domésticas no remuneradas, no hay indicios de que el programa reduzca el tiempo que los niños dedican a realizar actividades agrícolas, tales como el trabajo de la tierra y la cría de animales. En consecuencia, al considerar una visión más amplia de trabajo se observa que un número considerable de niños destinatarios continúan combinando trabajo y escuela. Los autores también observaron que el tiempo promedio dedicado a trabajar se incrementa con la edad de los niños, lo que se suma a que en edades tempranas la participación laboral por lo general

---

<sup>15</sup> Este programa se asignó en forma aleatoria y los niños se seleccionaron de manera individual y no familiar, por lo que en una misma familia podía haber niños participantes y no participantes. Además, las transferencias se efectuaron directamente a los estudiantes y no a los padres.

se concentra en trabajos no asalariados (principalmente por cuenta propia o como familiares no remunerados). El porcentaje de niños y adolescentes en trabajos remunerados comienza a exceder el porcentaje de niños y adolescentes en otro tipo de trabajos a partir de los 14 años y, a los 16 años, la mayoría de los adolescentes afirman estar trabajando y percibiendo un salario por su trabajo. De manera similar, en Nicaragua, Maluccio y Flores (2005) estimaron que, como resultado de la Red de Protección Social, la proporción de niños de 7 a 13 años que trabajaban cayó aproximadamente 6 puntos porcentuales entre 2000 y 2002. Además, la fracción de niños que solo estudiaban (frente a los que estudiaban y trabajaban, solo trabajaban o ninguno de los dos) aumentó en forma significativa (del 59% al 84%) como resultado de la Red de Protección Social. Dammert y otros (2017) constatan, también para este programa, una reducción del trabajo infantil en las zonas rurales, especialmente para los niños y adolescentes (hombres) y en hogares de ingresos más bajos.

En el Paraguay solo es posible identificar un impacto significativo en la reducción del trabajo infantil por parte del programa Tekoporâ para el grupo de niños de entre 4 y 9 años, mientras que se constata que los niños y las niñas de entre 9 y 14 años combinan trabajo y escolaridad, en lugar de abandonar por completo la primera de estas actividades. Al observar los resultados del grupo de comparación, no obstante, es posible afirmar que sin la participación en el programa Tekoporâ, la incidencia del trabajo infantil entre niños y niñas usuarios hubiese sido mayor. Además, se valora el efecto positivo del programa en la asistencia escolar de aquellos grupos en los que es más probable la deserción escolar (Veras, Perez e Issamu, 2008). En un estudio de impacto del programa Juntos del Perú, realizado cinco años después de su inicio, Perova y Vakis (2012) observan una disminución del trabajo infantil y un incremento de la asistencia escolar en el caso de los niños, niñas y adolescentes de 6 a 14 años. Por último, en el Uruguay, Amarante y otros (2008 y 2009) encontraron que la participación en el PANES no ocasionó una disminución significativa del trabajo infantil para los niños, las niñas y los adolescentes de entre 6 y 17 años.

En resumen, se puede afirmar que, por sus demostrados efectos, los programas de transferencias condicionadas constituyen una pieza importante de las estrategias nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, junto con otros instrumentos, como la legislación y fiscalización laboral, y el aumento de la cobertura educativa, ya que permiten contribuir a eliminar esta grave vulneración de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, que genera efectos negativos profundos y perdurables a lo largo de la vida (CEPAL, 2016d y 2017a).

Tras esta panorámica de los efectos a largo y corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral y el trabajo infantil, a continuación se discute cómo, en la “segunda etapa” de los

programas de transferencias monetarias para la superación de la pobreza, están adquiriendo mayor importancia las acciones complementarias de inclusión laboral y productiva de los jóvenes y adultos en edad de trabajar, así como las acciones de acompañamiento familiar, que, en conjunto, forman parte de las nuevas “estrategias de salida” de estos programas.

#### **D. De las reglas a las estrategias de salida**

En la literatura reciente sobre programas de superación de la pobreza, es común encontrarse con el concepto de “graduación” (Tassara, 2016; Veras y Orton, 2017), que se refiere a la salida de las familias participantes de dichos programas una vez que logran generar ingresos suficientes de manera autónoma. Particularmente conocido es el modelo de graduación de la extrema pobreza de BRAC —una organización no gubernamental (ONG) internacional que comenzó sus operaciones en Bangladesh—, que consiste en una serie de intervenciones para el mejoramiento del bienestar (entre las que se incluyen transferencias monetarias, capacitación y acompañamiento de los participantes)<sup>16</sup>.

En lugar de “graduación”, aquí se prefiere utilizar el término “estrategia de salida” de los programas, ya que es sabido que la pobreza es una situación dinámica, en la que se puede entrar y salir, mientras que el término “graduación” hace pensar en el logro de una condición permanente, como en el caso de la obtención de un título académico. Si una persona se gradúa de la escuela o la universidad, obtiene un título y, a menos que lo haya obtenido ilegalmente, lo va a mantener a futuro, mientras que al “graduarse” de la pobreza no es posible garantizar que no se regrese a esa situación. De hecho, la generación de ingresos autónomos debe ser sostenible en el tiempo e ir acompañada del acceso a los servicios sociales y a la protección social. De lo contrario, las familias que salen de los programas regresarán rápidamente a la condición de pobreza.

Si bien no todos los programas de transferencias condicionadas cuentan con estrategias de salida, sí cuentan con reglas de salida, en las que se detalla el modo en que las familias destinatarias dejarán de recibir las prestaciones. Esto puede ocurrir en distintas situaciones: por ejemplo, cuando sus integrantes pierden las condiciones de elegibilidad (como cuando los hijos superan las edades definidas para participar), cuando no cumplen de manera reiterada las condicionalidades, cuando han alcanzado el número máximo de años de permanencia establecido por el programa, cuando proveen información falsa o cuando superan el umbral de ingresos o puntaje relativo a las condiciones de vida establecido (véase el cuadro II.A1.2) (Cecchini y Madariaga, 2011). Para

<sup>16</sup> En la actualidad, el enfoque de graduación es promovido por el Banco Mundial mediante su Partnership for Economic Inclusion (Arévalo, Kaffenberger y de Montesquiou, 2018). Véase la guía técnica sobre enfoque de graduación preparada por De Montesquiou, Sheldon y Hashemi (2018).

averiguar si las familias han superado un determinado nivel de ingresos o de condiciones de vida, alrededor de un tercio de los programas de la región han implementado procesos de “recertificación”, esto es, de reevaluación periódica del estado de pobreza de los hogares participantes, para lo que se necesita contar con registros administrativos dinámicos sobre los participantes. La recertificación puede ocurrir de dos formas: i) mediante la administración del programa, que realiza periódicamente procesos de revisión de la información de los participantes (por ejemplo, por medio de barridos censales de las comunidades), o ii) mediante los mismos participantes, que notifican a los oficiales del programa sobre los cambios en su elegibilidad (condiciones de vida, nacimiento o muerte de un miembro del hogar). La frecuencia de la recertificación varía de un país a otro. Por ejemplo, en Bolsa Familia del Brasil ocurre cada dos años y en Prospera de México, cada ocho años. Si las familias no logran superar el umbral de pobreza, se actualiza su condición de destinatarias<sup>17</sup>.

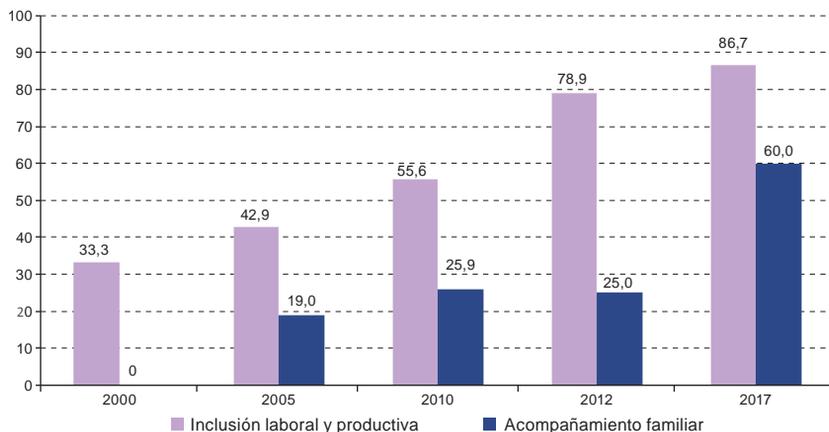
Las “estrategias de salida” difieren de las simples reglas de salida de los programas de transferencias condicionadas, ya que las primeras se basan en intervenciones dirigidas a promover la salida de las familias de la condición de pobreza a través de una mayor capacidad de generación de ingresos (Paes-Sousa, Regalia y Stampini, 2013), mientras que las segundas implican una variedad de situaciones ya discutidas. Las estrategias de salida adoptadas por los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe —a veces llamadas mecanismos de transición— cuentan con dos pilares clave: i) el acompañamiento familiar y ii) el acceso a programas de inclusión laboral y productiva. Según se puede apreciar en el cuadro II.A1.2, en lo que respecta a los programas de transferencias condicionadas de la región, 18 de 30 (el 60%) incluyen acciones de acompañamiento familiar y 26 de 30 (el 86,7%) incluyen o se complementan con acciones encaminadas a la inclusión laboral y productiva, con una tendencia al alza en el período 2000-2017 (véase el gráfico II.8).

En la lógica de los esfuerzos de acompañamiento familiar se debería considerar que las vulnerabilidades sociales no resultan solo de la falta de ingresos, sino también de múltiples formas de exclusión social a las que son sometidas las personas, familias y comunidades que se encuentran en una situación de pobreza, tales como las dificultades de acceso a servicios sociales o a la información, que se vinculan con los distintos ejes de la matriz de desigualdad social (a las desigualdades socioeconómicas se suman también las desigualdades de género, raciales y étnicas, territoriales y derivadas de la edad) (CEPAL, 2016a).

---

<sup>17</sup> Cabe destacar que en Colombia y México se adopta un puntaje diferencial para la entrada y salida del programa, es decir, los participantes dejan el programa si su nivel socioeconómico aproximado supera un umbral que es más alto que el establecido para ingresar al programa (Medellín y otros, 2015).

**Gráfico II.8**  
**América Latina y el Caribe (20 países): programas de transferencias condicionadas con componentes de acompañamiento familiar e inclusión laboral y productiva, 2000-2017**  
 (En porcentajes)



**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/bdptc/>; C. Tassara (ed.), "Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿graduarse de los PTC o salir de la pobreza?", *Investigación y Desarrollo*, vol. 24, N° 1, Barranquilla, Universidad del Norte, 2016.

Chile Solidario, hoy convertido en el programa Ingreso Ético Familiar, constituye una experiencia pionera en la región y fue un instrumento con el que se buscó superar la fragmentación de la institucionalidad social y lograr una acción intersectorial coordinada con el objetivo de promover la conexión de las familias con la variedad de prestaciones y servicios ofrecidos por el Estado. Esta conexión se efectuaba mediante el acompañamiento familiar por parte de trabajadores sociales ("apoyo psicosocial") en el marco del programa Puente (Cecchini y Martínez, 2011). El acompañamiento familiar contó con un buen nivel de aprobación por parte de las familias, que lo veían como un acercamiento de un Estado que hasta entonces percibían como poco interesado en ellos y poco adecuado a su realidad (Larrañaga y Contreras, 2015; Nun y Trucco, 2008). No obstante, se ha observado que los efectos positivos alcanzados por quienes cumplían exitosamente el período de acompañamiento coincidían con que se trataba de familias que se encontraban en una mejor situación al comienzo de la intervención, mientras que las familias más vulnerables a menudo no lograban cumplir o abandonaban el programa antes de la finalización del período de acompañamiento (Nun y Trucco, 2008).

Países como Colombia y Costa Rica se han inspirado en la experiencia chilena en materia de acompañamiento familiar. En Colombia, mediante la estrategia Red Unidos se busca proveer una intervención integral y

coordinada, brindando acompañamiento permanente a las familias en situación de pobreza extrema y desplazamiento, y facilitando el acceso a la oferta de servicios sociales estatales para la consecución de 45 logros básicos incluidos en nueve dimensiones de desarrollo humano (ingresos y trabajo, habitabilidad, bancarización y ahorro, nutrición, dinámica familiar, salud, identificación, acceso a la justicia y educación). En Costa Rica, el programa Puente al Desarrollo es un mecanismo de articulación de programas y acciones que buscan garantizar el acceso a la oferta de bienes y servicios públicos, y brindar oportunidades de independencia económica a las familias que se encuentran en situación de pobreza; los trabajadores sociales (“cogestores”) se encargan de dar seguimiento y monitoreo al avance de las familias.

A su vez, mediante el acceso de los adultos en edad de trabajar a programas de inclusión laboral y productiva, en varios países se busca fomentar una salida de la pobreza que sea sostenida en el tiempo. A dos décadas de la implementación de los primeros programas de transferencias condicionadas, se ha hecho evidente la falta de mecanismos para fomentar la inclusión laboral y la generación autónoma de ingresos tanto de los jóvenes recién egresados de los programas como de los adultos en edad de trabajar que integran las familias receptoras de las transferencias. Es así como actualmente una preocupación común en los países la región es combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida a corto plazo y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas a largo plazo, con programas tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos actuales y futuras de sus destinatarios. Esto ha contribuido al gran crecimiento de los programas de inclusión laboral y productiva en la región (véase el capítulo III).

Las intervenciones orientadas a mejorar la inclusión laboral y productiva de los participantes de los programas de transferencias condicionadas pueden ser de dos tipos: i) directas, o sea, llevadas a cabo por las propias instituciones que ejecutan los programas (Ministerios de Desarrollo Social u otras autoridades sociales), o ii) complementarias, facilitando el acceso a programas interinstitucionales o llevados a cabo por otras instituciones del Estado (como los Ministerios de Trabajo)<sup>18</sup>. El programa Ingreso Ético Familiar de Chile, por ejemplo, busca favorecer el acceso de los usuarios a programas sociolaborales que consisten en: i) sesiones de habilitación orientadas a superar las barreras de entrada que enfrentan las personas destinatarias al querer ingresar al mercado laboral; ii) sesiones de apresto orientadas a la generación de competencias blandas; iii) reforzamiento y creación de competencias técnicas a través de sesiones de capacitación, y

---

<sup>18</sup> El programa Prospera de México, por ejemplo, tiene una serie de acuerdos y convenios con otras instituciones del Estado que permiten a sus destinatarios tener acceso prioritario a programas de capacitación laboral y programas productivos.

iv) intermediación laboral que acerque la oferta y la demanda de trabajo (Cecchini, Robles y Vargas, 2012). En el Paraguay, el programa Tenonderã provee asistencia financiera para emprendimientos productivos, priorizando a las familias que se encuentran en las últimas etapas del programa Tekoporã. En el Perú, el programa productivo Vamos a Crecer (llamado Haku Wiñay en la sierra y Noa Jayatai en la selva), vinculado al programa Juntos, está orientado a los hogares rurales en situación de pobreza y extrema pobreza con niños, niñas, adolescentes de hasta 19 años y gestantes. En la República Dominicana, mediante el programa Progresando con Solidaridad se instalan Centros de Capacitación y Producción Progresando (CCPP) y Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC) en donde se ofrece acceso y capacitación en tecnologías de la información. A su vez, a los destinatarios del programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)) de Trinidad y Tabago se les ofrece acceso a programas de capacitación técnica y profesional, microemprendimiento y planificación financiera. Además, los usuarios elegibles deben registrarse en las agencias de empleo.

Pese a la existencia de todas estas acciones, la implementación de estrategias sostenibles de salida constituye un gran desafío para los programas de transferencias condicionadas porque no es simple evaluar de manera precisa cómo y cuándo los participantes que están logrando generar suficientes ingresos laborales autónomos pueden salir de los programas sin volver a caer en la pobreza. Uno de los principales retos es establecer una estrategia de salida apropiada que no interrumpa arbitrariamente el apoyo a las familias participantes, especialmente cuando aún tienen niños en edad escolar, ni aumente los costos administrativos debido a las excesivas reevaluaciones (Stachowski, 2011). En Chile Solidario, por ejemplo, la participación en el programa estaba regulada por un mecanismo de transición que incluía una disminución progresiva de las visitas de los apoyos familiares y las transferencias monetarias, y la prolongación de algunas prestaciones más allá del tiempo que duraba el acompañamiento familiar (Cecchini y Madariaga, 2011).

También es importante recalcar que la eventual salida de un programa no tiene que significar de ninguna manera la salida de los sistemas de protección social. Este es un punto clave, porque en muchos casos los programas de transferencias condicionadas han representado una verdadera puerta de entrada a la protección social al permitir a millones de familias que viven en condición de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad recibir transferencias monetarias del Estado para satisfacer sus necesidades básicas. Desde un enfoque de derechos, es necesario asegurar que las familias que salgan de esos programas sigan incluyéndose en otros programas contributivos o no contributivos de protección social para evitar volver a un “vacío” de protección (Cecchini y Martínez, 2011; Huda, 2012).

Por último, cabe destacar que, si bien los programas de transferencias condicionadas pueden tener efectos positivos sobre la satisfacción de las necesidades básicas, el fortalecimiento de las capacidades humanas y el mejoramiento de la inclusión laboral de las personas que viven en condición de pobreza, así como sobre la reducción del trabajo infantil, no tienen la capacidad de incidir en las dimensiones estructurales y en las dinámicas de los mercados laborales —ni es ese su objetivo—. Los bajos niveles de inclusión laboral y productiva derivan de la dinámica económica y de un estilo de desarrollo concentrador, excluyente y precarizador, que no genera suficiente empleo y que muchas veces no cumple con los requisitos del trabajo decente.

Cabe entonces llamar la atención sobre la necesidad de estrechar los vínculos entre política social y política económica y productiva, tanto a nivel nacional como de los diferentes territorios, y de repensar el estilo de desarrollo para que se logre una efectiva doble inclusión (social y laboral). Para erradicar la pobreza en los países de la región, es necesario tanto lograr un crecimiento económico inclusivo, con creación de trabajo decente, como implementar políticas públicas redistributivas, entre las que se incluyen la universalización del acceso a los servicios sociales (como salud y educación), así como a la vivienda y la infraestructura básica, y el fortalecimiento de sistemas integrales de protección social. Los programas de transferencias condicionadas son una pieza importante de las políticas públicas de superación de la pobreza, pero no se puede pretender que ese gran objetivo se logre solo mediante este instrumento.

## **E. Conclusiones**

A partir de la revisión de los estudios disponibles acerca de los efectos a corto y largo plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral de los miembros en edad de trabajar de las familias que participan en dichos programas, así como sobre el trabajo infantil, es posible formular las siguientes reflexiones:

- a) Como se afirma en el capítulo I, no se debe pedir a los programas de transferencias condicionadas más de lo que estos pueden ofrecer. Los objetivos centrales para los cuales han sido diseñados e implementados son sustentar el consumo de las familias en situación de pobreza o extrema pobreza y contribuir al desarrollo de las capacidades de sus miembros, en especial de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- b) La inclusión laboral y productiva de las personas en situación de pobreza, sin duda un objetivo muy importante para superar dicha condición y lograr la autonomía económica, depende de la dinámica de la estructura productiva y, en especial, de los mercados

de trabajo locales, que suelen ser el ámbito principal de inserción económica de este contingente de la población. En general, esos mercados de trabajo se caracterizan por ofrecer escasas opciones y oportunidades laborales y productivas, y difieren de manera significativa en función de si su ámbito es el rural o el urbano, y según el país en que se localizan y las distintas coyunturas que se presentan a lo largo del período analizado.

- c) Para contribuir efectivamente a la superación de la pobreza, los programas de transferencias condicionadas deben estar articulados con otros programas y estrategias dirigidos a la creación de oportunidades productivas y laborales en el ámbito rural y el urbano (como las estrategias de desarrollo productivo, la formalización laboral o la mejora de las condiciones de trabajo), es decir, con políticas orientadas a aumentar la generación de empleo y mejorar su calidad.
- d) El impacto de los programas de transferencias condicionadas en términos de inclusión laboral o aumento de los ingresos laborales tiende a ser mixto, a causa de las condiciones estructurales y de aspectos relacionados con su diseño y gestión, ya que, si bien tienen elementos comunes, también presentan diferencias. En particular, se observan efectos diferenciados entre hombres y mujeres. En general, los efectos son más positivos en el caso de los hombres, pero también se registran algunos ejemplos en que han sido iguales o incluso superiores en el caso de las mujeres.
- e) En el caso de las mujeres, el impacto de los programas de transferencias condicionadas en la ampliación de sus oportunidades de inserción laboral (sobre todo en empleos formales) depende significativamente de la disponibilidad de servicios y sistemas de cuidado, imprescindibles para disminuir la elevada carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que soportan, especialmente aquellas que forman parte de familias de menos recursos (CEPAL, 2017b).
- f) A pesar de las limitaciones apuntadas por los estudios en lo que se refiere al impacto de los programas de transferencias condicionadas en la movilidad ocupacional intergeneracional —un elemento fundamental para la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza—, debido a los mismos condicionantes estructurales de los mercados de trabajo, algunos estudios —como el realizado por González de la Rocha (2008) en el caso de México— indican que estos repercuten de manera significativa en la reducción de las desigualdades étnicas y de género. Se registra un aumento de la presencia en nichos o estratos ocupacionales más calificados de las mujeres que participan en dichos programas —en especial de las mujeres indígenas—, que desempeñan el papel de “pioneras” en relación con sus familias o grupos de origen.

- g) Contar con las transferencias aumenta el poder de negociación y la capacidad de los participantes de los programas de no someterse a condiciones de trabajo demasiado desfavorables. En algunas situaciones, esto incluso puede significar retirarse de situaciones de trabajo con esas características y volver de manera temporal a una situación de “inactividad” o de desempleo o búsqueda de empleo.
- h) A pesar de la heterogeneidad de las situaciones encontradas y de la necesidad de seguir realizando estudios y evaluaciones sobre los efectos de los programas de transferencias condicionadas en diversos aspectos de la inclusión laboral, los datos empíricos no corroboran el argumento del “efecto flojera”, es decir, de que los programas tendrían el efecto de desincentivar la participación laboral de las personas y su esfuerzo por insertarse en el mercado de trabajo.
- i) Con relación al argumento de que los programas de transferencias condicionadas estarían incentivando la informalidad, los datos son insuficientes, debido al pequeño número de evaluaciones realizadas y a la falta de representatividad estadística de varias de ellas. Sin embargo, se reconoce que es válida la preocupación de que eso pueda ocurrir. Para evitar los posibles desincentivos a la formalización, es necesario cuidar el diseño y la forma de operar de los programas, que deberían proporcionar los incentivos correctos (CEPAL, 2017a). Para este fin, es fundamental que no se adopten reglas que excluyan de los programas de transferencias condicionadas a las familias en las que alguno de los miembros consiga un trabajo formal. La inserción laboral formal en el caso de los trabajadores con las características de la población destinataria de los programas de transferencias condicionadas es frecuentemente inestable y de corta duración, y está asociada a bajos ingresos, por lo que no siempre conduce a superar la pobreza.
- j) Por último, es posible afirmar que los programas de transferencias condicionadas constituyen una pieza importante de las estrategias nacionales de prevención y erradicación del trabajo infantil, junto con otros instrumentos, como la legislación y fiscalización laboral y el aumento de la cobertura educativa.

## Bibliografía

- Abramo, L. (2007), "A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?", tesis de doctorado en sociología, Universidad de São Paulo [en línea] <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23102007-141151>.
- Alaimo, V. y otros (2015), *Empleos para crecer*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Alzúa, M., G. Cruces y L. Ripani (2010), "Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero [en línea] [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/alzua\\_cruces\\_ripani\\_labour.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/alzua_cruces_ripani_labour.pdf).
- Amarante, V., M. Ferrando y A. Vigorito (2011), "School attendance, child labor and cash transfers: an impact evaluation of PANES", *PIERI Working Paper*, N° 2011-22, Nairobi, Partnership for Economic Policy (PEP), diciembre [en línea] <https://ideas.repec.org/p/lvl/piercr/2011-22.html>.
- Amarante, V. y otros (2011), "Social assistance and labour market outcomes: evidence from the Uruguyan PANES", *Technical Note*, N° 453, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- \_\_\_\_ (2009), "Informe final de la evaluación de impacto del PANES", Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social/Universidad de la República, agosto [en línea] [http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe\\_final\\_de\\_evaluacion\\_de\\_impacto\\_del\\_panes\\_metodo.pdf](http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe_final_de_evaluacion_de_impacto_del_panes_metodo.pdf).
- \_\_\_\_ (2008), "Informe final de la evaluación intermedia del impacto del PANES", Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social/Universidad de la República, agosto [en línea] [http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio\\_docs/publico/5.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/5.pdf).
- Amarante, V. y A. Vigorito (comps.) (2012), *Investigación y políticas sociales: la colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Ediciones Universitarias.
- 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 las Áreas Urbanas, Antigua, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 8 y 9 de junio [en línea] [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4371/Roberto-Angulo\\_2014\\_Colombia.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto-Angulo_2014_Colombia.pdf).
- Araújo, M., M. Bosch y N. Schady (2017), "¿Pueden las transferencias monetarias ayudar a que los hogares escapen de una trampa intergeneracional de pobreza?", *Documento de Trabajo del BID*, N° 767, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- Arévalo, I., M. Kaffenberger y A. de Montesquiou (2018), *2018 State of the Sector: Synthesis Report*, Washington, D.C., Banco Mundial, noviembre.
- Attanasio, O. y L. Gómez (coords.) (2004), "Evaluación del impacto del programa Familias en Acción: subsidios condicionados a la red de apoyo social. Informe del primer seguimiento (ajustado)", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), marzo [en línea] <http://discovery.ucl.ac.uk/14764/1/14764.pdf>.
- Attanasio, O. y otros (2010), "Children's schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58, N° 2, Chicago, Universidad de Chicago, enero.

- (2006), “Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia”, *CEPR Discussion Papers*, N° 5792, Londres, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas.
- Avila-Parra, C. y D. Escamilla-Guerrero (2017), “What are the effects of expanding a social pension program on extreme poverty and labor supply? Evidence from Mexico’s pension program for the elderly”, *Policy Research Working Paper*, N° 8229, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
- Baez, J. y A. Camacho (2011), “Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: evidence from Colombia”, *IZA Discussion Paper*, N° 5751, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), mayo.
- Baird, S., D. McKenzie y B. Özler (2018), “The effects of cash transfers on adult labor market outcomes”, *Policy Research Working Paper*, N° 8404, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Banco Mundial/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008), *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*, Buenos Aires.
- Banerjee, A. y otros (2017), “Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: evidence from cash transfer programs worldwide”, *The World Bank Research Observer*, vol. 32, N° 2, Oxford, Oxford University Press, agosto.
- Barbosa, A. y C. Corseuil (2013), “Bolsa Família, occupational choice and informality in Brazil”, *Working Paper*, N° 118, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), noviembre.
- Barham, T., K. Marcous y J. Maluccio (2017), “Are conditional cash transfers fulfilling their promise? Schooling, learning, and earnings after 10 years”, *CEPR Discussion Paper*, N° 11.937, Londres, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas.
- Barrera-Orsorio, F. y otros (2008), “Conditional cash transfers in education: design features, peer and sibling effects. Evidence from a randomized experiment in Colombia”, *Policy Research Working Paper*, N° 4580, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Barrientos, A. (2009), “Social pensions in low-income countries”, *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, R. Holzmann, D. Robalino y N. Takayama (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barrientos, A. y J. Villa (2015), “Antipoverty transfers and labour market outcomes: regression discontinuity design findings”, *The Journal of Development Studies*, vol. 51, N° 9, Abingdon, Taylor and Francis.
- (2013), “Antipoverty transfers and labour force participation effects”, *BWPI Working Paper*, N° 185, Manchester, Brooks World Poverty Institute, junio.
- Bartholo, L. (2016), “Bolsa Família and gender relations: national survey results”, *Research Brief*, N° 55, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Bartholo, L., L. Passos y N. Fontoura (2017), “Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?”, *Texto para Discussão*, N° 2331, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), septiembre.
- Bastagli, F. y otros (2016), *Cash Transfers: What Does the Evidence Say? A Rigorous Review of Programme Impact and of the Role of Design and Implementation Features*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), julio.
- Behrman, J. y S. Parker (2011), “The impact of the PROGRESA/Oportunidades conditional cash transfer program on health and related outcomes for the aging in Mexico”, *PIER Working Paper*, N° 11-032, Filadelfia, Penn Institute for Economic Research (PIER), octubre.

- Behrman, J., S. Parker y P. Todd (2011), "Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits? A five-year followup of Progresas/Oportunidades", *The Journal of Human Resources*, vol. 46, N° 1, Madison, University of Wisconsin Press, enero.
- Behrman, J. y otros (2011), "Are conditional cash transfers effective in urban areas? Evidence from Mexico", *PIER Working Paper*, N° 11-024, Filadelfia, Penn Institute for Economic Research (PIER), agosto.
- Benedetti, F., P. Ibararán y P. McEwan (2016), "Do education and health conditions matter in a large cash transfer? Evidence from a Honduran experiment", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 64, N° 4, Chicago, Universidad de Chicago, julio.
- Bérgolo, M. y otros (2014), "Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad", Montevideo, Universidad de la República [en línea] <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/63007/1/vigorito-et-al-informe-evaluacion-afam-2016.pdf>.
- Bertranou, F. y L. Casanova (2013), *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. y otros (2011), *Informalidad laboral en la provincia de Mendoza: características y políticas para promover la formalización*, Buenos Aires, Ministerio de Producción, Tecnología e Innovación/ Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bianchi, M. y M. Bobba (2013), "Liquidity, risk and occupational choices", *The Review of Economic Studies*, vol. 80, N° 2, Oxford, Oxford University Press, abril.
- Bosch, M. y J. Guajardo (2012), "Labor market impacts of non-contributory pensions: the case of Argentina's moratorium", *IDB Working Paper*, N° 366, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.
- Bosch, M., Á. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Bosch, M., M. Stampini y G. Bedoya (2012), "Are conditional cash transfers associated with lower labor supply? Evidence from Mexico's Oportunidades over the period 2000-2010", *Technical Note*, N° 497, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- Brandt, N. (2012), "Reducing poverty in Chile: cash transfers and better jobs", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 951, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), abril.
- Buser, T. y otros (2014), "The impact of positive and negative income changes on the height and weight of young children", *IZA Discussion Paper*, N° 8130, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), abril.
- Bustelo, M. (2011), "Three essays on investments in children's human capital", tesis de doctorado, Urbana, Universidad de Illinois [en línea] [https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/29654/Bustelo\\_Monserrat.pdf?sequence=1](https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/29654/Bustelo_Monserrat.pdf?sequence=1).
- Bustos, J., G. Giglio y S. Villafaña (2012), "Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país", *Trabajo, ocupación y empleo: investigaciones sobre protección social y relaciones laborales. Argentina 2012*, serie Estudios, vol. 11, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, diciembre.
- Bustos, J. y S. Villafaña (2011), "Asignación Universal por Hijo: evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo", *Trabajo, ocupación y empleo: la complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina 2011*, serie Estudios, vol. 10, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, diciembre.

- Camilo de Oliveira, A. y otros (2007), "Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família", *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados*, vol. 2, J. Vaitsman y R. Paes-Sousa (coords.), Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Canavire-Bacarreza, G. y M. Ospina (2015), "Intrahousehold time allocation: an impact evaluation of conditional cash transfer programs", *Documentos de Trabajo: Economía y Finanzas*, N° 15-17, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF), agosto.
- Canavire-Bacarreza, G. y H. Vásquez-Ruiz (2013), "Labour supply effects of conditional transfers: analyzing the Dominican Republic's Solidarity Program", *Documentos de Trabajo: Economía y Finanzas*, N° 13-8, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF), abril [en línea] [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/747/2013\\_8\\_Gustavo\\_Canavire.pdf;jsessionid=44BC6850CA150D2E53E43D84E33173D3?sequence=1](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/747/2013_8_Gustavo_Canavire.pdf;jsessionid=44BC6850CA150D2E53E43D84E33173D3?sequence=1).
- Cardoso, E. y A. Souza (2004), "The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil", *Working Paper*, N° 04-W07, Nashville, Universidad Vanderbilt, abril [en línea] <http://www.accessecon.com/pubs/VUECON/vu04-w07.pdf>.
- Carneiro, P., E. Galasso y R. Ginja (2015), "Tackling social exclusion: evidence from Chile", *Policy Research Working Paper*, N° 7180, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Cecchini, S. y B. Atuesta (2017), "Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión", *serie Políticas Sociales*, N° 224 (LC/TS.2017/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- 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, N° 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, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Cecchini, S., C. Robles y L. Vargas (2012), "La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar", *Research Brief*, N° 26, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agosto.
- Cecchini, S. y L. Vargas (2014), "Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina", *Revista de Economía Crítica*, N° 18, Madrid, Asociación de Economía Crítica (AEC).
- Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2019), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe", inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018a), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- \_\_\_\_ (2018b), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.

- (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.
- (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- (2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- (2016c), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- (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.
- (2013), *Informe anual 2012: los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561), Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), marzo.
- (2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, julio.
- CEPAL/OEA/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de los Estados Americanos/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, mayo.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (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.
- Chitolina, L., M. Foguel y N. Menezes-Filho (2016), “The impact of the expansion of the Bolsa Família program on the time allocation of youths and their parents”, *Revista Brasileira de Economia*, vol. 70, N° 2, Río de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas.
- (2013), “The impact of the expansion of the Bolsa Família programme on the time allocation of youths and labour supply of adults”, *Working Paper*, N° 120, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), diciembre.
- Costa, D. (2008), “Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres”, Río de Janeiro, Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE) [en línea] <http://www.ipcig.org/publication/mds/29P.pdf>.
- Cruces, G. y L. Gasparini (2013), “Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe: diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente”, *Documento de Trabajo*, N° 142, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Dammert, A. (2008), “Heterogeneous impacts of conditional cash transfers: evidence from Nicaragua”, *IZA Discussion Paper*, N° 3653, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), agosto.
- Dammert, A. y otros (2017), “The effects of public policy on child labor: current knowledge, gaps, and implications for program design”, *Working Paper*, Washington, D.C., Proyecto UCW, marzo.
- De Brauw, A. y otros (2015), “Bolsa Família and household labour supply”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, N° 3, Chicago, University of Chicago Press, abril.

- \_\_\_\_\_(2013), "Bolsa Familia and household labour supply", *One Pager*, N° 239, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), diciembre.
- De Hoop, J. y F. Rosati (2014), "Cash transfers and child labor", *Policy Research Working Paper*, N° 6826, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Montesquiou A., T. Sheldon y S. Hashemi (2018), *From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods: A Technical Guide to the Graduation Approach*, Washington, D.C., Partnership for Economic Inclusion (PEI).
- Del Carpio, X., N. Loayza y T. Wada (2016), "The impact of conditional cash transfers on the amount and type of child labor", *World Development*, vol. 80, Nueva York, Elsevier, abril.
- Del Pozo, C. (2014), "Impacto de la articulación entre las transferencias monetarias condicionadas y el crédito agropecuario en la acumulación de activos productivos de los hogares rurales en el Perú", Cusco, Centro Bartolomé de las Casas (CBC).
- Devereux, S. (2001), "Social pensions in Namibia and South Africa", *IDS Discussion Paper*, N° 379, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2008), "Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-costos del programa", *Evaluación de Políticas Públicas*, N° 6, Bogotá, enero.
- DNP/ANSPE (Departamento Nacional de Planeación/Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema) (2012), "Evaluación de Impacto de Unidos: Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema", Bogotá, enero [en línea] <http://www.dps.gov.co/ent/gen/prg/Documents/2011-RED-JUNTOS-EVALUACION%20DE%20IMPACTO%20DE%20UNIDOS.pdf>.
- Edmonds, E. y N. Schady (2012), "Poverty alleviation and child labor", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, N° 4, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, noviembre.
- Escobal, J. y C. Ponce (2015), "Combining social protection with economic opportunities in rural Peru: Haku Wiñay", *Policy in Focus*, vol. 12, N° 2, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Escobar A. y M. González de la Rocha (2009), "Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: evaluating Progresas-Oportunidades", *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards "Embedded Liberalism"?*, S. Razavi (ed.), Nueva York, Routledge.
- \_\_\_\_\_(2002a), "Evaluación cualitativa del programa de desarrollo humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002, comunidades de 2,500 a 50,000 habitantes. Evaluación de resultados de impacto del programa de desarrollo humano Oportunidades", Guadalajara.
- \_\_\_\_\_(coords.) (2002b), "Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos: localidades de 2500 a 50000 habitantes, 2001. Evaluación Progresas/Oportunidades", Guadalajara, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), agosto.
- Espinosa, G. (2006), "La participación en la actividad económica de las mujeres del programa Oportunidades y su relación con la corresponsabilidad de este y otros programas sociales", *El Programa Oportunidades examinado desde el género*, M. López y V. Salles (coords.), Ciudad de México, El Colegio de México/Oportunidades/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

- Failache, E., M. Giacobasso y L. Ramírez (2016), "Transferencias de ingresos y mercado de trabajo: el impacto de Asignaciones Familiares Plan de Equidad sobre la informalidad laboral", *serie Documentos de Investigación Estudiantil*, N° DIE 01/2016, Montevideo, Universidad de la República, abril.
- Farné, S., D. Rodríguez y P. Ríos (2016), "Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia", *Cuadernos de Trabajo*, N° 17, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Fedesarrollo/Fundación Saldarriaga Concha (2015), *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*, Bogotá.
- Fernández, M. y M. Calcagni (2015), *Pobreza y protección social: la voz de las mujeres beneficiarias del Ingreso Ético Familiar*, Santiago, Catalonia.
- Fernández, F. y V. Saldarriaga (2013), "Conditional cash transfers, payment dates and labor supply: evidence from Peru", *Documento de Trabajo*, N° 140, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Ferro, A. y A. Kassouf (2007), "Avaliação do impacto dos programas de Bolsa Escola na incidência de trabalho infantil no Brasil", Niterói, Asociación Nacional de Centros de Postgrado en Economía (ANPEC) [en línea] <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/F32.pdf>.
- Ferro, A., A. Kassouf y D. Levison (2010), "The impact of conditional cash transfer programmes on household work decisions in Brazil", *Child Labor and the Transition Between School and Work*, Research in Labor Economics, vol. 13, R. Akee, E. Edmonds y K. Tatsiramos (eds.), Bradford, Emerald Group Publishing Limited.
- Ferro A. y A. Nicollela (2007), "The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil", documento presentado en la conferencia Empleo y Desarrollo, Bonn, Banco Mundial/Institute for the Study of Labor (IZA), 8 y 9 de junio [en línea] [http://www.iza.org/conference\\_files/worldb2007/ferro\\_a3468.pdf](http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf).
- Filgueira, F. y E. Espíndola (2015), "Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores: una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.3934), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Firpo, S. y otros (2014), "Evidence of eligibility manipulation for conditional cash transfer programs", *Economía*, vol. 15, N° 3, Nueva York, Elsevier.
- Fiszbein, A. y N. Schady (eds.) (2009), *Transferencias monetarias condicionadas: reducción de la pobreza actual y futura*, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Foguel, M. y R. Paes de Barros (2010), "The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities", *Estudos Econômicos*, vol. 40, N° 2, São Paulo, Universidad de São Paulo (USP).
- Galasso, E. (2011), "Alleviating extreme poverty in Chile", *Estudios de Economía*, vol. 38, N° 1, Santiago, Universidad de Chile, junio.
- Galasso, E. y P. Carneiro (2007), "Conclusiones de la evaluación de Chile Solidario", Santiago, Ministerio de Desarrollo Social [en línea] [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/evaluacChileSol-conclusion\\_b\\_mundial.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/evaluacChileSol-conclusion_b_mundial.pdf).
- Galasso, E. y M. Ravallion (2003), "Social protection in a crisis: Argentina's plan Jefes y Jefas", *Policy Research Working Paper*, N° 3165, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Galiani, S. y P. Gertler (2009), "Informe final sobre los cambios del Programa 70 y Más", Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) [en línea] [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion\\_Impacto/EI\\_70YM\\_2008\\_2009/21Inform\\_Final\\_de\\_Impacto\\_parte1.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_70YM_2008_2009/21Inform_Final_de_Impacto_parte1.pdf).
- Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2014), "Non-contributory pensions", *IDB Working Paper*, N° 517, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Galiani, S. y P. McEwan (2013), "The heterogeneous impact of conditional cash transfers", *Documento de Trabajo*, N° 149, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- Gammage, S. (2010), "Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala", *Feminist Economics*, vol. 16, N° 3, Abingdon, Taylor and Francis.
- Gammage, S. y M. Orozco (2008), "El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 103 (LC/L.2983-P; LC/MEX/L.889), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- García, A. y otros (2012), *Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano. Informe final*, Bogotá, Departamento para la Prosperidad Social/Departamento Nacional de Planeación (DPS/DNP), junio.
- Garganta, S. y L. Gasparini (2012), "El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la AUH en Argentina", *Documento de Trabajo*, N° 133, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, junio.
- Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri (2007), "Labor informality effects of a poverty-alleviation program", *Documento de Trabajo*, N° 53, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, junio.
- GEI (Grupo de Evaluación Independiente) (2011), *Evidence and Lessons Learned from Impact Evaluations on Social Safety Nets*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Glewwe, P. y P. Olinto (2004), "Evaluating of the impact of conditional cash transfers on schooling: an experimental analysis of Honduras' PRAF program", Washington, D.C., Banco Mundial, enero [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPOVANA/Resources/GlewweOlintoimpactofconditionalcashtransfersonschooling.pdf>.
- González de la Rocha, M. (2008), "La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación", *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008: a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Ciudad de México, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- González-Rozada, M. y F. Llerena (2011), "The effects of a conditional transfer program on the labor market: the Human Development Bonus in Ecuador", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] [http://conference.iza.org/conference\\_files/worldb2011/gonzalez-rozada\\_m6803.pdf](http://conference.iza.org/conference_files/worldb2011/gonzalez-rozada_m6803.pdf).
- Ham, A. y H. Michelson (2018), "Does the form of delivering incentives in conditional cash transfers matter over a decade later?", *Journal of Development Economics*, vol. 134, Nueva York, Elsevier, septiembre.
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, Sterling, Kumarian Press.
- Hernani-Limarino, W. y G. Mena (2015), "Intended and unintended effects of unconditional cash transfers: the case of Bolivia's Renta Dignidad", *IDB Working Paper*, N° 631, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.

- Huda, K. (2012), "Graduating into – not out of – national social security system", *Pathways' Perspectives on Social Policy in International Development*, N° 5, Orpington, Development Pathways, agosto.
- Jiménez, M. y M. Jiménez (2015), "Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo", *serie Documentos de Trabajo*, N° 11, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Johannsen, J., L. Teherina y A. Glassman (2009), "Conditional cash transfer programs in Latin America: problems and opportunities", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio [en línea] <https://publications.iadb.org/handle/11319/2530>.
- Jütting, J. y J. de Laiglesia (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Kabeer, N., C. Piza y L. Taylor (2012), "What are the economic impacts of conditional cash transfer programmes? A systematic review of the evidence", *Technical Report*, Londres, Universidad de Londres.
- Kassouf, A. y P. de Oliveira (2012), "Impact evaluation of the Brazilian non-contributory pension program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on family welfare", *Working Paper*, N° 2012-12, Nairobi, Partnership for Economic Policy (PEP).
- Keifman, S. y R. Maurizio (2012), "Changes in labour market conditions and policies: their impact on wage inequality during the last decade", *Documento de Trabajo*, N° 2012/14, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Kugler, A. y I. Rojas (2018), "Do CCTs improve employment and earnings in the very long-term? Evidence from Mexico", *NBER Working Paper*, N° 24248, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, enero.
- Larrañaga, O. y D. Contreras (2015), "Chile Solidario y el combate a la pobreza", *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Larrañaga, O., D. Contreras y J. Ruiz (2009), *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Levy, D. y J. Ohls (2007), *Evaluation of Jamaica's PATH Program: Final Report*, Maryland, Mathematica Policy Research, Inc., marzo.
- Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Lincove, J. y A. Parker (2015), "The influence of conditional cash transfers on eligible children and their siblings", *Education Economics*, vol. 24, N° 4, Abingdon, Taylor and Francis.
- Machado, A. (coord.) (2012), *El nuevo régimen de Asignaciones Familiares: su impacto en la participación y permanencia en el ciclo básico de educación media*, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social.
- Maluccio, J. y R. Flores (2005), "Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan Red de Protección Social", *Research Report*, N° 141, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

- Martínez, S., M. Pérez y L. Tejerina (2015), "Atacando la vulnerabilidad en los adultos mayores: evaluación de impacto de la Pensión Básica Universal, programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador", *Nota Técnica*, N° 883, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Martínez Franzoni, J. y K. Voorend (2008), "Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 4, N° 122, San José, Universidad de Costa Rica.
- Maurizio, R. (2011), "Las transferencias monetarias a los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Informe de consultoría", Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Maurizio, R. y G. Vázquez (2014), "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos", *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- \_\_\_\_\_(2012), "The impacts of a child allowance program on the behavior of adults in the labor market: the case of Argentina", Nueva Orleans, Population Association of America [en línea] <https://paa2013.princeton.edu/papers/130137>.
- Medeiros, M., T. Britto y F. Veras-Soares (2008), "Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família", *Working Paper*, N° 46, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Medellín, N. y otros (2015), *Hacia adelante: recertificación y estrategias de salida en los programas de transferencias monetarias condicionadas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.
- Ministerio de Desarrollo Social (2009), *Trayectorias familiares al egreso del Programa Puente*, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2006), "Necesidades y aspiraciones prioritarias de las familias que han finalizado la etapa de apoyo psicosocial del sistema de protección social Chile Solidario", *Cuadernillo*, N° 4, Santiago.
- Molina, T. y otros (2018), "Long-term impacts of conditional cash transfers: review of the evidence", inédito [en línea] <https://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/macours-karen/molina-et-al-long-term-impacts-of-cct-review-of-the-evidence-2018july09.pdf>.
- Molyneux, M. (2006), "Mothers at the service of the new poverty agenda: Progresá/Oportunidades, Mexico's conditional transfer programme", *Social Policy and Administration*, vol. 40, N° 4, Hoboken, Wiley, agosto.
- Novella, R. y otros (2012), "Conditional cash transfers, female bargaining power and parental labour supply", *IDB Working Paper*, N° 368, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Nun, E. y D. Trucco (2008), "Informe de sistematización de evaluaciones cualitativas del Programa Puente y Sistema de Protección Chile Solidario", *Documento de Trabajo*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agosto.
- Núñez, J. (coord.) (2011), *Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos: informe final*, Bogotá, Centro Nacional de Consultoría, diciembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- Oliveira, L. y S. Soares (2013), "Efeito Preguiça em programas de transferência de renda?", *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, T. Campello y M. Côrtes (coords.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

- Ospina, M. (2010), "The indirect effects of conditional cash transfer programs: an empirical analysis of Familias en Acción", tesis de doctorado en filosofía, Atlanta, Universidad del Estado de Georgia [en línea] [http://scholarworks.gsu.edu/econ\\_diss/67/](http://scholarworks.gsu.edu/econ_diss/67/).
- Ospina, M. y F. Saavedra (2013), "Social assistance and informality: examining the link in Colombia", *Documentos de Trabajo: Economía y Finanzas*, N° 13-24, Medellín, Universidad EAFIT.
- Paes-Sousa, R., F. Regalia y M. Stampini (2013), "Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia", *Resumen de Políticas*, N° 192, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Parker S. (2003), "Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción escolar: primaria, secundaria y media superior", *Documentos de Investigación*, N° 6, Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública/Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Parker, S. y E. Skoufias (2000), "Final report: the impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation", Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) [en línea] <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/125439>.
- Parker, S. y T. Vogl (2018), "Do conditional cash transfers improve economic outcomes in the next generation? Evidence from Mexico", *NBER Working Paper*, N° 24303, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas.
- Pedrozo, E. (2010), "Efeitos de elegibilidade e condicionalidade do Programa Bolsa Família sobre a alocação de tempo dos membros do domicílio", tesis de doctorado en economía de empresas, São Paulo, Fundación Getúlio Vargas.
- Perova, E. y R. Vakis (2012), "5 years in Juntos: new evidence on the program's short and long-term impacts", *Economía*, vol. 35, N° 69, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- \_\_\_\_\_(2009), "Welfare impacts of the 'Juntos' program in Peru: evidence from a non-experimental evaluation", Washington, D.C., Banco Mundial, marzo [en línea] [http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod\\_legal/archivos/Evaluacion\\_Cuasi-Experimental1.pdf](http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/Evaluacion_Cuasi-Experimental1.pdf).
- Perry, G. y otros (2008), *Informalidad: escape y exclusión*, Bogotá, Banco Mundial/Mayol Ediciones.
- Pianto, D. y S. Soares (2004), "Use of survey design for the evaluation of social programs: the PNAD and PETI", Niterói, Asociación Nacional de Centros de Posgrado en Economía (ANPEC), julio [en línea] <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A133.pdf>.
- Rasella, D. y otros (2013), "Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities", *The Lancet*, vol. 382, N° 9886, Nueva York, Elsevier.
- Rego, W. L. y A. Pinzani (2014), *Voices do Bolsa família: autonomia, dinheiro e cidadania*, São Paulo, Editora Unesp.
- Ribas, R. (2014), "Liquidity constraints, informal financing and entrepreneurship: direct and indirect effects of a cash transfer programme", *Working Paper*, N° 131, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Ribas, R. y F. Soares (2011), "Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere?", inédito [en línea] [http://conference.iza.org/conference\\_files/worldb2011/ribas\\_r6802.pdf](http://conference.iza.org/conference_files/worldb2011/ribas_r6802.pdf).
- Rico, M.N. y C. Robles (2016), "Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad", *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- 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.
- Rodríguez, C. (2011), "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿por dónde anda América Latina?", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 109 (LC/L.3416), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Rodríguez-Oreggia, E. y S. Freije (2012), "Long term impact of a cash-transfers program on labor outcomes of the rural youth in Mexico", *CID Working Paper*, N° 230, Cambridge, Universidad de Harvard.
- \_\_\_\_\_(2008), "Evaluación laboral de jóvenes beneficiarios del programa Oportunidades en el largo plazo: evaluación externa del programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2007-2008", Ciudad de México, Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).
- Rossel, C. y F. Filgueira (2015), "Etapa activa y reproductiva", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C., M.N. Rico y F. Filgueira (2015), "Primera infancia e infancia", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rubio-Codina, M. (2010), "Intrahousehold time allocation in rural Mexico: evidence from a randomized experiment", *Child Labor and the Transition between School and Work*, Research in Labor Economics, vol. 31, K. Randall, E. Edmonds y K. Tatsiramos (eds.), Bingley, Emerald Publishing Limited.
- Sadoulet, E. y otros (2004), "Can conditional transfer programs improve social risk management? Lessons for education and child labor outcomes", *SP Discussion Paper*, N° 0420, Washington, D.C., Banco Mundial.
- 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).
- Schultz, P. (2004), "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program", *Journal of Development Economics*, vol. 74, N° 1, Nueva York, Elsevier, junio.
- Skoufias, E. y V. Di Maro (2008), "Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty", *The Journal of Development Studies*, vol. 44, N° 7, Abingdon, Taylor and Francis.
- Skoufias, E. y S. Parker (2001), "Conditional cash transfers and their impact on child work and schooling: evidence from the Progresa program in Mexico", *FCND Discussion Paper*, N° 123, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Slater, R. (2009), "Cash transfers: graduation and growth", *Project Briefing*, N° 29, Londres, Overseas Development Institute (ODI).

- Stachowski, A. (2011), "Conditional cash transfer programs: the emergence and diffusion of pro-poor social policy in Latin America", Connecticut, Universidad de Wesleyan [en línea] [https://wescholar.wesleyan.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1777&context=etd\\_hon\\_theses](https://wescholar.wesleyan.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1777&context=etd_hon_theses).
- Tassara, C. (ed.) (2016), "Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿graduarse de los PTC o salir de la pobreza?", *Investigación y Desarrollo*, vol. 24, N° 1, Barranquilla, Universidad del Norte.
- Tavares, P. (2010), "Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães", *Economia e Sociedade*, vol. 19, N° 3, Campinas, Universidad Estatal de Campinas, diciembre.
- Teixeira, C. (2010), "A heterogeneity analysis of the Bolsa Família programme effect on men and women's work supply", *Working Paper*, N° 61, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Torres, J. y C. Salinas (2016), "Impacto laboral potencial del acceso a Pensión 65: un primer análisis", Lima, Universidad del Pacífico/Consortio de Investigación Económica y Social (CIES) [en línea] [http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe\\_final\\_impacto\\_laboral\\_pension\\_65\\_up\\_2016.pdf](http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_impacto_laboral_pension_65_up_2016.pdf).
- UDD (Universidad del Desarrollo) (2014), *Informe final: evaluación de Impacto de la Bonificación Ingreso Ético Familiar del Ministerio de Desarrollo Social (ex MIDEPLAN)*, Santiago, marzo.
- Velásquez, F. y otros (2012), *El programa Familias en Acción en Colombia: focalización territorial, relaciones intergubernamentales, organización, participación y enfoque de género*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia.
- Veras, F. (2009), "El impacto de los PTC y sus desafíos frente la crisis", documento presentado en el seminario Repensar lo Social en Tiempos de Crisis, La Antigua, 28 de mayo [en línea] <https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2009/0528/FabioVeras.pdf>.
- Veras, F. e I. Orton (2017), "Debating graduation", *Policy in Focus*, vol. 14, N° 2, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).
- Veras, F., R. Perez y G. Issamu (2008), "Los logros y las carencias de las transferencias de efectivo condicionadas: evaluación del impacto del programa Tekoporã del Uruguay", *IPC Evaluation Note*, N° 3, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Veras, F. y E. Silva (2010), "Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities: case studies of Brazil, Chile and Colombia", *Working Papers*, N° 69, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).
- Vigorito, A. (2014), "Principales resultados de la evaluación de impacto de las Asignaciones Familiares-Plan de Equidad", *Políticas públicas para la igualdad: hacia sistemas de protección social universal*, serie Seminarios y Conferencias, N° 78 (LC/L.3855), S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Yap, Y., G. Sedlacek y P. Orazem (2009), "Limiting child labor through behavior-based income transfers: an experimental evaluation of the PETI program in rural Brazil", *Child Labor and Education in Latin America: An Economic Perspective*, P. Orazem, Z. Tzannatos y G. Sedlacek (eds.), Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Yaschine, I., D. Vargas y C. Huffman (2018), "Estudio a largo plazo de Prospera sobre movilidad ocupacional intergeneracional", inédito.

## Anexo II.A1

Cuadro II.A1.1  
**América Latina (13 países): evaluaciones de los efectos a corto plazo de los programas de transferencias condicionadas que analizan la dimensión laboral**

País	Programa (año de operación)	Autores (año)	Período de análisis	Metodología	Desagregaciones			
					Sexo	Edad	Territorio	Etnia/raza
Argentina	Asignación Universal por Hijo (AUH) (desde 2009)	Bustos, Giglio y Villataña (2012)	2009-2010	CE, EPP	H, M	-	R, U	-
		Bustos y Villataña (2011)	2009-2010	CE, EPP	H, M	-	-	-
		Garganta y Gasparini (2012)	2005-2011	CE, DD	H, M	-	-	-
		Jiménez y Jiménez (2015)	2012-2013	CE, EPP	-	Sí	-	-
		Maurizio y Vázquez (2012)	2009-2010	CE, DD	H, M	-	-	-
		Maurizio y Vázquez (2014)	2009-2010	CE, DD y EPP	H, M	-	-	-
		Galasso y Ravallion (2003)	2001-2002	CE, DD y EPP	H, M	-	-	-
		Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005)	2003-2005	CE, DD y EPP	H, M	-	-	-
		Gasparini, Haimovich y Olivieri (2007)	2003-2005	CE, DD y EPP	H, M	-	-	-
		Bolsa Familia (desde 2003)	2005	CE, DRD	H, M	-	-	-
Brasil	-	Barbosa y Corseuil (2013)	2006	CE, DRD	-	-	-	-
		Camilo de Oliveira y otros (2007)	2005	CE, EPP	H, M	-	R, U	-
		Chitolina, Foguel y Menezes-Filho (2013)	2003-2009	CE, DD	H, M	Sí	R, U	-
		Chitolina, Foguel y Menezes-Filho (2016)	2006-2009	CE, DD	H, M	Sí	R, U	-
		De Brauw y otros (2013 y 2015)	2005-2009	CE, MRL	H, M	-	R, U	-
		Foguel y Paes de Barros (2010)	2001-2005	CE, MCO y DD	H, M	-	-	-
		García, Helfand y Portela-Souza (2016)	1995-2006	CE, MCO	-	-	R	-
		Medeiros, Brito y Veras-Soares (2008)	2004	CE, DRD	H, M	-	-	-
		Pedroso (2010)	2006	CE, DRD	H, M	Sí	-	-
		Ribas (2014)	2001-2006	CE, EF, MCO y VI	H	-	U	Sí
Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) (desde 1996)	-	Ribas y Soares (2011)	2004-2006	CE, DD	H, M	-	R, U	-
		Tavares (2010)	2004	M	-	-	-	-
		Teixeira (2010)	2006	CE, EPP	H, M	-	-	-
		Pianto y Soares (2004)	1997-1999	CE, PPP	H, M	-	-	-
		Cardoso y Souza (2004)	1992-2001	CE, PP	H, M	-	R, U	-
		Ferro y Kassouf (2007)	2001	CE, Probit	H, M	-	R, U	-
		Ferro, Kassouf y Levinson (2010)	2003	CE, EPP y Probit	H, M	Sí	R, U	-
		Ferro y Nicoletta (2007)	2003	CE, PPS y Probit	H, M	Sí	R, U	-

Cuadro II.A1.1 (continuación)

País	Programa (año de operación)	Autores (año)	Período de análisis	Metodología	Desagregaciones		
					Sexo	Edad	Territorio
Chile	Ingreso Ético Familiar (desde 2012)	Universidad del Desarrollo (UDD, 2014)	2011	CE, EPP	M	-	-
	Chile Solidario (2002-2017)	Larrañaga, Contreras y Ruiz (2009)	2002-2003	CE, EPP	-	-	-
		Carneiro, Galasso y Ginja (2015)	2002-2006	CE, DRD	H, M	-	-
		Galasso (2006)	2003-2004	CE, DRD y EPP	-	-	R
		Galasso y Carneiro (2007)	2003-2006	PCA, EPP	-	Sí	R, U
Colombia	Más Familias en Acción (desde 2001)	Larrañaga, Contreras y Ruiz (2009)	2002-2006	CE, DD	H, M	-	R, U
		Atanasio y Gómez (2004)	2002-2003	PCA, EPP	M	Sí	R, U
		Atanasio y otros (2006 y 2010)	2001-2003	PCA, DD	-	Sí	R, U
		Atanasio y otros (2010)	2002-2003	PCA, DD	-	Sí	R, U
		Barrientos y Villa (2013 y 2015)	2006-2010	CE, DRD	H, M	Sí	U
		Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2008)	2002-2006	PCA, DD y Probit	H, M	Sí	R, U
		Canavire-Bacarreza y Ospina (2015)	2002-2005	CE, Probit	H, M	Sí	-
		Farné, Rodríguez y Ríos (2016)	2010-2013	CE, DD	-	-	U
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH) (desde 2003)	Núñez (2011)	2007-2011	PCA, DD	H, M	Sí	U
		Ospina (2010)	2002-2006	CE, DD y Tobit	H, M	Sí	-
		Ospina y Saavedra (2013)	2002-2006	CE, EPP y DD	H, M	Sí	-
		Barrera-Osorio y otros (2008)	2005-2006	PCA, Vi y DU	-	Sí	U
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH) (desde 2003)	Buser y otros (2014)	2007-2012	CE, DRD y Vi	M	-	U
		Edmonds y Schady (2012)	2003-2005	PCA, Vi	-	-	-
		González-Rozada y Llerena (2011)	2005-2010	CE, DRD	H, M	-	-
	Schady y Araujo (2006)	2003-2005	PCA, DD	-	-	-	

Cuadro II.A1.1 (continuación)

País	Programa (año de operación)	Autores (año)	Período de análisis	Metodología	Desagregaciones	
					Sexo	Etnia/raza
Honduras	Bono Vida Mejor (anteriormente Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición) (2010)	Benedetti, Ibarra y McEwan (2016)	2012-2013	PCA, DD	-	-
		Alzúa, Cruces y Ripani (2010)	2000-2002	PCA, DD	H, M	-
		Galiani y McEwan (2013)	2001-2002	PCA, MCO	H, M	Sí
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH) (desde 2001)	Glewwe y Olinto (2004)	2000-2002	PCA, DD	-	-
		Novella y otros (2012)	2000-2002	CE, DD	H, M	-
		Levy y Ohls (2007)	2004-2005	PCA, DRD	-	-
México	Progreso/Oportunidades (1997-2014)	Alzúa, Cruces y Ripani (2010)	1997-1999	PCA, DD	H, M	-
		Behrman, Parker y Todd (2011)	1997-2003	CE, DD	H, M	Sí
		Behrman y otros (2011)	2002-2004	PCA, DD	H, M	Sí
		Behrman y Parker (2011)	1997-2003	CE, DD	H, M	Sí
		Bianchi y Bobba (2013)	1997-1999	CE, Probit	-	-
		Bosch, Stampini y Bedoya (2012)	2000-2010	CE, MCO	H, M	-
		Novella y otros (2012)	1997-1999	CE, DD	H, M	-
		Parker y Skoufias (2000)	1997-1999	CE, DD	H, M	Sí
		Rubio-Codina (2010)	1997-1999	PCA, DD	H, M	Sí
		Sadoulet y otros (2004)	1997-2000	PCA, DD	H, M	Sí
		Schultz (2004)	1997-1999	PCA, DD	H, M	-
		Skoufias y Di Maro (2008)	1997-1999	PCA, DD	H, M	-
		Del Carpio, Loayza y Wada (2016)	2005-2006	CE, DD y Tobit	H, M	-
Nicaragua	Atención a Crisis (2005-2006)	Alzúa, Cruces y Ripani (2010)	2000-2002	PCA, DD	H, M	-
		Bustelo (2011)	2000-2002	PCA, DD	H, M	Sí
		Dammert (2008)	2000-2002	PCA, MCO y Tobit	H, M	-
		Lincove y Parker (2015)	2000-2002	PCA, DD	H, M	-
		Maluccio y Flores (2005)	2000-2002	PCA, DD	H, M	Sí
		Novella y otros (2012)	2000-2001	CE, DD	H, M	-
Red de Protección Social (RPS) (2000-2006)	Atención a Crisis (2005-2006)	Alzúa, Cruces y Ripani (2010)	2000-2002	PCA, DD	H, M	-
		Bustelo (2011)	2000-2002	PCA, DD	H, M	Sí
		Dammert (2008)	2000-2002	PCA, MCO y Tobit	H, M	-
		Lincove y Parker (2015)	2000-2002	PCA, DD	H, M	-
		Maluccio y Flores (2005)	2000-2002	PCA, DD	H, M	Sí
		Novella y otros (2012)	2000-2001	CE, DD	H, M	-

Cuadro II.A1.1 (conclusión)

País	Programa (año de operación)	Autores (año)	Período de análisis	Metodología	Desagregaciones		
					Sexo	Edad	Territorio
Paraguay	Tekoporá (desde 2005)	Veras, Perez e Issamu (2008)	2007	CE, DD	H, M	Sí	-
Perú	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) (desde 2005)	Fernández y Saldarriaga (2013) Perova y Vakis (2009) Perova y Vakis (2012)	2009 2005-2007 2005-2009	CE, DD CE, EPP y VI CE, EPP y VI	M H, M	- Sí	R - -
República Dominicana	Programa Solidaridad (2005-2012)	Canavire-Bacarreza y Vásquez-Ruiz (2013)	2010	CE, EPP	H, M	-	R, U
Uruguay	Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (desde 2008)	Bérgolo y otros (2014) Failache, Giacobasso y Ramírez (2016) Machado (2012)	2011-2012 2008 2006-2009	PCA, DRD CE, DRD CE, EPP	H, M H, M H, M	- - Sí	- - -
	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)	Amarante y otros (2008 y 2009)	2006-2007	CE, DRD y DD	H, M	Sí	U
		Amarante y otros (2009)	2006-2008	CE, DRD	H, M	Sí	U
		Amarante y otros (2011)	2004-2009	CE, DRD	H, M	-	-
		Amarante y Vigorito (2012)	2006-2008	CE, DRD	H, M	Sí	-
		Amarante, Ferrando y Vigorito (2011)	2005-2008	CE, DRD y DD	H, M	Sí	-
		Borraz y González (2009)	2005-2007	CE, EPP	H, M	-	U

Fuente: Elaboración propia.

**Nota:** CE: Cuasixperimental; PCA: Prueba controlada aleatorizada; DD: Diferencias en diferencias/Doble diferencia; DRD: Diseño de regresión discontinua; DU: Diferencia única; EF: Efectos fijos; EPP: Emparejamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching*); MCO: Mínimos cuadrados ordinarios; MRL: Modelos de regresión lineal; PPP: Puntaje de propensión ponderado (*propensity score weighting*); Vi: Variables instrumentales; H: Hombre; M: Mujer; R: Rural; U: Urbano.

**Cuadro II.A.1.2**  
**América Latina y el Caribe (20 países): reglas de salida, recertificación y estrategias de salida de los programas de transferencias condicionadas (PTC) en funcionamiento, 2017**

País	Programa (año de inicio)	Reglas de salida <sup>a</sup>			Estrategias de salida		
		Pérdida de las condiciones de elegibilidad	Incumplimiento reiterado de responsabilidades	Duración limitada	Recertificación	Acompañamiento familiar	Programas de inclusión laboral y productiva
Argentina	Asignación Universal por Hijo (AUH) (2009)	CS LE (hasta los 18 años; no se aplica a hijos con discapacidad)	E y S	-	-	COMP (jóvenes con Más y Mejor Trabajo; Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, PROGRESAR)	
	Ciudadanía Porteña (2005)	CS	E y S Otro (no usar la tarjeta)	-	Sí (trabajador social de referencia para los usuarios de la Red Primeros Meses)	DIR (Estudiar es Trabajar)	
Belice	Building Opportunities for Our Social Transformation (BOOST) (2011)	CS	-	-	-	DIR (microcréditos)	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Juancito Pinto (2006)	LE (hasta los 21 años; no se aplica a alumnos de la educación especial) LGE (hasta octavo de primaria de la educación regular; hasta tercer grado de la educación secundaria comunitaria productiva y la educación juvenil alternativa)	-	-	-	-	
Argentina	Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy" (2009)	LE (hasta los dos años)	-	-	-	-	
Brasil	Bolsa Família (2003)	CS LE (hasta los 17 años para el bono variable vinculado a adolescentes; hasta los 6 meses de edad para el bono variable vinculado a niños lactantes)	E y S	-	Sí (Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF))	COMP (plan Progridir; programa Pronatec/ Bolsa Formación; programa de microcrédito Crescer; programa nacional de inclusión de jóvenes Projovem)	

Cuadro II.A1.2 (continuación)

País	Programa (año de inicio)	Reglas de salida <sup>a</sup>			Estrategias de salida		
		Pérdida de las condiciones de elegibilidad	Incumplimiento reiterado de responsabilidades	Duración limitada	Recertificación	Acompañamiento familiar	Programas de inclusión laboral y productiva
Brasil	Bolsa Verde (2011)	CS Otro (inscripción en otro programa de conservación ambiental)	Otro (no realizar las actividades de conservación ambiental requeridas)	Dos años (renovables)	-	-	DIR (capacitación; microemprendimiento)
	Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) (1996)	CS LE (hasta los 16 años)	...	Cuatro años	-	...	-
Chile	Ingreso Ético Familiar, subsistema Chile Seguridades y Oportunidades (2012) <sup>d</sup>	CS LE (hasta los 6 años para el Bono Control de Niño Sano; hasta los 18 años para el Bono por Asistencia Escolar; hasta los 24 años, para el Bono por Logro Escolar y para el Bono de Graduación de Enseñanza Media; hasta los 59 años para el Bono al Trabajo de la Mujer)	Otro (no participar en el acompañamiento psicosocial; no cobrar el bono de protección durante 6 meses seguidos)	Dos años para el subsidio al empleo de la mujer	Sí <sup>e</sup>	Sí (Programa Familias) <sup>g</sup>	DIR (Apoyo laboral; Bono al Trabajo de la Mujer; Bono por Logro Escolar; Bono de Graduación de Enseñanza Media, Bono por Formalización; Subsidio al Empleo Joven)
		LGE (hasta cuarto grado de la enseñanza media para el Bono por Logro Escolar) <sup>e</sup>					COMP (mediante el Programa Eje. Por ejemplo: desarrollo de competencias laborales; Yo Trabajo; +Capaz)
Colombia	Más Familias en Acción (2001)	CS LE (hasta los 6 años para el bono de nutrición; hasta los 18 años para el bono de educación; hasta los 19 y 20 años para jóvenes con rezago escolar que cursen 10° y 11° grado)	E y S	-	Cada cuatro años	Sí (acompañamiento familiar y comunitario mediante Red Unidos)	COMP (Ingreso para la Prosperidad Social; Más Jóvenes en Acción, mediante Red Unidos)
		LGE (hasta la conclusión de la educación media)					
		Otros (reprobación de más de dos años escolares)					

Cuadro II.A1.2 (continuación)

País	Programa (año de inicio)	Reglas de salida <sup>a</sup>		Duración limitada	Recertificación	Estrategias de salida	
		Pérdida de las condiciones de elegibilidad	Incumplimiento reiterado de corresponsabilidades			Acompañamiento familiar	Programas de inclusión laboral y productiva
Colombia	Red Unidos (2007)	CS	-	Cinco años	-	Sí (acompañamiento familiar y comunitario)	DIR (Ingreso para la Prosperidad Social; Más Jóvenes en Acción; Empleo Temporal; Mi Negocio)
Costa Rica	Avancemos (2006)	CS LE (hasta los 25 años) LGE (hasta la culminación de la educación secundaria) Otros (reprobación de más de dos años escolares)	E y S	-	Cada dos años y medio <sup>b</sup>	Sí (Puente al Desarrollo)	COMP (capacitación técnica para el emprendimiento; financiamiento de ideas productivas)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH) (2003) Desnutrición Cero (2011)	CS LE (hasta los 16 años) Otros (reprobación del ciclo lectivo por tercera vez)	E y S	-	Cada cinco años	Sí (Plan Familia)	DIR (Crédito Productivo Solidario)
El Salvador	Programa de Apoyo a Comunidades Solidarias en El Salvador (PACSES) (2005)	CS LE (hasta los 5 años para el bono de salud; hasta los 15 años en zonas rurales; hasta los 21 años en zonas urbanas para el bono de educación) LGE (hasta la finalización del bachillerato)	E y S	Tres años	Cada diez años (con cada nuevo censo)	Sí (acompañamiento sociofamiliar y comunitario; estrategia Familias Sostenibles)	DIR (formación técnica especializada; capital semilla; formación en emprendimiento; Programa de Apoyo Temporal al Ingreso) COMP (Jóvenes con Todo)
Guatemala	Mi Bono Seguro (2012)	CS LE (hasta los 15 años; hasta los 2 años para Crecer Sano)	E y S	-	Sí (mediante el censo)	Sí (acompañamiento sociofamiliar)	COMP (Beca Mi Primer Empleo; Beca Artesano)
Haití	Ti Manman Cheri (2012)	CS LGE (hasta sexto año de primaria)	...	Cinco años	-	-	DIR (microcréditos para las madres)

Cuadro II.A1.2 (continuación)

País	Programa (año de inicio)	Reglas de salida <sup>a</sup>			Estrategias de salida		
		Pérdida de las condiciones de elegibilidad	Incumplimiento reiterado de corresponsabilidades	Duración limitada	Recertificación	Acompañamiento familiar	Programas de inclusión laboral y productiva
Honduras	Bono Vida Mejor (2010)	CS LE (hasta los 5 años para los bonos de nutrición y salud; hasta los 18 años para el bono de educación)	E y S ...	-	...	Si (Programa Guías de Familia)	COMP (programa de ingresos complementarios; Lista Honduras; Apoyo a las Microempresas Productivas; Con Chamba Vivis Mejor; Crédito Solidario)
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH) (2001)	CS LE (hasta los 17 años para el bono de educación) LGE (hasta la culminación de la educación superior para el bono de educación postsecundaria)	...	-	Cada cuatro años	...	COMP (Steps to Work Programme)
México	Prospera (2014)	CS LE (hasta los 22 años para jóvenes con Prospera) Otro (al vender o canjear los complementos alimenticios recibidos en el caso del Apoyo Alimentario)	E y S Otros (no asistir a las sesiones de orientación)	-	Cada ocho años <sup>1</sup>	Si (acompañamiento familiar)	DIR (Jóvenes con Prospera; inserción laboral; inclusión financiera; Bécate) COMP (salidas productivas; Programa Opciones Productivas; Programa de Fomento a la Agricultura y Fondo Nacional Emprendedor, entre otros)

Cuadro II.A1.2 (continuación)

País	Programa (año de inicio)	Reglas de salida <sup>a</sup>			Estrategias de salida		
		Pérdida de las condiciones de elegibilidad	Incumplimiento reiterado de corresponsabilidades	Duración limitada	Recertificación	Acompañamiento familiar	Programas de inclusión laboral y productiva
Panamá	Red de Oportunidades (2006)	CS	...	-	Cada tres años	Si (acompañamiento familiar)	DIR (capacitación técnica y profesional, mediante el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, INADEH)
		LE (hasta los 5 años para los servicios de salud; hasta los 17 años para los servicios de educación)					COMP (Padrino Empresario; Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL); Proyecto Panamá Pro Joven)
Paraguay	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005)	CS	-	-	Cada tres años	-	DIR (capacitación)
		LE (hasta los 5 años para los servicios de salud; hasta los 6 años para los servicios de educación)					
Paraguay	Tekoporá (2005)	CS	-	Seis años (sin límite en el caso de las personas con discapacidad o pertenecientes a pueblos indígenas)	-	Si (acompañamiento sociofamiliar y comunitario)	DIR (formación de comités de pequeños productores; programa Tenonderá)
		LE (hasta los 18 años)					
Perú	Abrazo (2005)	CS	Otros (realizar actividades de trabajo infantil)	-	-	Si (seguimiento familiar)	DIR (capacitación laboral para los adultos de la familia)
		LE (hasta los 14 años)	E y S				
		CS		Cuatro años (renovables)*	Si	Si (acompañamiento familiar)	COMP (Vamos a Creer "Haku Wiñay/Noa Jayatal", componente de fomento de capacidades financieras; Jóvenes Productivos)
Perú	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) (2005)	LE (hasta los 19 años)					
		LGE (hasta la conclusión de la educación secundaria)					

Cuadro II.A1.2 (continuación)

País	Programa (año de inicio)	Reglas de salida <sup>a</sup>			Estrategias de salida		
		Pérdida de las condiciones de elegibilidad	Incumplimiento reiterado de corresponsabilidades	Duración limitada	Recertificación	Acompañamiento familiar	Programas de inclusión laboral y productiva
República Dominicana	Progresando con Solidaridad (2012)	CS LE (hasta los 16 años para el incentivo a la Asistencia Escolar; hasta los 21 años para el Bono Escolar Estudiando Progreso)	E y S	-	Cada cuatro años	Si (acompañamiento sociofamiliar)	DIR (capacitación técnica y vocacional; microcréditos; centros tecnológicos comunitarios) COMP (Programa Juventud y Empleo)
Trinidad y Tabago	Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP) (2005)	CS	...	Dos años	-	Si (Social Transformation and Empowerment Programme-- Uplifting People (STEP-UP))	DIR (capacitación técnica y profesional; microemprendimiento) COMP (Unemployment Relief Programme, URP)
Uruguay	Asignaciones Familiares—Plan de Equidad (2008) Tarjeta Uruguay Social (2006)	CS LE (hasta los 14 años) <sup>1</sup> CS	E y S  Otro (no uso de la tarjeta o comercialización de artículos expresamente prohibidos: tabaco, cigarillos, bebidas alcohólicas y bebidas refrescantes)	- ... -	- - -	- - -	COMP (Compromiso Educativo)

Cuadro II.A1.2 (conclusión)

País	Programa (año de inicio)	Reglas de salida <sup>a</sup>			Estrategias de salida		
		Pérdida de las condiciones de elegibilidad	Incumplimiento reiterado de corresponsabilidades	Duración limitada	Recertificación	Acompañamiento familiar	Programas de inclusión laboral y productiva
	30	30	19	10	10	18	26
<b>Porcentaje</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>63,3</b>	<b>33,3</b>	<b>33,3</b>	<b>60,0</b>	<b>86,7</b>

**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://dtds.cepal.org/boptic/>; N. Medellín y otros, *Hacia adelante: recertificación y estrategias de salida en los programas de transferencias monetarias condicionadas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015.

**Nota:** - : No/No aplicable; ... : Información no disponible; CS: Condición socioeconómica; la familia sale del programa por superar el umbral de ingresos o de otras variables de carácter socioeconómico definidas por el programa; LE: Límite de edad; la familia sale del programa cuando todos los niños cumplen la edad definida por el programa como condición de elegibilidad; LG: Límite de grado escolar; la familia sale del programa cuando todos los niños alcanzan el grado escolar definido por el programa como condición de elegibilidad; E: Condicionalidad vinculada a la educación; S: Condicionalidad vinculada a la salud; COMP: Acción de inclusión laboral y productiva llevada a cabo mediante programas complementarios a los que el PTC facilita el acceso; DIR: Acción de inclusión laboral y productiva llevada a cabo directamente o como componente del PTC. a Es común que los programas excluyan a aquellas familias que han presentado información falsa. Por ejemplo, en las reglas de operación de algunos PTC se establece que, en caso de comprarse la falsedad total o parcial de la información proporcionada por los perceptores, se procederá a la suspensión del programa. Tal es el caso de Ciudadanía Porteña, Bono Madre Niño-Niña "Juana Azurduy", Avancemos, Bono Vida Mejor, Abrazo y Asignaciones Familiares, entre otros. Asimismo, en algunos programas, como Bolsa Familia, subsistema Seguridad y Oportunidades, Avancemos, Mi Bono Seguro, Bono Vida Mejor, Más Familias en Acción, Prospera, Juntos, Abrazo y Tarjeta Uruguay Social, las familias pueden solicitar voluntariamente su salida.

b Los hogares que informan voluntariamente que sus ingresos superan el umbral de elegibilidad pueden reingresar al programa si su nivel socioeconómico empeora en los 36 meses siguientes (*retorno garantido*).

c El programa Bolsa Familia permite la permanencia temporal adicional por un periodo de dos años en caso de que los ingresos mensuales per cápita sobrepasen el límite establecido por el programa, pero no sobrepasen el límite de medio salario mínimo per cápita mensual.

d A partir de 2012, el principal programa en Chile es el subsistema Chile Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar). Sin embargo, en 2017, algunas familias todavía seguían participando en el programa Chile Solidario.

e Para seguir recibiendo el Bono por Logro Escolar, es necesario estar entre el 30% de los alumnos con mejores notas de la promoción.

f Después de dos años, las familias participantes dejan de recibir transferencias; pero permanecen vinculadas al programa. Después de un año, se reevalúa su situación socioeconómica. Las familias que se consideran elegibles son readmitidas y los pagos se reanudan por un nuevo periodo de dos años.

g Chile Solidario brindaba acompañamiento a las familias en situación de extrema pobreza mediante el programa de apoyo psicosocial Puento.

h Cada siete años se efectúa la recertificación completa, que incluye una entrevista en el domicilio. No obstante, esta se complementa con una recertificación a escala reducida que se lleva a cabo cada dos años y medio. Véase K. Hernández, "¿Cómo funciona Avancemos? Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y el Caribe", *Nota Técnica*, N° 931, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2016.

i Prospera permite que, tras superar la situación de pobreza, las familias permanezcan entre uno y tres años en el esquema diferenciado de apoyos (EDA). El tiempo de permanencia en el EDA depende de que el hogar mantenga los criterios demográficos exigidos (integrantes menores de 22 años o mujeres en edad reproductiva) y de su ingreso estimado per cápita. Si se mantienen las condiciones de elegibilidad, se extiende la permanencia por un plazo adicional de dos años, prorrogable por periodos iguales hasta un máximo de diez años.

k En caso de que el hogar continúe en situación de pobreza, la permanencia se extiende por un periodo adicional de cuatro años, pero se produce una reducción gradual de las prestaciones.

l En el programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad, se establecen tres salidas del programa diferenciadas según el cumplimiento de determinados requisitos educativos: i) permanencia hasta los 16 años cuando el usuario no ha completado el ciclo de educación primaria por causas justificadas (por ejemplo, si su padre o madre están incapacitados por el trabajo o privados de libertad); ii) permanencia hasta los 18 años si el participante cursa estudios de nivel superior a los de educación primaria en institutos docentes públicos o privados autorizados, y iii) permanencia vitalicia o hasta que perciban otra prestación de seguridad social en el caso de los participantes con discapacidad (cada tres años se comprueba el cumplimiento de los requisitos).

m Si bien en la información descriptiva del cuadro no se considera Chile Solidario, el programa se ejecutó hasta 2017. Por lo tanto, en el número total de programas de la región se contabilizan dos programas para Chile, salvo en el caso de los datos de recertificación.

## Recuadro II.A1.1

**América Latina (13 países): evaluaciones de impacto a corto plazo de los programas de transferencias condicionadas sobre la inclusión laboral y el trabajo infantil, según país y programa<sup>a</sup>**

---

**Argentina**
**Asignación Universal por Hijo (AUH) (desde 2009)**

Bustos, J., G. Giglio y S. Villafañe (2012), "Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país", *Trabajo, ocupación y empleo: investigaciones sobre protección social y relaciones laborales. Argentina 2012*, serie Estudios, N° 11, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, diciembre.

Bustos, J. y S. Villafañe (2011), "Asignación Universal por Hijo: evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo", *Trabajo, ocupación y empleo: la complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina 2011*, serie Estudios, N° 10, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, diciembre.

Garganta, S. y L. Gasparini (2012), "El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la AUH en Argentina", *Documento de Trabajo*, N° 133, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, junio.

Jiménez, M. y M. Jiménez (2015), "Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo", *serie Documentos de Trabajo*, N° 11, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Maurizio, R. y G. Vázquez (2014), "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos", *Revista CEPAL*, N° 113 (LC/G.2614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

—(2012), "The impacts of a child allowance program on the behavior of adults in the labor market: the case of Argentina", Nueva Orleans, Population Association of America [en línea] <https://paa2013.princeton.edu/papers/130137>.

**Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005)**

Galasso, E. y M. Ravallion (2003), "Social protection in a crisis: Argentina's plan Jefas y Jefas", *Policy Research Working Paper*, N° 3165, Washington, D.C., Banco Mundial.

Gasparini, L., F. Haimovich y S. Olivieri (2007), "Labor informality effects of a poverty-alleviation program", *Documento de Trabajo*, N° 53, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, junio.

**Brasil**
**Bolsa Família (desde 2003)**

Barbosa, A. y C. Corseuil (2013), "Bolsa Família, occupational choice and informality in Brazil", *Working Paper*, N° 118, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD), noviembre.

Camilo de Oliveira, A. y otros (2007), "Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do programa Bolsa Família", *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados*, vol. 2, J. Vaitsman y R. Paes-Sousa (coords.), Brasilia, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

CEDEPLAR (Centro de Desarrollo y Planificación Regional) (2006), "Projeto de avaliação do impacto do Programa Bolsa Família – relatório analítico final", Belo Horizonte.

Chitolina, L., M. Foguel y N. Menezes-Filho (2016), "The impact of the expansion of the Bolsa Família program on the time allocation of youths and their parents", *Revista Brasileira de Economia*, vol. 70, N° 2, Río de Janeiro, Fundación Getúlio Vargas.

---

## Recuadro II.A1.1 (continuación)

—(2013), “The impact of the expansion of the Bolsa Família programme on the time allocation of youths and labour supply of adults”, *Working Paper*, N° 120, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD), diciembre.

De Brauw, A. y otros (2015), “Bolsa Família and household labour supply”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, N° 3, Chicago, University of Chicago Press, abril.

—(2013), “Bolsa Família and household labour supply”, *One Pager*, N° 239, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD), diciembre.

Foguel, M. y Paes de Barros, R. (2010), “The effects of conditional cash transfer programmes on adult labour supply: an empirical analysis using a time-series-cross-section sample of Brazilian municipalities”, *Estudos Econômicos*, vol. 40, N° 2, São Paulo, Universidad de São Paulo (USP).

García, F., S. Helfand y A. Portela-Souza (2016), “Transferencias monetarias condicionadas y políticas de desarrollo rural en Brasil: posibles sinergias entre Bolsa Família y el PRONAF”, *Protección, producción, promoción: explorando sinergias entre protección social y fomento productivo rural en América Latina*, J. Maldonado y otros (comps.), Bogotá, Universidad de los Andes, enero.

Medeiros, M., T. Britto y F. Veras-Soares (2008), “Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família”, *Working Paper*, N° 46, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD).

Pedrozo, E. (2010), “Efeitos de elegibilidade e condicionalidade do Programa Bolsa Família sobre a alocação de tempo dos membros do domicílio”, tesis de doctorado en economía de empresas, São Paulo, Fundación Getúlio Vargas.

Ribas, R. (2014), “Liquidity constraints, informal financing and entrepreneurship: direct and indirect effects of a cash transfer programme”, *Working Paper*, N° 131, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD).

Ribas, R. y F. Soares (2011), “Is the effect of conditional transfers on labor supply negligible everywhere?”, inédito [en línea] [http://conference.iza.org/conference\\_files/worldb2011/ribas\\_r6802.pdf](http://conference.iza.org/conference_files/worldb2011/ribas_r6802.pdf).

Tavares, P. (2010), “Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães”, *Economia e Sociedade*, vol. 19, N° 3, Campinas, Universidad Estatal de Campinas, diciembre.

Teixeira, C. (2010), “A heterogeneity analysis of the Bolsa Família programme effect on men and women’s work supply”, *Working Paper*, N° 61, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD).

### **Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI) (desde 1996)**

Pianto, D. y S. Soares (2004), “Use of survey design for the evaluation of social programs: the PNAD and PETI”, Niterói, Asociación Nacional de Centros de Posgrado en Economía (ANPEC), julio [en línea] <http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A133.pdf>.

### **Bolsa Escola (2001-2003)**

Cardoso, E. y A. Souza (2004), “The impact of cash transfers on child labor and school attendance in Brazil”, *Working Paper*, N° 04-W07, Nashville, Universidad Vanderbilt, abril [en línea] <http://www.accessecon.com/pubs/VUECON/vu04-w07.pdf>.

Ferro, A. y A. Kassouf (2007), “Avaliação do impacto dos programas de Bolsa Escola na incidência de trabalho infantil no Brasil”, Niterói, Asociación Nacional de Centros de Postgrado en Economía (ANPEC) [en línea] <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/F32.pdf>.

## Recuadro II.A1.1 (continuación)

Ferro A. y A. Nicollela (2007), "The impact of conditional cash transfer programs on household work decisions in Brazil", documento presentado en la conferencia Empleo y Desarrollo, Bonn, Banco Mundial/Institute for the Study of Labor (IZA), 8 y 9 de junio [en línea] [http://www.iza.org/conference\\_files/worldb2007/ferro\\_a3468.pdf](http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf).

Ferro, A., A. Kassouf y D. Levison (2010), "The impact of conditional cash transfer programmes on household work decisions in Brazil", *Child Labor and the Transition Between School and Work*, Research in Labor Economics, vol. 13, R. Akee, E. Edmonds y K. Tatsiramos (eds), Bradford, Emerald Group Publishing Limited.

**Chile****Ingreso Ético Familiar (desde 2012)**

UDD (Universidad del Desarrollo) (2014), *Informe final: evaluación de Impacto de la Bonificación Ingreso Ético Familiar del Ministerio de Desarrollo Social (ex MIDEPLAN)*, Santiago, marzo.

**Chile Solidario (2002-2017)**

Carneiro, P., E. Galasso y R. Ginja (2015), "Tackling social exclusion: evidence from Chile", *Policy Research Working Paper*, N° 7180, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.

Galasso, E. (2011), "Alleviating extreme poverty in Chile", *Estudios de Economía*, vol. 38, N° 1, Santiago, Universidad de Chile, junio.

Galasso, E. y P. Carneiro (2007), "Conclusiones de la evaluación de Chile Solidario", Santiago, Ministerio de Desarrollo Social [en línea] [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/evaluacChileSol-conclusion\\_b.mundial.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/evaluacChileSol-conclusion_b.mundial.pdf).

Larrañaga, O. D. Contreras y J. Ruiz (2009), *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de participantes*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**Colombia****Más Familias en Acción (desde 2001)**

Attanasio, O. y L. Gómez (coords.) (2004), "Evaluación del impacto del programa Familias en Acción: subsidios condicionados a la red de apoyo social. Informe del primer seguimiento (ajustado)", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), marzo [en línea] <http://discovery.ucl.ac.uk/14764/1/14764.pdf>.

Attanasio, O. y otros (2010), "Children's schooling and work in the presence of a conditional cash transfer program in rural Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 58, N° 2, Chicago, Universidad de Chicago, enero.

— (2006), "Child education and work choices in the presence of a conditional cash transfer programme in rural Colombia", *CEPR Discussion Papers*, N° 5792, Londres, Centro de Investigación sobre Políticas Económicas.

Barrientos, A. y J. Villa (2015), "Antipoverty transfers and labour market outcomes: regression discontinuity design findings", *The Journal of Development Studies*, vol. 51, N° 9, Abingdon, Taylor and Francis.

— (2013), "Antipoverty transfers and labour force participation effects", *BWPI Working Paper*, N° 185, Manchester, Brooks World Poverty Institute, junio.

Canavire-Bacarreza, G. y M. Ospina (2015), "Intrahousehold time allocation: an impact evaluation of conditional cash transfer programs", *Documentos de Trabajo: Economía y Finanzas*, N° 15-17, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF), agosto.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2008), "Programa Familias en Acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-coste del programa", *Evaluación de Políticas Públicas*, N° 6, Bogotá, enero.

## Recuadro II.A1.1 (continuación)

Farné, S., D. Rodríguez y P. Ríos (2016), “Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia”, *Cuadernos de Trabajo*, N° 17, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Núñez, J. (coord.) (2011), *Evaluación del programa Familias en Acción en grandes centros urbanos: informe final*, Bogotá, Centro Nacional de Consultoría, diciembre.

Ospina, M. (2010), “The indirect effects of conditional cash transfer programs: an empirical analysis of Familias en Acción”, tesis de doctorado en filosofía, Atlanta, Universidad del Estado de Georgia [en línea] [http://scholarworks.gsu.edu/econ\\_diss/67/](http://scholarworks.gsu.edu/econ_diss/67/).

Ospina, M. y F. Saavedra (2013), “Social assistance and informality: examining the link in Colombia”, *Documentos de Trabajo: Economía y Finanzas*, N° 13-24, Medellín, Universidad EAFIT.

**Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005-2012)**

Barrera-Osorio, F. y otros (2008), “Conditional cash transfers in education: design features, peer and sibling effects. Evidence from a randomized experiment in Colombia”, *Policy Research Working Paper*, N° 4580, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.

**Ecuador****Bono de Desarrollo Humano (BDH) (desde 2003)**

Buser, T. y otros (2014), “The impact of positive and negative income changes on the height and weight of young children”, *IZA Discussion Paper*, N° 8130, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), abril.

Edmonds, E. y N. Schady (2012), “Poverty alleviation and child labor”, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, N° 4, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, noviembre.

González-Rozada, M. y F. Llerena (2011), “The effects of a conditional transfer program on the labor market: the Human Development Bonus in Ecuador”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] [http://conference.iza.org/conference\\_files/worldb2011/gonzalez-rozada\\_m6803.pdf](http://conference.iza.org/conference_files/worldb2011/gonzalez-rozada_m6803.pdf).

Schady, N. y M. Araujo (2006), “Cash transfers, conditions, school enrollment, and child work: evidence from a randomized experiment in Ecuador”, *Policy Research Working Paper*, N° 3930, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

**Honduras****Bono Vida Mejor (desde 2010)**

Benedetti, F., P. Ibararán y P. McEwan (2016), “Do education and health conditions matter in a large cash transfer? Evidence from a Honduran experiment”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 64, N° 4, Chicago, Universidad de Chicago, julio.

**Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990-2009)**

Alzúa, M., G. Cruces y L. Ripani (2010), “Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero [en línea] [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/alzua\\_cruces\\_ripani\\_labour.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/alzua_cruces_ripani_labour.pdf).

Galiani, S. y P. McEwan (2013), “The heterogeneous impact of conditional cash transfers”, *Documento de Trabajo*, N° 149, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata.

Glewwe, P. y P. Olinto (2004), “Evaluating the impact of conditional cash transfers on schooling: an experimental analysis of Honduras’ PRAF program”, Washington, D.C., Banco Mundial, enero [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPOVANA/Resources/GlewweOlintoimpactofconditionalcashtransfersonschooling.pdf>.

Novella, R. y otros (2012), “Conditional cash transfers, female bargaining power and parental labour supply”, *IDB Working Paper*, N° 368, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Recuadro II.A1.1 (continuación)

---

### **Jamaica**

#### **Programme of Advancement through Health and Education (PATH) (desde 2001)**

Levy, D. y J. Ohls (2007), *Evaluation of Jamaica's PATH Program: Final Report*, Maryland, Mathematica Policy Research, Inc., marzo.

### **México**

#### **Prospera (anteriormente Oportunidades y Progresa) (desde 1997)**

Alzúa, M., G. Cruces y L. Ripani (2010), "Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero [en línea] [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/alzua\\_cruces\\_ripani\\_labour.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/alzua_cruces_ripani_labour.pdf).

Behrman, J. y otros (2011), "Are conditional cash transfers effective in urban areas? Evidence from Mexico", *PIER Working Paper*, N° 11-024, Filadelfia, Penn Institute for Economic Research (PIER), agosto.

Behrman, J. y S. Parker (2011), "The impact of the PROGRESA/Oportunidades conditional cash transfer program on health and related outcomes for the aging in Mexico", *PIER Working Paper*, N° 11-032, Filadelfia, Penn Institute for Economic Research (PIER), octubre.

Behrman, J., S. Parker y P. Todd (2011), "Do conditional cash transfers for schooling generate lasting benefits? A five-year follow-up of PROGRESA/Oportunidades", *Journal of Human Resources*, vol 46, N° 1, Madison, University of Wisconsin Press.

Bianchi, M. y M. Bobba (2013), "Liquidity, risk and occupational choices", *The Review of Economic Studies*, vol. 80, N° 2, Oxford, Oxford University Press, abril.

Bosch, M., M. Stampini y G. Bedoya (2012), "Are conditional cash transfers associated with lower labor supply? Evidence from Mexico's Oportunidades over the period 2000-2010", *Technical Note*, N° 497, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), diciembre.

Novella, R. y otros (2012), "Conditional cash transfers, female bargaining power and parental labour supply", *IDB Working Paper*, N° 368, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Parker, S. y E. Skoufias (2000), "Final report: the impact of PROGRESA on work, leisure, and time allocation", Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) [en línea] <http://ebrary.ifpri.org/cdm/ref/collection/p15738coll2/id/125439>.

Rubio-Codina, M. (2010), "Intrahousehold time allocation in rural Mexico: evidence from a randomized experiment", *Child Labor and the Transition between School and Work*, Research in Labor Economics, vol. 31, K. Randall, E. Edmonds y K. Tatsiramos (eds.), Bingley, Emerald Publishing Limited.

Sadoulet, E. y otros (2004), "Can conditional transfer programs improve social risk management? Lessons for education and child labor outcomes", *SP Discussion Paper*, N° 0420, Washington, D.C., Banco Mundial.

Schultz, P. (2004), "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program", *Journal of Development Economics*, vol. 74, N° 1, Nueva York, Elsevier, junio.

Skoufias, E. y V. Di Maro (2008), "Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty", *The Journal of Development Studies*, vol. 44, N° 7, Abingdon, Taylor and Francis.

---

Recuadro II.A1.1 (continuación)

## Nicaragua

### Sistema de Atención a Crisis (2005-2006)

Del Carpio, X., N. Loayza y T. Wada (2016), “The impact of conditional cash transfers on the amount and type of child labor”, *World Development*, vol. 80, Nueva York, Elsevier, abril.

### Red de Protección Social (RPS) (2000-2006)

Alzúa, M., G. Cruces y L. Ripani (2010), “Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero [en línea] [http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/alzua\\_cruces\\_ripani\\_labour.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/alzua_cruces_ripani_labour.pdf).

Bustelo, M. (2011), “Three essays on investments in children’s human capital”, tesis de doctorado en filosofía en economía agrícola y aplicada, Urbana, Universidad de Illinois [en línea] [https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/29654/Bustelo\\_Monserrat.pdf?sequence=1](https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/29654/Bustelo_Monserrat.pdf?sequence=1).

Dammert, A. (2008), “Heterogeneous impacts of conditional cash transfers: evidence from Nicaragua”, *IZA Discussion Paper*, N° 3653, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), agosto.

Lincove, J. y A. Parker (2015), “The influence of conditional cash transfers on eligible children and their siblings”, *Education Economics*, vol. 24, N° 4, Abingdon, Taylor and Francis.

Maluccio, J. y R. Flores (2005), “Impact evaluation of a conditional cash transfer program: the Nicaraguan Red de Protección Social”, *Research Report*, N° 141, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

Novella, R. y otros (2012), “Conditional cash transfers, female bargaining power and parental labour supply”, *IDB Working Paper*, N° 368, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## Paraguay

### Tekoporã (desde 2005)

Veras, F., R. Perez y G. Issamu (2008), “Achievements and shortfalls of conditional cash transfers: impact evaluation of Paraguay’s Tekoporã programme”, *IPC Evaluation Note*, N° 3, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD).

## Perú

### Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) (desde 2005)

Fernández, F. y V. Saldarriaga (2013), “Conditional cash transfers, payment dates and labor supply: evidence from Peru”, *Documento de Trabajo*, N° 140, Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata.

Perova, E. y R. Vakis (2012), “5 years in Juntos: new evidence on the program’s short and long-term impacts”, *Economía*, vol. 35, N° 69, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

— (2009), “Welfare impacts of the ‘Juntos’ program in Peru: evidence from a non-experimental evaluation”, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo [en línea] [http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod\\_legal/archivos/Evaluacion\\_Cuasi-Experimental1.pdf](http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_legal/archivos/Evaluacion_Cuasi-Experimental1.pdf).

Recuadro II.A1.1 (conclusión)

## República Dominicana

### Progresando con Solidaridad (2005-2012)

Canavire-Bacarreza, G. y H. Vásquez-Ruiz (2013), “Labour supply effects of conditional transfers: analyzing the Dominican Republic’s Solidarity Program”, *Documentos de Trabajo: Economía y Finanzas*, N° 13-8, Medellín, Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (CIEF), abril [en línea] [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/747/2013\\_8\\_Gustavo\\_Canavire.pdf;jsessionid=44BC6850CA150D2E53E43D84E33173D3?sequence=1](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/747/2013_8_Gustavo_Canavire.pdf;jsessionid=44BC6850CA150D2E53E43D84E33173D3?sequence=1).

## Uruguay

### Asignaciones Familiares–Plan de Equidad (desde 2008)

Bérgolo, M. y otros (2014), “Evaluación cuantitativa del impacto de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad”, Montevideo, Universidad de la República [en línea] <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/63007/1/vigorito-et-al-informe-evaluacion-afam--2016.pdf>.

Failache, E., M. Giacobasso y L. Ramírez (2016), “Transferencias de ingresos y mercado de trabajo: el impacto de Asignaciones Familiares Plan de Equidad sobre la informalidad laboral”, *serie Documentos de Investigación Estudiantil*, N° DIE 01/2016, Montevideo, Universidad de la República, abril.

Machado, A. (coord.) (2012), *El nuevo régimen de Asignaciones Familiares: su impacto en la participación y permanencia en el ciclo básico de educación media*, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social.

### Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007)

Amarante, V., M. Ferrando y A. Vigorito (2011), “School attendance, child labor and cash transfers: an impact evaluation of PANES”, *PIERI Working Paper*, N° 2011-22, Nairobi, Partnership for Economic Policy (PEP), diciembre [en línea] <https://ideas.repec.org/p/lvl/piercr/2011-22.html>.

Amarante, V. y otros (2011), “Social assistance and labour market outcomes: evidence from the Uruguayan PANES”, *Technical Note*, N° 453, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.

— (2009), “Informe final de la evaluación de impacto del PANES”, Montevideo Ministerio de Desarrollo Social/Universidad de la República, agosto [en línea] [http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe\\_final\\_de\\_evaluacion\\_de\\_impacto\\_del\\_panes\\_metodo.pdf](http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/37904/1/informe_final_de_evaluacion_de_impacto_del_panes_metodo.pdf).

— (2008), “Informe final de la evaluación intermedia del impacto del PANES”, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social/Universidad de la República, agosto [en línea] [http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio\\_docs/publico/5.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/observatorio_docs/publico/5.pdf).

Amarante, V. y A. Vigorito (comps.) (2012), *Investigación y políticas sociales: la colaboración entre la UDELAR y el MIDES para la implementación del PANES*, Montevideo, Ediciones Universitarias.

Borraz, F. y N. González (2009), “Impact of the Uruguayan conditional cash transfer program”, *Cuadernos de Economía*, vol. 46, N° 146, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), noviembre.

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Entre paréntesis se indican los años de operación de los programas.



## Capítulo III

# Programas de inclusión laboral y productiva

### Introducción

La exclusión del mercado laboral y la ocupación en sectores de baja productividad —en trabajos mal pagados y desprotegidos— constituyen un núcleo especialmente preocupante en la cadena de reproducción de la pobreza y las desigualdades. En años recientes, habida cuenta de que las transferencias monetarias a las familias con niños y a las personas mayores por sí solas no pueden romper el círculo vicioso de reproducción de la pobreza y de que no todos los adultos en edad de trabajar son igualmente vulnerables al desempleo ni cuentan con las mismas posibilidades de acceso al trabajo decente, incluso en fases de crecimiento (Rossel y Filgueira, 2015), en los países de la región se han implementado de manera creciente programas públicos de inclusión laboral y productiva<sup>1</sup>.

En este capítulo se analizan los programas sociales en curso que tienen el objetivo de fomentar la inclusión laboral y productiva de jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, facilitando su vinculación con el mercado laboral y promoviendo la generación

---

<sup>1</sup> Si bien se reconoce también la existencia de programas llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales y fundaciones privadas (véase el recuadro III.1), así como la importancia de las políticas de apoyo a la agricultura familiar (véase el recuadro III.3) y a la economía solidaria, la recopilación sistemática de esas experiencias sobrepasa los límites de este libro. Asimismo, pese a que, en el período considerado, algunos países de la región han desarrollado estrategias integradas de inclusión laboral y productiva en el ámbito rural o urbano, como el Plan Brasil sin Miseria (Campello, Falcão y Da Costa, 2015), el análisis se centra en el nivel de los programas, ya que estos son más generalizados y cuentan con evaluaciones de impacto.

de ingresos autónomos y el desarrollo de actividades productivas<sup>2</sup>. La finalidad principal de estos programas, generalmente implementados por los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social o realizados de manera intersectorial (por ejemplo, en articulación con los Ministerios de Educación o institutos y servicios nacionales de capacitación) (CEPAL/OIT, 2014), es proporcionar acceso a mecanismos de inserción en el mercado laboral y asegurar la sostenibilidad de este acceso, mediante acciones que conduzcan a la mejora de las condiciones de trabajo y al aumento de los ingresos laborales. El reto no es menor, vistos los déficits educacionales y de formación técnico-profesional, la escasez de oportunidades laborales —en especial en determinados territorios— y las brechas y barreras de género y étnico-raciales (CEPAL/OEA/OIT, 2011; CEPAL, 2016a).

Los programas de inclusión laboral y productiva responden de manera explícita al objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “que nadie se quede atrás” y, en particular, a la meta 8.3 del octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”), que invita a considerar el trabajo decente como una puerta privilegiada hacia la salida de la pobreza<sup>3</sup>. En consecuencia, los programas deberían orientarse a fomentar el acceso de las personas al mercado de trabajo formal, con protección social, y a la generación de ingresos adecuados, actuales y futuros (CEPAL, 2016b).

Según la información recogida en el cuadro III.A1.1 y proveniente de la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, en diciembre de 2017 se estaban implementando

---

<sup>2</sup> En algunos casos existen superposiciones con los programas analizados en el capítulo II, porque, además de realizar transferencias monetarias, algunos programas de superación de la pobreza prestan servicios de inclusión laboral y productiva directamente a sus destinatarios, como en el caso de Prospera en México, Comunidades Solidarias en El Salvador o Progresando con Solidaridad en la República Dominicana. Otros programas de transferencias condicionadas (PTC) brindan acceso a iniciativas de inclusión laboral y productiva de manera complementaria (véase el anexo III.A1).

<sup>3</sup> Meta 8.3: “Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”. Es importante notar que la promoción del trabajo decente como un elemento central para la superación de la pobreza no era una idea establecida claramente en la Declaración del Milenio, que dio origen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000. En 2003, el Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) presentó a la 91a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) el documento “Superar la pobreza mediante el trabajo” (OIT, 2003). En la Reunión Plenaria de Alto Nivel del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General (Cumbre Mundial 2005), esa formulación se recogió en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y, en 2008, se incorporó al Objetivo 1 de los ODM (“Erradicar la pobreza extrema y el hambre”) una nueva meta (meta 1B: “Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”), expresando el reconocimiento internacional de que el trabajo decente es un factor esencial para la erradicación de la pobreza (Abramo, 2015; CEPAL, 2009).

72 programas de inclusión laboral y productiva en 21 países de la región<sup>4</sup>. A diferencia del caso de los programas de transferencias condicionadas y de las pensiones sociales, no es posible estimar la cantidad de participantes y el gasto anual de los programas de inclusión laboral y productiva debido a la escasa disponibilidad de datos<sup>5</sup>.

Las acciones de estos programas se pueden clasificar según la tipología presentada en el diagrama III.1, en la que se consideran, por una parte, los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo y, por otra, los programas que buscan ampliar la demanda laboral. Los primeros fomentan la capacitación técnica y profesional y la nivelación de estudios de educación primaria y, especialmente, secundaria de personas adultas que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Los segundos consisten en el apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento y generación directa e indirecta de empleo<sup>6</sup>. A su vez, la vinculación entre oferta y demanda se realiza mediante los servicios de intermediación laboral (CEPAL/OEA/OIT, 2011)<sup>7</sup>.

De los 72 programas analizados, 30 tienen exclusivamente un ámbito de intervención, mientras los restantes 42 comprenden de dos a cinco tipos de acciones. Ningún programa cubre la totalidad de los seis ámbitos señalados en la tipología (véase el gráfico III.1). La mayoría de los programas (47) se concentra en acciones de capacitación técnica y profesional, seguidas por el apoyo al trabajo independiente, presente en 33 de los programas analizados (véase el cuadro III.A1.1)<sup>8</sup>. Asimismo, en la mayoría de los países de la región

---

<sup>4</sup> Si bien la base de datos (véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bdip/>) busca ser lo más exhaustiva posible, puede haber más programas que aún no hayan sido registrados, como los de nivel subnacional. En este capítulo se incluye la información disponible a diciembre de 2017; por lo tanto, no se incorporan los cambios ocurridos después de esa fecha, ni en el ámbito de los programas ni en el de las instituciones a cargo.

<sup>5</sup> En un trabajo reciente de la CEPAL (2019) sobre seis países de la región (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay), se estima que el gasto público promedio destinado a políticas del mercado de trabajo —no necesariamente orientadas a la población que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad y que incluyen también políticas denominadas “pasivas”, como el seguro de desempleo— alcanzó un 0,45% del producto interno bruto (PIB) en 2016.

<sup>6</sup> En el apoyo al trabajo independiente se pueden incluir también los programas de apoyo a la agricultura familiar mediante crédito (por ejemplo, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) del Brasil) o compras públicas (por ejemplo, el Programa de Adquisición de Alimentos del Brasil), que son relevantes por su contribución a la generación de ingresos y al desarrollo del sector productivo rural.

<sup>7</sup> Ante los servicios de intermediación laboral, se incluyen los sistemas de información sobre el mercado laboral. Sin embargo, esto no ocurre siempre en la práctica, debido a la existencia de una multiplicidad de proveedores y a la falta de sistemas de información laboral integrados (Gontero y Zambrano, 2018).

<sup>8</sup> Entre el escaso dinamismo de la demanda laboral en el sector formal de la economía, los cursos de capacitación no solo se concentran en las capacidades para el trabajo dependiente, sino que a menudo ofrecen formación para el trabajo independiente, como opción para que los participantes se incorporen en actividades productivas.

hay iniciativas para proporcionar una oferta de programas que responda a las necesidades específicas de grupos poblacionales que enfrentan diversas barreras de acceso al mercado laboral: mujeres y madres jefas de hogar, poblaciones rurales y urbanas, jóvenes y personas con discapacidad, entre otros.

**Diagrama III.1**  
**Tipología de programas de inclusión laboral y productiva**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago, 2014.

ª Los componentes de apoyo al trabajo independiente a menudo incorporan medidas de capacitación, que son de apoyo a la oferta.

**Gráfico III.1**  
**América Latina y el Caribe (21 países): componentes de los programas de inclusión laboral y productiva, 2017ª**  
*(En número y porcentaje de programas)*

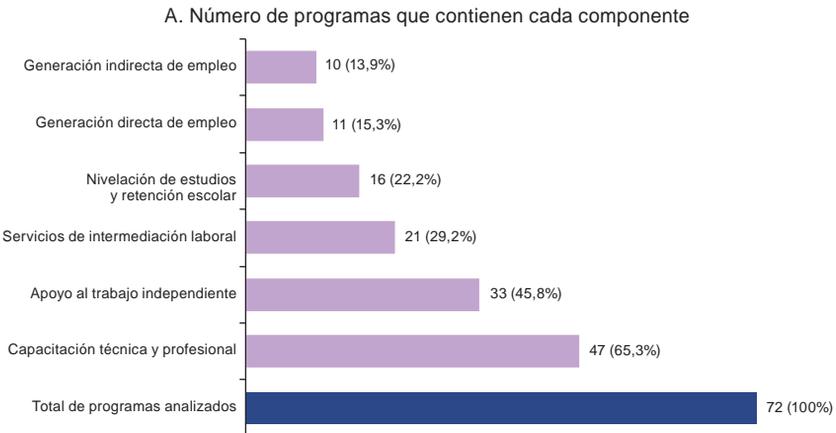
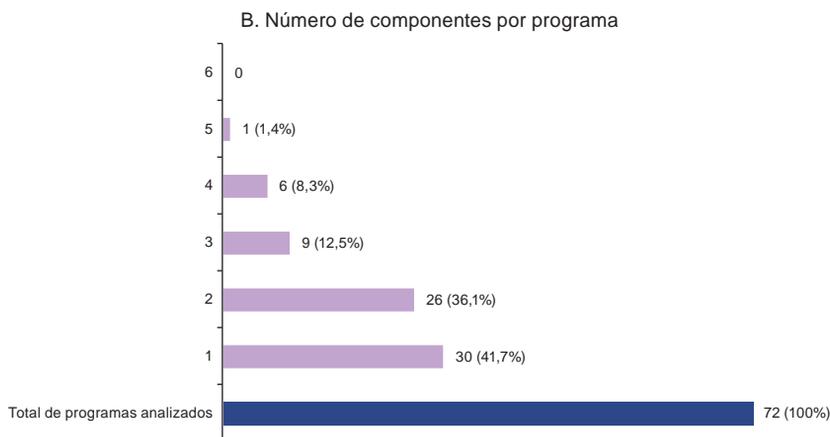


Gráfico III.1 (conclusión)



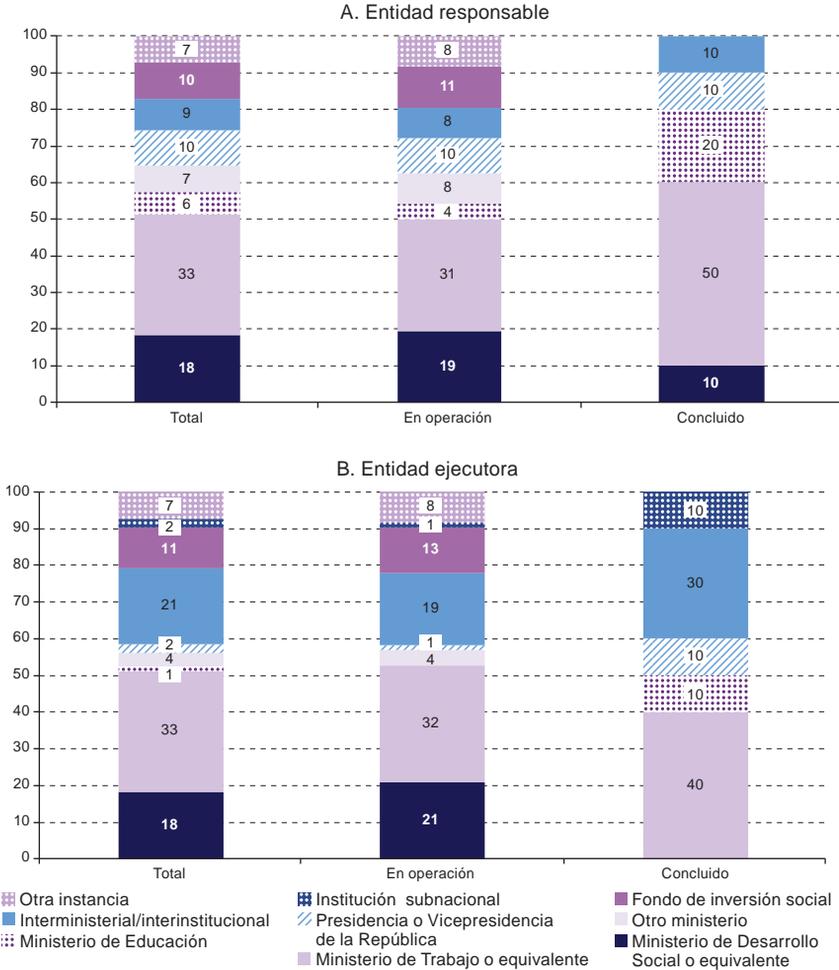
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdiilp/>.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Con respecto a la institucionalidad de los programas de inclusión laboral y productiva (véase el gráfico III.2), si bien los Ministerios de Trabajo son las principales entidades responsables y ejecutoras, la participación de los Ministerios de Desarrollo Social ha aumentado. En la actualidad, los Ministerios o Secretarías de Trabajo son las entidades responsables del 31% de los programas en operación y ejecutoras del 32% de ellos: algunos ejemplos son los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo de la Argentina y el Programa de Apoyo al Empleo de México.

A su vez, los Ministerios de Desarrollo Social son responsables del 19% de los programas de inclusión laboral y productiva —como el Crédito de Desarrollo Humano del Ecuador, Jóvenes con Prospera de México o Uruguay Trabaja—, mientras el 11% es responsabilidad de los fondos de inversión social —como el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) de Haití o el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile, que está a cargo de cuatro programas— y el 8% de otras instancias —por ejemplo, la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) en Chile o el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en Colombia. Por otra parte, la Presidencia o la Vicepresidencia de la República son responsables del 10% de los programas en operación, como el programa Jóvenes con Todo de El Salvador o la Gran Misión Saber y Trabajo de la República Bolivariana de Venezuela.

**Gráfico III.2**  
**América Latina y el Caribe (21 países): institucionalidad de los programas de inclusión laboral y productiva, entidades responsables y ejecutoras, 2000-2017<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**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/bdilp/>.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Los Ministerios de Desarrollo Social o equivalentes también desempeñan un papel importante en la ejecución de los programas de inclusión laboral y productiva, pues están a cargo del 21% de ellos. Es el caso del Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho) y el

Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem) del Brasil y de Tenonderã del Paraguay. La ejecución del 19% de los programas se realiza mediante sinergias interinstitucionales o interministeriales, como en el caso del Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) del Brasil, el programa Padrino Empresario de Panamá y la Misión Ribas de la República Bolivariana de Venezuela. Los fondos de inversión social ejecutan el 13% de los programas, como en el caso de Comunidades Solidarias de El Salvador, ejecutado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), y del programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai”, a cargo del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Perú<sup>9</sup>.

A continuación, se presentan las acciones de los programas de apoyo a la oferta laboral (sección A), los programas de apoyo a la demanda de trabajo (sección B), los programas de intermediación laboral (sección C), los programas para jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad (sección D) y para personas con discapacidad (sección E). Sucesivamente, se discuten los resultados de las evaluaciones de impacto de estos programas en relación con distintos indicadores del mercado laboral (sección F) y se presentan las conclusiones (sección G).

## **A. Programas de apoyo a la oferta de trabajo**

Las acciones para fortalecer la calidad de la oferta de trabajo remunerado en edades activas son la capacitación y formación técnica y profesional y la nivelación de estudios y retención escolar, programas actualmente presentes en 18 países de América Latina y el Caribe. En algunos programas se combinan ambas acciones y, además, se procura conectar a las personas capacitadas con el mercado laboral mediante la intermediación o la promoción del emprendimiento.

La falta de escolaridad y capacitación para ampliar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo es un factor de riesgo en la etapa activa y reproductiva del ciclo de vida (Rossel y Filgueira, 2015), por lo que se necesitan inversiones orientadas a la ampliación del acceso y la conclusión de la educación primaria y secundaria, así como de la educación técnica profesional, y a la capacitación para adecuar mejor las habilidades de los trabajadores a las demandas del mercado laboral y facilitar la inclusión laboral de quienes enfrentan mayores obstáculos (CEPAL, 2017a y 2017c). Mediante el aumento de los conocimientos y las capacidades de las personas que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad, estas acciones deberían favorecer tanto su inclusión como su capacidad de construir trayectorias más continuas de trabajo, así como el incremento de su salario.

<sup>9</sup> Véase información más detallada sobre las entidades responsables y ejecutoras de los programas de inclusión laboral y productiva en operación y concluidos en el cuadro III.A1.7 del anexo.

Los jóvenes y las mujeres son ejemplos de grupos que enfrentan fuertes barreras de ingreso al mercado laboral. En América Latina, la inclusión laboral de los jóvenes no solo es difícil porque la economía no logra generar suficientes nuevos puestos de trabajo sino también porque muchos de ellos no poseen las competencias laborales requeridas por el mercado laboral (CEPAL/OIT, 2014 y 2017; Gontero y Weller, 2015). En el caso de las mujeres que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, se superponen y entrecruzan problemas de bajos niveles educativos, alta carga de trabajo doméstico no remunerado y barreras que delimitan su inserción laboral en diversos sectores de la economía tradicionalmente reservados a los hombres (Espino, 2018; Vaca-Trigo, 2019).

En varios países, los programas orientados al fortalecimiento de la oferta de trabajo se articulan de manera explícita con los PTC, con el fin de brindar una atención integral a sus usuarios. Este es el caso del Ingreso para la Prosperidad Social de Colombia, implementado en 2011, que forma parte del programa Red Unidos (ex Red Juntos) y busca fortalecer las capacidades y competencias de las familias que viven en condiciones de pobreza para la generación de ingresos y el desarrollo de hábitos laborales para avanzar en el cumplimiento del logro 6 de la Red Unidos, a saber: “todas las personas del hogar en edad de trabajar alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que desarrolla”.

En el Perú, el programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai” (antes, Mi Chacra Emprendedora), articulado con el PTC Juntos, comprende tanto cursos de capacitación como instrumentos para fomentar el empleo independiente. Las prestaciones comprenden: i) asistencia técnica, capacitación y dotación de activos productivos para la adopción de tecnologías productivas orientadas al fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de producción familiar rural; ii) capacitación y asistencia técnica para la mejora de la vivienda saludable (cocina mejorada, agua segura y manejo de residuos sólidos) para que los participantes puedan desarrollar actividades productivas; iii) promoción de iniciativas de negocios rurales mediante fondos concursables; y, iv) fomento de capacidades financieras, que supone la provisión de información y conocimientos básicos acerca del sistema financiero y el uso de sus instrumentos (cuentas de ahorro y tarjetas, entre otros). En 2017, el programa atendió a alrededor de 50.000 hogares.

Otro ejemplo es el programa Steps to Work de Jamaica, que ofrece oportunidades de capacitación para mejorar la vinculación laboral y las habilidades microempresariales a los usuarios en edad de trabajar del Programme for Advancement through Health and Education (PATH).

La implementación de los programas de apoyo a la oferta laboral puede realizarse mediante la coordinación entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado (véase el recuadro III.1). Un ejemplo de ello son los

programas de capacitación para jóvenes, en los que a menudo el Estado asume la responsabilidad del diseño, la supervisión, el seguimiento técnico y el financiamiento completo o parcial, mientras la implementación está a cargo tanto de agencias estatales como privadas, ya sean estas organizaciones no gubernamentales (ONG) o empresas. A su vez, el sector privado puede proveer cupos para prácticas laborales, contribuyendo a que la capacitación ofrecida responda a las necesidades del mercado laboral (Betcherman, Olivas y Dar, 2004).

### Recuadro III.1

#### **Asociación público-privada para la colocación laboral de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad**

La asociación público-privada es un proceso que abarca diversos mecanismos de colaboración intersectorial y cooperación en capacidades y recursos entre los sectores público y privado, mediante los cuales se busca alcanzar objetivos comunes o complementarios de manera efectiva (CEPAL, 2017). Las asociaciones público-privadas que se constituyen con el fin de contribuir a la inclusión laboral de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad pueden incluir acciones directas con las mismas personas o de fortalecimiento de la capacidad institucional. En el primer caso, las asociaciones público-privadas proporcionan capacitación y formación técnica y profesional, ya sea en la empresa o en organismos públicos que ofrecen estos servicios. Proporcionan asimismo prácticas laborales en las empresas y ponen a disposición vacantes para un determinado número de participantes de los cursos (Fundación CODESPA, 2013). También existen alianzas entre universidades y organizaciones no gubernamentales.

Una de las ventajas de la implementación de estas alianzas es que el sector privado suele tener un mejor conocimiento de la evolución de los mercados laborales y por lo tanto de las tendencias de la demanda de capacitación que podrían promoverse desde el sector público, permitiendo una mejor alineación. La certificación de competencias y la intermediación laboral suelen ser más eficaces con la cooperación de ambos sectores (Weller, 2009).

Colombia es un caso ejemplar de alianzas público-privadas en materia de inclusión laboral y productiva. En ese país, los arreglos institucionales para la prestación de servicios de empleo se basan en un modelo de asociación público-privada, en el cual participan agencias públicas, privadas y sin fines de lucro, con el fin de conectar a los trabajadores activos y a los buscadores de empleo con las oportunidades laborales (OIT, 2015). Entre las acciones más destacadas se encuentra el Modelo de Empleo Inclusivo en Colombia, implementado desde 2016 mediante una alianza encabezada por la Fundación Corona, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y el Programa para Afrodescendientes e Indígenas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Además, en 2017 se firmaron convenios con las alcaldías municipales de Cali, Medellín y Bucaramanga. El modelo procura articular la labor de los diferentes actores involucrados en materia de empleo inclusivo, desde los ámbitos privado y público, para guiar el diseño de nuevas iniciativas y fortalecer las ya existentes para el acceso laboral de las poblaciones vulnerables a nivel nacional. En el modelo se definen como grupos más vulnerables a las comunidades afrodescendientes e indígenas, las personas en proceso de reintegración, las víctimas del conflicto armado, las personas con discapacidad, los jóvenes y las mujeres, con énfasis en las madres adolescentes. Uno de los objetivos de esta asociación es alcanzar mayores niveles de coordinación interinstitucional para generar resultados positivos a mediano y largo plazo, reduciendo los obstáculos a la inclusión laboral de estos sectores de la población, organizando los elementos necesarios para mejorar su empleabilidad e incrementar la capacidad de emplear de manera adecuada a la población en condiciones de vulnerabilidad (ANDI y otros, 2016). A fines de 2016, el programa había permitido la colocación de alrededor de 11.000 personas, principalmente en los sectores de marroquinería, turismo y salud. Asimismo, 84 empresas habían incorporado los lineamientos del modelo en sus procesos<sup>8</sup>.

## Recuadro III.1 (conclusión)

En Colombia también se ha utilizado el modelo de los Bonos de Impacto Social (BIS), que permite canalizar los recursos de inversionistas del sector privado para la financiación inicial de proyectos públicos de interés social (trasladando de esta manera el riesgo al sector privado), que serán ejecutados por un operador contratado directamente por el inversionista privado. El Gobierno y la cooperación internacional, actuando como pagadores, devuelven el capital al sector privado más un rendimiento en función de los resultados obtenidos, que serán verificados de manera independiente por un tercero. En marzo de 2017 se lanzó el primer BIS, con miras a mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas o en situación vulnerable y contribuir a su integración al mercado laboral formal. Este programa piloto tiene una meta de 514 participantes, a quienes se ofrecen cursos de capacitación mediante una inversión de 2.200 millones de pesos (aproximadamente 700.000 dólares)<sup>a</sup>. Este primer BIS estará sujeto a una evaluación según indicadores de desempeño, como colocación laboral y retención en el mercado laboral por tres y seis meses de los participantes, con el fin de determinar el logro de los objetivos del programa. De acuerdo con el convenio firmado en 2016, la Fundación Corona, la Fundación Bolívar Davivienda y la Fundación Mario Santo Domingo actúan como inversionistas privados o intermediarios, mientras la Fundación Carvajal, Kuepa, la Corporación Volver a la Gente y Colombia Incluyente se desempeñan como operadores. Por su parte, el Gobierno, representado por el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) desembolsan el costo del proyecto. La verificación del cumplimiento de los indicadores y los objetivos del impacto es realizada por Deloitte e Instiglio (Fundación Corona y otros, 2017).

Otro ejemplo de alianza público-privada es el Programa Jóvenes con Futuro, que operó hasta 2012 en la Argentina. El programa consistía en una cooperación entre empresas, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Red de Servicios de Empleo. Las empresas, con el apoyo del Ministerio, ofrecían cursos de formación a jóvenes de 18 a 24 años de edad procedentes de sectores vulnerables y con dificultades para acceder a un empleo por no haber completado sus estudios secundarios y carecer de una formación profesional acreditada o por no contar con experiencia laboral significativa. Las oficinas de empleo ayudaban a los participantes a prepararse para acceder al empleo formal mediante talleres de orientación. Entre 2007 y 2011 esta asociación brindó oportunidades de capacitación en lugares de trabajo a 1.500 personas, el 68% de las cuales logró insertarse en un empleo formal. A su vez, el 49% de estas permaneció en la misma empresa que había patrocinado su formación (OIT, 2015).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica” (LC/MEX/TS.2017/9), Ciudad de México, 2017; Fundación CODESPA, *Alianzas público-privadas para el desarrollo: modelos para llevar a la práctica la innovación social empresarial*, Madrid, 2013 [en línea] <http://www.mas-business.com/docs/alianzas-publico-privadas.pdf>; Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y otros, *Modelo de empleo inclusivo para la población vulnerable*, Bogotá, 2016 [en línea] <http://www.andi.com.co/Uploads/Documento%20del%20Modelo%20de%20Empleo%20Inclusivo.pdf>; Fundación Corona, “Informe Anual 2017: modelo de empleo inclusivo para población vulnerable”, Bogotá, 2017 [en línea] [http://informe2017.fundacioncorona.org/PDF/empleo\\_inclusivo.pdf](http://informe2017.fundacioncorona.org/PDF/empleo_inclusivo.pdf); Fundación Corona y otros, *Esquema legal del primer bono de impacto social en Colombia*, Bogotá, 2017; Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Servicios públicos de empleo en Colombia”, *Notas sobre Servicios Públicos de Empleo*, Santiago, 2015; J. Weller, “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables: consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.306), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

<sup>a</sup> Véase *El País*, “Cali, pieza clave para la generación de empleo a población vulnerable”, Cali, 22 de octubre de 2016 [en línea] <http://www.elpais.com.co/economia/cal-pieza-clave-para-la-generacion-de-empleo-a-poblacion-vulnerable.html>.

<sup>b</sup> Uno de los indicadores de este BIS es que las personas capacitadas logren emplearse y mantenerse en el mercado laboral al menos durante tres meses. Véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “El BID-FOMIN apoya a Colombia como pionero de la innovación social”, Comunicados de Prensa, Washington, D.C., 29 de marzo de 2017 [en línea] <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-03-29/bono-de-impacto-social-en-colombia,11761.html>.

## 1. Capacitación técnica y profesional

La capacitación es una de las formas de intervención más comunes de los programas de inclusión laboral y productiva, así como de las más costosas por participante (Kluve, 2016; McKenzie, 2017; Urzúa y Puentes, 2010)<sup>10</sup>. La mayoría de estos programas se encuentra a cargo de los Ministerios de Trabajo (34%), los Ministerios de Desarrollo Social (21%) y la Presidencia o Vicepresidencia (13%). Mediante la capacitación se busca que los destinatarios alcancen un determinado nivel de calificación en sectores específicos del mercado del trabajo en los que hay una gran demanda de mano de obra.

Los programas pueden ser de capacitación tradicional, que apunta al desarrollo y aprendizaje de conocimientos para realizar un oficio, y de capacitación por competencias, que consiste en el desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio, como la comunicación o el trabajo en equipo (CEPAL/OEA/OIT, 2011). La duración de los cursos de capacitación —que pueden estar a cargo de instituciones públicas o privadas— varía entre 40 y 360 horas.

Hasta 2015, el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC) del Brasil, que sucedió al Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq), era el más grande de la región, pero su inversión y cobertura se han reducido en los últimos años<sup>11</sup>. El PRONATEC ofrece cursos en tres niveles: formación inicial y continua para la inserción en el mercado laboral, cursos técnicos y profesionalizantes de nivel secundario y cursos tecnológicos de nivel superior. Representa un esfuerzo de acción integrada de varios ministerios para ampliar y expandir territorialmente<sup>12</sup> la oferta de capacitación y formación profesional y técnica, estimular la articulación entre esa oferta y las políticas de inclusión laboral y aumentar la capacidad productiva del país (Mercadante, 2019). Entre 2011 y 2014 se ofrecieron más de 600 cursos, en los que se matricularon aproximadamente 8,1 millones de personas en más de 4.300 municipios (el 28% en cursos técnicos y el 72% en cursos de formación inicial y continua).

El PRONATEC se destacó también por acciones orientadas específicamente al público del Plan Brasil sin Miseria<sup>13</sup> (denominadas PRONATEC/BSM), al llevar a cabo cursos con una duración mínima de 160 horas enfocados

---

<sup>10</sup> McKenzie (2017) señala que los programas de intermediación laboral tienden a ser más baratos que los programas de capacitación o de creación indirecta de empleo (como los subsidios de empleo). El costo promedio por participante de los cursos de capacitación y formación laboral en los países en desarrollo varía entre 420 y 1.700 dólares, mientras que en los programas de intermediación laboral generalmente no se superan los 25 dólares por persona.

<sup>11</sup> Las matrículas anuales disminuyeron de 3 millones en 2014 a 1,3 millones en 2015.

<sup>12</sup> Entre 2011 y 2014, los cursos ofrecidos en el ámbito del PRONATEC alcanzaron a 4.000 municipios (de un total de 5.570) y 551 microrregiones (de un total de 559) del Brasil (Mercadante, 2019).

<sup>13</sup> El Plan Brasil sin Miseria fue una estrategia de erradicación de la pobreza que articuló diferentes iniciativas en torno a tres ejes: garantía de ingresos, acceso a servicios públicos e inclusión productiva urbana y rural (Campello, Falcão y Da Costa, 2015).

en grupos vulnerables con ingresos de hasta medio salario mínimo per cápita, así como con otras políticas de inclusión productiva y empleo. Las acciones PRONATEC/BSM registraron 1,74 millones de matrículas entre 2011 y 2014. El rango etario con mayor concentración de inscritos fue el de 18-29 años (47%), seguido por el de 30-39 años (25%). En relación con la distribución étnico-racial de los participantes, la mayoría declaró pertenecer a la categoría *pardos* (45%), seguida por las categorías blancos (26%) y *pretos* (8%)<sup>14</sup>. Por lo tanto, los afrodescendientes (*pretos y pardos*) representan el 53% de los matriculados en dicho período, mientras un 0,4% se declaró indígena. Con respecto al nivel de escolaridad, el 51% de los participantes contaba con educación media completa y el 23% con educación media incompleta. Además, el 34% de los inscritos estaba constituido por hombres y el 66% por mujeres (Müller y otros, 2015). Las mujeres participantes se caracterizaban por ser jefas de hogar y tener hijos e hijas en edad escolar. Por lo general, buscaban formación con el fin de trabajar de manera independiente y así aumentar los ingresos familiares (Barreto y Ermida, 2015).

En Chile, el mayor programa de capacitación técnica y profesional ha sido +Capaz, puesto en marcha en 2014 y reformado en 2018. El programa está dirigido a mujeres de 18 a 64 años de edad (que en promedio representan el 80% de los participantes cada año), hombres jóvenes de 18 a 29 años de edad, personas privadas de libertad y personas con discapacidad que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Ofrece capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral, para mejorar su empleabilidad y sus condiciones de vida (Figueroa, 2015). El propósito del programa es que sus participantes (26.741 en 2017) se inserten en empleos de calidad, ya sea mediante el empleo dependiente o la puesta en marcha de emprendimientos.

A su vez, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de México es ilustrativo de distintas modalidades de capacitación: i) capacitación mixta, en la que el programa ofrece un instructor a partir de la petición de los empleadores que requieren personal capacitado y están dispuestos a facilitar las instalaciones para que se lleve a cabo la capacitación; ii) capacitación que se desarrolla directamente en los puestos de trabajo, orientada principalmente a jóvenes, para que adquieran experiencia laboral y las competencias necesarias para la incorporación a un puesto de trabajo; iii) capacitación para el autoempleo; iv) capacitación para técnicos y profesionales, presencial o en línea, mediante la cual los participantes actualizan y refuerzan los conocimientos adquiridos en su formación escolar y pueden ser enviados a una empresa para realizar

---

<sup>14</sup> En el Brasil, la autoidentificación de los afrodescendientes en los censos y encuestas de hogares se hace a través de dos de las cinco categorías relacionadas con el color de la piel establecidas en esos instrumentos: “*preto*” (negro) y “*pardo*” (mestizo). La suma de esas dos categorías compone la categoría “afrodescendiente” (CEPAL, 2017c).

prácticas orientadas a su formación; y, v) capacitación para la certificación de competencias laborales, con la finalidad de facilitar el acceso de los participantes a un puesto de trabajo.

### **a) Componentes y servicios complementarios**

Los programas de capacitación técnica y profesional pueden incluir diversos componentes, como pasantías, apoyo al emprendimiento, transferencias monetarias y servicios de cuidado.

De los programas de capacitación técnica y profesional analizados, 22 incluyen un componente de pasantía laboral en empresas (véase el cuadro III.A1.2 del anexo). El componente de práctica o experiencia laboral permite que los participantes tengan un período de adaptación y acercamiento al mundo laboral, que es relevante para quienes han estado desvinculados laboralmente (ClioDinámica Consulting, 2015). Las empresas asumen un papel de tutoría bajo la supervisión y la responsabilidad de la unidad ejecutora del programa. Si bien no están obligadas a remunerar a los practicantes ni a emplearlos tras la finalización de la pasantía, con frecuencia contratan a los pasantes que han tenido un buen desempeño. Según J-PAL (2013), además de mejorar la productividad mediante la capacitación, las pasantías podrían revelar información útil sobre la efectividad de la capacitación para responder a las necesidades del mercado laboral. Esto se debe a que la oferta de cursos no necesariamente se relaciona con los perfiles requeridos por el mercado, lo que a veces dificulta la misma colocación de los participantes en una pasantía. Algunos ejemplos de programas que ofrecen prácticas de trabajo son: Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la Argentina, Jovem Aprendiz de PRONATEC en el Brasil y Mi Primer Empleo Digno en el Estado Plurinacional de Bolivia<sup>15</sup>. La capacitación y la práctica profesional duran generalmente hasta seis meses (entre 200 y 400 horas de capacitación y de dos a tres meses de práctica). En el caso del título técnico ofrecido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) mediante el programa Más Jóvenes en Acción de Colombia, la duración es de 36 meses (Medellín y otros, 2015).

Ante el escaso dinamismo de la demanda laboral en el sector formal de las economías de la región, los cursos de capacitación también ofrecen formación para el trabajo independiente, como opción para que los participantes se incorporen en actividades productivas. Entre los casos

---

<sup>15</sup> En el Brasil, la Ley núm. 10.097 (Ley del Aprendizaje), aprobada en 2000 e implementada a partir de 2005, establece que las grandes y medianas empresas deben destinar del 5% al 15% de sus empleos a aprendices de oficio, otorgándoles un contrato especial de trabajo por tiempo determinado, con duración máxima de dos años y cuyas funciones demanden formación profesional. Debido a que los participantes también son matriculados en cursos de formación técnico-profesional relacionados con la actividad desempeñada en el lugar de trabajo, la carga horaria establecida en el contrato debe considerar el tiempo de las prácticas laborales en la empresa y el tiempo dedicado al aprendizaje.

analizados, se encontró que, a modo de complemento de los cursos de capacitación, en 25 programas de 13 países se ofrecen acciones de apoyo al microemprendimiento, mientras en 6 programas de 4 países se brinda apoyo para la elaboración de planes de actividades o proyectos laborales. Por ejemplo, el programa Mi Primer Empleo Digno, del Estado Plurinacional de Bolivia, promueve emprendimientos productivos para que los jóvenes formen sus propias microempresas y logren generar y mejorar sus ingresos económicos (véase el cuadro III.A1.2).

Otra prestación complementaria, ofrecida por 21 programas, consiste en una transferencia monetaria condicionada a la asistencia, con el fin de incentivar la permanencia escolar. Por ejemplo, el programa Jóvenes en Acción de Colombia otorga un incentivo monetario mensual de 200.000 pesos colombianos (65 dólares) durante el proceso de formación y, además, los jóvenes pueden acceder a un incentivo del mismo monto por excelencia académica.

Siete programas (entre ellos Mi Primer Empleo Digno del Estado Plurinacional de Bolivia y el programa Con Chamba Vivís Mejor de Honduras) proveen un subsidio de transporte y alimentación y 13 programas proveen cobertura de seguros de accidentes y atención de salud durante la capacitación (como en el caso del Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL) de Panamá y el Plan Argentina Trabaja<sup>16</sup>).

Por último, en varios países se ofrece acceso a servicios de cuidado para los hijos de las y los participantes en los cursos, para asegurar que asistan a la formación laboral y la concluyan. El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), por ejemplo, prevé que los destinatarios puedan solicitar la intervención del Ministerio de Salud y Desarrollo Social para ayudarles a encontrar un jardín infantil para el cuidado de sus hijos mientras transcurren las sesiones de capacitación. En Chile, los programas +Capaz y Mujeres Jefas de Hogar ofrecen acceso preferente a salas cuna y jardines infantiles públicos para los hijos de las participantes mientras estas se capacitan<sup>17</sup>. En el Brasil, los participantes de ProJovem tienen acceso a salas cuna para sus hijos e hijas de entre cero y ocho años (*salas de acolhimento*).

## **b) Grupos de población atendida**

El 62% de los 47 programas de capacitación técnica y profesional analizados está destinado a los mayores de 15 años y el 38% restante específicamente a la población joven (de 16 a 29 años). Asimismo, cinco programas promueven

---

<sup>16</sup> Desde febrero de 2018 el programa se llama Hacemos Futuro, a cargo del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

<sup>17</sup> El programa +Capaz de Chile permite que los niños y las niñas de 2 a 6 años de edad permanezcan en el mismo recinto donde se imparten los cursos de capacitación, mientras los participantes con hijos e hijas menores de 2 años reciben un subsidio infantil equivalente a 4.000 pesos chilenos (aproximadamente 6 dólares) por cada sesión (CEPAL, 2016a).

la inclusión de personas con discapacidad (como en el caso de +Capaz de Chile o Empléate de Costa Rica), cuatro programas promueven la inclusión de la población indígena (como Jóvenes en Acción de Colombia o el programa Yo Trabajo de Chile) y dos incorporan a las personas privadas de libertad (Projovem del Brasil y +Capaz de Chile) (véase el cuadro III.A1.2).

En la región, también hay cuatro programas específicos para áreas urbanas y cinco programas rurales. En las áreas urbanas del Perú, el programa Jóvenes Productivos (antes, Jóvenes a la Obra) se centra en la promoción del empleo asalariado, mientras que en las áreas rurales se da prioridad a la formación para trabajos por cuenta propia y la promoción e implementación de actividades de desarrollo económico y productivo. En las zonas urbanas de El Salvador, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) busca atender las demandas de ingreso y empleabilidad de la población que vive en condiciones de pobreza y mayor vulnerabilidad, dando prioridad a las mujeres jefas de hogar y a los jóvenes de 16 a 30 años de edad. El programa comprende tres intervenciones principales: participación en proyectos comunitarios, cursos de formación vocacional y fortalecimiento de las instituciones participantes. Mediante los cursos se promueve la participación de las mujeres en oficios no tradicionalmente femeninos a fin de generar cambios y modificar los estereotipos sobre las capacidades laborales de mujeres y hombres. Por su parte, el programa Padrino Empresario de Panamá se orienta a los jóvenes de 15 a 17 años de edad en situación de riesgo social de las zonas urbanas.

Para las zonas rurales de Guatemala, el Ministerio de Desarrollo Social implementa el programa Beca Mi Primer Empleo, de una duración total de ocho meses, que proporciona a los jóvenes de 16 a 25 años de edad una fase de capacitación y otra de pasantía, y el programa Beca Artesano, que además de la capacitación ofrece asistencia técnica a sus participantes con la finalidad de que las familias establezcan sus propios negocios.

Tres de los programas de capacitación técnica y profesional analizados se dirigen específicamente a las mujeres en situación de vulnerabilidad. Estos son: el subcomponente Ellas Hacen del Plan Argentina Trabaja, orientado a mujeres con tres o más hijos a cargo (menores de 18 años o en condición de discapacidad) o que sufran violencia de género, el Programa de Desarrollo de Competencias Laborales, para las mujeres pertenecientes al subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar), y el programa Mujeres Jefas de Hogar, dirigido a mujeres pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso y que proveen sustento económico al hogar, ambos en Chile.

Además, hay programas que se concentran en la población desempleada con el fin de apoyar su colocación laboral o el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Específicamente, 23 programas con componentes de capacitación laboral (es decir, el 49% de los programas revisados) están

dirigidos a esta población. El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de México, por ejemplo, ofrece capacitación laboral a mayores de 18 años desempleados o buscadores de empleo para facilitar su colocación laboral o la generación de sus propios emprendimientos. Mediante el subprograma Bécate, el PAE proporciona cursos de capacitación de hasta tres meses y con una duración de seis horas diarias, según el contenido del programa de formación, y otorga una beca por un valor entre uno y tres salarios mínimos. Otro ejemplo es el Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales (Impulsa Perú, ex Vamos Perú), destinado a desempleados, subempleados y personas en riesgo de perder su empleo, que tiene líneas de capacitación para la inserción laboral como trabajador asalariado y para el empleo independiente. El programa cuenta con tres componentes: capacitación para la inserción laboral, certificación de competencias laborales y capacitación y asistencia técnica para el autoempleo (Weller y Gontero, 2016).

## 2. Nivelación de estudios y retención escolar

De los programas de inclusión laboral y productiva vigentes en la región, 16 (el 22,2%) ofrecen medidas específicas para la nivelación de estudios y la retención escolar, para que los adolescentes, jóvenes y adultos de bajos recursos económicos y con una débil o nula vinculación con el sistema educativo formal accedan a la educación, permanezcan en el sistema y completen sus estudios. El componente de nivelación de estudios cubre principalmente la educación primaria y secundaria, pero en algunos casos también comprende el nivel terciario, como en la Misión Ribas en la República Bolivariana de Venezuela o las becas de educación superior de Prospera en México<sup>18</sup>. A su vez, el componente de retención se concentra en la educación media básica y media superior.

Mediante estos programas, se busca responder a una situación regional en la cual la mayor parte de la población de 15 años y más que se encuentra en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad a la pobreza cuenta con muy pocos años de instrucción. El 32,7% de las personas extremadamente pobres, pobres o vulnerables a la pobreza en América Latina ha completado de 0 a 5 años de instrucción; el 36%, de 6 a 9 años; el 24,3%, entre 10 y 12 años, y solamente un 7,1% de las personas extremadamente pobres, pobres o vulnerables a la pobreza cuenta con 13 años y más de instrucción. Asimismo, los rezagos en el nivel educativo son levemente superiores entre los hombres que entre las mujeres y mucho más elevados en las zonas rurales que en las áreas urbanas (CEPAL, 2016b).

---

<sup>18</sup> De los 16 programas, 15 (el 94%) cubren educación secundaria; 12 (el 75%), educación básica, y 6 (el 37,5%), educación terciaria. No se cuenta con esta información en el caso de Namba'apo Paraguay.

La implementación de este tipo de programas recae, en el 37% de los casos, en los Ministerios de Trabajo y, en el 31%, en iniciativas interinstitucionales o interministeriales, seguidas por los Ministerios de Desarrollo Social (19%) (véase el cuadro III.A1.3). El programa Compromiso Educativo del Uruguay destaca por ser una iniciativa interinstitucional que involucra al Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social y al Instituto Nacional de la Juventud (CEPAL/OIJ/IMJUVE, 2014). Otros casos de articulación institucional son PROGRESAR, de la Argentina (Ministerio de Hacienda, Jefatura de Gabinete de Ministros y Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)), y ProJovem, del Brasil, que a diciembre de 2017 era ejecutado en forma conjunta por el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario.

En México, el programa Jóvenes con Prospera (antes, Jóvenes con Oportunidades) busca prevenir la deserción escolar e incentivar a los jóvenes de familias en condiciones de pobreza extrema a que continúen sus estudios medios y superiores hasta concluir el bachillerato<sup>19</sup>. Jóvenes con Prospera ofrece a los becarios que cursan el tercer año de secundaria y educación media superior un beneficio económico diferido, que se acumula gradualmente en forma de puntos si los becarios permanecen en la escuela. Los puntos acumulados se convierten en dinero que se deposita en una cuenta de ahorro administrada por una institución financiera, que le corresponderá al becario bajo la condición de culminar los estudios de educación media superior antes de cumplir 22 años. A través de Prospera, los becarios pueden utilizar los recursos: i) para continuar con sus estudios de educación superior; ii) como anticipo para un crédito del programa de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda; iii) para adquirir un seguro del sistema público de salud o iv) como fondo de garantía para un crédito de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular. El capital les permite continuar con su formación académica (secundaria o superior) o establecer pequeños negocios. Además, cuando los jóvenes participantes buscan un empleo, tienen prioridad en el Servicio Nacional de Empleo y en el subprograma Bécate, que brinda capacitación laboral.

#### **a) Componentes y servicios complementarios**

El 69% de los programas de la región que promueven la retención escolar de los jóvenes ofrecen incentivos económicos como mecanismo para evitar la deserción escolar e incentivar la culminación de los estudios, en la mayoría de los casos en forma de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia y el logro escolar (por ejemplo, en Jóvenes con Más y Mejor

---

<sup>19</sup> Si bien el programa no ofrece becas en educación superior, realiza gestiones para que la Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES) asigne con prioridad apoyo a los jóvenes que participaron en el programa (SHCP y otros, 2015).

Trabajo de la Argentina, ProJovem del Brasil y la Misión Ribas de la República Bolivariana de Venezuela), becas (en el programa Compromiso Educativo del Uruguay) o subsidios al transporte (en +Capaz de Chile).

Dado que el acceso a la escuela primaria se ha vuelto casi universal en la región, los programas de alfabetización constituyen un instrumento muy minoritario en el marco de las políticas de inclusión laboral. Sin embargo, considerando el hecho de que aún hay adultos analfabetos en la región<sup>20</sup>, algunos programas ofrecen estas instancias para las personas mayores de 15 años. Por ejemplo, Enseña y Aprende (componente del Plan Argentina Trabaja) permite que los participantes aprendan a leer y a escribir, aunque no certifiquen sus estudios secundarios. Del mismo modo, el programa Ñamba'apo Paraguayo incluye acciones de alfabetización para adultos.

En la región existen, asimismo, diversos programas públicos con intervenciones dirigidas tanto a la alfabetización como a la nivelación y la retención escolar de sus participantes, pero que no persiguen explícitamente contribuir a una mejor empleabilidad de sus participantes. Brasil Alfabetizado (complementario al Bolsa Familia) y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) del Perú (complementario al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (Juntos)) son dos ejemplos de programas de alfabetización. En cuanto a nivelación y retención escolar, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (Plan FinEs), implementado en la Argentina, es un programa semipresencial del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología orientado a mayores de 18 años que necesiten terminar los estudios primarios, la secundaria completa o acreditar las materias pendientes de los estudios secundarios. En Chile, el Programa de Apoyo a la Retención Escolar de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) del Ministerio de Educación busca contribuir a la permanencia y continuidad en el sistema educativo de padres, madres y adolescentes embarazadas en condición de vulnerabilidad, entregándoles una Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE). En el Brasil, el Programa Universidad para Todos (ProUni) del Ministerio de Educación, instituido en 2005 en virtud de la Ley núm. 11096, otorga becas de estudio completas y parciales en instituciones de enseñanza superior privadas a personas cuyas familias se encuentran en situación de pobreza, e incluye una acción afirmativa de carácter étnico-racial, que consiste en la reserva de un porcentaje de esas becas para personas indígenas y afrodescendientes (CEPAL, 2017b).

---

<sup>20</sup> Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 2016, 1,8 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años y 30,9 millones de personas mayores de 15 años eran analfabetos en América Latina y el Caribe (véase [en línea] <http://data.uis.unesco.org/>).

## **b) Grupos de población atendida**

Estos programas se dirigen principalmente a los jóvenes mayores de 15 o 18 años. Algunos programas tienen un enfoque territorial y otros se orientan a las mujeres. Algunos ejemplos de programas con enfoque territorial son los siguientes componentes del ProJovem del Brasil: el ProJovem Urbano, que provee a los jóvenes no solo capacitación profesional y técnica, sino también formación para la participación ciudadana y acompañamiento de un orientador social, y el ProJovem Campo, que se dirige a jóvenes agricultores que no terminaron la escuela secundaria y, además de los cursos de formación, cuenta con un componente de trabajo para la comunidad. En cuanto a programas orientados a las mujeres, en Chile, el programa Mujeres Jefas de Hogar ofrece acciones para la nivelación de estudios primarios y secundarios exclusivamente para mujeres, a partir de tres modalidades: programas de educación de adultos desarrollados por los Centros de Educación Integrada de Adultos (CEIA), exámenes libres y una modalidad flexible. Asimismo, como ocurre con la capacitación, algunos de estos programas incorporan la oferta de servicios de cuidado (PROGRESAR de la Argentina y +Capaz de Chile). La Misión Ribas de la República Bolivariana de Venezuela incorpora una modalidad de educación a distancia para responder a la escasez de tiempo de los destinatarios para asistir a las clases, ya sea por compromisos laborales o domésticos.

## **B. Programas de apoyo a la demanda de trabajo**

Los instrumentos destinados a activar la demanda laboral son los programas de apoyo al trabajo independiente y a la generación directa e indirecta de empleo. En la región, se están implementando programas con uno o más de estos componentes en 18 países. Entre ellos, la acción más común es el apoyo al trabajo independiente, que se encuentra en 33 de los 49 programas examinados (véase el cuadro III.A1.1).

### **1. Apoyo al trabajo independiente**

Ante el déficit estructural en la generación de empleo asalariado, en varios países de la región se implementan programas que promueven el trabajo independiente, proveyendo apoyo para comenzar o expandir actividades por cuenta propia y microemprendimientos (Medellín y otros, 2015; Keifman y Maurizio, 2012). Estos programas buscan aumentar los activos de los destinatarios mediante apoyo financiero (capital semilla), microcréditos (presentes en 29 de los programas analizados) y transferencias de activos productivos (en 5 programas). Además, con frecuencia incluyen programas

de capacitación en temas de ahorro y finanzas, microemprendimiento y planificación económica. Algunos ofrecen asistencia técnica y apoyan el vínculo con redes productivas o de comercialización (véase el cuadro III.A1.4).

En México, el programa Jóvenes con Prospera cuenta con un sistema de crédito de las entidades de ahorro y crédito popular. A su vez, el programa Mujeres Ahorradoras en Acción, de Colombia, que se ejecutó entre 2007 y 2014, permitía el acceso al sistema microfinanciero y a incentivos que fomentan el ahorro y el desarrollo de emprendimientos productivos entre las mujeres en situación de vulnerabilidad o desplazamiento.

Varios programas de apoyo al trabajo independiente son complementarios a los PTC. En el Ecuador, el programa de Crédito de Desarrollo Humano consiste en la oportunidad de recibir como crédito las transferencias anticipadas del Bono de Desarrollo Humano, la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión para Personas con Discapacidad. En el Perú, el programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai”, articulado con el PTC Juntos, busca desarrollar capacidades productivas y de emprendimientos que contribuyan a la generación y diversificación de ingresos, mediante asistencia técnica, capacitación y dotación de activos productivos. Asimismo, el programa piloto Promoción del Ahorro en Familias incentiva el ahorro y la inclusión financiera entre las familias de Juntos, para que cuenten con el capital necesario para realizar actividades de emprendimiento.

#### **a) Componentes y servicios complementarios**

Mediante el apoyo financiero (capital semilla) y el microcrédito se busca facilitar el acceso a recursos monetarios, de manera que las personas que pertenecen a grupos vulnerables y tienen un acceso limitado a los servicios de crédito y demás instrumentos financieros puedan poner en marcha nuevos emprendimientos o mejorar sus pequeños negocios y así generar ingresos.

Entre los requisitos para acceder al financiamiento, algunos programas prevén que los participantes completen un mínimo de horas de capacitación y cuenten con un microemprendimiento en marcha o con una idea de negocio. El objetivo de la capacitación es que los destinatarios mejoren sus habilidades administrativas y de gestión, aumenten sus conocimientos en materia financiera (planificación económica, ahorro, crédito, inversión y otros) y aprendan a negociar y comercializar sus productos (CEPAL, 2016b). Específicamente, 26 de los programas analizados (79%) incluyen acciones de capacitación en temas de ahorro, finanzas, microemprendimiento, planificación económica y liderazgo.

En la mayoría de los casos, el apoyo monetario corresponde a una cantidad de dinero definida, mientras que en otros cubre el valor total solicitado en virtud de un plan de actividades. En los programas Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai” en el Perú y Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano en Chile, los fondos se otorgan mediante concurso público tras la presentación de proyectos de negocios. En el caso del Perú, los perfiles y planes de actividades, que deben estar articulados con las necesidades del mercado local, son evaluados por Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR) y los ganadores reciben financiamiento para asistencia técnica específica y compra de insumos y equipos (Trivelli y Clausen, 2015). De manera similar, en Chile los ganadores reciben un subsidio para la implementación de un proyecto (que puede incluir la compra o inversión en capital de trabajo, máquinas y herramientas, entre otros) y capacitación para apoyar la puesta en marcha de su negocio.

Algunos programas proveen activos productivos como semillas, fertilizantes y ganado, entre otros. El subprograma de fomento al autoempleo del PAE y el Programa de Fomento a la Economía Social de México, el Programa Productivo Alimentario (Hambre Cero) de Nicaragua y el Kore Peyizan de Haití son algunos ejemplos. Otros ofrecen asistencia técnica y acompañamiento (presente en diez programas) y apoyan el vínculo con redes productivas o de comercialización (Medellín y otros, 2015; CEPAL, 2012; CEPAL/OIT, 2014; CEPAL/OEA/OIT, 2011). Mediante el acompañamiento de tutores se brinda asesoría para la elaboración de planes de actividades, el pago de impuestos en el caso de creación de nuevas empresas y la búsqueda de financiamiento, como ocurre con el Plan Argentina Trabaja y Jóvenes Rurales Emprendedores de Colombia. Entre las medidas del Plan Argentina Trabaja se encuentra asimismo el fortalecimiento de alianzas con empresas y organismos públicos y la promoción de la participación en ferias y exposiciones, entre otros eventos.

## **b) Promoción de la formalización laboral**

Debido a la fuerte correlación que existe entre informalidad y empleo por cuenta propia, los programas de apoyo al trabajo independiente enfrentan el desafío de evitar la generación de incentivos a insertarse en actividades informales. Si bien en la región se ha implementado una serie de medidas para promover la formalización del empleo, su vinculación con los programas de inclusión laboral y productiva es todavía débil, pues solo 7 de 33 programas se complementan con acciones encaminadas a incentivar la formalización laboral. Algunos programas fomentan la formalización de los microemprendedores y trabajadores por cuenta propia mediante el acceso a regímenes simplificados de tributación (véase el recuadro III.2).

**Recuadro III.2****Medidas para la formalización de los trabajadores por cuenta propia y las microempresas y pequeñas empresas**

Ante el contexto de alta informalidad laboral, en América Latina se han establecido regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes, conocidos como monotributos, que, además de favorecer la formalización económica de los trabajadores independientes, brindan acceso al componente contributivo de la protección social, permitiéndoles contar con las mismas prestaciones de seguridad social que los trabajadores asalariados, sobre todo en lo referente a la cobertura de salud y la jubilación. Los regímenes de simplificación tributaria incluyen medidas especiales para gravar a los pequeños contribuyentes (personas físicas o empresas), eximiéndolos de las normas generales del impuesto sobre el valor agregado (IVA) o del impuesto sobre la renta, y otorgándoles tasas más reducidas (Cetrángolo y otros, 2014). Además de por reducir los costos laborales, estos regímenes se caracterizan por proporcionar más facilidades para cumplir con los trámites administrativos y regulatorios. En los países donde se han implementado, se espera un aumento del número de contribuyentes y una reducción de la evasión fiscal. A continuación, se presentan algunos ejemplos de estas medidas en la región.

En 1996, el Brasil fue el primer país de América Latina en crear e implementar un régimen de tributación simplificada para los pequeños contribuyentes, denominado Sistema Integrado de Pago de Impuestos y Contribuciones de las Microempresas y Pequeñas Empresas (SIMPLES). En 2006 se creó el régimen SIMPLES Nacional, que reemplazó e integró los regímenes simplificados que existían en los distintos niveles de gobierno. En 2008 se creó el Sistema de Tributación del Microempresario Individual (SIMEI), un nuevo marco legal para la formalización y la extensión de la protección social contributiva para microempresarios y trabajadores autónomos. Hasta marzo de 2016, 5,9 millones de ocupados se habían formalizado y contaban con beneficios previsionales. El 52% estaba constituido por hombres, el 48% por mujeres y el 26% tenía entre 16 y 30 años. A su vez, 500.000 de los microempresarios formalizados participaban en Bolsa Família y el 63% de estos era afrodescendiente.

En la Argentina, el régimen de monotributo se creó en 1998 con el fin de promover la formalización y ampliar la cobertura de la protección social de los trabajadores autónomos, por medio de subsidios a las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores independientes individuales y las microempresas. Se complementa con el régimen simplificado para efectores de desarrollo local y economía social (monotributo social), destinado a trabajadores en condiciones de vulnerabilidad social, es decir, "aquellos hogares e individuos que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida" (Cetrángolo y otros, 2014, pág. 36), y subsidia el 100% del pago de los componentes impositivo y previsional. Además, el monotributista no pierde el acceso a la Asignación Universal por Hijo ni a otros programas sociales y en materia pensional tiene derecho a la Prestación Básica Universal. Hasta 2018, el monotributo social formó parte del Plan Argentina Trabaja, reflejando el esfuerzo por articular las políticas sociales dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad. En diciembre de 2018, había 1,6 millones de trabajadores independientes registrados como monotributistas y 361.000 trabajadores independientes registrados como monotributistas sociales (Ministerio de Producción y Trabajo, 2018).

## Recuadro III.2 (conclusión)

En el Uruguay, a partir de la reforma tributaria de 2007, que estaba destinada, entre otras cosas, a dar un tratamiento diferenciado a los pequeños contribuyentes (trabajadores por cuenta propia o pequeñas empresas), se puso en marcha el régimen Monotributo, dirigido a quienes realizan actividades económicas de reducida dimensión: i) las empresas unipersonales, incluso aquellas conformadas por matrimonios, con un trabajador empleado como máximo, y ii) las sociedades integradas por hasta un máximo de dos socios y sin trabajadores en relación de dependencia (el límite será de tres socios en el caso de estar integradas exclusivamente por familiares). En 2012 entró en vigor el Monotributo Social MIDES, que es un régimen especial para emprendimientos personales o asociativos (integrados por hasta cuatro socios o cinco si trata exclusivamente de familiares), al cual pueden acceder las personas que integran hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza o se hallan en situación de vulnerabilidad socioeconómica, según la calificación establecida por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). De manera similar al Monotributo, este instrumento permite la cobertura previsional de sus integrantes. Los contribuyentes tienen la posibilidad de optar por la cobertura médica a través del Fondo Nacional de Salud (FONASA), haciéndose cargo del pago adicional, beneficio que alcanza al emprendedor y los familiares sin cobertura dentro del sistema.

En el Ecuador, mediante el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE) para personas naturales, activo desde 2008, se pretende incorporar a los trabajadores del sector informal a prestaciones como el microcrédito, la capacitación mediante asistencia técnica especializada y la integración de aportes de la seguridad social para el acceso a la salud y la jubilación. Uno de los beneficios que ofrece el RISE es que por cada nuevo trabajador incorporado a la nómina y afiliado al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), se otorga un descuento del 5% en las contribuciones hasta alcanzar un máximo del 50% de descuento. Según datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), en diciembre de 2016 el RISE contaba con 679.873 contribuyentes.

En 2014, se aprobó en México el programa federal Crezcamos Juntos, orientado a microempresas y pequeñas empresas, con el objetivo de facilitar el tránsito de la informalidad a la formalidad mediante la eliminación de los requisitos para la formalización. En el marco del programa se creó un nuevo Régimen de Incorporación Fiscal con la opción de acceder al régimen simplificado. Algunos de los beneficios que otorga el programa son los descuentos al impuesto sobre la renta, que ascienden al 100% en el primer año de inscripción, al 90% en el segundo año y así sucesivamente hasta el décimo año. Si la empresa no expide facturas y tiene ingresos anuales inferiores a 100.000 pesos mexicanos, está exenta del pago del impuesto sobre el valor agregado (IVA) y del impuesto especial sobre productos y servicios. Además, aquellos trabajadores que no han cotizado en los últimos 24 meses pueden afiliarse al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con un subsidio del 50% (OIT, 2014).

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de O. Cetrángolo y otros, *Monotributo en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2014; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral Temático: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima, 2014; Servicio de Rentas Internas (SRI) [en línea] <http://www.sri.gob.ec/web/guest/home>; Ministerio de Producción y Trabajo, *Situación y evolución del total de trabajadores registrados. Anexo estadístico*, Observatorio del Empleo y Dinámica Empresarial, Buenos Aires, diciembre de 2018.

### c) Grupos de población atendida

La población destinataria es aquella en edad de trabajar (mayores de 15 o 18 años). Seis programas (Mi Primer Empleo Digno del Estado Plurinacional de Bolivia, Jóvenes Productivos del Perú, Jóvenes Rurales Emprendedores de Colombia, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Agroemprende de la Argentina y Jóvenes con Todo de El Salvador) se orientan específicamente a la población joven y tienen la meta de desarrollar el aspecto productivo y de empleo independiente mediante la educación para el emprendimiento, el acceso a mercados financieros en condiciones especiales y el acompañamiento (que va desde la identificación del negocio, el desarrollo de la idea y los trámites administrativos y técnicos hasta la consolidación de la empresa).

A su vez, siete de los programas analizados promueven el emprendimiento exclusivamente en las áreas rurales (donde la oferta de trabajo asalariado es más escasa), buscando no solo la generación de ingresos autónomos, sino también el fomento de la producción para el autoconsumo y el mejoramiento de la seguridad alimentaria<sup>21</sup>. En las áreas rurales, los programas promueven la acumulación de activos productivos entre los hogares que viven en condiciones de pobreza, con miras a incrementar sus oportunidades de generación de ingresos autónomos (por ejemplo, mediante el acceso al crédito), y mejoras en la infraestructura social y económica básica (educación, salud, agua, saneamiento, telecomunicaciones, carreteras o articulación con el mercado, entre otras). Los siete programas enfocados en áreas rurales son: Agroemprende de la Argentina, el Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales (ACCESOS) en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, el Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales del Brasil, Jóvenes Rurales Emprendedores de Colombia, Kore Peyizan de Haití, el Programa Productivo Alimentario (Hambre Cero) de Nicaragua y Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai” del Perú<sup>22</sup>.

En el ámbito rural, existen además otras medidas relevantes que contribuyen a la reducción de la pobreza y la promoción del empleo, como el fomento de la agricultura familiar mediante las compras públicas (véase el recuadro III.3) o el crédito<sup>23</sup>. Entre las experiencias relacionadas con el acceso de la agricultura familiar al mercado, destacan los casos del Brasil y el Uruguay, en donde existen leyes de compras públicas a la agricultura familiar, mientras que otros países, como el Ecuador y el Paraguay, cuentan

<sup>21</sup> Es importante reconocer que, en América Latina y el Caribe, además de los programas aquí mencionados, existe un gran número de políticas públicas y programas para el apoyo productivo del sector campesino y, en particular, de la agricultura familiar (véase, por ejemplo, FAO, 2014).

<sup>22</sup> ACCESOS, en el Estado Plurinacional de Bolivia, fomenta el desarrollo de iniciativas productivas y emprendimientos económicos comunitarios para fortalecer la seguridad alimentaria.

<sup>23</sup> En el Brasil, por ejemplo, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) financia, desde 1995, proyectos individuales o colectivos de los agricultores familiares (Bianchini, 2015).

con decretos que regulan estas adquisiciones (FAO, 2015; SELA, 2015). En el Brasil, la Ley núm. 11947 de 2009 establece que un mínimo del 30% de los recursos traspasados por el gobierno federal a los estados y municipios para la adquisición de productos alimentarios debe destinarse a compras de productos provenientes de la agricultura familiar.

### Recuadro III.3

#### Programas de compras públicas a la agricultura familiar

---

Las compras públicas, como herramienta de desarrollo nacional, pueden contribuir a mejorar la situación de los sectores sociales vulnerables —especialmente en las áreas rurales— y representan una actividad estratégica para el Estado, en la cual se relacionan elementos ambientales, tecnológicos, sociales y comerciales (SELA, 2015). El Estado se constituye como un gran comprador de bienes y servicios, incluida la compra de alimentos destinados a otros sectores de la sociedad (hospitales, guarderías, escuelas, entre otros).

Los programas de compras públicas de alimentos y productos a la agricultura familiar ocupan un lugar importante en la agenda de la región, no solo por sus repercusiones en la alimentación escolar y familiar, sino también por su contribución al fomento de la producción entre las familias rurales, la transformación y apertura de los mercados internos y la búsqueda de un desarrollo sostenible. Responder a la demanda de alimentos por parte del Estado con la oferta basada en la agricultura familiar constituye una herramienta para la redistribución de recursos y el fortalecimiento socioeconómico de las comunidades rurales (FAO, 2015). Algunos beneficios adicionales de las compras públicas a la agricultura familiar son la provisión de productos frescos y poco procesados, como frutas y verduras, para los programas de asistencia social y alimentación escolar u hospitalaria y la reducción de los efectos negativos sobre el medio ambiente que conlleva el transporte de alimentos.

A partir de la experiencia acumulada en materia de compras públicas, se aprecia que la agricultura familiar es un sector productivo, social y económico relevante, debido a que los agricultores familiares son capaces de producir, obtener ingresos y, en algunos casos, generar empleos, contribuyendo a la reducción de la pobreza rural (FAO, 2015). Los resultados de las experiencias presentadas en Sabourin, Samper y Sotomayor (2014) muestran que, en América Latina y el Caribe, la agricultura familiar totaliza cerca de 17 millones de unidades productivas, que representan cerca del 75% de las unidades productivas de la región. En algunos países, la agricultura familiar tiene una participación contundente en la producción agropecuaria y, más importante aún, en el empleo rural. Por ejemplo, la agricultura familiar colombiana contribuye con poco más de la mitad de la producción agrícola del país, cerca del 80% de la producción cafetera y un 30% del valor de la producción pecuaria. En el Ecuador, la agricultura familiar está compuesta por 250.000 productores (30% del total) y emplea cerca del 70% de la población ocupada en el sector rural. En México, las unidades productivas pequeñas generan el 74% del empleo agropecuario, mientras las unidades productivas mayores solo contratan al 8% de los trabajadores agrícolas (Sabourin, Samper y Sotomayor, 2014).

En los últimos años se aprecia una participación más activa de los gobiernos frente al compromiso de universalizar la alimentación escolar mediante la asignación de recursos del presupuesto general y su vinculación con el proceso de adquisición y distribución de la alimentación escolar (Sanches, Veloso y Ramírez, 2014). Una de las formas de vinculación entre las compras

---

## Recuadro III.3 (conclusión)

públicas y la agricultura familiar tiene lugar por medio de los programas de alimentación escolar, como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) del Brasil, los Programas de Alimentación Escolar (PAE) de Colombia y Chile, el Programa de Merienda Escolar (PME) de Honduras y el Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) de Nicaragua.

Entre otras iniciativas de compras públicas a la agricultura familiar que han cobrado importancia en los países de la región y permiten el acceso de pequeños productores como proveedores del Estado se encuentran el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) del Brasil, que fue un componente clave de la estrategia Hambre Cero y del Plan Brasil sin Miseria, el Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de Productores Agropecuarios del Uruguay y el Programa de Provisión de Alimentos (PPA) del Ecuador. Estos abastecen principalmente a los programas de alimentación escolar, además de a los centros de atención de las poblaciones vulnerables, como hospitales y prisiones.

Los desafíos para llevar a cabo este tipo de intervenciones incluyen: i) el establecimiento de una institucionalidad adecuada que permita ejecutar proyectos de compras locales que atiendan a los pequeños y medianos productores; ii) la implementación de marcos legales y normativos para las compras públicas que permitan y faciliten la inserción de este segmento productivo en las compras del Estado, por ejemplo fijando porcentajes mínimos garantizados de compra para los pequeños productores rurales y protegiéndolos de la competencia de proveedores más grandes (Sanchez, Veloso y Ramírez, 2014); iii) la organización de la agricultura familiar, por ejemplo mediante sistemas cooperativos, para canalizar la oferta ordenada de productos de calidad hacia las compras públicas institucionales; iv) la integración de las compras con otras políticas públicas de apoyo a los agricultores (que se ocupen del acceso a insumos y créditos, asistencia técnica, procedimientos posteriores a la cosecha y de comercialización) para facilitar la inclusión productiva (FAO, 2015); v) la búsqueda de otros mercados; y vi) el dimensionamiento de la demanda y la oferta con respecto a los tipos de productos, volúmenes y frecuencias, puesto que la agricultura familiar no siempre está preparada para atender consumos elevados.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias*, Santiago, 2015; E. Sabourin, M. Samper y O. Sotomayor (coords.), "Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas", *Documentos de Proyectos (LC/W.629)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014; Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Caracas, 2015; A. Sanchez, N. Veloso y A. Ramírez, "Agricultura familiar y compras públicas: innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional", *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, S. Salcedo y L. Guzmán (eds.), Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2014.

Por último, 5 de los 33 programas de apoyo al trabajo independiente se orientan a la promoción del emprendimiento femenino y 3 de ellos proporcionan servicios de cuidado. Algunos ejemplos de programas orientados a las mujeres son: la versión rural de Comunidades Solidarias de El Salvador, +Capaz de Chile (que cuenta con el componente Mujer Emprendedora, que

ofrece capacitación en la generación de habilidades para el desarrollo de negocios a mujeres que desarrollan o desean desarrollar un emprendimiento o que trabajan en forma independiente) y el Plan Argentina Trabaja, que promueve el trabajo asociativo y el cooperativismo (véase el cuadro III.A1.4).

## 2. Generación directa de empleo

Los programas de generación directa de empleo incrementan la demanda de trabajo mediante planes de empleos públicos a nivel estatal, departamental, provincial, regional o municipal. Estos programas ofrecen empleos temporales de emergencia o como parte de planes de desarrollo, por lo general en servicios de mano de obra no calificada, obras públicas y proyectos de infraestructura local y comunitaria.

Están orientados a los adultos de hogares pobres con bajos niveles de estudios formales y, por lo general, se han difundido en la región en contextos de crisis y marcadas contracciones de la demanda. No obstante, también se han puesto en marcha para enfrentar problemas de largo plazo, como los déficits de infraestructura y servicios y la escasa creación de empleo del sector privado, y se considera que pueden contribuir a establecer un piso de protección social y a reducir la pobreza (Farné, 2016)<sup>24</sup>. Se espera que, al mantener a los participantes en contacto con el mercado laboral, estos programas puedan evitar la pérdida de capacidades humanas durante un período de desempleo (Kluve, 2016).

Mediante los programas de generación directa de empleo se ofrece empleo temporal a cambio de una remuneración similar al salario mínimo. La baja remuneración funciona como un mecanismo de autoselección de los participantes (Keifman y Maurizio, 2012). Las tareas que se llevan a cabo como parte de los programas de creación directa de empleo incluyen limpieza, construcción e instalación de cableado eléctrico, entre otras.

Si bien los programas de generación directa de empleo con frecuencia se han implementado para hacer frente a situaciones de crisis económica, como ocurrió en la Argentina con el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) y en el Uruguay con el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007), en algunos casos continúan en operación incluso después de concluidas las crisis, principalmente debido a que los participantes no logran conseguir un empleo. Pese a que en años recientes los programas de empleo temporal no han constituido un instrumento central en las

---

<sup>24</sup> Los sistemas de garantía de empleo como la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, MGNREGA) de la India y el Programa Red de Seguridad Productiva (Productive Safety Net Programme, PSNP) de Etiopía son programas de empleo temporal que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) resalta como ejemplos de construcción de un piso nacional de protección social (Farné, 2016).

políticas laborales y de inserción productiva para la población que vive en condiciones de pobreza o vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, esto podría cambiar frente a nuevas situaciones de crisis.

En la actualidad, 11 de los programas estudiados en la región incluyen componentes de creación directa de empleo, como el Plan Argentina Trabaja, el programa presidencial Con Chamba Vivís Mejor de Honduras, el Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo “Trabaja Perú”, Ñamba’apo Paraguay, el Unemployment Relief Programme (URP) de Trinidad y Tabago o el Uruguay Trabaja. Estos programas se destinan principalmente a personas desempleadas o trabajadores informales y tienen una duración promedio de seis meses. En general, los programas de creación directa de empleo están a cargo de los Ministerios de Desarrollo Social (36,4%), seguidos por los Ministerios de Trabajo (27,3%) y por articulaciones interinstitucionales o interministeriales (18,2%) (véase el cuadro III.A1.5).

El programa Comunidades Solidarias de El Salvador tiene un componente de promoción del empleo intensivo en obras públicas, con el objetivo de promover el acceso de las personas que viven en asentamientos urbanos precarios al trabajo decente generado por la inversión en proyectos y obras públicas. Pone en marcha mecanismos para que las microempresas accedan a las licitaciones de instituciones públicas como el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano y el Fondo de Conservación Vial.

En Honduras, el componente Chamba Comunitaria del programa Con Chamba Vivís Mejor proporciona apoyo a las personas en situación de desempleo e informalidad, mediante la ejecución de proyectos de obras sociales, conservación forestal o de mejora agrícola, desarrollados para favorecer a las comunidades.

El programa Uruguay Trabaja se orienta a la inserción laboral de personas de 18 a 64 años que se encuentren desocupadas por períodos mayores de dos años, pertenecientes a hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Los participantes realizan trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta nueve meses, durante los cuales perciben una transferencia monetaria denominada “apoyo a la inserción laboral” y reciben acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral.

Estos programas pueden complementarse con otras intervenciones, con el fin de facilitar la inserción laboral de sus participantes y mejorar su calidad de vida. Por ejemplo, el Unemployment Relief Programme (URP) de Trinidad y Tabago ofrece capacitación laboral, mientras el Ñamba’apo Paraguay vincula a los participantes con el Sistema de alfabetización de jóvenes y adultos para su nivelación escolar y les ofrece acceso a los servicios del Sistema Nacional de Salud.

Si bien en el Brasil no hay programas de empleo directo a nivel nacional, la Secretaría de Empleo y Relaciones Laborales del estado de São Paulo implementa desde 1999 el Programa Emergencial de Auxílio-Desemprego, también conocido como Frente de Trabalho, mediante el cual se proporciona capacitación e ingresos a los ciudadanos mayores de 17 años en situación de alta vulnerabilidad social y desempleo (mínimo un año)<sup>25</sup>. Los destinatarios permanecen en el programa hasta por nueve meses, con una jornada de actividades de hasta seis horas de actividades diarias (por ejemplo, en limpieza, conservación y mantenimiento de las instituciones públicas estatales y municipales) por cuatro días a la semana y en el quinto día realizan un curso de calificación profesional o alfabetización.

### 3. Generación indirecta de empleo

Los programas de generación indirecta de empleo consisten en subsidios económicos públicos —generalmente por un tiempo definido— otorgados a las empresas privadas que contratan a jóvenes y adultos pertenecientes a grupos considerados vulnerables (Keifman y Maurizio, 2012). Estos subsidios operan como un incentivo a la contratación, pues reducen los costos laborales al cubrir parte del salario o parte de las contribuciones a la seguridad social realizadas por el empleador. De acuerdo con J-PAL (2013), los subsidios pueden tener varios efectos: i) compensan a las empresas por la potencial baja productividad de los trabajadores contratados mediante el programa; ii) permiten el acceso a un empleo a personas con pocas posibilidades de emplearse; y iii) generan ganancias de productividad a mediano plazo, ya sea gracias a la experiencia laboral acumulada o a la capacitación.

La proporción de programas de inclusión laboral y productiva con este componente de generación indirecta de empleo (14%) es baja en relación con aquellos dirigidos a brindar capacitación o apoyar el trabajo independiente (véase el cuadro III.A1.1 del anexo). Esto explica también la escasez de evaluaciones de impacto disponibles de este tipo de programas. De los diez programas con componente de generación indirecta de empleo que operan en la región, cuatro se dirigen exclusivamente a la población joven, uno a las mujeres y uno a los residentes en zonas urbanas. Con respecto a la institucionalidad, el 70% de estos programas son responsabilidad de los Ministerios de Trabajo (véase el cuadro III.A1.6).

En la Argentina, el PROEMPLEAR del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, promueve la inserción laboral de los trabajadores desocupados, otorgando incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su planta de personal. A su vez, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo promueve la contratación de jóvenes mediante incentivos

<sup>25</sup> Véase Secretaría de Empleo y Relaciones Laborales, “Frente de Trabalho” [en línea] <http://www.emprego.sp.gov.br/emprego/frente-de-trabalho/>.

financieros (por un plazo máximo de seis meses) a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas que los incorporen como trabajadores en relación de dependencia.

En Chile, el Subsidio al Empleo Joven y el Bono al Trabajo de la Mujer apoyan, respectivamente, a los jóvenes de 18 a 25 años que perciban una remuneración igual o menor a 1,5 sueldos mínimos y a las mujeres de 25 a 59 años y se ofrecen a los participantes del subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar). Ambos programas prevén un aporte al empleador para incentivar la contratación de jóvenes y mujeres vulnerables y una transferencia a los trabajadores y las trabajadoras, ya sean dependientes o independientes<sup>26</sup>.

En Panamá, el programa Padrino Empresario ofrece a los jóvenes de 15 a 17 años capacitación laboral en forma de pasantías en una empresa patrocinadora, con el objetivo de que una vez finalizados los estudios puedan acceder a una plaza laboral. Las empresas ofrecen una beca mensual a los jóvenes para facilitar su asistencia a la empresa durante cinco días a la semana, en jornadas de cuatro a seis horas. A cambio, las empresas participantes reciben beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta.

### C. Servicios de intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral promueven el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo, facilitando el contacto entre trabajadores y empleadores en virtud de los perfiles profesionales demandados y ofrecidos. Aunque por lo general estos servicios son provistos por agencias públicas de empleo (véase el recuadro III.4), también pueden ser provistos por privados<sup>27</sup>.

Los servicios de intermediación laboral se proporcionan en 21 de los 72 programas de inclusión laboral y productiva analizados (el 29% de los casos). Estos servicios brindan información sobre plazas vacantes en empresas privadas y organismos públicos y proporcionan acceso prioritario a las ofertas laborales de las agencias u oficinas municipales de empleo. Además, incluyen asistencia en la búsqueda laboral y la elaboración de estrategias de inserción laboral (preparación del *curriculum vitae*, técnicas de entrevistas, entre otras), colocación laboral (bolsas de trabajo, análisis y preselección de candidatos), ferias laborales y apoyo económico (Medellín y otros, 2015;

---

<sup>26</sup> El Bono al Trabajo de la Mujer se dirige a las trabajadoras pertenecientes al 30% de hogares más pobres. Consiste en un subsidio que equivale, como máximo, al 30% del salario, dividido en un 20% para la mujer y un 10% para el empleador. La duración máxima es de cuatro años para la mujer y de dos años para el empleador (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

<sup>27</sup> Los servicios de intermediación laboral orientados a la población pobre y vulnerable analizados en este libro son de carácter público.

CEPAL, 2012). El acompañamiento asociado a la intermediación laboral es clave para la población más pobre y cada vez se proveen más servicios de orientación y apoyo en la elaboración de estrategias y planes individuales para la inserción laboral (CEPAL/OIT, 2014).

#### **Recuadro III.4** **Servicios públicos de empleo en América Latina**

Los servicios públicos de empleo son instituciones del mercado laboral que vinculan a los buscadores de empleo con las empresas que necesitan contratar personal. Estas entidades gubernamentales, que por lo general dependen de los Ministerios de Trabajo o sus equivalentes (por lo tanto, son financiadas por el presupuesto nacional), planean y ejecutan una serie de medidas orientadas a promover el empleo, a proteger a los trabajadores durante ajustes del mercado de trabajo y transiciones económicas (OIT, 2016) y a contribuir al proceso inicial de inserción en el mercado de trabajo, en especial de aquellos grupos que enfrentan más obstáculos a dicha inserción, como los jóvenes y las mujeres. Se espera que, a corto plazo, los servicios públicos de empleo acerquen a los destinatarios a ocupaciones y a distintos tipos de programas de inclusión laboral y que, a largo plazo, contribuyan a reducir la duración del desempleo. Los servicios que prestan son gratuitos y pueden ofrecerse en modalidad presencial (en las oficinas o en ferias de empleo, por ejemplo) o virtual, a través de sus portales o bolsas electrónicas de empleo. Gracias a convenios entre gobiernos o con empresarios privados extranjeros, la intermediación laboral también puede realizarse con el mercado de trabajo exterior (Weller, 2009). Aunque estos servicios son de carácter universal, puesto que no están dirigidos exclusivamente a la población vulnerable, los destinatarios se concentran sobre todo en la población económicamente activa desempleada y subempleada y la conectan con empresas y empleadores de los sectores privado, público y sin fines de lucro. La experiencia reciente en la región muestra que se están desarrollando gradualmente áreas de servicios especializados para vincular laboralmente a las personas con discapacidad, así como a otros segmentos de la población que requieren atención diferenciada<sup>a</sup>.

Como se aprecia en el cuadro, la mayoría de los países de América Latina cuentan con estas instituciones. Sin embargo, no están tan fuertemente institucionalizadas como en los países desarrollados, especialmente en la Unión Europea, donde constituyen uno de los principales instrumentos de apoyo al empleo. Las cifras disponibles para América Latina y el Caribe muestran que la cobertura de los servicios públicos de empleo suele ser baja y no llega a muchas localidades, especialmente rurales. En ninguno de los países de la región sobre los que se dispone de información, la cobertura supera el 10% de los empleadores (BID/AMSPE/OCDE, 2015).

Si bien los servicios prestados difieren de acuerdo con la capacidad institucional y las particularidades de cada mercado de trabajo, comparten ciertas características. En el caso de los solicitantes de empleo, los servicios incluyen: i) asistencia en la búsqueda de empleo (plan personalizado de búsqueda, revisión de vacantes, elaboración del *currículum vitae*, preparación para la entrevista); ii) provisión de información sobre otras prestaciones (seguros de desempleo, bonificaciones) y programas activos del mercado de trabajo que permitan mejorar la empleabilidad (capacitación, pasantías, cursos de idiomas); iii) asesoría y apoyo para el emprendimiento; y, iv) información sobre el mercado de trabajo. La evaluación inicial de las necesidades de cada participante indica la combinación de servicios que requiere.

Recuadro III.4 (conclusión)

**América Latina (16 países): servicios públicos de empleo**

País	Programa (año de inicio)
Argentina	Red Federal de Servicios de Empleo (2005)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Servicio Plurinacional de Empleo (2007)
Brasil	Sistema Nacional de Empleo (SINE) (1975)
	Portal Emprega Brasil (2016)
Chile	Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) (1997) y Bolsa Nacional de Empleo (2009)
Colombia	Agencia Pública de Empleo y Servicio Público de Empleo (2013)
Costa Rica	Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Información de Empleo (SIOIE) (2009)
Ecuador	Red Socio Empleo (2009)
El Salvador	Sistema Nacional de Empleo (2015)
Honduras	Portal Empléate
	Servicio Nacional de Empleo (1978)
México	Portal del Empleo
Nicaragua	Servicio Público de Empleo (SEPEM) (1982)
Panamá	Servicio Público de Empleo
Paraguay	Oficina Nacional de Empleo (ONE) (2014)
Perú	Red CIL-Proempleo (1996)
	Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE) (2012)
República Dominicana	Servicio Nacional de Empleo (SENAE) (2007)
Uruguay	Dirección Nacional de Empleo (DINAE) (1992) y Centros Públicos de Empleo (CEPE) (2005)

**Fuente:** Elaboración propia.

En el caso de los empleadores, los servicios son: i) recepción de las solicitudes de empleo de candidatos; ii) preselección de candidatos disponibles; iii) organización de ferias de empleo o eventos de contratación; iv) asesoría en cuestiones jurídicas (modalidades de contratación); v) asesoría sobre la oferta formativa y académica (de corta duración y de mejora de calificaciones) para cubrir brechas de formación y ajustar los perfiles de los candidatos a sus requisitos; vi) vinculación de las empresas con los graduados de los programas de formación; y, vii) información sobre el mercado de trabajo.

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *El mundo de los servicios públicos de empleo*, 2015 [en línea] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17393/el-mundo-de-los-servicios-publicos-de-empleo>; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Soluciones eficaces: políticas activas del trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, 2016; “Notas sobre Servicios Públicos de Empleo”, 2015 [en línea] <http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/servicios-publicos-empleo/lang-es/index.htm>; J. Weller, “El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables: consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales”, *Documentos de Proyectos (LC/W.306)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009.

<sup>a</sup> Por ejemplo, de acuerdo con las cifras del Servicio Público de Empleo de Colombia, desde su creación se ha atendido a alrededor de 232.000 víctimas del conflicto armado, 16.929 de las cuales han conseguido empleo, principalmente en los sectores petrolero, de construcción y ventas (el 57,8% conformado por hombres y el 42,2% por mujeres) (véase S. Castaño, “De víctimas a trabajadores formales”, *El Espectador*, 5 de abril de 2017 [en línea] <https://colombia2020.elespectador.com/pais/de-victimas-trabajadores-formales>).

En el marco de algunos programas, se llevan a cabo actividades de promoción del empleo, como ferias y talleres informativos, o se promueven la creación y el fortalecimiento de bases de datos para ofrecer orientación e información a los buscadores de empleo. Este es el caso del Programa de Apoyo al Empleo del Estado Plurinacional de Bolivia y Empléate de Costa Rica.

Varios de los programas analizados articulan los servicios de intermediación laboral con los cursos de formación técnica y profesional. Además de una transferencia mensual, el Seguro de Capacitación y Empleo y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, de la Argentina, ofrecen apoyo a la búsqueda de empleo en las oficinas municipales de empleo, acceso a servicios de orientación laboral, vinculación con cursos gratuitos de formación profesional (mediante PROGRESAR), programas de empleo, talleres para la búsqueda de empleo y orientación sobre el mercado de trabajo local, así como asistencia técnica a microemprendedores. En el Brasil, el programa *Acessuas Trabalho*, complementario al Bolsa Família, busca fomentar la autonomía de las familias destinatarias por medio de incentivos y de movilización e integración al mundo del trabajo. Este programa propone acciones y actividades de carácter educativo, informativo o de orientación social para proveer información sobre los cursos ofrecidos por el Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) y las iniciativas de inclusión productiva de los municipios, con el objetivo de expandir el acceso a los derechos, promover la autonomía y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones destinatarias. A su vez, en 2011, gracias a un convenio entre el Ministerio del Trabajo y Empleo y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, el portal laboral *Mais Emprego* busca facilitar la colocación en el mercado laboral de los destinatarios de Bolsa Família en los estados de la región nordeste y el estado de Minas Gerais, encaminándolos al Sistema Nacional de Empleo (SINE) (Gregol de Farias, 2014).

El programa Comunidades Solidarias, de El Salvador, cuenta con un componente de intermediación laboral cuyo objetivo es facilitar la búsqueda de empleo y el desarrollo de las habilidades, capacidades y destrezas necesarias para que las personas residentes en asentamientos urbanos precarios ingresen a los mercados de trabajo. Esto se realiza a través de “bolsas de empleo”, que ofrecen servicios de: i) inducción laboral a las personas que demandan empleo, que incluye la elaboración del historial laboral de las personas y el incremento de habilidades personales para la búsqueda de empleo; ii) intermediación, vinculación con pasantías y colocación en empresas de los sectores público y privado, acciones complementadas con actividades de formación vocacional de acuerdo con la demanda efectiva local, regional y nacional; y iii) inventario de la inversión pública del municipio para vincular las oportunidades de empleo generadas por la inversión pública en el territorio con la oferta existente en los asentamientos urbanos precarios objeto de intervención.

Por último, cabe destacar que, entre otras condiciones, el PTC de Trinidad y Tabago (Targeted Conditional Cash Transfer Programme (TCCTP)) exige que sus usuarios estén inscritos en una bolsa de empleo y no dejen de buscar trabajo.

A continuación, antes de analizar las evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en la región, se destacan los programas enfocados en dos grupos de la población que enfrentan grandes dificultades en el acceso al mercado laboral: los jóvenes que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad y las personas con discapacidad<sup>28</sup>.

## D. Programas de inclusión laboral para jóvenes

La quinta parte de los 163 millones de jóvenes de América Latina no está estudiando ni está ocupada en el mercado de trabajo. Esto significa que, en total, casi 30 millones de jóvenes se encuentran excluidos de dos de los factores clave de la inclusión social y económica: el sistema educativo y el mercado laboral (OCDE/CEPAL/CAF, 2016; CEPAL, 2019).

El 83% de las mujeres jóvenes y el 76% de los hombres jóvenes que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo proceden de hogares pobres o vulnerables. Asimismo, es necesario tener en cuenta que el 70% de las mujeres jóvenes que no estudian ni están ocupadas en el mercado de trabajo en realidad están trabajando de forma no remunerada, es decir, soportan una elevada carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (dirigido a niños y niñas, personas mayores, enfermos y personas con discapacidad) en sus hogares (OCDE/CEPAL/CAF, 2016). En 2016, el porcentaje de mujeres jóvenes de 15 a 29 años que se encontraban en esa situación (31,2%) era el triple del de los jóvenes del sexo masculino (11,5%). También era superior en las zonas rurales (25%) en comparación con las urbanas (20%) y entre los jóvenes indígenas y afrodescendientes (CEPAL, 2019)<sup>29</sup>.

Asimismo, es importante señalar que la transición del sistema educativo al mundo laboral es un paso fundamental en el proceso de emancipación y construcción de la autonomía de las personas, y que la inserción en el primer

---

<sup>28</sup> Este énfasis en determinados grupos de población no supone desconocer que existen iniciativas cuyo objetivo es promover la inclusión laboral y productiva de otros grupos, como las personas afrodescendientes. En el Brasil, por ejemplo, la Agenda Bahía del Trabajo Decente incluye un proyecto integrado de acción afirmativa, cursos de preparación para concursos públicos y cualificación socio-profesional para trabajadores afrodescendientes.

<sup>29</sup> En 2016, en el promedio simple de cinco países de América Latina (Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay) sobre los cuales se cuenta con datos de las encuestas de hogares desagregados según condición racial, el porcentaje de hombres de entre 15 y 29 años no afrodescendientes ni indígenas que no estaban estudiando ni ocupados en el mercado de trabajo era del 13%; ese porcentaje aumentaba al 15% en el caso de los jóvenes afrodescendientes de sexo masculino, al 26% en el caso de las jóvenes mujeres no afrodescendientes ni indígenas y al 34% en el caso de las jóvenes mujeres afrodescendientes (CEPAL, 2019).

empleo denuncia muchas veces las características de la futura trayectoria laboral. En la región, esas trayectorias y transiciones son particularmente difíciles, diversas e irregulares, y están marcadas por entradas y salidas tanto del sistema educativo como del mercado laboral, o por la simultaneidad de esas inserciones. La transición del sistema educativo al mercado laboral, en particular, es menos lineal que en el pasado, debido, entre otros factores, a que la demanda de los sectores productivos se ha vuelto más dinámica y global —lo que requiere procesos de capacitación permanentes— y a que la postergación de la maternidad y la paternidad han pospuesto las exigencias de autonomía económica de los jóvenes (CEPAL, 2017a y 2019).

Cuando logran acceder a una ocupación remunerada, los jóvenes se insertan en sectores de menor productividad, en trabajos más inseguros y con remuneraciones más bajas y jornadas más largas en comparación con otros grupos etarios. En 2016, en 18 países de América Latina, solamente el 39% de los jóvenes de entre 15 y 29 años pertenecía a la categoría de trabajadores formales, mientras que las tasas de desempleo eran tres veces mayores entre los jóvenes (11,3%) que entre los adultos (3,7%) en todos los países de la región. El 43,9% de los jóvenes de la región trabajaba en sectores de baja productividad (microempresas con menos de cinco empleados, trabajadores independientes autónomos o trabajadores familiares no remunerados sin calificación profesional y trabajadores domésticos), sin afiliación a los sistemas de pensiones o salud, algo que afecta principalmente a los jóvenes procedentes de los niveles socioeconómicos más bajos (OCDE/CEPAL/CAF, 2016; CEPAL, 2014; Gontero y Weller, 2015). Por otro lado, el 47,5% de los jóvenes de 15 a 29 años recibía ingresos laborales inferiores a los salarios mínimos nacionales; en el caso de las mujeres del mismo tramo de edad, ese porcentaje se elevaba al 52,1%.

Estas características tienen consecuencias negativas a largo plazo. A partir de un análisis realizado en zonas urbanas de la Argentina, el Brasil, México y el Perú, se estima que alrededor del 60% de los jóvenes de entre 15 y 29 años que trabajan en un empleo informal seguirán desempeñándose en ese sector un año después, mientras que menos del 30% cambiará a uno formal. De manera similar, más del 70% de quienes trabajan en un empleo formal seguirán en ese sector un año después y solo alrededor del 5% cambiará a un empleo informal. Por lo tanto, el comienzo de la vida laboral en el sector informal o formal puede llevar a resultados muy distintos y hace que la transición de la escuela al trabajo sea una etapa de gran importancia (OCDE/CEPAL/CAF, 2016).

Dado que las mejores oportunidades laborales están vinculadas con una educación de calidad e intervenciones de formación e inserción laboral, en un gran número de países de América Latina y el Caribe se han puesto en marcha programas específicos para la inserción laboral juvenil,

por lo general, centrados en jóvenes de 15-29 años con estudios secundarios incompletos, poca (o ninguna) experiencia laboral y en situación de pobreza o vulnerabilidad, conocidos como “programas jóvenes”. Estos programas incluyen generalmente un componente teórico, impartido por instituciones de capacitación, y un componente práctico, que se desarrolla en empresas vinculadas (Weller y Gontero, 2016). Si bien estas medidas no solucionan los problemas más estructurales del mercado laboral, pueden transformar la trayectoria laboral de los participantes a corto plazo (González-Velosa, Ripani y Rosas-Shady, 2012)<sup>30</sup>.

Estos programas, varios de los cuales se han mencionado en las secciones anteriores, se caracterizan por combinar servicios orientados a incrementar las capacidades humanas de los participantes (por ejemplo, capacidades cognitivas, socioemocionales y experiencia laboral) y a reducir los costos de la búsqueda de empleo. Así, la gran mayoría de las intervenciones corresponde a alguna de las siguientes categorías: nivelación de estudios (escolaridad formal), capacitación y formación de habilidades, talleres de orientación sobre el mundo del trabajo y cursos de introducción al trabajo, promoción de la iniciativa empresarial y del empleo independiente, servicios o programas públicos de empleo y asistencia a la búsqueda de trabajo, subsidios a la creación de empleo, y políticas de primer empleo y promoción del trabajo.

En América Latina, Chile ha sido pionero, y algunos de sus programas han sido reproducidos en otros países de la región. El programa Chile Joven, implementado entre 1991 y 1998, fue emblemático del enfoque de “educación-producción” para el trabajo independiente, en microempresas o en cooperativas (Durston, 2001). Desde 2007, se implementa el programa Yo Trabajo Jóvenes, cuyo propósito es el desarrollo de competencias laborales mediante talleres, acompañamiento en trámites o intermediación laboral. A partir de 2014 y hasta su reforma en 2018, el programa +Capaz tuvo el objetivo de apoyar el acceso de las personas en situación de vulnerabilidad social al mercado de trabajo y su permanencia en este, mediante capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral que favorecieran su empleabilidad. Se propuso como meta que el 33% de los participantes fueran mujeres y hombres jóvenes. Asimismo, mediante algunos de los programas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) de Chile, se han realizado acciones para la reintegración sociolaboral de las personas privadas de libertad, entre las que se encuentran: participación en ferias de inserción juvenil con el objetivo de acercar la oferta de capacitación disponible a los

---

<sup>30</sup> Desde una perspectiva integral, Romero-Abreu y Weller (2006) señalan que es necesario desarrollar estrategias para responder de manera adecuada a los retos específicos que enfrentan distintos grupos de jóvenes, mediante una mejor coordinación y cooperación entre los actores públicos y privados, tanto a nivel nacional como local. Además, con el fin de fomentar la empleabilidad de los jóvenes, los autores instan a mejorar la conexión entre el sistema escolar y el mundo del trabajo, y a desarrollar sistemas de formación para el trabajo diferenciados y flexibles.

jóvenes que están próximos a recuperar su libertad y desarrollo de cursos de capacitación a partir de convenios con diversas instituciones públicas para potenciar las condiciones de empleabilidad y la inserción laboral<sup>31</sup>.

En Colombia, el programa Más Jóvenes en Acción, creado en 2001 y orientado a los jóvenes de 16 a 24 años, otorga un incentivo mensual durante el proceso de formación y busca proveer a los jóvenes con mayores herramientas para su futura inserción laboral y aumentar sus posibilidades de movilidad e inclusión social (Rossel y Filgueira, 2015)<sup>32</sup>.

A su vez, el ProJovem del Brasil, creado en 2005, está destinado a jóvenes de 18 a 29 años, de áreas tanto urbanas como rurales. El programa tiene varios componentes, entre los cuales se encuentra el ProJovem Trabalhador, que ofrece cursos de formación profesional y sobre actividades alternativas de generación de ingresos, así como cursos de formación de habilidades y competencias sociales, y se dirige a jóvenes en situación de desempleo y con ingresos inferiores al 50% del salario mínimo. La cobertura del componente educativo del ProJovem, que en 2011 pasó a ser gestionado por el Ministerio de Educación (MEC), se ha ampliado para incluir a los jóvenes privados de libertad (Duer y D'Alessandre, 2016), gracias a un acuerdo entre el MEC y el Ministerio de Justicia que da prioridad a la población carcelaria femenina.

En la Argentina, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, implementado en 2008 y destinado a jóvenes de 18 a 24 años, tiene como principal objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral mediante las siguientes acciones: i) permitir que los jóvenes identifiquen el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse mediante talleres de cuatro meses de duración; ii) apoyar la finalización del colegio; iii) ofrecer experiencias de capacitación y prácticas en ambientes de trabajo, así como capacitación para que inicien una actividad productiva de manera independiente o se inserten en un empleo. Por otra parte, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), creado en 2014, ayuda a los jóvenes de 18 a 24 años a terminar la educación primaria, la educación secundaria, estudiar un oficio o carrera y, mediante prácticas laborales de un máximo de seis meses, a mejorar su empleabilidad y contribuir al fortalecimiento de la productividad y competitividad de las empresas a partir de la posibilidad de incorporar trabajadores capacitados de acuerdo con sus necesidades.

---

<sup>31</sup> La capacitación a reclusos se ha brindado principalmente por medio del programa Transferencias al Sector Público. No obstante, otros programas que han ofrecido sus servicios son: Becas Laborales, Capacitación en Oficios y +Capaz. Los convenios se han firmado con el Servicio Nacional de Menores (SENAME), las Fuerzas Armadas, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Gendarmería de Chile y la Cámara Chilena de la Construcción.

<sup>32</sup> De acuerdo con algunas evaluaciones de impacto, se evidencia un efecto positivo para los destinatarios de Más Jóvenes en Acción en la probabilidad de ser empleados (véase la sección F.3.a de este capítulo).

En Costa Rica, el programa Empléate, creado en 2011, busca vincular laboralmente a jóvenes de 17 a 24 años. El programa se divide en dos componentes: Avancemos Más y Por Mí. Avancemos Más es un programa de capacitación para jóvenes bachilleres que viven en comunidades vulnerables y que no accedieron a estudios superiores. El programa ofrece a los destinatarios una transferencia mensual que varía entre 160.000 y 200.000 colones (270 y 340 dólares), condicionada a su asistencia a los cursos. Consiste en dos años de capacitación técnica en el área de las tecnologías de la información y las comunicaciones y el aprendizaje del inglés básico. Por Mí tiene una duración de seis meses y ofrece cursos de formación en áreas donde se señala una demanda ocupacional insatisfecha.

En México, el componente de inclusión laboral de Prospera, que se puso en marcha en 2014, busca facilitar la transición al trabajo de los jóvenes que ya concluyeron la educación media superior, por medio de acciones de coordinación y articulación institucional con los programas existentes de inserción laboral y capacitación para el trabajo. Así, los jóvenes participantes de Prospera tienen prioridad en el Servicio Nacional de Empleo para obtener servicios gratuitos de vinculación productiva, que incluyen asesoría, orientación y canalización a vacantes de empleo, y pueden obtener las becas del subprograma Bécate (CONEVAL, 2018)<sup>33</sup>.

Por último, el programa Jóvenes Productivos (antes, Jóvenes a la Obra), implementado en 2011 en el Perú, se dirige a jóvenes de 15 a 29 años que están desempleados o viven en situación de pobreza y extrema pobreza. El objetivo del programa es mejorar la formación de estos jóvenes en áreas específicas de trabajo que correspondan a la demanda del mercado laboral. Más específicamente, se centra en los sectores de agronomía, comercio, construcción, industria, pesca, servicios, transporte y comunicaciones. También ofrece cursos de gestión del empleo por cuenta propia.

## **E. Inclusión laboral y productiva de personas con discapacidad**

En América Latina y el Caribe, las personas con discapacidad se encuentran afectadas por la falta de acceso a diferentes dimensiones del bienestar, entre ellas la educación y las oportunidades laborales (CEPAL, 2016b). En promedio, las personas con discapacidad alcanzan solamente tres años de estudio y el porcentaje de personas de 15 años y más económicamente activas con al menos una discapacidad es mucho más bajo que el porcentaje de personas

---

<sup>33</sup> Además de Prospera, en México existen 12 programas y acciones a nivel federal cuyos objetivos se relacionan con la atención de las principales causas de la baja inserción laboral de los jóvenes (CONEVAL, 2018).

sin discapacidad, al igual que las tasas de empleo. Las cifras pueden ser aún más reducidas en el caso de las mujeres con discapacidades (CEPAL, 2013). Si bien los bajos niveles educativos y la formación profesional son aspectos primordiales, la inserción laboral de las personas con discapacidad enfrenta múltiples barreras: desinformación, prejuicios y discriminación, falta de experiencia de las empresas en inclusión laboral de personas con discapacidad, ausencia de una cultura y una política inclusivas y precariedad en la infraestructura, entre otras.

En respuesta a esta situación, en los países de la región se han puesto en marcha diversos mecanismos —leyes, normas y programas— para fomentar el empleo de las personas con discapacidad. De acuerdo con Zúñiga (2015), las políticas de inclusión laboral para personas con discapacidad, en general, han sido diseñadas e implementadas después de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de las Naciones Unidas de 2006<sup>34</sup>. Sin embargo, estas políticas enfrentan una serie de retos debido a la alta segmentación que presenta el mercado laboral para esta población, las dificultades para acceder a un trabajo y, especialmente, para lograr su permanencia en este a largo plazo.

Entre las medidas implementadas se encuentran las siguientes (OISS, 2014):

- i) Capacitación y formación ocupacional. En la mayoría de los países de la región se ha incorporado a las personas con discapacidad en los sistemas de formación profesional. Los tipos de capacitación ofrecidos corresponden principalmente a habilidades para el trabajo (presentación personal, preparación del currículum y de las entrevistas, puntualidad e interacción con compañeros o clientes) y oficios (conocimientos y competencias básicas). Algunos centros de formación profesional tienen convenios con empresas para la realización de prácticas. Uno de los principales desafíos a nivel de implementación es adaptar los programas de formación a las necesidades del mercado y al mismo tiempo ofrecer cursos útiles para esta población heterogénea (STATCOM, 2015).
- ii) Empleo independiente y creación de empresas. Diversas instituciones en la región ofrecen programas para la promoción y el apoyo del financiamiento de proyectos empresariales de trabajadores

---

<sup>34</sup> En el artículo 27 de la Convención, sobre trabajo y empleo, se pide a los Estados partes que empleen a personas con discapacidad en el sector público y que adopten medidas proactivas para fomentar el empleo en el sector privado. Asimismo, se reconoce el derecho de las personas con discapacidad a trabajar en las mismas condiciones que el resto de la población. Por otra parte, la Convención prohíbe cualquier forma de discriminación en materia de empleo, promueve el acceso a la formación profesional y las oportunidades para el empleo por cuenta propia y pide que se realicen adaptaciones razonables en el lugar de trabajo para las personas con discapacidad. Véase Naciones Unidas, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (A/RES/61/106), Nueva York, 2007 [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/61/106>.

- con discapacidad, que prevén, entre otras cosas, la concesión de créditos en condiciones favorables y el asesoramiento para la puesta en marcha de los emprendimientos.
- iii) Cuotas de reserva de puestos de trabajo en las empresas públicas y privadas. Varios países de la región cuentan con cuotas de empleo (obligatorias o no) para personas con discapacidad, que oscilan entre el 1% y el 5% de la plantilla del personal. Entre estos países se encuentran la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. El principal reto en este ámbito es fomentar el cumplimiento de las cuotas establecidas.
  - iv) Cláusulas sociales en la contratación pública. En esta modalidad se prioriza a las empresas que contraten personas con discapacidad para la adquisición de bienes o la contratación de servicios que realiza la administración pública. Las cláusulas sociales pueden establecerse como requisito previo (criterio de admisión), como elemento de valoración (puntuación) o como obligación (exigencia de ejecución). Este mecanismo se ha implementado en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, México, el Perú y la República Dominicana.
  - v) Servicios públicos de empleo y orientación laboral. Estos servicios brindan apoyo en la búsqueda de empleo, orientación profesional, derivación a programas de capacitación y otras acciones para mejorar la empleabilidad de la población objetivo, así como asesoramiento a los empleadores sobre los beneficios obtenidos por contratar trabajadores con discapacidad. El acceso a estos servicios mediante portales de empleo en línea (sitios web) dirigidos a las personas con discapacidad busca responder a las limitaciones de movilidad de las personas con discapacidad física<sup>35</sup>. No obstante, persiste el reto de acceso a estos portales por parte de la población con discapacidades visuales.
  - vi) Incentivos a las empresas privadas. En la Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay se ofrecen incentivos a las empresas que contraten personas con discapacidad. Los incentivos comprenden desde alivios fiscales y bonificaciones en las cuotas a la seguridad social hasta subvenciones por cada persona con discapacidad contratada.
  - vii) Empleo selectivo y programas de mantenimiento del empleo. Es el derecho a la reincorporación en la empresa de los trabajadores con discapacidad sobrevenida al mismo puesto que ocupaban o

---

<sup>35</sup> Por ejemplo, véanse Consejo Mexicano de Negocios (CMN), “Éntrale” [en línea] <http://entrale.org.mx>; Includ Empleo [en línea] <http://www.includempleo.cl/>.

en un puesto de trabajo adecuado según se haya visto afectado o no su rendimiento normal. En el Uruguay, la Ley de Protección Integral de Personas con Discapacidad otorga este derecho.

- viii) Empleo con apoyo. Esta modalidad se caracteriza por la existencia de una figura mediadora o tutor, que ofrece el apoyo necesario para la búsqueda de empleo, la adaptación al puesto de trabajo y la permanencia en este. El acompañamiento puede disminuir progresivamente o mantenerse a lo largo de la vida laboral, según sea el caso. Por ejemplo, en esta modalidad, la línea de personas con discapacidad del programa +Capaz de Chile ofrece 90 horas de acompañamiento durante la práctica laboral en una empresa o institución pública y seguimiento por un máximo de seis meses en el proceso de colocación laboral (STATCOM, 2015).
- ix) Empleo protegido o talleres laborales protegidos. Mediante el trabajo protegido se da empleo a las personas con discapacidad que no pueden incorporarse al trabajo común u ordinario debido a que no cubren los requisitos de productividad. Entre sus principales actividades productivas están la subcontratación industrial, la producción de bienes y la prestación de servicios múltiples (jardinería, limpieza). En la Argentina, el Brasil, Colombia, el Ecuador, Honduras, México y la República Dominicana existen regulaciones de talleres protegidos. Si bien en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Paraguay y el Uruguay se hace referencia al empleo protegido en la legislación, no hay una regulación concreta. Aunque el empleo protegido se mantiene como una vía de inserción laboral para muchos trabajadores con discapacidad, es necesario favorecer la transición del empleo protegido al empleo ordinario y superar la segmentación que supone separar a las personas con discapacidad en talleres o empresas protegidas.

## **F. Evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva**

### **1. Evidencia a nivel mundial**

De acuerdo con los hallazgos de las revisiones sistemáticas llevadas a cabo en el ámbito internacional sobre las evaluaciones de impacto de las políticas y los programas de inclusión laboral y productiva, si bien estas intervenciones no son necesariamente efectivas a nivel macro (por ejemplo, para reducir la tasa de desempleo), pueden ser particularmente importantes para mejorar la inclusión laboral de personas pertenecientes a los grupos poblacionales más desaventajados, especialmente cuando logran integrar los diversos ámbitos de acción mencionados en el diagrama III.1.

Tras revisar más de 100 estudios de evaluaciones de impacto de los programas activos de mercado laboral, en especial de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Dar y Tzannatos (1999) llegaron a las siguientes conclusiones sobre su efectividad a nivel macro: i) los programas como los subsidios salariales al empleo o a la capacitación no son instrumentos efectivos para reducir el desempleo y los programas de empleo temporal solo tienen un efecto a corto plazo; ii) los programas como la asistencia en la búsqueda de empleo pueden tener efectos significativos, especialmente si la economía está en expansión; y iii) el impacto y la relación costo-efectividad de los programas no solo dependen del diseño sino también del punto en el ciclo económico y laboral en el que son diseñados. Según Dar y Tzannatos (1999), entonces, los efectos sostenidos en la inclusión laboral y productiva no solo dependen de los programas, sino también del contexto macroeconómico, la dinámica de generación de nuevos puestos de trabajo y la coordinación de las diferentes acciones que se realizan desde el ámbito público, entre otros factores.

Card, Kluve y Weber (2015) llevaron a cabo un metaanálisis de 207 evaluaciones de impacto de programas activos de mercado laboral alrededor del mundo y concluyeron que la magnitud de los efectos ocupacionales de estos programas es mayor para las participantes mujeres. Los autores diferencian entre impacto a corto, mediano (de uno a dos años después de haber participado en un programa) y largo plazo (dos o más años después de haber participado en un programa) y encuentran que, si bien el promedio de los resultados a corto plazo en lo referente a la probabilidad de obtener un empleo es cercano a cero, los efectos a mediano y largo plazo son positivos y crecientes en el tiempo. A diferencia de Dar y Tzannatos (1999), Card, Kluve y Weber (2015) señalan que estos programas tienen mayor impacto en los períodos de recesión económica y que pueden así desempeñar un importante papel anticíclico.

Smedslund y otros (2006) realizaron un metaanálisis de estudios que examinan el impacto de los programas de apoyo al empleo para los destinatarios de la asistencia social (*welfare-to-work programmes*) utilizando la metodología de las pruebas controladas aleatorizadas (*randomized controlled trials*). Sobre la base de datos proveniente de 46 programas, principalmente de los Estados Unidos, encontraron que los efectos en la ocupación y los ingresos laborales son positivos, pero pequeños.

A su vez, Olenik y Fawcett (2013) analizaron 54 estudios publicados entre 2001 y 2012 sobre programas de inclusión laboral juvenil en alrededor de 50 países. Encontraron que en los países en desarrollo los programas dirigidos a los jóvenes tienen un impacto positivo en el empleo y los ingresos y que este impacto es mayor para las mujeres de bajos ingresos y poca escolaridad formal, especialmente en América Latina. Entre los componentes

de los programas, las prácticas profesionales y la capacitación vocacional y en habilidades para la vida son los que tienen mayores efectos positivos. Sin embargo, son los programas que combinan diversos componentes —como capacitación en el trabajo, capacitación de habilidades para la vida (o habilidades socioemocionales) y consejerías— los que tienden a ser más efectivos. También se encontró que, por lo general, la capacitación tiene mejores efectos a mediano o largo plazo, mientras que los servicios de intermediación laboral suelen tener efectos a corto plazo.

Kluye y otros (2016) revisaron 113 evaluaciones de impacto de 87 programas de empleo juvenil realizadas entre 2006 y 2016 en 31 países desarrollados y en vías de desarrollo. Los autores observaron que tan solo un tercio de las evaluaciones mostraban un impacto positivo y significativo sobre indicadores del mercado laboral como las tasas de empleo y los ingresos laborales. No obstante, señalan que los programas de empleo juvenil —en particular los de formación profesional y de apoyo al trabajo independiente— han sido más exitosos en países de ingresos medianos y bajos, y especialmente útiles para los grupos más vulnerables de la población. Encuentran, asimismo, claros indicios de que los programas que integran múltiples componentes tienen más probabilidades de éxito, debido a su mayor capacidad de responder a las diferentes necesidades de los participantes.

Por último, el trabajo del Banco Mundial realizado por McKenzie (2017), que revisa 24 evaluaciones de impacto de programas de capacitación, generación indirecta de empleo e intermediación laboral, muestra que solo 2 de cada 100 personas que participan en alguno de estos programas obtienen un trabajo como respuesta al programa.

## 2. Evidencia para América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, el crecimiento de los programas de inclusión laboral y productiva en los últimos años ha incentivado las evaluaciones en lo que refiere a sus efectos a nivel micro, sobre los participantes (Bucheli, 2005), pero aún no se cuenta con una amplia base de información, especialmente en comparación con otros programas sociales, como los programas de transferencias condicionadas<sup>36</sup>. En este sentido, cabe recordar la advertencia de la OIT (2016) sobre la importancia de llevar a cabo evaluaciones rigurosas antes de masificar los programas de inclusión laboral y productiva, para conocer en mayor profundidad su alcance y sus limitaciones.

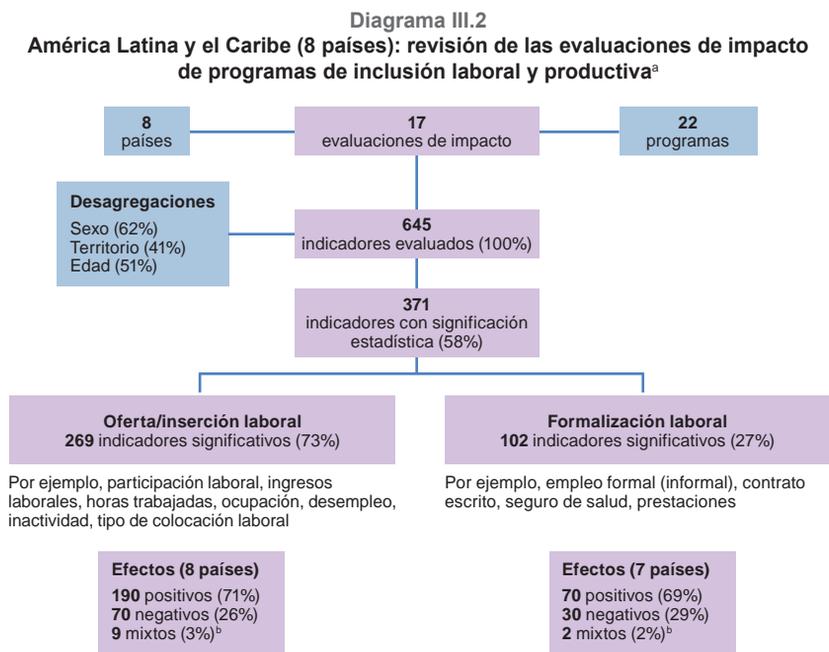
En esta sección se aborda la revisión de 37 estudios cuantitativos (véase el recuadro III.A1.1) que evalúan los resultados de 22 programas de inclusión laboral y productiva (aún en curso o finalizados) en la región en el

---

<sup>36</sup> Hay también algunas evaluaciones macro sobre el impacto neto en el empleo y el desempleo agregado y unas pocas sobre el análisis costo-beneficio de las distintas alternativas de línea de acción (Bucheli, 2005), que no se incluyen en la revisión hecha en esta sección.

período 1998-2014<sup>37</sup>. En 32 de los estudios examinados se analizan diversos indicadores de oferta e inserción laboral de los participantes; por ejemplo, la probabilidad de empleo, desempleo y subempleo, las horas trabajadas y los ingresos laborales. En 23 estudios se evalúan los efectos de los programas en la calidad del empleo, es decir, se muestran los efectos en la probabilidad de obtener un empleo formal, tener contratos escritos y contribuciones destinadas a la cobertura de pensiones y servicios de salud, entre otros<sup>38</sup>.

Poco más de la mitad de los 645 indicadores revisados (58%) presenta algún grado de significación estadística. En el 73% de los casos significativos (269 indicadores) se evalúa el impacto en la oferta e inserción laboral de los adultos que participan en los programas de inclusión laboral y productiva y se encuentran efectos positivos para el 71% de los indicadores (190 indicadores). El restante 27% de los indicadores estadísticamente significativos evalúa la formalización laboral de los participantes, con efectos positivos en el 69% de los casos (70 indicadores) (véanse el diagrama III.2 y el cuadro III.1).



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador (solamente oferta e inserción laboral), México, Perú y República Dominicana.

<sup>b</sup> Los resultados se consideran mixtos en caso de efectos diferenciados según, por ejemplo, el momento de la estimación de un mismo indicador.

<sup>37</sup> Se trata de una actualización y profundización del trabajo presentado en CEPAL (2017a).

<sup>38</sup> En algunas evaluaciones se presentan los dos efectos, es decir, no son mutuamente excluyentes.

Cuadro III.1  
**América Latina y el Caribe (8 países): evaluaciones de impacto de programas de inclusión laboral y productiva**

País	Programas	Evaluaciones	Indicadores	Indicadores con significación estadística			Indicadores sin significación estadística						
				Indicadores	+	-	+/-	Indicadores	+	-	+/-		
Argentina	3	4	121	73	60,3%	47	26	0	48	39,7%	31	15	2
Brasil	2	5	64	30	46,9%	10	20	0	34	53,1%	34	0	0
Chile	6	6	103	45	43,7%	45	0	0	58	56,3%	38	12	8
Colombia	4	7	102	67	65,7%	47	15	5	35	34,3%	25	9	1
El Salvador	1	1	8	8	100,0%	8	0	0	0	0,0%	0	0	0
México	2	3	43	36	83,7%	33	0	3	7	16,3%	7	0	0
Perú	3	7	134	79	59,0%	50	26	3	55	41,0%	41	6	8
República Dominicana	1	4	70	33	47,1%	20	13	0	37	52,9%	22	9	6
Total	22	37	645	371	57,5%	260	100	11	274	42,5%	198	51	25

**Fuente:** Elaboración propia.

**Notas:** +: efecto positivo; -: efecto negativo; +/-: efecto mixto.

En 32 de los 37 estudios revisados se desagregan los efectos por grupos específicos de la población. Esto es muy importante, pues permite observar las heterogeneidades en los resultados según distintos ejes de la matriz de desigualdad social (CEPAL, 2016a). Los criterios de desagregación utilizados son: sexo (en 19 estudios), edad (en 16 estudios) y territorio de residencia (en 19 estudios, 8 de los cuales se concentran exclusivamente en zonas urbanas y 2 en zonas rurales). En ninguno de los estudios revisados se desagrega según etnia y raza, que la CEPAL (2016a) ha identificado como dimensiones que influyen notablemente en las posibilidades de acceso al trabajo<sup>39</sup>.

Las evaluaciones de impacto revisadas se basan en datos de encuestas continuas de hogares (13 evaluaciones), censos (1), encuestas propias (19) o registros administrativos (15)<sup>40</sup>. Se utilizan diferentes metodologías y períodos de análisis. En su mayoría son evaluaciones cuasiexperimentales (78%), mientras que las metodologías más utilizadas son el emparejamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching*) y diferencias en diferencias (véase el cuadro III.A1.8).

El resumen de los resultados de las diversas evaluaciones evidencia que los efectos en los indicadores de inclusión laboral son mayoritariamente positivos, en especial para las mujeres en el caso de los indicadores de oferta e inserción laboral (véase el gráfico III.3) y para los hombres en el caso de los indicadores de formalización (véase el gráfico III.4).

Sin embargo, cabe destacar que las evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en América Latina y el Caribe pueden tener una serie de limitaciones metodológicas. Entre las limitaciones más importantes, González-Velosa, Ripani y Rosas-Shady (2012) señalan que rara vez en los estudios se determina en forma aislada el impacto de cada una de las intervenciones ofrecidas por un mismo programa y, como se vio anteriormente, la mayoría de los programas ofrece una combinación de intervenciones. La evaluación de un programa en su totalidad limita las posibilidades de conocer el componente o la combinación de componentes más eficaz, algo muy relevante para los responsables de la toma de decisiones. Asimismo, no siempre se señala en qué circunstancias y contextos los programas son más efectivos y en pocas ocasiones se incorpora un análisis

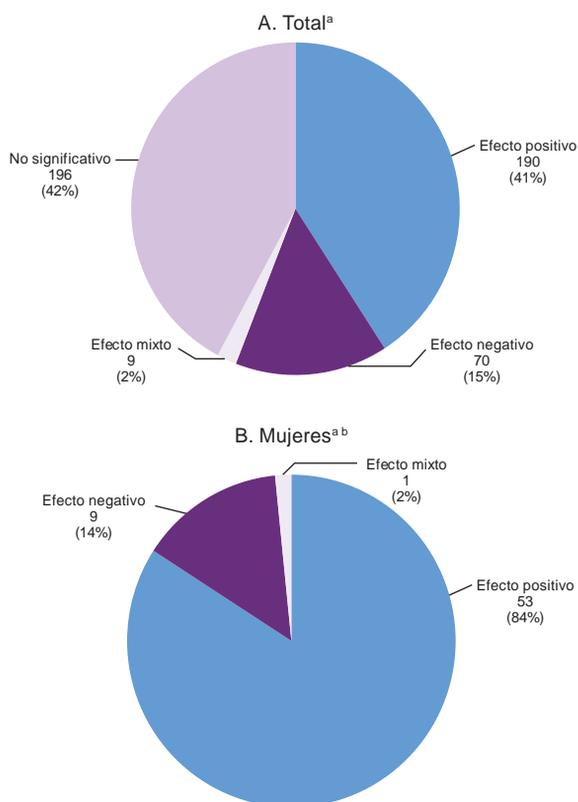
---

<sup>39</sup> La falta de desagregación de datos según esas variables no depende necesariamente de la falta de interés por parte de los investigadores, sino que está influenciada por el hecho de que, por un lado, en muchos casos, esa desagregación no está contemplada en los registros administrativos de los programas y, por otro lado, pocas encuestas de hogares en la región incluyen esas variables y, aun si las incluyen, no siempre se puede realizar el análisis por razones de significación estadística. Véase una discusión de los desafíos en materia de calidad y cobertura de la información estadística sobre la población afrodescendiente en CEPAL (2017b y 2017c).

<sup>40</sup> En algunos estudios se utiliza una combinación de fuentes primarias y secundarias.

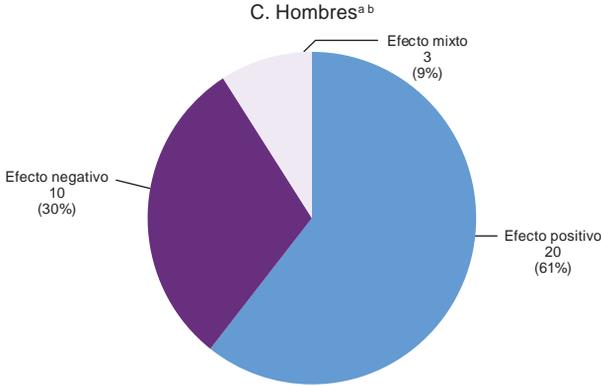
de la relación costo-eficacia<sup>41</sup>. A su vez, McKenzie (2017) destaca que también las evaluaciones de impacto en materia de programas de inclusión laboral y productiva presentan problemas, como baja representatividad de las muestras y poca medición de los efectos a largo plazo. Las diferencias metodológicas de cada evaluación y la disponibilidad y calidad de los datos utilizados en las evaluaciones también limitan la comparación entre países y entre programas (Urzúa y Puentes, 2010).

**Gráfico III.3**  
**América Latina y el Caribe (8 países): resultados de los indicadores de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en la oferta e inserción laboral de los participantes**  
*(En números y porcentajes)*



<sup>41</sup> De acuerdo con McKenzie (2017), desde una perspectiva de costo-beneficio, los participantes de los programas de capacitación tardarían por lo menos entre tres y cuatro años en recuperar el costo (de mínimo 500 dólares mensuales) con sus ganancias salariales. Sin embargo, el costo por participante de los programas de intermediación laboral es bajo (25 dólares por participante), de manera que un impacto de apenas el 2% en la probabilidad de empleo (efecto de una intervención típica) sería suficiente para justificar su implementación.

Gráfico III.3 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los resultados se consideran mixtos en caso de efectos diferenciados según, por ejemplo, el momento de la estimación de un mismo indicador.

<sup>b</sup> Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

Gráfico III.4

**América Latina y el Caribe (7 países): resultados de los indicadores de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva en la formalización laboral de los participantes**  
(En números y porcentajes)

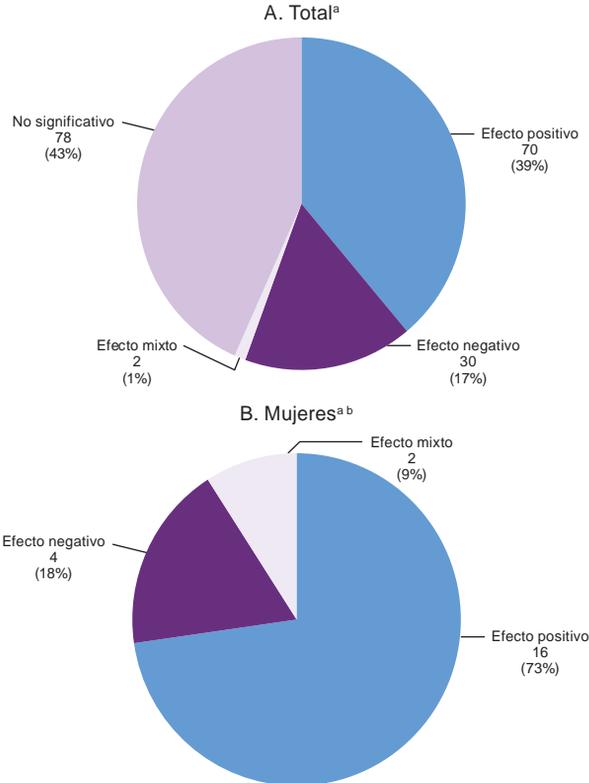
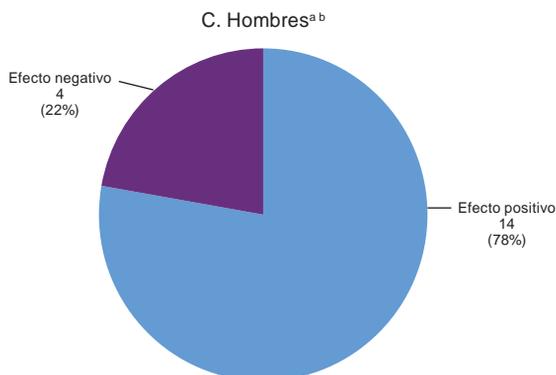


Gráfico III.4 (conclusión)



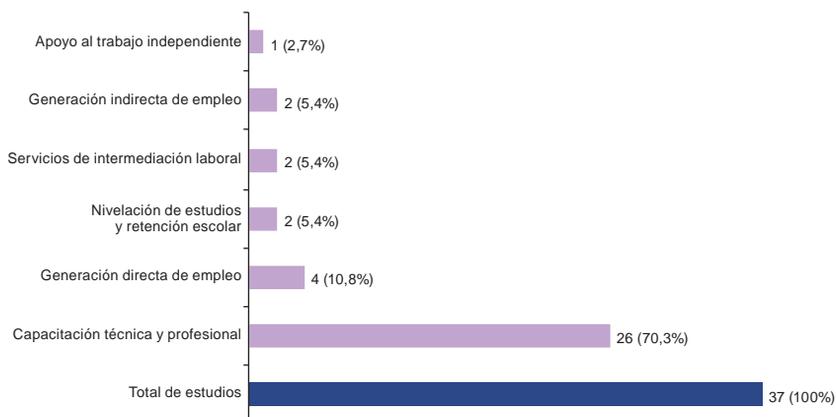
**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los resultados se consideran mixtos en caso de efectos diferenciados según, por ejemplo, el momento de la estimación de un mismo indicador.

<sup>b</sup> Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

Pese a las limitaciones mencionadas, a continuación se presentan los resultados de las evaluaciones según el ámbito de acción. En los casos en que los estudios no especifican el componente evaluado (probablemente porque se evalúa el programa en su totalidad), la clasificación se realizó considerando el enfoque principal de las conclusiones de los autores o, de contar con la información, dando prioridad al componente con mayor cantidad de participantes. Se encuentra que la mayoría de las evaluaciones corresponden al ámbito de capacitación técnica y profesional, seguido por la generación directa de empleo (véase el gráfico III.5).

**Gráfico III.5**  
**América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva, por componente**  
*(En número y porcentaje de evaluaciones)*



**Fuente:** Elaboración propia.

### 3. Programas de apoyo a la oferta de trabajo

#### a) Capacitación técnica y profesional

El principal resultado que se espera lograr mediante los programas de capacitación técnica y profesional es aumentar las habilidades de los usuarios y, con ello, mejorar sus condiciones de empleabilidad. Esto se puede medir en términos de rapidez de la inserción laboral, calidad del trabajo obtenido después de la capacitación según diversos aspectos (incluidas las remuneraciones), estabilidad en el trabajo y oportunidades de crecimiento profesional (Kugler, 2004)<sup>42</sup>.

Los resultados de estudios internacionales (Betcherman, Olivas y Dar, 2004; Betcherman y otros, 2007; Card, Kluge y Weber, 2015; Heckman, Lalonde y Smith, 1999; Kluge y otros, 2007) no son concluyentes sobre los efectos de los programas de capacitación en un conjunto de indicadores de inclusión laboral—como la ocupación y los ingresos laborales— para quienes participan en estos programas. En general, se encuentran efectos moderados y heterogéneos. Las mujeres y los jóvenes son los que más se benefician, a menudo porque son los que pasan de la inactividad económica al trabajo <sup>43</sup>.

Kluge (2016) argumenta que se necesita tiempo para apreciar los resultados de la capacitación y que es posible que a corto plazo se aprecien efectos negativos en la probabilidad de participación laboral, porque las personas capacitadas se vuelven más exigentes con respecto al tipo de trabajo en el cual se van a desempeñar. Los resultados a largo plazo dependerán de, entre otros factores, las características de la capacitación, la institución ejecutora, el área geográfica y su cobertura y el vínculo existente con los empleadores, así como del ciclo económico y la dinámica y estructura de los mercados de trabajo.

A partir de las evaluaciones realizadas en América Latina y el Caribe analizadas en este documento, se observa que el 56% de los resultados tienen algún grado de significación estadística y que el 72% de los 246 resultados con significación estadística tiene un efecto positivo (en comparación con el 26% con efecto negativo) (véase el gráfico III.6). Los efectos positivos se presentan particularmente en la probabilidad de estar ocupado (en 8 estudios) y en las remuneraciones laborales (en 16 estudios). Los principales efectos negativos se observan en indicadores como la antigüedad o permanencia en el trabajo (en 3 estudios) y en la probabilidad de inactividad (en 3 estudios).

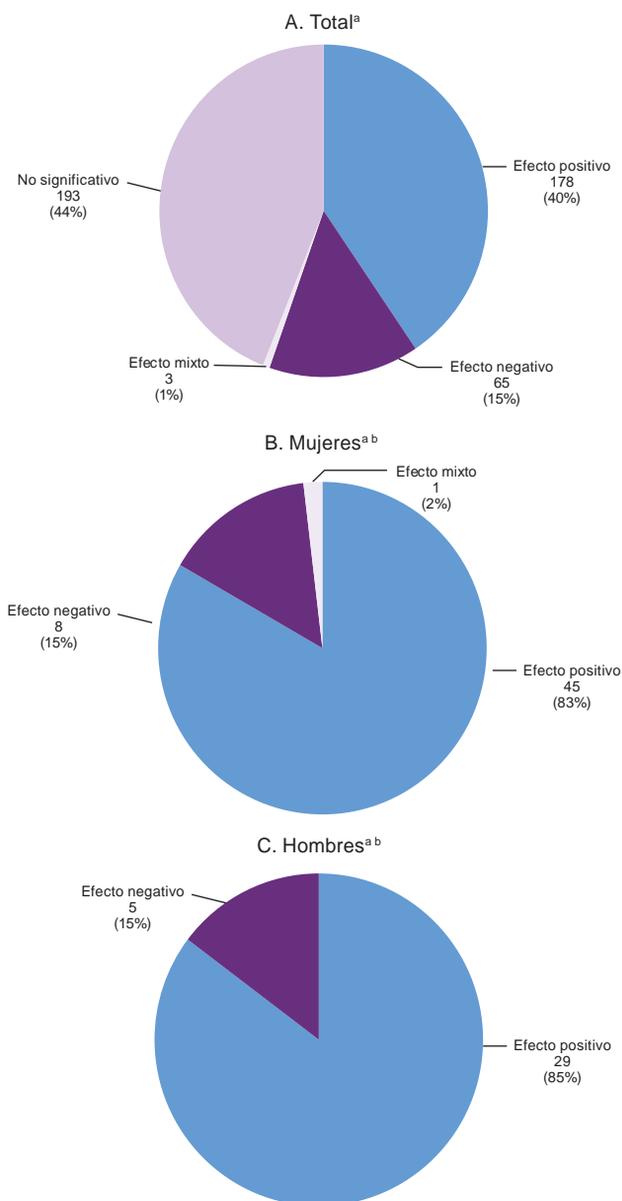
---

<sup>42</sup> No obstante, existen externalidades positivas que son difíciles de cuantificar, pero que también son importantes, como la mejora de la autoestima, el desarrollo de competencias sociales o la generación de capital social.

<sup>43</sup> El concepto de inactividad en este documento y en las evaluaciones de impacto se restringe al campo de las actividades laborales remuneradas, sin considerar otros tipos de actividades de alto valor para la sociedad, como el estudio o el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

Gráfico III.6

**América Latina y el Caribe (8 países): resultados de los indicadores de impacto de los componentes de capacitación técnica y profesional en la inclusión laboral de los participantes**  
(En números y porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los resultados se consideran mixtos en caso de efectos diferenciados según, por ejemplo, el momento de la estimación de un mismo indicador.

<sup>b</sup> Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

A continuación se detallan algunos de los resultados de los estudios. En la Argentina, la evaluación realizada por López y Escudero (2016) para el programa Seguro de Capacitación y Empleo muestra que la intervención afecta positivamente la calidad del empleo de los participantes a corto plazo, al reducir la probabilidad de tener un empleo informal (en un 2,1% para los participantes con edades comprendidas entre 18 y 65 años), de trabajar un excesivo número de horas y de estar subempleado. Asimismo, se aprecia un incremento de los ingresos laborales por hora. Sin embargo, la participación en el programa también está asociada con un incremento en la probabilidad de inactividad. Según los autores, esto podría obedecer a que, en algún momento de la transición del mercado laboral informal al formal, los participantes podrían estar inactivos. López y Escudero (2017) confirman estos resultados y encuentran además que los efectos no son homogéneos en todos los grupos de participantes: mientras el programa muestra mejores resultados entre los participantes jóvenes (se observa una menor probabilidad de inactividad y una probabilidad más alta de desempeñarse en un empleo formal y ganar un mejor salario), no parece contribuir a mejorar las condiciones laborales de las mujeres destinatarias de 18 a 65 años<sup>44</sup>, que constituyen la mayoría de participantes del programa (70%). Este resultado implica que el diseño del programa debería modificarse para responder efectivamente a las necesidades de las mujeres, por ejemplo, adecuando la oferta de los cursos a sus preferencias y proveyendo servicios de cuidado para sus hijos.

En el Brasil, un estudio realizado por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS, 2015) muestra una diferencia relevante en la inclusión laboral de las personas que frecuentaban los cursos ofrecidos mediante el PRONATEC/Bolsa Formação en el período 2011-2014 en comparación con los no participantes<sup>45</sup>. Se evidenció un incremento de la tasa de formalización de los participantes, ya sea a través del acceso a un empleo asalariado formal o de la formalización de un trabajo independiente por medio del programa Microempendedor Individual (MEI). Los efectos del PRONATEC para los usuarios del programa Bolsa Família fueron aún más intensos. Estos resultados son corroborados por Araújo y Gomes (2016), quienes encuentran que, al final del período de observación (2014), la tasa de formalización aumentaba 11,8 puntos porcentuales en el grupo de tratamiento, en contraste con 4,9 puntos porcentuales en el grupo de control.

Resultados similares se encuentran en el estudio de Sousa, Silva y Jannuzzi (2015), quienes destacan que, además de las destrezas y habilidades adquiridas durante los cursos, el acceso a la información sobre vacantes disponibles y la intermediación laboral prestada por el PRONATEC marcan la diferencia

---

<sup>44</sup> El análisis de López y Escudero (2017) no logra explicar el porqué de este resultado. Los autores estiman que se debe tanto a los desafíos que enfrentan las mujeres en el mercado laboral argentino como a aspectos de diseño e implementación del programa.

<sup>45</sup> El universo del estudio incluyó 2,5 millones de personas (entre participantes y no participantes).

en la trayectoria ocupacional de participantes y no participantes. Asimismo, concluyen que el PRONATEC no solo ha contribuido a la formalización de los vínculos laborales ya existentes, sino también al ingreso de participantes inactivos o desempleados en puestos de trabajo, ya sean formales o no.

En cuanto al programa antecesor del PRONATEC, el PlanSeq del Brasil, el estudio de Petterini (2011) sobre la ciudad de Fortaleza muestra que las probabilidades de encontrar empleo son entre un 11,1% (según datos de la Encuesta de Empleo y Desempleo) y un 19,6% (según datos de la Encuesta Nacional de Hogares) mayores para las personas de 15 a 56 años que participaron en el programa con respecto a los no participantes. El autor lleva a cabo, asimismo, un análisis de costo-beneficio, y encuentra que la inversión de 1,1 millones de reales en Fortaleza (en valores de 2009) generó 5,1 millones de reales de retorno para la sociedad.

En el caso de Más Jóvenes en Acción de Colombia, los resultados de la evaluación de impacto realizada por DNP (2008) sugieren que la capacitación provista: i) aumenta la empleabilidad en términos de días trabajados y probabilidad de trabajar; ii) aumenta las posibilidades de conseguir un trabajo con contrato escrito y en el sector formal, aunque este último resultado no siempre es significativo; y iii) aumenta los ingresos tanto para los trabajadores asalariados como para los independientes. Attanasio, Kugler y Meghir (2009 y 2011) también destacan que el programa incrementa los ingresos y el empleo para las mujeres participantes, quienes ganan entre un 18% y un 20% más y tienen una probabilidad mayor de empleo, principalmente en el sector formal, que las mujeres del grupo de control. La participación en el programa se relacionó con cierto incremento en los ingresos laborales de los jóvenes en situación de extrema pobreza, a la vez que permitió que muchos de ellos accedieran a un trabajo decente en las mismas empresas en donde realizaron su práctica laboral (Duer y D'Alessandre, 2016).

Asimismo, en las evaluaciones del programa Jóvenes Rurales Emprendedores —también de Colombia, dirigido a personas que pertenecen a los segmentos más vulnerables de la población rural— realizadas por Castañeda, González y Rojas (2010) y Steiner (2010) se encuentran efectos positivos en las condiciones laborales de sus destinatarios: la participación en los cursos ofrecidos por el programa tiene efectos positivos en el ingreso laboral por hora de los egresados y en la mayor probabilidad de conseguir un empleo, en comparación con el grupo de control. Además, se encontró una mayor propensión a la creación de empresas.

De acuerdo con Beneke de Sanfeliú (2014), el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) de El Salvador aumenta la participación en el mercado laboral y la tasa de ocupación de los participantes. El impacto en los ingresos laborales es positivo pero limitado, probablemente porque la inserción en el mercado laboral continúa siendo precaria. Sin embargo, el

PATI parece haber cumplido su propósito de proteger temporalmente los ingresos de la población pobre y vulnerable en áreas urbanas. Los resultados señalan que el programa atrajo a los individuos que más necesitaban este tipo de apoyo, de manera que el mecanismo de focalización geográfica con autoselección funcionó como se esperaba. Los resultados también indican que el PATI permitió disminuir la pobreza extrema entre los participantes, incluso hasta un año después de haber participado en el programa, sobre todo entre los hogares con participantes hombres y con menor educación.

En México, el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), que incluye el subprograma Bécate, también tiene resultados positivos en cuanto al ingreso laboral mensual y la tasa de ocupación laboral, que son más altos entre los participantes en comparación con personas que comparten similares características pero que no participaron (Van Gameren, 2010). Analítica Consultores (2012) muestra que Bécate ha logrado la inserción laboral de sus participantes y, al analizar el impacto en el ingreso por sexo, se observa que tanto hombres como mujeres se benefician a corto plazo de participar en alguna de las modalidades. En particular, los efectos más positivos de Bécate se observaron para las modalidades de capacitación mixta y capacitación en la práctica laboral, que combinan aspectos de capacitación y subsidio laboral<sup>46</sup>. Al analizar el PAE en su conjunto, CONEVAL (2010) también concluye que el programa facilita el acceso de sus participantes a un empleo u ocupación productiva.

En el Perú, el Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven), implementado hasta 2008, tuvo resultados positivos para los participantes respecto de los ingresos laborales y la inserción laboral (Ñopo y Robles, 2002). Asimismo, según el estudio de impacto de Burga (2003), el programa tuvo efectos en la empleabilidad y las horas trabajadas, que explican el mayor ingreso laboral de los jóvenes<sup>47</sup>. Además, se considera que el programa tuvo efectos positivos en cuanto al subempleo por horas trabajadas, pues los participantes trabajaban en promedio 6 horas más a la semana. El programa aumentó el empleo de los jóvenes en empresas medianas y grandes, mientras se redujo el trabajo en microempresas. Así, pese al contexto de alta informalidad del Perú, el programa aumenta las probabilidades de que los participantes logren insertarse en un empleo formal, con acceso a prestaciones como salud y pensiones (Díaz y Rosas, 2016). Además, el programa contribuyó a reducir la segregación ocupacional entre hombres y mujeres un 13% en el grupo de destinatarios, en comparación con la segregación que hubiese existido en ese

---

<sup>46</sup> Tomando los tres semestres evaluados en conjunto (todo 2008 y primer semestre de 2009), el impacto atribuible a Bécate es un incremento del 43% en la colocación laboral de los participantes 13 semanas después de la capacitación (comparado con el 32% del grupo de control) (Van Gameren, 2010).

<sup>47</sup> Los mayores efectos en el ingreso promedio mensual se observan a los 12 meses de finalizada la fase práctica (véase Ñopo y Robles, 2002).

grupo de no haber participado en ProJoven<sup>48</sup>. Es decir, el programa contribuyó a aumentar la participación de las mujeres en actividades tradicionalmente masculinas y la participación de los hombres en actividades típicamente femeninas (Ñopo y Robles, 2002; Ñopo, Robles y Saavedra, 2002).

Con respecto al programa Juventud y Empleo, de la República Dominicana, Card y otros (2011) encuentran indicios de un bajo impacto (no significativo) en el empleo y un modesto impacto en las remuneraciones mensuales. Si bien los ingresos laborales son similares en el caso de hombres, mujeres, trabajadores jóvenes y adultos, se aprecian variaciones según las características educativas (a mayor educación, mayor remuneración) y el lugar de residencia (amplios efectos positivos para los residentes en Santo Domingo). De acuerdo con Veza y otros (2014), el programa Juventud y Empleo ha contribuido a un aumento en la probabilidad de empleo a corto plazo, mientras que a mediano plazo parece haber tenido más éxito en el aumento de las expectativas y habilidades básicas que en el cambio de los resultados de inclusión laboral. Por ejemplo, las mujeres ocupadas que han participado en el programa presentan niveles de satisfacción laboral más altos en comparación con las mujeres del grupo de control, que se manifiestan en su menor deseo de cambiar de trabajo (5,2 puntos porcentuales por debajo de las del grupo de control) y su mayor propensión a rechazar ofertas de trabajo.

En una evaluación más reciente de Ibarrarán y otros (2015) se evidencian efectos significativos del programa Juventud y Empleo en términos de empleo formal medido por la característica “empleado con seguro de salud” y por la probabilidad de tener un contrato de trabajo, sobre todo para los hombres. Los autores también encuentran efectos positivos en el ingreso de los hombres y las mujeres en Santo Domingo<sup>49</sup>. En particular, el análisis a largo plazo (seis años después de su participación) realizado por Ibarrarán y otros (2015) muestra que el programa tiene un efecto importante para ayudar a los hombres jóvenes a conseguir y conservar buenos empleos (en el sector formal) y para que las mujeres urbanas mejoren sus ingresos. Los autores

---

<sup>48</sup> Para medir el impacto se utiliza el índice de Duncan, que mide las diferencias en la participación relativa de hombres y mujeres en las ocupaciones: en una economía completamente segregada el índice de segregación tendrá un valor de 1, mientras que una economía en la que hombres y mujeres se distribuyen equitativamente en las diferentes ocupaciones se obtendrá un valor de 0. Antes del programa, los niveles de segregación ocupacional se ubicaban alrededor de 0,6 (Ñopo y Robles, 2002; Ñopo, Robles y Saavedra, 2002).

<sup>49</sup> Además de Santo Domingo, los autores analizan los efectos en otras tres regiones: Norte (Cibao), Sur y Este (excluido Santo Domingo). Los resultados para la región Este coinciden con los de la subpoblación de Santo Domingo: en esta región que rodea la capital el programa se aprovecha más que en las regiones Norte y Sur. En la región Norte se observan efectos negativos en la probabilidad de participación laboral y empleo, principalmente afectados por los resultados negativos de las mujeres jóvenes de la muestra. Con respecto a la región Sur, el único impacto positivo y estadísticamente significativo se aprecia en la probabilidad de tener un empleo formal de los hombres.

concluyen que los programas de capacitación funcionan particularmente bien en contextos locales dinámicos, donde hay una demanda real de las habilidades que ofrece el programa.

Además de ofrecer oportunidades para la inserción laboral de los destinatarios mediante los cursos de capacitación, estos programas podrían tener resultados positivos para mejorar las condiciones de vida en otros ámbitos (OIT, 2016). Por ejemplo, para el programa Juventud y Empleo, se encuentra evidencia de una reducción de la pertenencia a pandillas y de la violencia entre los participantes jóvenes en situación de riesgo (Banco Mundial, 2012).

## **b) Nivelación de estudios y retención escolar**

Los datos sobre el impacto de los programas de nivelación de estudios en la región provienen de dos estudios realizados en Chile, sobre programas que han dejado de implementarse. Debido a la pequeña muestra de estudios y a la heterogeneidad de los efectos encontrados en los diferentes grupos de población, no es posible generalizar los resultados encontrados.

En la evaluación de impacto del programa Chile Califica, implementado entre 2002 y 2009, se encuentran efectos diferenciados para las nueve submuestras de participantes analizadas<sup>50</sup>. En el caso de los mayores de 40 años, los residentes de la Región Metropolitana y quienes recibieron tanto capacitación como certificación de competencias, se aprecia un efecto positivo en los ingresos laborales mensuales en comparación con el grupo de control. El incremento en la probabilidad de obtener un contrato se observa especialmente entre las mujeres y los mayores de 40 años. Los participantes con certificación de competencias son el único grupo en que se evidencian efectos en la probabilidad de estar ocupado. Según los autores de la evaluación (Santiago Consultores, 2009), estos resultados muestran que la capacitación basada en competencias debe estar ligada a un proceso de certificación de estas para lograr efectos en los participantes. Esta es una herramienta especialmente útil para los trabajadores de mediana edad, cercanos al punto de estancamiento de la productividad en su ciclo vital de ingresos laborales.

Con respecto al programa Nivelación de Competencias Laborales, implementado en Chile desde 1999 a 2008, Bravo (2003) encuentra que el impacto del programa equivale a un aumento de entre un 13% y un 20% en el nivel de empleo, especialmente para las mujeres. Sin embargo, no se evidencian efectos en los salarios ni en la formalización de quienes están ocupados. Según los resultados de la evaluación cualitativa sobre las

---

<sup>50</sup> i) Todos, ii) mujeres, iii) hombres, iv) menores de 40 años, v) 40 años o más, vi) residentes en la Región Metropolitana, vii) residentes en otras regiones, viii) con certificación de competencias y, ix) sin certificación de competencias.

percepciones de impacto, el 50% de los participantes de nivelación básica y media considera que el programa contribuyó a mejorar sus opciones de empleo, mientras un tercio considera que su participación se tradujo en una mejora de sus condiciones de trabajo.

#### **4. Programas de apoyo a la demanda de trabajo**

En la región se han realizado pocas evaluaciones de impacto de los programas de apoyo al trabajo independiente y de generación directa e indirecta de empleo. A su vez, cuando estos componentes forman parte de un programa que ofrece otras intervenciones (como capacitación), las evaluaciones tienden a concentrarse en estas últimas. El impacto de los programas de apoyo a la demanda de trabajo se analiza solo en siete de las evaluaciones revisadas (19% del total), que abordan el trabajo independiente (una evaluación), la generación directa de empleo (cuatro evaluaciones) y la generación indirecta de empleo (dos evaluaciones).

##### **a) Apoyo al trabajo independiente**

Los programas de apoyo al trabajo independiente giran en torno a dos objetivos principales: capacitación para el microemprendimiento y acceso al capital. Con estas dos herramientas, los adultos en edad de trabajar que viven en situación de pobreza deberían ser capaces de establecer negocios más exitosos, que les permitan mejorar su situación (Martínez, Puentes y Ruiz-Tagle, 2013). Sin embargo, las personas que participan en los programas de apoyo al trabajo independiente enfrentan varias dificultades, especialmente desde el punto de vista de la generación sostenible de ingresos. Se ha recalado, en particular, que los programas de fomento del microemprendimiento tienden a ser efectivos solo para la minoría de trabajadores que están interesados en empezar un negocio propio y, sobre todo, dan mejores resultados cuando los usuarios son personas motivadas y con un nivel educativo relativamente alto (Farné, 2009). Los principales efectos positivos se aprecian en la probabilidad de empleo y de empleo independiente, así como en el número de horas trabajadas.

En el caso del Brasil, Serpa y otros (2008) evalúan la experiencia de Crediamigo, un programa de microcrédito complementario de Bolsa Família ejecutado principalmente en el noreste del país, con una marcada presencia de mujeres como clientes activas. Los autores muestran que este programa actuaba mediante el fortalecimiento de experiencias de microemprendimiento previas. En el 82% de los casos, el crédito otorgado se utilizó para la ampliación de negocios ya existentes, mientras el 16% de los receptores destinó los recursos a iniciar un negocio propio. Esto parece indicar que las acciones de microemprendimiento funcionan mejor para

reforzar capacidades instaladas que para promover nuevas alternativas de generación de ingresos<sup>51</sup>.

En Chile, la evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) (en la actualidad Yo Emprendo Semilla) realizada por Martínez, Puentes y Ruiz-Tagle (2013) muestra que, después de un año en el programa, el empleo —en particular el empleo independiente— y el ingreso laboral se incrementan un 18% y un 32%, respectivamente (aunque los resultados no son significativos desde el punto de vista estadístico), y mejoran las habilidades de los participantes en materia de negocios. Asimismo, se evidencia que el programa parece ser más efectivo para los destinatarios que en la línea de base se encontraban desempleados que para aquellos con negocios propios, mientras que para los participantes asalariados el programa tiene efectos si su salario es bajo. Los autores concluyen que, como alternativa a los microcréditos, las transferencias monetarias (por ejemplo, en forma de capital semilla) aumentarían las acciones de microemprendimiento entre las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, pues reducen su aversión al riesgo.

Entre los principales problemas que surgieron en relación con el apoyo al trabajo independiente otorgado a los participantes de Chile Solidario se encuentran la inexperiencia en materia de negocios, la poca pertinencia de algunos proyectos y la imposibilidad de proyectar una inversión en el presente para la obtención de ingresos en el futuro en contextos de emergencia económica (Ministerio de Desarrollo Social, 2006). Además, a menudo los proyectos terminan funcionando en la informalidad o sencillamente fracasan. Incluso se registran situaciones en que los usuarios optan por vender los bienes de capital adquiridos como estrategia para generar ingresos inmediatos o los entregan para disposición y uso de otros ante la incapacidad de utilizarlos productivamente para sí mismos (Ministerio de Desarrollo Social, 2006 y 2009). Asimismo, si los jefes de hogar acceden a empleos percibidos como bien remunerados y en un ambiente laboral valorado, el desarrollo de un microemprendimiento no se considera un proyecto atractivo (Ministerio de Desarrollo Social, 2009).

En el Perú, donde están en marcha diversas intervenciones que proveen asistencia técnica y transferencias de activos productivos a los hogares rurales que participan en el PTC Juntos, los resultados de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas son generalmente positivos. Escobal y Ponce (2015) encontraron que, después de dos años de participación en el programa Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai”, los usuarios recibían ingresos significativamente mayores que los no participantes y tenían una

---

<sup>51</sup> La muestra del estudio comprende 99 destinatarios del Bolsa Familia que participaron en el proyecto piloto en cinco municipios (Ceará, Itaitinga, Maranguape, Pacajus y Paracuru) en 2007.

mejor percepción cualitativa de su bienestar<sup>52</sup>. Las principales fuentes de ingreso provienen de la producción agrícola, la cría de animales y, en menor medida, de la fabricación y comercialización de productos animales o procesados agrícolas.

Asimismo, Del Pozo (2014) analiza si los hogares rurales en situación de pobreza participantes en Juntos realizan inversiones al tener acceso a créditos agrícolas. Los resultados empíricos sugieren que la articulación entre el programa Juntos y el crédito productivo permite incrementar la cantidad de tierra cultivada y las existencias de aves de corral y ganado. Sin embargo, el estudio muestra que los efectos son heterogéneos según el sexo del jefe del hogar, pues son significativos y positivos cuando este es hombre. En una evaluación cualitativa, Segovia (2011) reconoce que el programa ayudó a mejorar la economía de las comunidades, mediante el desarrollo de ferias de venta de productos y tiendas, y que las transferencias recibidas pueden utilizarse para generar pequeños negocios. Los usuarios del programa son los principales motores de la economía local. Asimismo, las entrevistas permitieron reconocer un incipiente desarrollo en la formación de asociaciones de carácter comercial por parte de las madres participantes, quienes recaudan dinero para iniciar sus propios negocios, como la crianza de animales menores, la producción de biohuertos y la compra de semillas para una mejor producción agrícola, entre otras. Segovia (2011) también encontró que las mujeres participantes en Juntos están aprendiendo a ahorrar y a trabajar con préstamos de las diferentes instituciones financieras. En contraste, debido a información errónea proporcionada por algunos gestores locales, algunas familias no optan por el ahorro por temor a ser excluidas del programa.

Por último, según Trivelli y Clausen (2015), que analizaron el impacto del programa piloto Promoción del Ahorro en Familias Juntos, en julio de 2012, luego de dos años de implementado el programa, el 21% de las usuarias del PTC Juntos utilizaban las cuentas de ahorro (en comparación con el 1% del grupo de control) y ahorraban el 5,7% de la transferencia mensual.

## **b) Generación directa de empleo**

En cuanto a la generación directa de empleo, los datos de los programas públicos que ofrecen empleos temporales en Colombia y el Perú muestran efectos positivos durante la ejecución de los programas, pero no más allá de ello. Si bien se aprecian resultados positivos en los indicadores a corto plazo en términos de participación laboral, horas trabajadas e ingresos laborales,

---

<sup>52</sup> Mientras el 65% de los participantes de Vamos a Crecer “Haku Wiñay/Noa Jayatai” reconoce una mejora en su ingreso en los dos últimos años, solo un 51% de los no participantes declara tales mejoras (Escobal y Ponce, 2015).

estos desaparecen al cerrarse los programas. En cuanto a la probabilidad de empleo formal y de desempeñarse como trabajadores asalariados, los resultados no son concluyentes. Nuevamente, debido a la limitada cantidad de estudios, los resultados no son generalizables.

La evaluación de impacto del programa Empleo en Acción de Colombia, implementado entre 2002 y 2004 para generar empleos transitorios en obras de infraestructura, evidencia que el programa tuvo un impacto significativo en los ingresos laborales de los participantes a mediano plazo (es decir, nueve meses después de terminadas las obras), aumentó las horas trabajadas y redujo su exposición al desempleo. Los resultados positivos y significativos en los ingresos podrían asociarse a una mejora marginal en la calidad del empleo. Asimismo, se destaca que el impacto del programa se extendió a los integrantes del hogar de los destinatarios. Específicamente, entre 6 y 12 meses después de terminadas las obras se evidenció que otros miembros del hogar trabajaron 4,7 horas adicionales por semana y tuvieron un ingreso laboral mensual mayor. Durante la ejecución de las obras (es decir, a corto plazo), se encontró que las mujeres, en especial las mujeres jefas de hogar (que representaron cerca del 35% de los participantes) y los jóvenes de 18 a 25 años se beneficiaron particularmente del programa, tanto en términos de aumento de horas trabajadas como de ingresos laborales<sup>53</sup>. Las mujeres, tradicionalmente excluidas de los empleos en la construcción, posiblemente aprovecharon la oportunidad de realizar trabajo de medio tiempo y cerca de sus hogares.

Por último, aunque con la evaluación de impacto se confirmó que una de las ventajas de los programas coyunturales de empleo público con respecto a otras opciones de política es la posibilidad de lograr una buena focalización en poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad, no se encontraron fundamentos suficientes para considerar que los efectos puedan sostenerse en el tiempo. De hecho, después de terminadas las obras, la mayoría de los participantes regresó a trabajos asalariados en el sector informal urbano (69%) (algunos de ellos a trabajos ocasionales asalariados, pero sin prestaciones de la seguridad social), el 24,3% consiguió empleo en actividades agropecuarias y solo el 6,7% consiguió empleo en el sector formal urbano, mejor remunerado y con prestaciones y seguridad social (DNP, 2007).

Los hallazgos del programa Construyendo Perú, implementado entre 2006 y 2011 y antecesor del actual "Trabaja Perú", muestran efectos positivos a corto plazo en la participación laboral, las probabilidades de empleo y el ingreso de los participantes con menores oportunidades laborales, a saber: las mujeres, las personas con bajo nivel educativo y los trabajadores que

---

<sup>53</sup> Se comprobó que, a mediano plazo, las mujeres jefas de hogar obtuvieron los mismos beneficios que el resto de la población.

viven fuera de Lima (Macroconsult, 2012; Escudero, 2016)<sup>54</sup>. Sin embargo, las probabilidades de desempeñarse en el sector informal, trabajar largas jornadas y ser trabajadores pobres se mantuvieron altas en los grupos de población analizados. Asimismo, los efectos tras culminar la participación en el programa resultaron débiles: no se verificaron diferencias entre participantes y no participantes con respecto a los ingresos, la probabilidad de encontrar trabajo o, incluso, la percepción de un nivel de vida mejor. Es decir, los efectos conseguidos a corto plazo se desvanecen con el paso del tiempo.

De acuerdo con Chacaltana (2003 y 2005), el Programa de Emergencia Social Productivo Urbano “A Trabajar Urbano”, aplicado entre 2002 y 2007, logró incrementar los ingresos de los participantes casi un 40% en comparación con lo que hubieran recibido de no participar en el programa. Con respecto al efecto diferenciado de la capacitación laboral, el autor encuentra que las repercusiones en los ingresos son mayores entre quienes recibieron algún tipo de capacitación que entre quienes no la recibieron. Al desagregar estos efectos, se encuentra además que no son homogéneos entre los participantes, sino que son mayores en el caso de las mujeres, los pobres extremos y los habitantes de las provincias.

### **c) Generación indirecta de empleo**

Solo se encontraron dos evaluaciones de impacto de programas de generación indirecta de empleo, ambas relativas al caso chileno. Para el Subsidio al Empleo Joven, se evidencia un considerable efecto en la probabilidad de estar participando en el mercado de trabajo a medida que se implementa el subsidio y se observa un impacto levemente mayor entre los hombres que entre las mujeres en relación con el grupo de control. Si bien el impacto se tradujo en un aumento del empleo entre quienes antes no participaban en el mercado laboral formal, no se encontraron efectos significativos en la densidad de las cotizaciones previsionales (Centro de Microdatos, 2012).

A su vez, en la evaluación del programa Bonificación a la Contratación de Mano de Obra (tanto en su componente regular como en el componente Chile Solidario), implementado entre 2001 y 2010, no se encontraron efectos estadísticamente significativos de la participación en el programa en la probabilidad de estar trabajando, formal o informalmente, o de aumentar las remuneraciones para los participantes de 2004, 2005 y 2006, tanto a corto plazo como a los 6, 12 o 18 meses de finalizada su participación en el programa. Esta situación se explicaría por los siguientes motivos: i) el diseño del programa permite que el empleador seleccione a los trabajadores y, por lo tanto, el programa no incide en la población de trabajadores vulnerables

---

<sup>54</sup> Muchos de los participantes en el programa pertenecían a pueblos indígenas: en promedio, los participantes de lengua materna indígena eran cercanos al 30%, mientras que en el promedio urbano representaban alrededor del 12% (Macroconsult, 2012).

y, en cambio, permite que las empresas reduzcan los costos de mano de obra de las contrataciones que lleva a cabo; ii) aproximadamente el 50% de los participantes trabajó en empresas de sectores con actividades temporales, como el silvoagropecuario y la construcción, que se crean anualmente sin depender de la existencia del subsidio para la contratación; y iii) la falta de impacto en las remuneraciones se debe a que la gran mayoría de los trabajadores es contratada por el salario mínimo mensual (Fundación Agro-UC, 2009).

## 5. Servicios de intermediación laboral

En los países desarrollados se ha encontrado que, en comparación con otros programas, los servicios de intermediación laboral reducen los períodos de desempleo y son eficaces en función del costo (Rossel y Filgueira, 2015). Sin embargo, los resultados de las evaluaciones en América Latina y el Caribe evidencian la debilidad de los servicios públicos de intermediación laboral para cumplir con su fin de colocación laboral en empleos de calidad, especialmente en relación con las personas más pobres y vulnerables. Asimismo, los servicios de intermediación laboral parecen ser más efectivos a corto plazo (J-PAL, 2013) y pierden efectividad en los períodos de recesión, cuando las empresas no están dispuestas a realizar nuevas contrataciones (Farné, 2009).

En el Brasil, Silva, Almeida y Strokova (2015) destacan la baja calidad y la escasa efectividad del Sistema Nacional de Empleo (SINE), sobre todo en lo que se refiere a la atención de las personas que viven en condiciones de pobreza que, en general, cuentan con menos información y necesitan más orientación para incorporarse al mercado laboral.

En el caso de Chile, se considera que las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) se encuentran en una situación precaria (en cuanto a condiciones materiales de trabajo y recursos humanos) y sus niveles de colocación laboral y satisfacción de los usuarios son bajos. En particular, se destaca que existen deficiencias en la intermediación laboral para orientar a los trabajadores poco calificados. Esto se debe a las mayores exigencias que plantea la intermediación laboral con trabajadores no calificados, que suelen tener empleos informales, no cuentan con información sobre los servicios de intermediación laboral y no confían plenamente en ellos (solamente el 3% de los participantes en Chile Solidario estaba inscrito en una OMIL) (Brandt, 2012).

En Colombia, la evaluación de la Agencia Pública de Empleo realizada por Pignatti (2016) muestra que sus servicios incrementan la probabilidad de tener un empleo formal, debido principalmente a que los usuarios logran insertarse en empresas grandes. El efecto de la participación en los servicios de la Agencia Pública de Empleo en la formalidad laboral es superior en el caso de las mujeres y de los solicitantes de empleo menos calificados que

en el de los hombres y los individuos altamente calificados. Los resultados también evidencian que encontrar un empleo a través de la Agencia tiene un efecto significativo y positivo en los ingresos laborales de los participantes menos calificados. No obstante, se evidencian efectos negativos en los ingresos laborales por hora cuando se compara a los participantes con personas del grupo de control que encontraron empleo mediante anuncios clasificados, agencias privadas de empleo y contacto directo con el empleador, mientras el efecto es positivo al compararlos con aquellos que encontraron empleo mediante amigos y conocidos, probablemente en el sector informal. El estudio destaca que se encontraron más efectos positivos cuando los servicios de la Agencia se proporcionan en persona y no vía Internet.

En México, la evaluación del subprograma de empleo formal (componente del Programa de Apoyo al Empleo, implementado entre 2002 y 2008) indica que el apoyo monetario ofrecido permitió a los usuarios encontrar un empleo mejor remunerado y con mejores prestaciones, además de disminuir el tiempo para reincorporarse al sector formal (Van Gameren, 2010)<sup>55</sup>.

Por último, la evaluación de Dammert, Galdo y Galdo (2015) de los servicios públicos de empleo del Uruguay y el Perú muestra que, si bien los servicios de intermediación tienden a acelerar el proceso de encontrar un trabajo, con efectos significativos en el empleo después del primer mes, el grupo de control tiende a igualarse al tercer mes (McKenzie, 2017).

## G. Conclusiones

Los programas de inclusión laboral y productiva constituyen un pilar importante de las estrategias de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe, junto con la provisión de transferencias monetarias y el acceso a servicios sociales de calidad y que tengan en cuenta las diferencias, es decir, las características, naturaleza y dificultades específicas experimentadas por los distintos grupos que conforman la población destinataria de esos programas. De las evaluaciones revisadas se desprende que los programas de inclusión laboral y productiva pueden tener efectos importantes en la mejora de indicadores laborales para los grupos más desaventajados, ya sean ellos jóvenes, mujeres, personas que viven en condiciones de pobreza extrema, personas con bajos niveles educativos y personas con discapacidad. Llama la atención, sin embargo, el reducido número de evaluaciones que considera la dimensión étnico-racial, es decir, las especificidades, características y realidades de los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes que

---

<sup>55</sup> El subcomponente consistía en la entrega de un apoyo económico a la población desempleada y expulsada del sector formal, con el fin de apoyar su vinculación a un empleo, incentivando a los destinatarios a realizar acciones permanentes de búsqueda de empleo y prestando orientación laboral y asesoría mediante el Servicio Nacional de Empleo.

se encuentran entre los destinatarios de esos programas. Esto está relacionado, en parte, con el hecho de que el número de programas destinados a estas poblaciones o que explícitamente consideran esa dimensión en su diseño, estrategia de implementación o monitoreo es todavía limitado, pero también puede tener que ver con la escasa prioridad que conceden los analistas y evaluadores a la consideración de ese tema, a pesar de los numerosos estudios que demuestran que estos grupos se encuentran sobrerrepresentados en las situaciones de pobreza, extrema pobreza y exclusión social y laboral (CEPAL, 2019, 2017b y 2017c).

A su vez, el mejoramiento de la inclusión laboral depende de factores exógenos y endógenos a la operación de los programas de inclusión laboral y productiva. Los factores exógenos incluyen el crecimiento económico, la naturaleza de la estructura productiva, la calidad de la educación obligatoria y de las instituciones de formación profesional, los sistemas de protección social y la regulación y características de los mercados laborales, entre otros (Gontero y Weller, 2015). En particular, según Romero-Abreu y Weller (2006), todo programa que intervenga en algún aspecto de la inserción laboral requiere de una demanda laboral dinámica, producto de un entorno macroeconómico favorable que permita la creación de empleos productivos, ya sea mediante la contratación de más personal o del trabajo independiente. En el caso del Brasil, Sousa, Silva y Jannuzzi (2015) destacan, por ejemplo, que los resultados positivos del PRONATEC fueron sustentados por un contexto económico favorable. En el período en que se diseñó y puso en marcha el programa (2011-2014), los indicadores del mercado de trabajo brasileño eran bastante favorables, incluso entre la población más pobre. Aumentaba la inserción laboral formal, crecían los ingresos laborales, las actividades de los trabajadores autónomos se incrementaban y el desempleo se reducía. Esta combinación de factores contribuyó así a crear un mercado laboral a favor de los pobres y a reducir la pobreza y las desigualdades en el país (Silva, Almeida y Strokova, 2015).

Los factores endógenos se relacionan principalmente con el diseño y la ejecución de los programas, así como con la capacidad de articulación y coordinación de los distintos componentes, pero también con otros elementos, como la duración adecuada de los programas, su vinculación con el sector privado generador de empleo, la incorporación de una perspectiva de género (Gontero y Weller, 2015) y la sensibilidad a la dimensión étnico-racial. Por ejemplo, en un análisis de la estrategia de reducción de la pobreza del Plan Brasil sin Miseria en áreas rurales entre 2011 y 2015, Mello (2018) encuentra que la combinación de dos o más políticas de inclusión productiva rural fue la que presentó resultados más positivos en términos de incremento de los ingresos de las familias participantes, demostrando la relevancia de la articulación entre diversas acciones de apoyo a la producción rural y el acceso a bienes e insumos.

La capacitación técnica y profesional es el componente más frecuente en los programas de inclusión laboral y productiva y tiene un papel fundamental en el desarrollo de habilidades y el logro de mejores trayectorias laborales (Weller, 2009). Los elementos que pueden limitar la efectividad de las acciones de capacitación técnica y profesional son múltiples.

En primer lugar, la duración de los programas debe ser adecuada, visto que las deficiencias en ciertas competencias no pueden superarse con un par de semanas o pocos meses de capacitación<sup>56</sup>. Los estudios realizados a nivel internacional sugieren que por un año más de educación formal se obtiene aproximadamente un incremento del 10% en los salarios (Urzúa y Puentes, 2010; McKenzie, 2017). Por lo tanto, no se pueden esperar rendimientos mayores en términos de mejoramiento de la empleabilidad y disminución de las desventajas educativas de los participantes de programas de capacitación breves y es importante promover acciones simultáneas de nivelación de estudios y certificación de competencias. En segundo lugar, es importante desarrollar apropiadamente la focalización de los programas, pues es probable que aquellos diseñados específicamente para mejorar las condiciones de empleabilidad de determinados grupos sean más exitosos que aquellos más generales, así como entender a fondo las necesidades de la población pobre y vulnerable para adecuar los contenidos de los cursos, el material didáctico y los horarios de las clases. En tercer lugar, se requiere que la formación sea de calidad, que cuente con técnicas pedagógicas adecuadas y que incluya una fase de capacitación práctica en empresas. En cuarto lugar, los programas deben diseñarse con la participación del sector privado y de instituciones que conozcan las realidades locales, para formar en destrezas que respondan a las necesidades del mercado laboral y asegurar que la capacitación sea atractiva y valorada por los potenciales destinatarios. Por último, es deseable que los programas formen parte de un sistema de capacitación integrado, que permita a los destinatarios progresar a niveles más avanzados y a una variedad de servicios enfocados en capacidades específicas (Urzúa y Puentes, 2010; Samaniego, 2004; Weller y Gontero, 2016).

Asimismo, es imprescindible que las jornadas de capacitación se adapten a las necesidades de la población objetivo (especialmente las mujeres), para favorecer su participación en los cursos y disminuir los niveles de deserción e inasistencia (ClioDinámica Consulting, 2015). Debido a que la mayoría de los destinatarios no cuentan con los recursos suficientes para asistir a las

---

<sup>56</sup> Con respecto a la duración de los cursos de capacitación, una evaluación cuantitativa y cualitativa del piloto del programa +Capaz de Chile revela que cerca de un tercio de los usuarios considera que la capacitación fue más breve de lo necesario y que, para sentirse más preparados, estarían dispuestos a capacitarse por un período de tiempo mayor (ClioDinámica Consulting, 2015). No obstante, entre los proveedores de capacitación en los Organismos Técnicos de Capacitación y los Liceos Técnicos Profesionales, hay quienes consideran que la duración de la fase lectiva es adecuada, pues su carácter limitado disminuye la deserción de los participantes y permite que entren rápidamente a trabajar y, por lo tanto, comiencen a percibir ingresos.

clases o a los lugares de las prácticas de trabajo, los subsidios al transporte y a la alimentación constituyen un incentivo a la participación e incluso en algunos casos se transforman en un aporte al ingreso familiar. Asimismo, un factor clave que incentivaría la participación de las mujeres en los programas de inclusión laboral y productiva, y más en general en la fuerza laboral, es el acceso a servicios de cuidados y otras formas de apoyo que contribuyan a la reducción del tiempo destinado a estas labores.

Otro reto que enfrenta la oferta formativa es evitar la reproducción de la segregación de género en las ocupaciones y las ramas de actividad económica. Muñoz (2017) y Espino (2018) recomiendan emprender acciones articuladas con el sector privado para promover la inserción de las mujeres en áreas no tradicionales o “típicamente masculinas”, implementar medidas para mejorar la productividad de los sectores “feminizados” y diversificar la oferta de la capacitación laboral, y organizar actividades, como talleres, que contribuyan a derrumbar los estereotipos de género en el mercado de trabajo, que pueden observarse tanto entre los empleadores como entre las mismas mujeres participantes.

Después de la capacitación técnica y profesional, las acciones de apoyo al trabajo independiente son las más comunes en los programas de inclusión laboral y productiva de la región. Pese a que el fomento del trabajo independiente aparezca como una forma de inclusión de los más pobres en el mundo productivo, este no necesariamente garantiza la generación de ingresos sostenibles y condiciones de trabajo decentes. Asimismo, un gran número de microempresas no consiguen salir adelante y acaban desapareciendo poco después de su creación. El riesgo es aún mayor en el caso de emprendedores cuyo nivel educativo es bajo (Weller, 2009). Por lo tanto, no todas las familias destinatarias de los programas de apoyo al trabajo independiente tienen la misma capacidad de insertarse en el mercado laboral y aprovechar las posibilidades ofrecidas por programas como los de microcrédito y microemprendimiento (Cecchini y Madariaga, 2011). Por ese motivo, Silva, Almeida y Strokova (2015) sugieren implementar programas de formación y emprendimiento adaptados a las competencias y experiencias de los participantes, así como intervenciones para diversificar el apoyo para ampliar su acceso a los mercados, promover asociaciones con el sector privado y el acceso a los servicios financieros y la tecnología. Asimismo, es necesario definir mecanismos que incentiven procesos de formalización para los trabajadores por cuenta propia, como la simplificación administrativa e impositiva.

Los programas de generación directa de empleo pueden ser útiles para enfrentar una situación transitoria de baja demanda laboral y son efectivos para solventar la carencia de ingresos a corto plazo, debido a que logran una mejor focalización en las personas que se encuentran en situación de pobreza

o vulnerabilidad. Sin embargo, no constituyen por sí solos una solución para los problemas de inserción laboral, pues no necesariamente producen mejores condiciones de empleabilidad (Weller y Gontero, 2016). Desde una perspectiva de derechos, es deseable que, además de mitigar contextos de emergencia y permitir niveles de subsistencia, estos programas posibiliten el acceso a un empleo de calidad (Cecchini y Madariaga, 2011).

Uno de los desafíos es por lo tanto establecer mecanismos de salida productiva de los programas de empleo de emergencia. Según Weller y Gontero (2016), la capacitación constituye un instrumento clave a este respecto<sup>57</sup>. Si los programas de empleo temporal no incluyen componentes para mejorar las capacidades de sus participantes, difícilmente lograrán garantizarles una mayor empleabilidad o mayores probabilidades de encontrar empleos de calidad (Weller, 2009).

Asimismo, es importante tener en cuenta las lecciones en materia de diseño e institucionalidad que dejaron los programas de empleo de emergencia implementados durante la crisis de la deuda de los años ochenta. Destacan, entre otras, las siguientes: i) se necesitan carteras de proyectos que permitan justificar la generación de empleo de emergencia mediante fundamentos económicos y no solo sociales; ii) se necesita una base de datos de empleo y protección social integrada, que reúna los antecedentes de las personas, sus familias y sus derechos adquiridos en programa sociales; iii) se debe disponer de mecanismos institucionales con entidades capaces de acceder en forma flexible e inmediata a los recursos necesarios y que cuenten con el más alto apoyo político de los poderes ejecutivo y legislativo, con capacidad de vincularse con las instancias descentralizadas territorialmente; y iv) es necesario disponer de marcos estatutarios capaces de facilitar la subcontratación de pequeñas y medianas empresas (pymes); lograr la combinación del financiamiento para la generación del empleo de emergencia y la adquisición de maquinaria, insumos y personal calificado, de modo que sea productivo; pagar salarios decentes, con acceso a servicios de salud para el trabajador y su familia; y de priorizar aquellos proyectos que tengan efectos permanentes en el empleo (como programas de riego, mejoramiento de tierras, infraestructura urbana, viviendas y capacitación y apoyo a pymes) (OIT, 1998).

Con respecto a los programas de generación indirecta de empleo, los subsidios a la contratación de jóvenes y mujeres pueden abrir las puertas del mercado laboral a grupos desfavorecidos y que tienen mayores dificultades para ingresar en este. Asimismo, entre los efectos positivos de estos programas se encuentra que incentivan a los empleadores a pasar del sector informal

---

<sup>57</sup> Un ejemplo de ello es lo que se hizo en la Argentina a partir de 2004, cuando se estableció un sistema de salida del plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados mediante el Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo”.

al formal, registrar a sus empleados y, en consecuencia, incrementar el empleo formal (J-PAL, 2013). Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el incremento en la contratación de la población objetivo debido a estos programas no necesariamente se refleja en ganancias del empleo general. Es decir, más que a la creación de nuevos empleos, los subsidios salariales podrían inducir a una sustitución y llevar a la contratación de empleados que también hubiesen sido contratados sin la presencia del programa.

A su vez, los principales retos respecto de los servicios de intermediación laboral consisten en abrirlos y adaptarlos a las necesidades de los adultos en edad de trabajar que viven en situación de pobreza y vulnerabilidad, mejorar el diagnóstico de los requisitos del sector privado generador de empleo y articular los empleos ofrecidos con el perfil e historial laboral de los que buscan una colocación. A esto hay que sumar que una gran proporción de las contrataciones continúa realizándose por medios informales —contactos y recomendaciones personales—, lo que debilita la eficiencia de los servicios de intermediación laboral y contribuye a profundizar las brechas en el mercado de trabajo (CEPAL, 2012).

Se requeriría por lo tanto que estos servicios pasaran gradualmente de la mera intermediación a la conformación de centros que apoyen la inclusión laboral y productiva, incluyendo diversos tipos de intervenciones de manera más integral (Weller, 2009). Al respecto, Farné (2009) propone que estos servicios se transformen en una especie de “ventanilla única”, que permita el acceso de los trabajadores vulnerables a las demás intervenciones (generación de empleo, formación y capacitación y microemprendimiento, entre otras), según las necesidades específicas de quienes acuden a solicitar los servicios.

Por último, se reitera la importancia de que, tanto en el diseño como en la implementación, monitoreo y evaluación de los programas de inclusión laboral y productiva, se lleve a cabo un análisis adecuado de las características, necesidades y potencialidades de la población destinataria. En ese análisis, además de los niveles de escolaridad, capacitación, competencias y habilidades laborales, deben considerarse también las dimensiones de edad (y las características y necesidades propias de, por ejemplo, los y las jóvenes) y género, así como la dimensión étnico-racial, a fin de aumentar las posibilidades de los programas de actuar de manera efectiva sobre las múltiples dimensiones de la desigualdad y la exclusión social y laboral y de ayudar a romper las barreras de acceso al mercado de trabajo que enfrentan esas poblaciones.

## Bibliografía

- Abramo, L. (2015), *Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social*, Brasília, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Aedo, C. y M. Pizarro (2004), "Rentabilidad económica del programa de capacitación laboral de jóvenes 'Chile Joven'", Santiago, Universidad de Chile.
- Alzúa, M., G. Cruces y C. López (2015), "Youth training programs beyond employment: experimental evidence from Argentina", *Documento de Trabajo*, N° 177, La Plata, Universidad Nacional de la Plata.
- Análítica Consultores (2012), "Informe final: evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo 'Subprograma Bécate' 2009-2010", Ciudad de México, diciembre [en línea] [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas\\_sociales/InformeFinalBecateDefinitivaV2%200.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/InformeFinalBecateDefinitivaV2%200.pdf).
- Araújo, F. y J. Gomes (2016), "Análise de impacto do Pronatec em beneficiários", *Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios*, Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, N° 25, P. Januzzi y otros (eds), Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2011), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.
- (2009), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: evidence from a randomized trial", *IZA Discussion Paper*, N° 4251, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), junio.
- Banco Mundial (2012), *World Development Report 2013: Jobs*, Washington, D.C.
- Banco Mundial/FMI (Fondo Monetario Internacional) (2015), *Global Monitoring Report 2014/2015: Ending Poverty and Sharing Prosperity*, Washington, D.C.
- Barbosa, F., R. Porto y D. Liberato (2015), "Pronatec Bolsa-Formação: uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal", *Relatório Técnico*, Brasília, Ministerio de Hacienda.
- Barreto, H. y A. Ermida (2015), *Aprendizaje y políticas de transición de la educación al trabajo para jóvenes en América Latina y el Caribe*, Montevideo, Organización Internacional del Trabajo/Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/CINTERFOR).
- Beneke de Sanfeliú, M. (2014), *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI): informe final*, San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social/Centro de Investigación y Estadísticas (FUSADES/CIE).
- Betcherman, G. y otros (2007), "Global inventory of interventions to support young workers: synthesis report", Washington, D.C., Banco Mundial, marzo [en línea] [http://siteresources.worldbank.org/EXTECAREGTOPYOUTH/Resources/Youth\\_Employment\\_Inventory.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTECAREGTOPYOUTH/Resources/Youth_Employment_Inventory.pdf).
- Betcherman, G., K. Olivas y A. Dar (2004), "Impacts of active labor market programs: new evidences from evaluations with particular attention to developing and transition countries", *Social Protection Discussion Paper*, N° 0402, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Bianchini, V. (2015), *Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços y desafios*, Brasília, Ministerio de Desarrollo Agrario.
- Brandt, N. (2012), "Reducing poverty in Chile: cash transfers and better jobs", *OECD Economics Department Working Paper*, N° 951, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bravo, D. (2003), *Evaluación de impacto del programa de nivelación de competencias laborales: informe final*, Santiago, Universidad de Chile.

- Bravo, D. y D. Contreras (2000), "The impact of financial incentives to training providers: the case of Chile Joven", Santiago, Universidad de Chile, inédito.
- Bucheli, M. (2005), "Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Montevideo*, N° 2 (LC/L.2260-P - LC/MVD/L.32), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Burga, C. (2003), "Re-evaluando PROJoven: propensity score matching y una evaluación paramétrica", Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) [en línea] <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/propensity-score-matching-re-evaluando-projoven.pdf>.
- Campello, T., T. Falcão y P. da Costa (coords.) (2015), *Brasil sin Miseria*, Brasilia, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.
- Card, D. y otros (2011), "The labor market impacts of youth training in the Dominican Republic", *Journal of Labor Economics*, vol. 29, N° 2, Chicago, University of Chicago Press, abril.
- Card, D., J. Kluge y A. Weber (2015), "What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations", *NBER Working Paper*, N° 21431, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Castañeda, C., J. González y N. Rojas (2010), "Evaluación de impacto del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA", *Working Paper*, 53, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), octubre.
- Castillo, V., M. Ohaco y D. Schleser (2014), "Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional", *Documento de Trabajo*, N° 6, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cecchini, S. (2014), "Educación, programas de transferencias condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe", *Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión*, M. Feijóo y M. Poggi (coords.), Buenos Aires, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE).
- 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, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Cecchini, S., C. Robles y L. Vargas (2012), "La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar", *Research Brief*, N° 26, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD).
- Centro de Microdatos (2012), "Evaluación de impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven", Santiago, Universidad de Chile [en línea] [http://www.senado.cl/site/presupuesto/cumplimiento/Articulado%202012/ORD.%20767%20E.Impacto%20Prog.%20Subsidio%20al%20Empleo%20juvenil/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://www.senado.cl/site/presupuesto/cumplimiento/Articulado%202012/ORD.%20767%20E.Impacto%20Prog.%20Subsidio%20al%20Empleo%20juvenil/Resumen_Ejecutivo.pdf).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_\_(2017b), "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/121), Santiago, diciembre.

- \_\_\_\_ (2017c), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- \_\_\_\_ (2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), 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), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_ (2013), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, enero.
- \_\_\_\_ (2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, julio.
- \_\_\_\_ (2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago, marzo.
- CEPAL/OEA/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de los Estados Americanos/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, mayo.
- CEPAL/OIJ/IMJUVE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/Instituto Mexicano de la Juventud) (2014), *Invertir para transformar: la juventud como protagonista del desarrollo*, Madrid, octubre.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2017), "La transición de los jóvenes de la escuela al mercado laboral", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 17 (LC/TS.2017/86), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_ (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.
- \_\_\_\_ (2013), "Desafíos e innovaciones de la formación profesional", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 9 (LC/L.3722), Santiago, octubre.
- Chacaltana, J. (2005), *Programas de empleo en el Perú: racionalidad e impacto*, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).
- \_\_\_\_ (2003), "Impacto del programa "A Trabajar Urbano": ganancias de ingreso y utilidad de las obras. Informe final", Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), marzo [en línea] [http://www.academia.edu/8855496/Impacto\\_del\\_Programa\\_A\\_Trabajar\\_Urbano\\_Ganancia\\_de\\_ingresos\\_y\\_utilidad\\_de\\_obras](http://www.academia.edu/8855496/Impacto_del_Programa_A_Trabajar_Urbano_Ganancia_de_ingresos_y_utilidad_de_obras).
- ClioDinámica Consulting (2015), "Evaluación cuantitativa y cualitativa de la implementación del piloto +Capaz: informe final de consultoría", Santiago, abril [en línea] [http://www.sence.cl/601/articles-4488\\_archivo\\_01.pdf](http://www.sence.cl/601/articles-4488_archivo_01.pdf).
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018), "¿Qué funciona y qué no en desarrollo laboral juvenil?", *Nota Informativa*, Ciudad de México, diciembre.
- \_\_\_\_ (2010), "Informe de la Evaluación Específica De Desempeño 2009-2010: valoración de la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)", Ciudad de México [en línea] [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES\\_PROGRAMAS\\_POLITICAS\\_DS/EED%202009-2010/IMSS/IMSS1B.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACIONES_PROGRAMAS_POLITICAS_DS/EED%202009-2010/IMSS/IMSS1B.pdf).
- Dammert, A., J. Galdo y V. Galdo (2015), "Integrating mobile phone technologies into labor-market intermediation: a multi-treatment experimental design", *IZA Journal of Labor and Development*, vol. 4, N° 1, Berlín, Springer, diciembre.
- Dar, A. y Z. Tzannatos (1999), "Active labor market programs: a review of the evidence from evaluations", *Social Protection Discussion Paper*, N° 9901, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.

- Del Pozo, C. (2014), "Transferencias monetarias condicionadas, crédito agropecuario y la acumulación de activos productivos de los hogares rurales en el Perú", *Informe Final Proyecto Mediano CIES*, N° PM-T16-2013, Cusco, Centro Bartolomé de las Casas (CBC), diciembre.
- Díaz, J. y D. Rosas (2016), "Impact evaluation of the job youth training program Projooven", *IDB Working Paper Series*, N° 693, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2008), "Subprograma Jóvenes en Acción: consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción", *Evaluación de Políticas Públicas*, N° 9, Bogotá.
- \_\_\_\_\_(2007), "Programa Empleo en Acción: impactos del programa sobre sus beneficiarios y familias", *Evaluación de Políticas Públicas*, N° 8, Bogotá.
- Duer, C. y V. D'Alessandre (2016), "Programas de transferencias condicionadas orientados a jóvenes: notas sobre los avances y desafíos en 4 países de la región", *Dato Destacado*, N° 32, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), octubre.
- Durstun J. (2001), "Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile: lecciones del CTI del programa 'Chile Joven' (SENCE/INDAP) en dos comunidades mapuches", *serie Políticas Sociales*, N° 49 (LC/L.1566-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Escobal, J. y C. Ponce (2015), "Combining social protection with economic opportunities in rural Peru: *Haku Wiñay*", *Policy in Focus*, vol. 12, N° 2, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (CIP-CI/PNUD).
- Escudero, V. (2016), "Workfare programmes and their impact on the labour market: effectiveness of Construyendo Perú", *Research Department Working Paper*, N° 12, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril.
- Espino, A. (2018), "Capacitación laboral para la autonomía económica de las mujeres en situación de pobreza: el caso del Uruguay", *serie Asuntos de Género*, N° 153 (LC/TS.2018/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2015), *Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias*, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2014), *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*, Santiago.
- Farné, S. (2016), "Programas de empleo público en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 185 (LC/L.4279), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2009), "Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia", *Documentos de Proyectos* (LC/W.251), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Figueroa, N. (coord.) (2015), *Informe final de evaluación programa Más Capaz*, Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social/Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).
- Fundación Agro-UC (2009), "Evaluación de impacto. Resumen ejecutivo: Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra", Santiago, noviembre [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-141112\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articulos-141112_informe_final.pdf).
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en sistemas contributivos de protección social en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 189 (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- (2015), “¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 169 (LC/L.4103), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Gontero, S. y M. Zambrano (2018), “La construcción de sistemas de información sobre el mercado laboral en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 193 (LC/TS.2018/18), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- González-Velosa, C., L. Ripani y D. Rosas-Shady (2012), “¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?”, *Nota Técnica*, N° 305, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), febrero.
- Gregol de Farias, T. (2014), “Estudio de caso sobre la inserción productiva y laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas en Brasil”, documento presentado en 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 8 y 9 de julio [en línea] [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4372/Tamara-Gregol-de-Farias\\_2014\\_Brasil.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4372/Tamara-Gregol-de-Farias_2014_Brasil.pdf).
- Heckman, J., R. Lalonde y J. Smith (1999), “The economics and econometrics of active labor market programs”, *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Nueva York, Elsevier.
- Ibarrarán, P., D. Rosas e Y. Soares (2006), “Impact evaluation of a youth job training in the Dominican Republic: ex-post project evaluation report of the Labor Training and Modernization Project (DR0134)”, *Ex-post Project Evaluation Report*, N° OVE/EPPER-03/06, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- Ibarrarán, P. y otros (2015), “Evidencia experimental de los impactos de largo plazo de un programa de capacitación laboral para jóvenes”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre [en línea] [http://mt.gov.do/transparencia/images/docs/proyectos\\_y\\_programas/plan-nacional-empleo/Ibarraran%20et%20al%202015%20LP\\_Espanol.pdf](http://mt.gov.do/transparencia/images/docs/proyectos_y_programas/plan-nacional-empleo/Ibarraran%20et%20al%202015%20LP_Espanol.pdf).
- J-PAL (2013), *J-PAL Youth Initiative Review Paper*, Cambridge, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.
- Keifman, S. y R. Maurizio (2012), “Changes in labour market conditions and policies: their impact on wage inequality during the last decade”, *Documento de Trabajo*, N° 2012/14, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Kluge, J. (2016), “A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean”, *Research Department Working Paper*, N° 9, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kluge, J. y otros (2016), “Do youth employment programs improve labor market outcomes? A systematic review”, *Discussion Paper Series*, N° 10263, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA).
- (2007), *Active Labor Market Policy in Europe: Performance and Perspectives*, Berlín, Springer.
- Kugler, B. (2004), *Análisis de resultados de las primeras convocatorias del Programa Jóvenes en Acción: informe final*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- López, E. y V. Escudero (2017), “Effectiveness of active labour market tools in conditional cash transfers programmes: evidence for Argentina”, *World Development*, vol. 94, Nueva York, Elsevier, junio.
- (2016), “Effectiveness of active labour market tools in conditional cash transfers programmes: evidence for Argentina”, *Research Department Working Paper*, N° 11, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Macroconsult (2012), "Descripción del servicio: evaluación de impacto de Construyendo Perú", Lima, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) [en línea] [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/convocatorias/CPSBCC\\_01\\_Construyendo\\_Peru.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/convocatorias/CPSBCC_01_Construyendo_Peru.pdf).
- Martínez, C., E. Puentes y J. Ruiz-Tagle (2013), "Micro-entrepreneurship training and asset transfers: short term impacts on the poor", *Documento de Trabajo*, N° 380, Santiago, Universidad de Chile.
- Martínez, S. (2011), "Impacts of the Dominican Republic Youth Employment Program: hard skills or soft skills? Intermediate impact results", Washington, D.C., Banco Mundial, junio [en línea] [http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/390041-1141141801867/2275364-1313438221557/PJE\\_DR\\_PPT.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/390041-1141141801867/2275364-1313438221557/PJE_DR_PPT.pdf).
- McKenzie, D. (2017), "How effective are active labor market policies in developing countries? A critical review of recent evidence", *Policy Research Working Paper*, N° 8011, Washington, D.C., Banco Mundial.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre) (2015), "Avaliação de impacto dos beneficiários do programa Bolsa Família matriculados no Pronatec Bolsa Formação: um estudo CASO-CONTROLE", *Estudo Técnico*, N° 08/2015, Brasília.
- Medellín, N. y otros (2015), *Hacia adelante: recertificación y estrategias de salida en los programas de transferencias monetarias condicionadas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Mello, J. (ed.) (2018), *Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural*, Río de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Mercadante, A. (2019), "Educação e capacitação técnica e profissional no Brasil", inédito.
- Ministerio de Desarrollo Social (2009), *Trayectorias familiares al egreso del programa Puente*, Santiago, junio.
- (2006), "La situación de pobreza en Chile, 2006", *serie Análisis de Resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 2006)*, N° 1, Santiago.
- Müller, L. y otros (2015), "Inclusão produtiva urbana no plano Brasil Sem Miséria: a experiência do Pronatec", *Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011-2014*, *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate*, N° 24, P. Montagner y L. Muller (coords), Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS).
- Muñoz, C. (2017), "Capacitación laboral para la autonomía económica de mujeres en situación de pobreza: el caso de Chile", *serie Asuntos de Género*, N° 149 (LC/TS.2017/118), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Ñopo, H. y M. Robles (2002), "Evaluación de programas sociales: importancia y metodologías. Estimación econométrica para el caso de ProJoven. Informe final", Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) [en línea] <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/evaluacion-de-programas-sociales-importancia-y-metodologias-estimacion-econometrica-para-el-caso-de-projoven.pdf>.
- Ñopo, H., M. Robles y J. Saavedra (2002), "Una medición del impacto del programa de capacitación laboral juvenil ProJoven", *Documento de Trabajo*, N° 36, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- OCDE/CEPAL/CAF (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco de Desarrollo de América Latina) (2016), *Perspectivas económicas de América Latina 2017: juventud, competencias y emprendimiento*, París, octubre.
- OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social) (2014), *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*, Madrid.

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Soluciones eficaces: políticas activas del trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, junio.
- \_\_\_\_ (2003), "Superar la pobreza mediante el trabajo". *Memoria del Director General*, Ginebra.
- \_\_\_\_ (1998), "World Employment Report, 1998-99", *World of Work*, N° 27, Ginebra.
- Olenik, C. y C. Fawcett (2013), *State of the Field Report: Examining the Evidence in Youth Workforce Development*, Washington, D.C., Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Petterini, F. (2011), "Uma avaliação de impacto e retorno econômico do plano setorial de qualificação (PLANSEQ)", Cambeba, Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará [en línea] [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2013/05/UMA\\_AVALIACAO\\_DE\\_IMPACTO\\_E\\_RETORNO\\_ECONOMICO\\_DO\\_PLANO\\_SETORIAL\\_DE\\_QUALIFICACAO\\_PLANSEQ.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2013/05/UMA_AVALIACAO_DE_IMPACTO_E_RETORNO_ECONOMICO_DO_PLANO_SETORIAL_DE_QUALIFICACAO_PLANSEQ.pdf).
- Pignatti, C. (2016), "Do public employment services improve employment outcomes? Evidence from Colombia", *Research Department Working Paper*, N° 10, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), marzo.
- Romero-Abreu, P. y J. Weller (2006), "Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes", *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, J. Weller (ed.), Bogotá, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Mayol Ediciones.
- Rosas-Shady, D. (2006), "Impact evaluation of ProJoven youth labor training program in Peru", *Ex-Post Project Evaluation Report*, N° OVE/EPPER-04/06, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.
- Rossel, C. y F. Filgueira (2015), "Etapa activa y reproductiva", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniego, N. (2004), "Las primeras experiencias de evaluación de las políticas del mercado de trabajo en América Latina: ¿qué hemos aprendido?", *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, J. Weller (comp.), Santiago, LOM Ediciones/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santiago Consultores (2009), *Evaluación en profundidad: Programa Chilecalifica*, Santiago.
- Segovia, G. (2011), *Estudio de evaluación: efectos del programa JUNTOS en la economía local de las zonas rurales a cinco años de intervención en las regiones Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y Huánuco*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2015), *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Caracas.
- Serpa, M. y otros (2008), "Microcrédito como ação complementar ao programa Bolsa Família, a experiência do Crediamigo do BNB", Fortaleza, Universidad Federal de Ceará/Banco do Nordeste [en línea] <https://docplayer.com.br/6449292-Microcredito-como-acao-complementar-ao-programa-bolsa-familia-a-experiencia-do-crediamigo-do-bnb.html>.
- Sevilla, M. (2017), "Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 222 (LC/L.4287), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- SHCP y otros (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros) (2015), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de Prospera Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2016", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 de diciembre.

- Silva, J., R. Almeida y V. Strokova (2015), *Sustaining Employment and Wage Gains in Brazil: A Skills and Jobs Agenda*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Smedslund, G. y otros (2006), "Work programmes for welfare recipients", *Campbell Systematic Review*, N° 2006-9, Oslo, The Campbell Collaboration, agosto.
- Sousa, M., Y. Silva y P. Jannuzzi (2015), "Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Bolsa Formação para fomalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único", *Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011-2014*, Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, N° 24, P. Montagner y L. Muller (coords), Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS).
- STATCOM (2015), "Informe de resultados de evaluación de implementación. Piloto: Programa +Capaz 2014, línea discapacidad", Santiago [en línea] [http://www.sence.cl/601/articulos-5183\\_archivo\\_01.pdf](http://www.sence.cl/601/articulos-5183_archivo_01.pdf).
- Steiner, R. (coord.) (2010), *Evaluación de impacto del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): informe final*, Bogotá, Fedesarrollo, agosto.
- Trivelli, C. y J. Clausen (2015), "De buenas políticas sociales a políticas articuladas para superar la pobreza: ¿qué necesitamos para iniciar este tránsito?", *Documento de Trabajo*, N° 209, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Urzúa, S. y E. Puentes (2010), "La evidencia del impacto de los programas de capacitación en el desempeño en el mercado laboral", *Nota Técnica*, N° 268, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Vaca-Trigo, I. (2019), "Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo", *serie Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van Gameren, E. (coord.) (2010), *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo*, Ciudad de México, Colegio de México.
- Veza, E. y otros (2014), "Programa Juventud y Empleo, República Dominicana: informe de evaluación de impacto para las cohortes 2008-2009", inédito.
- Weller, J. (2009), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables: consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales", *Documentos de Proyectos* (LC/W.306), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Weller, J. y S. Gontero (2016), "Hacia sistemas nacionales de formación profesional y capacitación eficaces, eficientes e inclusivos en América Latina", *Protección y formación: instituciones para mejorar la inserción laboral en América Latina y Asia*, Libros de la CEPAL, N° 140 (LC/G.2687-P), A. Isgut y J. Weller (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zúñiga, I. (2015), "Capacitación para personas con discapacidad", *Documentos de Proyectos* (LC/W.674), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1 América Latina y el Caribe (21 países): principales ámbitos de acción de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017

Programa (año de inicio)	Capacitación técnica y profesional	Nivelación de estudios y retención escolar	Servicios de intermediación laboral	Apoyo al trabajo independiente	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Argentina						
Programa Agroemprende (2017)			X	X		X
Programa Empalme (2017)						X
PROEMPLEAR (2014)	X <sup>a</sup>					X
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) (2014)	X	X <sup>b</sup>	X <sup>b</sup>	X	X	
Plan Argentina Trabaja (2009)	X	X		X	X	
Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales (2009)						
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008)	X	X	X	X		X
Seguro de Capacitación y Empleo (2006)	X	X		X		
Programa de Formación Continua (2003)	X	X				
Bolivia (Estado Plurinacional de)						X
Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales (ACCESOS) (2013)				X		
Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (2012)	X		X			
Mi Primer Empleo Digno (2008)	X			X		X
Brasil						
Plan Progridir (2017)	X		X	X		
Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho) (2012)	X <sup>c</sup>		X			
Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) (2011)	X					X
Crescer (2011)				X		
Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales (2011)	X			X		
Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem) (2005)	X	X				

Cuadro III.A1.1 (continuación)

Programa (año de inicio)	Capacitación técnica y profesional	Nivelación de estudios y retención escolar	Servicios de intermediación laboral	Apoyo al trabajo independiente	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Chile						
+Capaz (2014)	x	x	x	x <sup>d</sup>		
Yo Trabajo - Apoyo a tu Plan Laboral (2013)				x		
Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano (2011)				x		
Yo Trabajo (2009)	x		x			
Subsidio al Empleo Joven (2009)						x
Bono al Trabajo de la Mujer (2009)						x
Yo Trabajo Jóvenes (2007)	x					
Mujeres Jefas de Hogar (2007)	x	x	x	x		
Programa de Desarrollo de Competencias Laborales (2005)	x		x			
Yo Emprendo Semilla (2002)				x		
Capacitación en Oficios (1997)	x		x			
Colombia						
Ingreso para la Prosperidad Social (2011)	x	x			x	
Jóvenes Rurales Emprendedores (2003)				x		
Más Jóvenes en Acción (2001)	x					
Costa Rica						
Empléate (2011)	x		x			
Programa Nacional de Empleo (2000)	x				x	
Ecuador						
Crédito de Desarrollo Humano (2001)				x		
El Salvador						
Programa Jóvenes con Todo (2014)	x	x	x	x		
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) (2009)	x				x	
Comunidades Solidarias (2005)			x	x		
Guatemala						
Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala (Empleo Juvenil) (2013)	x		x			
Beca Mi Primer Empleo (2013)	x					
Beca Artesano (2012)	x					

Cuadro III.A1.1 (continuación)

Programa (año de inicio)	Capacitación técnica y profesional	Nivelación de estudios y retención escolar	Servicios de intermediación laboral	Apoyo al trabajo independiente	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Haití						
Ti Kredi (2014)				x		
Kore Peyizan (2013)				x		
Honduras						
Programa Con Chamba Vivis Mejor (2014)	x				x	x
Formación Profesional para Jóvenes en Riesgo de Exclusión (ProJoven) (2014)	x					
Jamaica						
Programa Steps to Work (2008)	x		x			
Jamaica Youth Employment Network (2005)	x		x			
Building Youth for National Development (2002)	x					
México						
Prospera (2014)	x	x	x	x		
Programa de Fomento a la Economía Social (2003)				x		
Jóvenes con Prospera (ex Jóvenes con Oportunidades) (2003)		x				
Programa de Empleo Temporal (PET) (2000)				x	x	
Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (1998)	x		x	x		
Nicaragua						
Programa Productivo Alimentario (Hambre Cero) (2007)				x		
Panamá						
Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL) (2007)	x					
Programa Padrino Empresario (2000)	x					x
Paraguay						
Tenonderá (2014)	x			x		
Namba'apo Paraguay (2010)	x		x			x
Perú						
Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales (Impulsa Perú) (2011)	x			x		
Jóvenes Productivos (2011)	x			x		
Vamos a Crecer "Haku Wifay/Noa Jayatari" (ex Mi Chacra Emprendedora) (2009)	x			x		
Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú" (2006)						x
Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) (1992)				x		

Cuadro III.A1.1 (conclusión)

Programa (año de inicio)	República Dominicana	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Trinidad y Tabago	Uruguay	Venezuela	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	Jamaica	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú		
Capacitación técnica y profesional	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		
Nivelación de estudios y retención escolar																																						
Servicios de intermediación laboral																																						
Apoyo al trabajo independiente																																						
Generación directa de empleo																																						
Generación indirecta de empleo																																						
Total	47	16	21	29,2	45,8	11	10	13,9	100,0	65,3	22,2	29,2	45,8	15,3	13,9	100,0	65,3	22,2	29,2	45,8	15,3	13,9	100,0	65,3	22,2	29,2	45,8	15,3	13,9	100,0	65,3	22,2	29,2	45,8	15,3	13,9	100,0	

**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/bdlip/>.

<sup>a</sup> Proporcionada a través del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR).

<sup>b</sup> Proporcionados a través de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

<sup>c</sup> Proporcionada a través de PRONATEC.

<sup>d</sup> Componente +Capaz Mujer Emprendedora.

**Cuadro III.A1.2**  
**América Latina y el Caribe (18 países): componentes de capacitación técnica y profesional de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017**

Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
Argentina						
Jóvenes con Más Trabajo y Mejor Trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	130 000 (2012)	18-24 años	Personas desempleadas y con estudios incompletos	130 horas (cuatro meses)	- Transferencias monetarias - Apoyo a microemprendimientos - Pasantías e inclusión laboral - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo
Plan Argentina Trabaja, subcomponente Ingreso Social con Trabajo	Ministerio de Desarrollo Social	203 877 (2013-2014)	Mayores de 15 años	Personas en situación de vulnerabilidad o sin ingresos formales (incluidas las pensiones)	...	- Microcréditos - Organización cooperativa - Trabajos de infraestructura comunitaria - Actividades de promoción o prevención de la salud
Plan Argentina Trabaja, subcomponente Elias Hacen	Ministerio de Desarrollo Social	272 900 (2013-2015)	Mayores de 15 años	Mujeres con tres o más hijos a cargo (menores de 18 años o hijos con discapacidad) o que sufran violencia de género	...	- Pasantías e inclusión laboral - Promoción del empleo registrado
PROEMPLEAR	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	...	Jóvenes y adultos	Jóvenes en situación de vulnerabilidad y adultos desocupados	Seis meses (de práctica laboral)	- Transferencias monetarias - Pasantías e inclusión laboral
Programa de Formación Continua	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	...	Mayores de 15 años	Personas ocupadas o desocupadas	50 horas como mínimo	- Red de tutores - Certificación de competencias laborales
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (en coordinación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros)	702 867 (2015)	18-24 años	Personas desocupadas o con ingresos inferiores a tres salarios mínimos	130 horas (cursos de introducción al trabajo)	- Transferencias monetarias - Cuidado de los hijos e hijas - Red de tutores - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo - Atención de la salud
Seguro de Capacitación y Empleo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	226 744 (2012)	Mayores de 18 años	Personas desocupadas sin acceso al seguro de desempleo de base contributiva	...	- Transferencias monetarias - Apoyo para microemprendimientos - Intermediación laboral y orientación en la búsqueda de empleo

Cuadro III.A1.2 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
<b>Bolivia (Estado Plurinacional de)</b>						
Mi Primer Empleo Digno	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	3 377 (2014)	18-24 años	Pobreza y secundaria incompleta	Tres meses (10 horas de lunes a sábado)	- Subsidio para transporte y alimentación - Seguro de accidentes - Pasantías e inclusión laboral - Apoyo para microemprendimientos
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	20 000 (2012-2016)	Mayores de 18 años	Desocupación o experiencia laboral nula	160 horas como mínimo	- Vales de capacitación - Pasantía e inclusión laboral - Seguro de accidentes - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo - Inclusión de personas con discapacidad
<b>Brasil</b>						
Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho)	Ministerio de Desarrollo Social y Agrario	649 300 (2012-2013)	14-59 años	Vulnerabilidad y pobreza	160 horas como mínimo <sup>a</sup>	- Intermediación laboral y orientación en la búsqueda de empleo
Plan Progredir	Ministerio de Desarrollo Social y Agrario	...	Mayores de 16 años	Vulnerabilidad	...	- Intermediación laboral y orientación en la búsqueda de empleo
Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales	Ministerio de Desarrollo Social y Agrario y Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario	214 000 (2011-2016)	...	Pobreza y pobreza extrema	...	- Transferencias monetarias - Apoyo para microemprendimientos - Elaboración de un plan de negocio
Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem)	Secretaría General de la Presidencia de la República, por medio de la Secretaría Nacional de Juventud	1 419 398 (2010)	18-29 años	Desocupación e ingresos inferiores al 50% del salario mínimo	350 horas como mínimo	- Transferencias monetarias - Red de tutores (ProJovem Adolescente) - Inclusión de personas privadas de libertad - Cuidado de los hijos e hijas
Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC)	Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social y Agrario	4 600 000 (2014)	Mayores de 16 años	Pobreza y pobreza extrema	160 horas como mínimo	- Pasantías e inclusión laboral (Jovem Aprendiz) - Acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones - Becas para cursos de idiomas

Cuadro III.A1.2 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
<b>Chile</b>						
Capacitación en Oficios	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) (Ministerio del Trabajo y Previsión Social)	14 351 (2014)	18-65 años	Vulnerabilidad y estudios superiores incompletos	250 horas como mínimo	- Pasantías e inclusión laboral - Subsidio diario por asistencia a la pasantía - Seguro de accidentes - Apoyo al microemprendimiento
Programa de Desarrollo de Competencias Laborales	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU)	700 (2015)	18-65 años	Mujeres en situación de vulnerabilidad pertenecientes a familias de Chile Solidario y al subsistema Seguridades y Oportunidades (Ingreso Ético Familiar)	40 horas como mínimo	- Intermediación laboral y orientación en la búsqueda de empleo
+Capaz	SENCE (Ministerio del Trabajo y Previsión Social)	26 741 (2017)	Mayores de 18 años	Vulnerabilidad y escasa o nula participación laboral	180 horas como mínimo	- Pasantías e inclusión laboral - Certificación de competencias laborales - Inclusión de personas con discapacidad - Inclusión de personas privadas de libertad - Subsidio de transporte - Cuidado de hijos e hijas (menores de 6 años) - Seguro de accidentes
Mujeres Jefas de Hogar	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG) (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género)	30 717 (2014)	18-65 años	Mujeres trabajadoras y jefas de hogar pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso	80 horas como mínimo	- Elaboración de un proyecto laboral individual y un plan de capacitación - Apoyo al microemprendimiento - Cuidado de hijos e hijas - Atención de la salud (medicina preventiva, odontología, oftalmología y salud mental)
Yo Trabajo	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (Ministerio de Desarrollo Social)	572 (2014)	Mayores de 29 años	Pobreza o vulnerabilidad, desocupación o empleo precario	...	- Elaboración de un proyecto laboral individual - Inclusión de personas con discapacidad - Inclusión de personas indígenas
Yo Trabajo Jóvenes	FOSIS (Ministerio de Desarrollo Social)	2 579 (2015)	18-24 años	Pobreza o vulnerabilidad, desocupación o empleo precario	...	- Elaboración de un proyecto laboral individual - Apoyo al microemprendimiento - Subsidio de transporte - Financiamiento para la obtención de certificados - Atención odontológica - Cuidado de hijos e hijas

Cuadro III.A1.2 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
Colombia						
Ingreso para la Prosperidad Social	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	6 083 (2015)	18-35 años	Jefes o jefas de hogar y sus cónyuges participantes de la Red Unidos con un nivel de escolaridad comprendido entre 5º grado (como mínimo) y 11º grado (como máximo)	24 meses	- Transferencias monetarias - Trabajos de infraestructura comunitaria - Promoción del ahorro
Jóvenes en Acción	DPS	183 467 (2015)	16-24 años	Desocupados de los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén); participantes de la Red Unidos; desplazados; indígenas o jóvenes a quienes se apliquen medidas de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	360 horas (tres meses)	- Transferencias monetarias - Pasantías e inclusión laboral - Inclusión de personas indígenas
Costa Rica						
Empléate	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)	4 000 (2014)	17-24 años	Vulnerabilidad	80 horas en seis meses	- Transferencias monetarias - Inclusión de jóvenes con discapacidad - Apoyo al microemprendimiento - Cursos de idiomas - Cursos de tecnología
Programa Nacional de Empleo	MTSS	9 225 (2014)	Mayores de 15 años	Vulnerabilidad, pobreza y desocupación	Tres meses	- Transferencias monetarias - Trabajos de infraestructura comunitaria - Inclusión de personas indígenas

Cuadro III.A1.2 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
El Salvador						
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y Secretaría Técnica de la Presidencia (Presidencia de la República)	23 456 (2013)	16-24 años	Personas con residencia en zonas urbanas y sin empleo formal	80 horas	- Transferencias monetarias - Trabajos de infraestructura comunitaria
Programa Jóvenes con Todo	Presidencia de la República	7 220 (2017)	15-29 años	Personas en situación de vulnerabilidad, desempleo y subempleo	64 horas	- Transferencias monetarias - Pasantías e inclusión laboral - Certificación de competencias laborales - Apoyo al microemprendimiento - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo
Guatemala						
Beca Mi Primer Empleo	Ministerio de Desarrollo Social	551 (2015)	14-25 años	Personas con residencia en zonas rurales; personas en situación de pobreza extrema y desempleo	60 horas	- Transferencias monetarias - Pasantías e inclusión laboral
Beca Artesano	Ministerio de Desarrollo Social	2 381 (2015)	Mayores de 15 años	Personas con residencia en zonas rurales; personas en situación de pobreza; preferentemente, mujeres y madres solteras	Seis meses	- Asistencia técnica - Apoyo al microemprendimiento
Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala (Empleo Juvenil)	Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Educación	...	14-29 años	-	...	- Apoyo al microemprendimiento - Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo

Cuadro III.A1.2 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
Honduras						
Programa Con Chamba Vivis Mejor	Presidencia de la República	...	Mayores de 18 años	Desempleados en situación de pobreza y exclusión social	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencias monetarias</li> <li>- Pasantías e inclusión laboral</li> <li>- Apoyo al microemprendimiento</li> <li>- Certificación de competencias laborales</li> <li>- Subsidio para transporte y alimentación</li> <li>- Seguro de accidentes</li> </ul>
Formación Profesional para Jóvenes en Riesgo de Exclusión (ProJoven)	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)	...	18-30 años	Personas en situación de riesgo y exclusión social	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasantías e inclusión laboral</li> <li>- Intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo</li> <li>- Apoyo al microemprendimiento</li> </ul>
Jamaica						
Building Youth for National Development	Ministerio de Turismo	...	17-29 años	Personas con residencia en zonas rurales y en situación de vulnerabilidad	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasantías e inclusión laboral</li> <li>- Elaboración de un plan de negocio</li> <li>- Apoyo al microemprendimiento</li> </ul>
Jamaica Youth Employment Network	Federación de Empleadores de Jamaica	...	Jóvenes	Personas con residencia en zonas rurales	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo al microemprendimiento</li> </ul>
Programa Steps to Work	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	3 000 (2012)	Mayores de 18 años	Participantes del Programme of Advancement through Health and Education (PATH)	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pasantías e inclusión laboral</li> <li>- Apoyo al microemprendimiento</li> </ul>
México						
Programa de Apoyo al Empleo (PAE); subprograma Bécate	Secretaría de Bienestar y Secretaría del Trabajo y Previsión Social	...	15-69 años	Desocupados o trabajadores en suspensión temporal de relaciones laborales	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencias monetarias</li> <li>- Subsidio para transporte y materiales de capacitación</li> <li>- Seguro de accidentes</li> <li>- Apoyo al microemprendimiento</li> <li>- Pasantías e inclusión laboral</li> <li>- Certificación de competencias laborales</li> <li>- Inclusión de personas con discapacidad</li> <li>- Capacitación en línea o a distancia</li> </ul>
Prospera: componentes de inserción laboral y salidas productivas	Secretaría de Bienestar y Secretaría del Trabajo y Previsión Social	...	Mayores de 16 años	Usuarios de Prospera desempleados	...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencias monetarias</li> <li>- Apoyo al microemprendimiento</li> <li>- Pasantías e inclusión laboral</li> </ul>

Cuadro III.A1.2 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
<b>Panamá</b>						
Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL)	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	...	Mayores de 18 años	Desempleo	...	- Transferencias monetarias - Seguro de accidentes - Pasantías e inclusión laboral
Programa Padrino Empresario	Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	...	15-17 años	Situación de riesgo social y residencia en zonas urbanas	...	- Transferencias monetarias - Seguro de accidentes - Pasantías e inclusión laboral - Subsidio para transporte y alimentación
<b>Paraguay</b>						
Namba'apo Paraguay	Dirección General de Empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)	...	Jóvenes y adultos	Personas en situación de vulnerabilidad con el tercer ciclo de educación escolar básica completado	Seis horas diarias como mínimo	- Transferencias monetarias - Apoyo al microemprendimiento - Trabajos de infraestructura comunitaria
Tenonderá	Secretaría de Acción Social (Presidencia de la República)	7 200 (2014-2015)	Jóvenes y adultos	Participantes de hogares que se encuentran en la etapa de egreso del programa Tekopora	...	- Apoyo al microemprendimiento
<b>Perú</b>						
Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales (Impulsa Perú)	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	10 138 (2015)	Mayores de 18 años	Desempleo y subempleo	...	- Apoyo al microemprendimiento - Certificación de competencias laborales
Jóvenes Productivos	MTPE	87 000 (2011-2015)	15-29 años	Desocupación, pobreza y pobreza extrema	Seis meses	- Pasantía e inclusión laboral - Apoyo al microemprendimiento
Vamos a Crecer "Haku Wiñay/Noa Jayatari"	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)	59 574 hogares (2014)	Jóvenes y adultos	Residencia en zonas rurales y vulnerabilidad	...	- Elaboración de un plan de negocio - Apoyo al microemprendimiento - Fortalecimiento de sistemas de producción familiar - Mejora de la vivienda - Promoción del ahorro

Cuadro III.A1.2 (conclusión)

Programa	Entidad a cargo	Número de destinatarios	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración de los cursos de capacitación	Otras medidas
República Dominicana						
Programa Juventud y Empleo	Ministerio de Trabajo	41 000 (2009-2013)	16-29 años	Personas desocupadas o subocupadas con bachillerato incompleto	225 horas	- Pasantía e inclusión laboral
Progresando con Solidaridad: Centros de Capacitación y Producción Progresando (CCPP) y Centros Tecnológicos Comunitarios	Vicepresidencia de la República	300 575 (noviembre de 2015)	Jóvenes y adultos	Personas en situación de pobreza extrema y moderada	...	- Apoyo al microemprendimiento - Acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones
Trinidad y Tabago						
Unemployment Relief Programme (URP)	Ministerio de Desarrollo Rural y Gobierno Local	...	Jóvenes y adultos	Personas desempleadas y en situación de vulnerabilidad (especialmente, madres solteras de niños y niñas con parálisis cerebral)	...	- Cuidado de hijos e hijas
Uruguay						
Uruguay Trabaja	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	...	18-65 años	Personas en situación de vulnerabilidad, desocupadas durante más de dos años y con un nivel educativo inferior al tercer ciclo de la educación escolar	9 meses (seis horas semanales) como máximo	- Transferencias monetarias - Becas educativas - Beneficios de la seguridad social - Trabajos de infraestructura comunitaria
Venezuela (República Bolivariana de)						
Gran Misión Saber y Trabajo	Vicepresidencia de la República	122 000 (2012)	Jóvenes y adultos	...	...	- Transferencias monetarias - Pasantías e inclusión laboral

**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/bdip/>.

**Nota:** ... : Sin información; - : No/No aplicable.

<sup>a</sup> Los cursos son impartidos por el Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC).

**Cuadro III.A1.3**  
**América Latina y el Caribe (10 países): componentes de nivelación de estudios y retención escolar de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017**

Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Nivel de enseñanza			Criterios de elegibilidad	Otras medidas
			Primaria	Secundaria	Terciaria/ Superior		
Argentina							
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	18-24 años	x	x	-	Personas desempleadas	- Transferencias monetarias
Plan Argentina Trabaja (Argentina Trabaja, Enseña y Aprende)	Ministerio de Desarrollo Social	Mayores de 15 años	x	x	-	Personas en situación de vulnerabilidad sin ingresos formales (incluidas las pensiones)	- Alfabetización para adultos
Programa de Formación Continua	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Mayores de 15 años	x	x	x	Personas ocupadas o desocupadas	...
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (en coordinación con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, entre otros)	18-24 años	x	x	x	Personas desocupadas o con ingresos inferiores a tres salarios mínimos	- Transferencias monetarias - Cuidado de hijos e hijas - Atención de la salud
Seguro de Capacitación y Empleo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Mayores de 18 años	x	x	-	Personas desocupadas sin acceso al seguro de desempleo de base contributiva	- Transferencias monetarias
Brasil							
Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem)	Secretaría General de la Presidencia de la República, por medio de la Secretaría Nacional de Juventud	18-29 años	x	x	-	Desocupación e ingresos inferiores al 50% del salario mínimo	- Transferencias monetarias - Cuidado de hijos e hijas
Chile							
+Capaz	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) (Ministerio del Trabajo y Previsión Social)	Mayores de 18 años	-	x	x	Vulnerabilidad y escasa o nula participación laboral	- Subsidió de transporte - Cuidado de hijos e hijas - Seguro de accidentes
Mujeres Jefas de Hogar	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG) (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género)	18-65 años	x	x	-	Mujeres trabajadoras y jefas de hogar pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingreso	- Cuidado de hijos e hijas - Atención de la salud (medicina preventiva, odontología, oftalmología y salud mental)

Cuadro III.A1.3 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Nivel de enseñanza			Criterios de elegibilidad	Otras medidas
			Primaria	Secundaria	Terciaria/ Superior		
Colombia							
Ingreso para la Prosperidad Social	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	18-35 años	-	x	x	Jefes o jefas de hogar y sus cónyuges participantes de la Red Unidos con un nivel de escolaridad comprendido entre 5º grado (como mínimo) y 11º grado (como máximo)	- Transferencias monetarias
El Salvador							
Programa Jóvenes con Todo	Presidencia de la República	15-29 años	x	x	...	Jóvenes en situación de informalidad laboral (desempleados y subempleados)	- Transferencias monetarias - Modalidad flexible
México							
Prospera: componentes de apoyo a la educación y becas para educación superior	Secretaría de Bienestar	Menores de 18 años	x	x	x	Niños, niñas y jóvenes de familias participantes en Prospera	- Transferencias monetarias
Prospera: Jóvenes con Prospera	Secretaría de Bienestar	Menores de 22 años	-	x	-	Estudiantes de tercero y cuarto de secundaria	- Transferencias monetarias - Acceso al sistema de becas para estudios técnicos superiores o universitarios
Paraguay							
Ñambaapo Paraguay	Dirección General de Empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social)	Jóvenes y adultos	...	...	...	Personas en situación de vulnerabilidad con el tercer ciclo de educación escolar básica completado	- Alfabetización para adultos
República Dominicana							
Progresando con Solidaridad: Bono Escolar Estudiando Progreso	Vicepresidencia de la República	5-21 años	x	x	-	Pobreza extrema y moderada	- Transferencias monetarias

Cuadro III.A1.3 (conclusión)

Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Nivel de enseñanza			Criterios de elegibilidad	Otras medidas
			Primaria	Secundaria	Terciaria/ Superior		
Uruguay							
Compromiso Educativo	Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)	Adolescentes y jóvenes	x	x	-	Vulnerabilidad social y educativa	- Transferencias monetarias - Apoyo por parte de facilitadores juveniles - Generación de espacios juveniles - Acceso a becas
Venezuela (República Bolivariana de)							
Misión Ribas	Ministerio del Poder Popular para la Educación	Jóvenes y adultos	x	x	x	Vulnerabilidad socioeconómica	- Transferencias monetarias - Inclusión laboral - Acceso a la modalidad de educación a distancia - Apoyo por parte de facilitadores

**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/bdlip/>.

**Nota:** ... : Sin información; - : No/No aplicable.

**Cuadro III.A1.4**  
**América Latina y el Caribe (14 países): componentes de apoyo al trabajo independiente de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017**

Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Prioridad			Acciones			
			Población rural	Población urbana	Mujeres	Capacitación	Apoyo financiero o microcrédito	Incentivos a la formalización	Otras medidas
Argentina									
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	18-24 años				x		x	...
Plan Argentina Trabaja	Ministerio de Desarrollo Social	Mayores de 15 años				x	x	x	- Promoción del trabajo de artistas, artesanos y pequeños productores que expresan la identidad cultural del país - Fortalecimiento de alianzas con empresas y organismos públicos - Fomento de la participación en ferias, exposiciones, desfiles y otros eventos - Consolidación de marcas y asesoramiento sobre trámites
Programa Agroemprende	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	18-40 años	x	x		x		x	- Asistencia técnica - Elaboración de un plan de negocio - Promoción del emprendimiento entre los jóvenes de áreas rurales
Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social					x		x	- Asistencia técnica - Inclusión de personas con discapacidad - Transferencia monetaria - Elaboración de un plan de negocio - Fomento de la participación en ferias, exposiciones, desfiles y otros eventos
Programa de Capacitación y Empleo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Mayores de 18 años				x		x	
Bolivia (Estado Plurinacional de)									
Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales (ACCESOS)	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Mayores de 18 años	x		x	x		x	- Fortalecimiento de la seguridad alimentaria - Apoyo a la creación de alternativas económicas en el sector rural no agrícola - Promoción del acceso a los servicios financieros, incluidos ahorros, crédito y seguros
MI Primer Empleo Digno	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	18-24 años		x		x		x	...

Cuadro III.A1.4 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Prioridad			Acciones			
			Población rural	Población urbana	Mujeres	Capacitación	Apoyo financiero o microcrédito	Incentivos a la formalización	Otras medidas
Brasil									
Crescer	Ministerio de Hacienda	...		X		X	X	X	...
Plan Progreidir	Ministerio de Desarrollo Social y Agrario	...				X	X <sup>a</sup>	X <sup>b</sup>	- Promoción del acceso a los servicios financieros
Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales	Ministerio de Desarrollo Social y Agrario y Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario	...	X			X			- Asistencia técnica - Transferencia monetaria
Chile									
Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano	Ministerio de Desarrollo Social	18-65 años		X		X	X		- Asistencia técnica - Capacitación - Transferencias en especie
+Capaz: Mujer Emprendedora	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) (Ministerio del Trabajo y Previsión Social)	18-64 años			X	X	X		- Cuidado de hijos e hijas (menores de seis años) - Subsidio para transporte y alimentación - Atención de la salud
Mujeres Jefas de Hogar	Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG) (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género)	18-65 años			X	X	X		- Elaboración de un plan de negocio - Cuidado de hijos e hijas - Atención de la salud
Yo Emprendo Semilla	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) (Ministerio de Desarrollo Social)	Mayores de 18 años				X	X		- Elaboración del plan de negocio
Yo Trabajo-Apoyo a tu Plan Laboral	FOSIS (Ministerio de Desarrollo Social)	Mayores de 18 años					X		- Elaboración del plan laboral de los destinatarios - Cuidado de hijos e hijas

Cuadro III.A1.4 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Prioridad			Acciones		Otras medidas
			Población rural	Población urbana	Mujeres	Capacitación	Apoyo financiero o microcrédito	
Colombia								
Jóvenes Rurales Emprendedores	Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	16-35 años	x			x		- Seguimiento por un período de cuatro o cinco meses una vez implementado el proyecto - Aun después de finalizada la capacitación y el seguimiento, se brinda asesoramiento según las necesidades de los interesados
Ecuador								
Crédito de Desarrollo Humano	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Mayores de 18 años				x		- Asistencia integral especializada: mejoramiento de operaciones de crédito y provisión de servicios financieros para microempresas
El Salvador								
Comunidades Solidarias	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y Secretaría Técnica de la Presidencia (Presidencia de la República)	...				x		- Asistencia técnica - Vínculo con redes productivas o de comercialización - Promoción de la economía solidaria - Contribución al mejoramiento de la seguridad alimentaria
Programa Jóvenes con Todo	Presidencia de la República	15-29 años				x		...
Haití								
Kore Peyizan	Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES)	...	x				x	- Transferencias en especie
Ti Kredi	FAES	...			x		x	- Grupos de fianza de cinco personas que garantizan los créditos

Cuadro III.A1.4 (continuación)

Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Prioridad			Acciones			
			Población rural	Población urbana	Mujeres	Capacitación	Apoyo financiero o microcrédito	Incentivos a la formalización	Otras medidas
México									
Prospera	Secretaría de Bienestar	Mayores de 15 años		x		x	x	x	...
Programa de Apoyo al Empleo (PAE): subprograma de fomento al autoempleo	Secretaría de Bienestar y Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Mayores de 15 años		x		x	x		- Transferencias en especie - Asistencia técnica
Programa de Empleo Temporal (PET)	Secretaría de Bienestar, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Mayores de 16 años					x		...
Programa de Fomento a la Economía Social	Secretaría de Bienestar	Mayores de 15 años					x		- Asistencia técnica - Transferencias en especie
Nicaragua									
Programa Productivo Alimentario (Hambre Cero)	Ministerio Agropecuario y Forestal	...	x		x		x		- Contribución al mejoramiento de la seguridad alimentaria - Transferencias en especie
Paraguay									
Tenonderá	Presidencia de la República	Mayores de 15 años				x	x		...

Cuadro III.A1.4 (conclusión)

Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Prioridad		Acciones				
			Población rural	Población urbana	Mujeres	Capacitación	Apoyo financiero o microcrédito	Incentivos a la formalización	Otras medidas
Perú									
Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales (Impulsa Perú)	Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)	Mayores de 18 años			x				- Asistencia técnica
Jóvenes Productivos	MTPE	15-29 años				x			...
Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME)	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)	Adultos			x		x		...
Vamos a Crecer "Haku Winay/ Noa Jayatal" (ex Mi Chacra Emprendedora)	FONCODES	Jóvenes y adultos	x			x	x		- Contribución al mejoramiento de la seguridad alimentaria - Elaboración de un plan de negocios - Fondos entregados mediante concurso público
República Dominicana									
Progresando con Solidaridad	Vicepresidencia de la República	Jóvenes y adultos				x		x	- Contribución al mejoramiento de la seguridad alimentaria (producción y autoconsumo)
Uruguay									
Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos	Ministerio de Desarrollo Social	Mayores de 18 años				x		x	...

**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/bdl/p/>.

**Nota:** ... : Sin información; - : No/No aplicable.

<sup>a</sup> Proporcionado mediante el Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado.

<sup>b</sup> Proporcionados mediante el programa Microemprendedor Individual (MEI).

**Cuadro III.A1.5**  
**América Latina y el Caribe (10 países): componentes de creación directa de empleo de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017**

Pais	Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración máxima
Argentina	Plan Argentina Trabaja	Ministerio de Desarrollo Social	Mayores de 15 años	Personas en situación de vulnerabilidad y sin ingresos formales	...
Colombia	Ingreso para la Prosperidad Social	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	18 -35 años	Jefes o jefas de hogar o sus cónyuges participantes de la Red Unidos con un nivel de escolaridad comprendido entre 5º grado (como mínimo) hasta 11º grado (como máximo) y sin un empleo formal	...
Costa Rica	Programa Nacional de Empleo	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Mayores de 18 años	Desempleados o subempleados en situación de pobreza o pobreza extrema	Tres meses (con opción a prórroga)
El Salvador	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)	Secretaría Técnica de la Presidencia y Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), Presidencia de la República	Jóvenes de entre 16 y 24 años	Personas con residencia en zonas urbanas y sin participación en el empleo formal	Seis meses
Honduras	Programa Con Chamba Vivis Mejor	Presidencia de la República	Mayores de 18 años	Desempleados y trabajadores informales en situación de pobreza y exclusión social	Tres meses (con opción a prórroga)
México	Programa de Empleo Temporal (PET)	Secretaría de Bienestar, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Mayores de 16 años	Personas en situación de informalidad y vulnerabilidad	...
Paraguay	Ñamba'apo Paraguay	Dirección General de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Mayores de 18 años	Personas en situación de vulnerabilidad	Seis meses
Perú	Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú"	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Mayores de 18 años	Desempleados o subempleados en situación de pobreza o pobreza extrema	...
Trinidad y Tabago	Unemployment Relief Programme (URP)	Ministerio de Desarrollo Rural y Gobierno Local	Mayores de 18 años	Personas desempleadas y en situación de vulnerabilidad	-
Uruguay	Cooperativas Sociales	Ministerio de Desarrollo Social	Mayores de 18 años	Personas en situación de vulnerabilidad, desocupadas y en la informalidad	...
	Uruguay Trabaja	Ministerio de Desarrollo Social	Mayores de 18 años	Personas en situación de vulnerabilidad y desocupadas durante más de dos años	Ocho meses

**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/bdlip/>.

**Nota:** ... : Sin información; - : No/No aplicable.

**Cuadro III.A1.6**  
**América Latina y el Caribe (6 países): componentes de creación indirecta de empleo de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017**

País	Programa	Entidad a cargo	Grupo de edad de los destinatarios	Criterios de elegibilidad	Duración máxima	Remuneración máxima (mensual)
Argentina	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo PROEMPLEAR	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	18-24 años Adultos	Desempleo Desempleo	Seis meses Doce meses	... 2 700 pesos argentinos (153 dólares)
	Programa de Formación Continua Programa Empalme	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Mayores de 15 años ...	Trabajadores ocupados y desocupados Participantes de los programas del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	... 24 meses	... 9 632 pesos argentinos (548 dólares)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Mi Primer Empleo Digno	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	18-24 años	...	Tres meses	350 bolivianos (50 dólares)
Brasil	Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC)	Ministerio de Desarrollo Social y Agrario y Ministerio de Educación	Mayores de 16 años	...	...	...
Chile	Bono al Trabajo de la Mujer Subsidio al Empleo Joven	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) (Ministerio del Trabajo y Previsión Social) SENCE (Ministerio del Trabajo y Previsión Social)	25-59 años 18-25 años	Vulnerabilidad socioeconómica Vulnerabilidad socioeconómica	Cuatro años continuos o hasta los 60 años de edad Hasta los 24 años de edad (plazo adicional hasta los 27 años)	440 378 pesos chilenos (690 dólares) 440 378 pesos chilenos (690 dólares)
Honduras	Programa Con Chamba Vivis Mejor	Presidencia de la República	Mayores de 18 años	Desempleo en situación de pobreza y exclusión social	Tres meses	3 646,31 lempiras (155 dólares)
Panamá	Programa Padrino Empresario	Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio del Trabajo y Desarrollo Laboral	15-17 años	Situación de riesgo social y residencia en áreas urbanas	...	225 dólares

**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/bdlip/>.

**Nota:** ... : Sin información; - : No/No aplicable.

**Cuadro III.A1.7**  
**América Latina y el Caribe (21 países): entidades responsables y ejecutoras de los programas de inclusión laboral y productiva, diciembre de 2017**

Nombre del programa (año de inicio)	Programas en operación						Fondo de inversión social	Institución subnacional	Otra instancia
	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio de Trabajo o equivalente	Ministerio de Educación o equivalente	Presidencia o Vicepresidencia de la República	Interministerial o interinstitucional	Entidad responsable (R) y ejecutora (E) del programa			
Argentina									
Programa Agroemprende (2017)		R y E							
Programa Empalme (2017)		E							R
PROEMPLEAR (2014)		R y E							
Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) (2014)									E
Plan Argentina Trabaja (2009)	R y E								R
Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales (2009)		R y E							
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008)		R y E							
Seguro de Capacitación y Empleo (2006)		R y E							
Programa de Formación Continua (2003)		R y E							
Bolivia (Estado Plurinacional de)									
Programa de Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales (ACCESOS) (2013)						R			E
Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (2012)		R y E							
Mi Primer Empleo Digno (2008)		R y E							
Brasil									
Plan Progridir (2017)			R						E
Programa de Promoción del Acceso al Mundo del Trabajo (Acessuas Trabalho) (2012)	R y E								
Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) (2011)			R						E
Crescer (2011)						R			E
Programa de Fomento a las Actividades Productivas Rurales (2011)								R y E	
Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (ProJovem) (2005)							R		E

Cuadro III.A1.7 (continuación)

Nombre del programa (año de inicio)	Programas en operación								
	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio de Trabajo o equivalente	Ministerio de Educación o equivalente	Otro ministerio	Presidencia o Vicepresidencia de la República	Interministerial o interinstitucional	Fondo de inversión social	Institución subnacional	Otra instancia
Chile									
+Capaz (2014)		R y E							
Yo Trabajo-Apoyo a tu Plan Laboral (2013)							R y E		R y E
Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano (2011)									
Yo Trabajo (2009)							R y E		
Subsidio al Empleo Joven (2009)		R y E							
Bono al Trabajo de la Mujer (2009)		R y E							
Yo Trabajo Jóvenes (2007)							R y E		
Mujeres Jefas de Hogar (2007)				R				E	
Programa de Desarrollo de Competencias Laborales (2005)									R y E
Yo Emprendo Semilla (2002)							R y E		
Capacitación en Oficios (1997)		R y E							
Colombia									
Ingreso para la Prosperidad Social (2011)		R y E							
Jóvenes Rurales Emprendedores (2003)									R y E
Más Jóvenes en Acción (2001)		R y E							
Costa Rica									
Empléate (2011)		R y E							
Programa Nacional de Empleo (2000)		R y E							
Ecuador									
Crédito de Desarrollo Humano (2001)		R y E							
El Salvador									
Programa Jóvenes con Todo (2014)				R			E		
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) (2009)							R y E		
Comunidades Solidarias (2005)				R				E	

Cuadro III.A1.7 (continuación)

Programas en operación						
Nombre del programa (año de inicio)	Entidad responsable (R) y ejecutora (E) del programa			Fondo de inversión social	Institución subnacional	Otra instancia
	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio de Trabajo o equivalente	Ministerio de Educación o equivalente			
Guatemala						
Programa de Generación de Empleo y Educación Vocacional para Jóvenes en Guatemala (Empleo Juvenil) (2013)					R y E	
Beca Mi Primer Empleo (2013)	R y E					
Beca Artesano (2012)	R y E					
Haití						
Ti Kredí (2014)					R y E	
Kore Peyizan (2013)					R y E	
Honduras						
Programa Con Chamba Vivis Mejor (2014)				R y E		
Formación Profesional para Jóvenes en Riesgo de Exclusión (ProJoven) (2014)				E		R
Jamaica						
Programa Steps to Work (2008)		R y E				
Jamaica Youth Employment Network (2005)						R y E
Building Youth for National Development (2002)					R y E	
México						
Prospera (2014)		R y E				
Programa de Fomento a la Economía Social (2003)		R y E				
Jóvenes con Prospera (2003)		R y E				
Programa de Empleo Temporal (PET) (2000)					R y E	
Programa de Apoyo al Empleo (PAE) (1998)		R y E				
Nicaragua						
Programa Productivo Alimentario (Hambre Cero) (2007)					R y E	
Panamá						
Programa de Apoyo a la Inserción Laboral (PAIL) (2007)		R y E				
Programa Padrino Empresario (2000)						R y E

Cuadro III.A1.7 (continuación)

Programas en operación									
Nombre del programa (año de inicio)	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio de Trabajo o equivalente	Ministerio de Educación o equivalente	Otro ministerio	Presidencia o Vicepresidencia de la República	Interministerial o interinstitucional	Fondo de inversión social	Institución subnacional	Otra instancia
Paraguay									
Tenonderá (2014)	E					R			
Nambatápo Paraguay (2010)		R y E							
Perú									
Programa Nacional para la Promoción de Oportunidades Laborales (Impulsa Perú) (2011)		R y E							
Jóvenes Productivos (2011)		R y E							
Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú" (ex Construyendo Perú) (2006)		R y E					R y E		
Vamos a Crecer "Haku Wiñay/Noa Jayatai" (ex Mi Chacra Emprendedora) (2009)							R y E		
Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) (1992)							R y E		
República Dominicana									
Progresando con Solidaridad (2012)	E					R			
Programa Juventud y Empleo (2009)		R y E							
Trinidad y Tabago									
Unemployment Relief Programme (URP) (2010)						R y E			
Uruguay									
Compromiso Educativo (2011)						E			R
Uruguay Trabaja (2008)		R y E							
Cooperativas Sociales (2007)		R y E							
Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos (2006)		R y E							
Venezuela (República Bolivariana de)									
Gran Misión Saber y Trabajo (2012)						R			E
Misión Ribas (2003)					R				E

Cuadro III.A1.7 (conclusión)

Nombre del programa (año de inicio)	Programas concluidos								
	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio de Trabajo o equivalente	Ministerio de Educación o equivalente	Otro ministerio	Presidencia o Vice-presidencia de la República	Inter-ministerial o inter-institucional	Fondo de inversión social	Institución subnacional	Otra cartera o instancia
Argentina									
Jóvenes con Futuro (2007-2012)		R y E							
Programa de Empleo Comunitario (2003-2016)		R y E							
Brasil									
Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq, Próximo Paso) (2007-2011)			R			E			
Programa Nacional de Estimulo al Primer Empleo (2003-2007)		R				E			
Chile									
Chile Califica (2002-2009)			R y E						
Programa de Bonificación a la Contratación de la Mano de Obra (2001-2010)		R y E							
Programa Nivelación de Competencias Laborales (1999-2008)						R y E			
Colombia									
Programa Empleo en Acción (2000-2004)					R y E				
Mujeres Ahorradoras en Acción (2007-2014)	R							E	
Honduras									
Programa de Promoción al Empleo (PROEMPLEO) (2004-2011)		R y E							

**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/bdlip/>.

**Cuadro III.A1.8**  
**América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva, 1998-2014**

País	Programa (años de operación)	Autores (año)	Periodo de análisis	Metodología	Desagregaciones	
					Sexo	Edad Territorio
Argentina	Entra 21, fase II (Córdoba) (2007-2011)	Alzúa, Cruces y López (2015)	2010-2013	PCA, MCO		U
	Seguro de Capacitación y Empleo (desde 2006)	López y Escudero (2016)	2006-2010	CE, DD y EPP	Sí	
		López y Escudero (2017)	2006-2010	CE, DD	Sí	
Brasil	Cursos sectoriales de formación profesional (desde 2003)	Castillo, Ohaco y Schleser (2014)	2010	OE, Probit y EPP	Sí	R, U
	Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC) (desde 2011): componente	Araújo y Gomes (2016)	2012-2014	CE, EPP	Sí	R, U
	Bolsa Formação	MDS (2015)	2011-2014	CE, EPP	Sí	R, U
		Sousa, Silva y Jannuzzi (2015)	2011-2014	CE, AL y MT		
		Barbosa, Porto y Liberato (2015)	2011-2013	CE, DD y EPP		R, U
	Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq) (2007-2011)	Petterini (2011)	2009	CE, Probit	Sí	
Chile	Subsidio al Empleo Joven (desde 2009)	Centro de Microdatos (2012)	2009-2010	CE, DRD		
	Yo Emprendo Semilla (ex Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAMIE)) (desde 2002)	Martínez, Puentes y Ruiz-Tagle (2013)	2010-2011	PCA, DD		U (RM)
	Programa de Bonificación a la Contratación de la Mano de Obra (2001-2010)	Fundación Agro-UC (2009)	2004-2007	CE, EPP y DD	Sí	Sí
	Chile Califica (2002-2009)	Santiago Consultores (2009)	2005-2008	CE, EPP	Sí	R, U
	Programa Nivelación de Competencias Laborales (1999-2008)	Bravo (2003)	2000-2003	CE, DD	Sí	
Colombia	Chile Joven: subprogramas de capacitación y experiencia laboral en empresas (1991-2002)	Aedo y Pizarro (2004)	1998	CE, DD y EPP	Sí	Sí
	Más Jóvenes en Acción (desde 2001)	Attanasio, Kugler y Meghir (2009)	2004-2006	PCA, AIT	Sí	U
		Attanasio, Kugler y Meghir (2011)	2004-2006	PCA		U
	Jóvenes Rurales Emprendedores (desde 2003)	DNP (2008)	2005-2006	CE, DD, EPP y VI	Sí	U
		Castañeda, González y Rojas (2010)	2009-2010	CE, DD y EPP		R
Servicio Público de Empleo (desde 2004)	Steiner (2010)	2009-2010	CE, DD y EPP		R	
Programa Empleo en Acción (2000-2004)	Pignatti (2016)	2008-2014	CE, EPP	Sí		
	DNP (2007)	2002-2004	CE, DD y VI	Sí	R, U	

Cuadro III.A1.8 (conclusión)

País	Programa (años de operación)	Autores (año)	Período de análisis	Metodología	Desagregaciones	
					Sexo	Territorio
El Salvador	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) (desde 2009)	Beneke de Sanfeliú (2014)	2011-2013	CE, DD y EPP	Sí	Sí
México	Programa de Apoyo al Empleo (PAE), subprograma de empleo formal (desde 1998)	Van Gameren (2010)	2008	CE, DD y EPP	Sí	
	Programa de Apoyo al Empleo (PAE), subprograma Bécate (desde 1998)	Análitica Consultores (2012) Van Gameren (2010)	2009-2010 2008-2009	CE, DD y EPP CE, DD y EPP	Sí	Sí
Perú	Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven) (1996-2008)	Burga (2003) Ñopo y Robles (2002) Ñopo, Robles y Saavedra (2002)	1998 2000-2001 1999-2000	CE, EPP CE, DD CE, DD		
	Construyendo Perú (2007-2011)	Rosas Shady (2006) Escudero (2016) Macroconsult (2012)	1998-2003 2007-2011 2007-2010	CE, DD y ET CE, DRD CE, EPP, MCO y Probit	Sí Sí Sí	Sí U U
República Dominicana	Programa de Emergencia Social Productivo Urbano "A Trabajar Urbano" (2002-2007)	Chacallana (2003)	2002	CE, EPP	Sí	U
	Juventud y Empleo (desde 2003)	Card y otros (2011)	2004-2005	PCA, MCO y Probit	Sí	R, U
		Ibarrarán y otros (2015)	2008-2014	PCA, AIT, EPPP y EPLP	Sí	R, U
		Martínez (2011)	2009-2011	PCA, AIT	Sí	
		Veza y otros (2014)	2009-2013	PCA, AIT	Sí	R, U

Fuente: Elaboración propia.

**Nota:** CE: Cuasiexperimental; PCA: Prueba controlada aleatorizada; AIT: Análisis por intención de tratar (*intention-to-treat analysis*); AL: Análisis longitudinal; DD: Diferencias en diferencias/Doble diferencia; DRD: Diseño de regresión discontinua; EPLP: Efecto promedio local del programa (*local average treatment effects*); EPP: Emparejamiento por puntaje de propensión (*propensity score matching*); EPPP: Efecto promedio del programa en la población participante (*average treatment on the treated*); ET: Estudio transversal; MCO: Mínimos cuadrados ordinarios; MT: Matrices de transición (o matrices de movilidad); Vi: Variables instrumentales; R: Rural; RM: Región Metropolitana; U: Urbano.

## Recuadro III.A1.1

**América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de los programas de inclusión laboral y productiva, según país y programa<sup>a</sup>****Argentina****Cursos sectoriales de formación profesional (desde 2003)**

Alzúa, M., G. Cruces y C. López (2015), "Youth training programs beyond employment: experimental evidence from Argentina", *Documento de Trabajo*, N° 177, La Plata, Universidad Nacional de la Plata.

**Seguro de Capacitación y Empleo (desde 2006)**

López, E. y V. Escudero (2017), "Effectiveness of active labour market tools in conditional cash transfers programmes: evidence for Argentina", *World Development*, vol. 94, Nueva York, Elsevier, junio.

— (2016), "Effectiveness of active labour market tools in conditional cash transfers programmes: evidence for Argentina", *Research Department Working Paper*, N° 11, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Entra 21 (2007-2011)**

Castillo, V., M. Ohaco y D. Schleser (2014), "Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional", *Documento de Trabajo*, N° 6, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Brasil****Programa Nacional de Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC): componente Bolsa Formação (desde 2011)**

Araújo, F. y J.C. Gomes (2016), "Análise de impacto do Pronatec em beneficiários", *Brasil Sem Miséria: resultados, institucionalidades e desafios*, Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, N° 25, P. Januzzi y otros (eds), Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

Barbosa, F., R. Porto y D. Liberato (2015), "Pronatec Bolsa-Formação: uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal", *Relatório Técnico*, Brasília, Ministerio de Hacienda.

MDS (Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre) (2015), "Avaliação de impacto dos beneficiários do programa Bolsa Família matriculados no Pronatec Bolsa Formação: um estudo CASO-CONTROLE", *Estudo Técnico*, N° 08/2015, Brasília.

Sousa, M., Y. Silva y P. Jannuzzi (2015), "Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Bolsa Formação para formalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único", *Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011-2014*, Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, N° 24, P. Montagner y L. Muller (coords), Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS).

**Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq, Próximo Paso) (2007-2011)**

Petterini, F. (2011), "Uma avaliação de impacto e retorno econômico do plano setorial de qualificação (PLANSEQ)", Cambéba, Instituto de Investigación y Estrategia Económica de Ceará [en línea] [https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2013/05/UMA\\_AVALIACAO\\_DE\\_IMPACTO\\_E\\_RETORNO\\_ECONOMICO\\_DO\\_PLANO\\_SETORIAL\\_DE\\_QUALIFICACAO\\_PLANSEQ.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2013/05/UMA_AVALIACAO_DE_IMPACTO_E_RETORNO_ECONOMICO_DO_PLANO_SETORIAL_DE_QUALIFICACAO_PLANSEQ.pdf).

Recuadro III.A1.1 (continuación)

---

## Chile

### **Subsidio al Empleo Joven (desde 2009)**

Centro de Microdatos (2012), "Evaluación de impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven", Santiago, Universidad de Chile [en línea] [http://www.senado.cl/site/presupuesto/cumplimiento/Articulado%202012/ORD.%20767%20E.Impacto%20Prog.%20Subsidio%20al%20Empleo%20juvenil/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://www.senado.cl/site/presupuesto/cumplimiento/Articulado%202012/ORD.%20767%20E.Impacto%20Prog.%20Subsidio%20al%20Empleo%20juvenil/Resumen_Ejecutivo.pdf).

### **Yo Emprendo Semilla (antes, Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME)) (desde 2002)**

Martínez, C., E. Puentes y J. Ruiz-Tagle (2013), "Micro-entrepreneurship training and asset transfers: short term impacts on the poor", *Documento de Trabajo*, N° 380, Santiago, Universidad de Chile.

### **Programa de Bonificación a la Contratación de la Mano de Obra (2001-2010)**

Fundación Agro-UC (2009), "Evaluación de impacto. Resumen ejecutivo: Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra", Santiago, noviembre [en línea] [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141112\\_informe\\_final.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-141112_informe_final.pdf).

### **Chile Califica (2002-2009)**

Santiago Consultores (2009), *Evaluación en profundidad: Programa Chilecalifica*, Santiago.

### **Programa Nivelación de Competencias Laborales (1999-2008)**

Bravo, D. (2003), Evaluación de impacto del programa de nivelación de competencias laborales: informe final, Santiago, Universidad de Chile.

### **Chile Joven: subprogramas de capacitación y experiencia laboral en empresas (1991-2002)**

Aedo, C. y M. Pizarro (2004), "Rentabilidad económica del programa de capacitación laboral de jóvenes 'Chile Joven'", Santiago, Universidad de Chile.

## Colombia

### **Más Jóvenes en Acción (desde 2001)**

Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2011), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in Colombia: evidence from a randomized trial", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 3, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.

— (2009), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: evidence from a randomized trial", *IZA Discussion Paper*, N° 4251, Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA), junio.

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2008), "Subprograma Jóvenes en Acción: consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción", *Evaluación de Políticas Públicas*, N° 9, Bogotá.

### **Jóvenes Rurales Emprendedores (desde 2003)**

Castañeda, C., J. González y N. Rojas (2010), "Evaluación de impacto del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del SENA", *Working Paper*, 53, Bogotá, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), octubre.

Steiner, R. (coord.) (2010), *Evaluación de impacto del programa Jóvenes Rurales Emprendedores del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA): informe final*, Bogotá, Fedesarrollo, agosto.

### **Servicio Público de Empleo (desde 2004)**

Pignatti, C. (2016), "Do public employment services improve employment outcomes? Evidence from Colombia", *Research Department Working Paper*, N° 10, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), marzo.

---

Recuadro III.A1.1 (continuación)

### **Programa Empleo en Acción (desde 2000)**

DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2007), “Programa Empleo en Acción: impactos del programa sobre sus beneficiarios y familias”, *Evaluación de Políticas Públicas*, N° 8, Bogotá.

### **El Salvador**

#### **Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) (desde 2009)**

Beneke de Sanfeliú, M. (2014), Evaluación de impacto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI): informe final, San Salvador, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social/Centro de Investigación y Estadísticas (FUSADES/CIE).

### **México**

#### **Programa de Apoyo al Empleo (PAE): subprograma de empleo formal (desde 1998)**

Van Gameren, E. (coord.) (2010), *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo*, Ciudad de México, Colegio de México.

#### **Programa de Apoyo al Empleo (PAE): subprograma Bécate (desde 1998)**

Análitica Consultores (2012), “Informe final: evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo ‘Subprograma Bécate’ 2009-2010”, Ciudad de México, diciembre [en línea] [http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas\\_sociales/InformeFinalBecateDefinitivaV2%200.pdf](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/transparencia/programas_sociales/InformeFinalBecateDefinitivaV2%200.pdf).

Van Gameren, E. (coord.) (2010), *Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Empleo*, Ciudad de México, Colegio de México.

### **Perú**

#### **Programa de Capacitación Laboral Juvenil (ProJoven) (1996-2008)**

Burga, C. (2003), “Re-evaluando PROJoven: propensity score matching y una evaluación paramétrica”, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) [en línea] <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/propensity-score-matching-re-evaluando-projoven.pdf>.

Ñopo, H. y M. Robles (2002), “Evaluación de programas sociales: importancia y metodologías. Estimación econométrica para el caso de ProJoven. Informe final”, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) [en línea] <https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/evaluacion-de-programas-sociales-importancia-y-metodologias-estimacion-econometrica-para-el-caso-de-projoven.pdf>.

Ñopo, H., M. Robles y J. Saavedra (2002), “Una medición del impacto del programa de capacitación laboral juvenil ProJoven”, *Documento de Trabajo*, N° 36, Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Rosas-Shady, D. (2006), “Impact evaluation of ProJoven youth labor training program in Peru”, *Ex-Post Project Evaluation Report*, N° OVE/EPPER-04/06, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio.

#### **Construyendo Perú (2007-2011)**

Escudero, V. (2016), “Workfare programmes and their impact on the labour market: effectiveness of Construyendo Perú”, *Research Department Working Paper*, N° 12, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril.

Macroconsult (2012), “Descripción del servicio: evaluación de impacto de Construyendo Perú”, Lima, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) [en línea] [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_public/ppr/convocatorias/CPSBCC\\_01\\_Construyendo\\_Peru.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/ppr/convocatorias/CPSBCC_01_Construyendo_Peru.pdf).

Recuadro III.A1.1 (conclusión)

---

**Programa de Emergencia Social Productivo Urbano “A Trabajar Urbano” (2002-2007)**

Chacaltana, J. (2003), “Impacto del programa “A Trabajar Urbano”: ganancias de ingreso y utilidad de las obras. Informe final”, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), marzo [en línea] [http://www.academia.edu/8855496/Impacto\\_del\\_Programa\\_A\\_Trabajar\\_Urbano\\_Ganancia\\_de\\_ingresos\\_y\\_utilidad\\_de\\_obras](http://www.academia.edu/8855496/Impacto_del_Programa_A_Trabajar_Urbano_Ganancia_de_ingresos_y_utilidad_de_obras).

**República Dominicana**

**Juventud y Empleo (desde 2003)**

Card, D. y otros (2011), “The labor market impacts of youth training in the Dominican Republic”, *Journal of Labor Economics*, vol. 29, N° 2, Chicago, University of Chicago Press, abril.

Ibarrarán, P. y otros (2015), “Evidencia experimental de los impactos de largo plazo de un programa de capacitación laboral para jóvenes”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), septiembre [en línea] [http://mt.gob.do/transparencia/images/docs/proyectos\\_y\\_programas/plan-nacional-empleo/Ibarraran%20et%20al%202015%20LP\\_Espanol.pdf](http://mt.gob.do/transparencia/images/docs/proyectos_y_programas/plan-nacional-empleo/Ibarraran%20et%20al%202015%20LP_Espanol.pdf).

Martínez, S. (2011), “Impacts of the Dominican Republic Youth Employment Program: hard skills or soft skills? Intermediate impact results”, Washington, D.C., Banco Mundial, junio [en línea] [http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/390041-1141141801867/2275364-1313438221557/PJE\\_DR\\_PPT.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/390041-1141141801867/2275364-1313438221557/PJE_DR_PPT.pdf).

Veza, E. y otros (2014), “Programa Juventud y Empleo, República Dominicana: informe de evaluación de impacto para las cohortes 2008-2009”, inédito.

---

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Entre paréntesis se indican los años de operación de los programas.



## Capítulo IV

# Pensiones sociales e inclusión laboral

### Introducción

Las pensiones sociales son transferencias monetarias provistas por el Estado a las personas mayores o a las personas con discapacidad, así como a otras personas que no han estado insertas en el mercado formal de trabajo o no han realizado suficientes aportes contributivos durante su vida laboral. Con ellas se busca garantizar la cobertura de las necesidades básicas mediante la transferencia de ingresos y, en algunos casos, facilitar el acceso a servicios de salud y alimentación. Se otorgan conforme requisitos de edad, grado de discapacidad y condición de pobreza<sup>1</sup>.

En una región caracterizada por elevados niveles de informalidad y un proceso avanzado de envejecimiento poblacional, las pensiones sociales desempeñan un papel clave para proporcionar seguridad básica del ingreso a las personas mayores y las personas con discapacidad, pues compensan la limitada cobertura de las pensiones contributivas y coadyuvan al fortalecimiento de los pisos de protección social (CEPAL, 2018). En otras palabras, las pensiones sociales permiten garantizar una fuente de ingresos a las personas que no logran una plena inclusión laboral durante su vida activa, ya sea por haber trabajado en el sector informal de la economía, tener trayectorias laborales inestables o interrumpidas, enfrentar barreras a la inserción laboral por tener una discapacidad, padecer un grado de discapacidad que no les permite trabajar o por otros motivos.

---

<sup>1</sup> En algunos casos, los destinatarios de las pensiones sociales no se seleccionan según la condición de pobreza, sino que se sigue una lógica más universal (si bien con restricciones basadas en la residencia o la nacionalidad). La Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia y la pensión alimentaria de la Ciudad de México son dos ejemplos de programas de orientación universal.

En este capítulo se describe brevemente la trayectoria de estos programas en la región y se analizan los datos disponibles sobre los efectos de las pensiones sociales en la inclusión laboral de sus destinatarios y de los familiares que viven con ellos. Estos programas de protección social no contributiva pueden tener efectos en las decisiones de inserción en el mercado laboral y, por lo tanto, es necesario examinar la información disponible sobre los posibles incentivos o desincentivos a la inclusión laboral, tanto de las personas que reciben las transferencias como de sus familiares.

## A. La trayectoria de las pensiones sociales en América Latina y el Caribe

Desde el comienzo del milenio se ha registrado un gran crecimiento de las pensiones sociales, cuyo número se ha duplicado con creces, al pasar de 15 en 2000 a 34 en 2017 (véanse el gráfico I.1 y el cuadro IV.1). Esto no se debe solamente a la mayor disponibilidad de recursos fiscales generados en un período de crecimiento económico —que permitió hacer frente a la escasa cobertura de los sistemas contributivos y al rápido proceso de envejecimiento de la población—, sino también a las presiones sociales que demandaban mayor protección para las poblaciones vulnerables y a un contexto político en el cual los Gobiernos de la región priorizaron los objetivos de desarrollo social y la consolidación de una agenda de derechos (Abramo, 2016; CEPAL, 2018; Oliveri, 2016; Rofman, Apella y Vezza, 2013).

Sin embargo, las pensiones sociales no son una novedad a nivel regional. En América Latina, las primeras pensiones no contributivas por vejez e invalidez se implementaron en el Uruguay en 1919 y sucesivamente se crearon pensiones no contributivas en la Argentina (1948), el Brasil (1971), Costa Rica (1974) y Chile (1975) (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002). Entre las pensiones sociales actualmente en ejecución en el Caribe, la de Guyana data de 1944 y las de las Bahamas y las Bermudas de los años setenta.

Según los datos de registros administrativos inventariados en la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)<sup>2</sup>, la cobertura de las pensiones sociales en la región se incrementó del 11,7% de las personas de 60 años y más en 2000 (correspondiente a 5 millones de personas) al 25,1% en 2017 (19,3 millones de personas)<sup>3</sup>. No obstante, cabe destacar que la tendencia creciente se invirtió a partir de 2015,

<sup>2</sup> Véase 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>.

<sup>3</sup> Según datos provenientes de encuestas de hogares de ocho países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú), el promedio ponderado de cobertura de las personas mayores de 65 años alrededor de 2015 fue del 40,4% (CEPAL, 2017).

cuando la cobertura comenzó a disminuir. En 2017, el promedio regional del gasto público social en pensiones para personas mayores fue del 0,65% del producto interno bruto (PIB) (véase el gráfico IV.1).

**Cuadro IV.1**  
**América Latina y el Caribe (26 países): pensiones sociales, 2017**

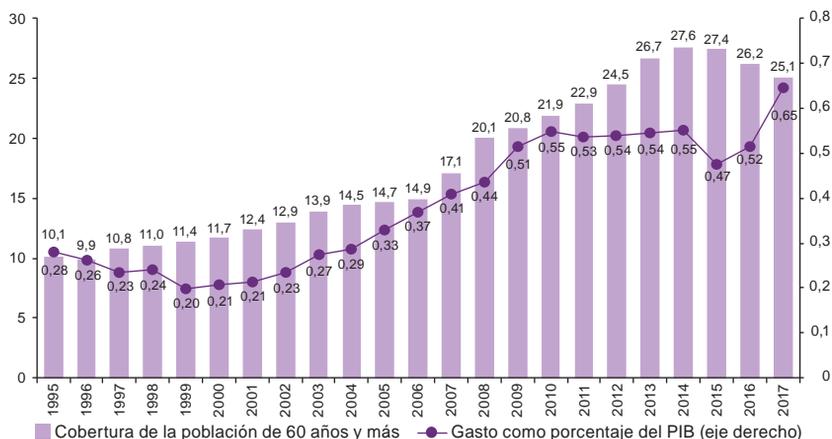
País	Nombre	Año de inicio
Antigua y Barbuda	Old-age Assistance Programme	1993
	People's Benefit Programme	2009
Argentina	Programa de Pensiones no Contributivas	1948
	Pensión Universal para el Adulto Mayor	2016
Bahamas	Old-age Non-contributory Pension	1972
	Invalidity Assistance	1972
Barbados	Non-contributory Old-age Pension	1982
Belice	Non-contributory Pension Program	2003
Bermudas	Non-contributory Pension	1970
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad"	2008
	Renta Solidaria	2013
Brasil	Benefício de Prestação Continuada	1996
	Previdência Rural	1993
Chile	Pensión Básica Solidaria	2008
Colombia	Programa Colombia Mayor	2012
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	1974
Cuba	Régimen de Asistencia Social	1979
Ecuador	Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad (Bono de Desarrollo Humano)	2003
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos	2011
Guatemala	Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor	2005
Guyana	Old Age Pension	1944
Jamaica	Programme of Advancement through Health and Education (PATH) <sup>a</sup>	2002
México	Pensión para Adultos Mayores	2007
	Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México	2001
Panamá	Programa Ángel Guardián	2013
	Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (120 a los 65)	2009
Paraguay	Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza	2009
Perú	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	2011
	Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO)	2017
Saint Kitts y Nevis	Non-contributory Assistance Pension	1998
San Vicente y las Granadinas	Non-contributory Assistance Age Pension	1998
Trinidad y Tabago	Senior Citizens' Pension	2001
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	1919
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión en Amor Mayor Venezuela	2011

**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>.

<sup>a</sup> Las personas mayores y las personas con discapacidad pueden acceder a dos de las cuatro transferencias del PATH: el bono de salud y el beneficio base.

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<sup>a</sup>**  
(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>.

<sup>a</sup> 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).

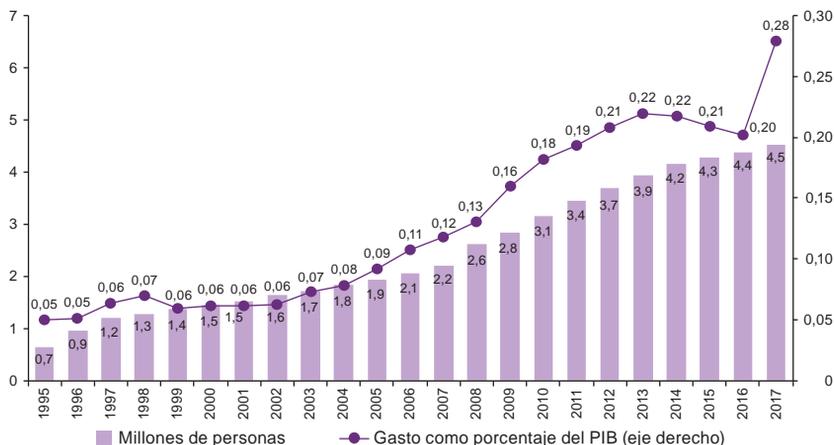
A su vez, la cobertura de las personas con discapacidad de las pensiones sociales ha crecido de manera constante, pues aumentó del 2,1% en 2000 (correspondiente a 1,5 millones de personas) al 6,4% en 2017 (4,5 millones de personas). Ese último año, el promedio regional del gasto público social en pensiones para personas con discapacidad fue del 0,28% del PIB (véase el gráfico IV.2). En los países de la región existe una gran heterogeneidad en cuanto a cobertura y gasto público, tanto en el caso de las pensiones para las personas mayores como en el de aquellas para las personas con discapacidad (véase el cuadro IV.A1.1 del anexo IV.A1).

En 2017, las pensiones sociales con mayor cobertura absoluta eran la Previdência Rural (Previsión Rural) y el Benefício de Prestação Continuada (Beneficio de Prestación Continuada) del Brasil, que juntos alcanzaban a 11,4 millones de personas mayores o con discapacidad, y la Pensión para Adultos Mayores de México, creada en 2007, que beneficiaba a 5,1 millones de personas mayores de 65 años. A estos les seguían el programa Colombia Mayor, con 1,5 millones de perceptores, la Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad” del Estado Plurinacional de Bolivia y el Programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina, con alrededor de 1 millón de perceptores cada uno.

Con respecto a la institucionalidad de las pensiones sociales actualmente en operación, si bien los Ministerios de Desarrollo Social son las principales entidades responsables, la ejecución recae principalmente en los institutos de previsión y seguridad social (véase el gráfico IV.3).

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<sup>a</sup>**  
(En millones de personas y porcentajes del PIB)

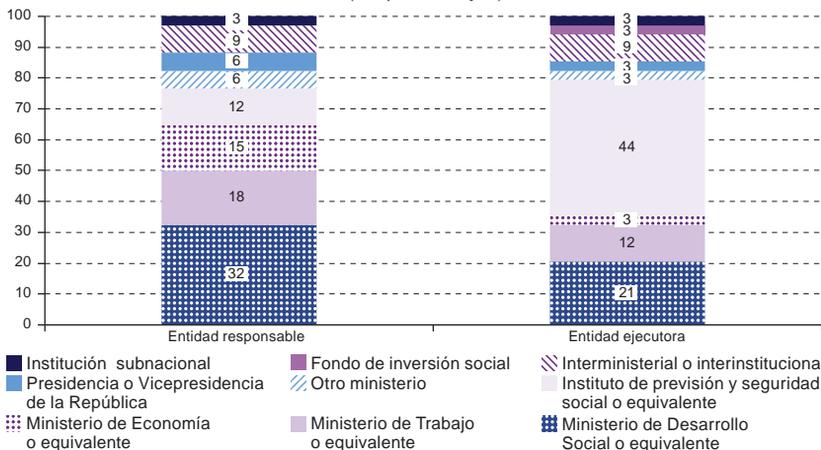


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

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

Gráfico IV.3

**América Latina y el Caribe (26 países): institucionalidad de las pensiones sociales en operación, según entidades responsables y ejecutoras, 2017<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**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>.

<sup>a</sup> 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).

Los Ministerios de Desarrollo Social son la entidad responsable del 32% de las pensiones sociales analizadas. Un ejemplo de ello es la Pensión para Adultos Mayores del Ecuador, una transferencia de 50 dólares mensuales cuya institución responsable es el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). A su vez, los Ministerios de Trabajo son responsables del 18% de los programas en ejecución (programa Colombia Mayor, Old Age Pension de Guyana y Non-contributory Assistance Pension de Saint Kitts y Nevis, entre otros) y los Ministerios de Economía del 15% (Non-contributory Pension de las Bermudas y Non-contributory Assistance Age Pension de San Vicente y las Granadinas, entre otros).

En cuanto a la entidad ejecutora, el 44% de las pensiones sociales está a cargo de los institutos de previsión y seguridad social, por ejemplo, la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia y el Benefício de Prestação Continuada y la Previdência Rural del Brasil. Los Ministerios de Desarrollo Social ejecutan el 21% de las pensiones sociales, como en el caso del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” del Perú y el Programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina (véase el cuadro IV.A1.2 del anexo IV.A1).

De las 34 pensiones sociales por concepto de vejez, discapacidad o ambas que existen actualmente en 26 países de la región, 15 (44%) ofrecen prestaciones por vejez y discapacidad, 14 (41%) solo prestaciones por vejez y 5 (15%) solo prestaciones por discapacidad (véase el cuadro IV.A1.1 del anexo IV.A1).

Las pensiones sociales también pueden destinarse a otros grupos de la población. Por ejemplo, el Programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina incluye a las mujeres con un mínimo de siete hijos y a las personas beneficiadas por leyes especiales, mientras que el Régimen de Asistencia Social de Cuba ofrece cobertura a madres en licencia no retribuida por el cuidado de hijos con enfermedad o discapacidad, huérfanos de 17 años que se encuentren estudiando, familias dependientes económicamente de un trabajador fallecido, familias de jóvenes llamados al servicio militar que constituyan el único o parte del sostén familiar, trabajadores sujetos a tratamientos de larga duración y pensionados con familiares que dependen de ellos.

Si bien la edad más común para acceder a una pensión social para personas mayores es 65 años, la edad de elegibilidad varía entre 54 años (para las mujeres del programa Colombia Mayor) y 75 años (en el caso de la Non-contributory Assistance Age Pension de San Vicente y las Granadinas). La edad de elegibilidad para recibir la pensión en caso de discapacidad es generalmente menor que la edad para acceder a la prestación por vejez. En el Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas

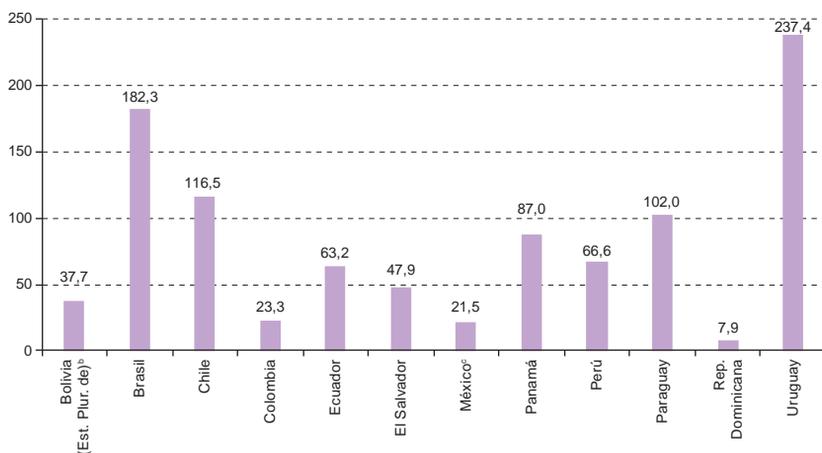
con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) del Perú, las prestaciones son accesibles a los menores de 65 años, incluidos niños y niñas. La edad de elegibilidad en las Bahamas y Saint Kitts y Nevis es de 16 años y en Barbados y las Bermudas de 18 años. En la Pensión Básica Solidaria de Chile, la edad de elegibilidad para la pensión por vejez es de 65 años, mientras que se puede acceder a la pensión por discapacidad desde los 18 años. En el Beneficio de Prestação Continuada del Brasil, la edad de elegibilidad es de 65 años por concepto de vejez, en tanto que no hay límites de edad para las personas con discapacidad. Entre otras condiciones de elegibilidad comunes a las pensiones para personas mayores y para personas con discapacidad, la condición de pobreza o vulnerabilidad (medida por pruebas de medios indirectas o por ingreso) y el lugar de residencia son las más comunes (véase el cuadro IV.A1.1 del anexo IV.A1). Es deseable que las pensiones para personas con discapacidad no tengan límites de edad y que permitan en particular garantizar el bienestar de niños y niñas con discapacidad. Las transferencias monetarias son necesarias, por ejemplo, para cubrir los costos de oportunidad del cuidado provisto por familiares en edad de trabajar, quienes deben renunciar total o parcialmente al trabajo remunerado para asistir a la persona con discapacidad.

Por lo general, los montos mensuales transferidos en las pensiones sociales para personas mayores son los mismos que en aquellas para personas con discapacidad. Entre las excepciones se encuentra el régimen no contributivo de pensiones por monto básico de Costa Rica, donde los montos transferidos por concepto de pensión por discapacidad son superiores a aquellos por vejez. Además de las transferencias monetarias, en algunos casos —como en los programas Nuestros Mayores Derechos de El Salvador y 120 a los 65 de Panamá— los perceptores acceden a servicios de promoción de salud y nutrición, alfabetización, y actividades culturales y recreativas. El Régimen de Asistencia Social de Cuba incluye prestaciones en especie, en forma de alimentos y medicamentos.

Según se destaca en el *Panorama Social de América Latina, 2017* (CEPAL, 2018), los montos de las prestaciones de las pensiones sociales son muy inferiores a los de las pensiones contributivas. A modo de ejemplo, alrededor de 2015, los montos de las pensiones sociales representaban entre el 12,1% y el 38,5% de los salarios mínimos nacionales y menos de un cuarto del monto de las prestaciones contributivas en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú y eran inferiores al 40% en Chile y Costa Rica. Sin embargo, a menudo los montos transferidos son superiores a los de los programas de transferencias condicionadas y en varios países igualan o superan el déficit de ingresos de la población pobre (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2019) (véase el gráfico IV.4).

Gráfico IV.4

**América Latina (12 países): monto per cápita mensual de las pensiones sociales con respecto al déficit de ingresos de la población en situación de pobreza, basado en encuestas de hogares, 2017<sup>a</sup>**  
(En porcentajes del déficit de ingresos)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de S. Cecchini, P. Villatoro y X. Mancero, “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe”, 2019, inédito.

<sup>a</sup> El indicador relaciona el monto de la transferencia monetaria media per cápita recibida por los hogares con el déficit de ingreso per cápita promedio que afecta a los pobres con respecto al umbral de pobreza de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y tiene en cuenta el ingreso de los hogares antes de transferencias.

<sup>b</sup> Datos de 2015.

<sup>c</sup> Datos de 2016.

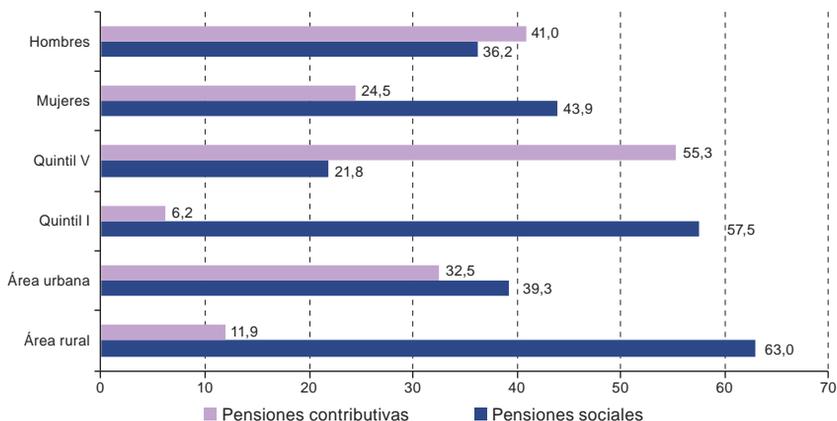
Si bien los montos transferidos no siempre son suficientes, las pensiones sociales han sido particularmente importantes para proveer algún grado de seguridad del ingreso a los grupos sociales más desaventajados<sup>4</sup>. Al contrario de lo que ocurre con las pensiones contributivas, la cobertura de las pensiones sociales es mayor entre las mujeres que entre los hombres, entre los más pobres que entre las personas con mayores recursos y entre las personas que viven en áreas rurales con respecto a las que viven en zonas urbanas (véase el gráfico IV.5).

Considerando la alta participación femenina en el mercado laboral informal y en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, la expansión de las pensiones sociales ha sido particularmente importante para aumentar la cobertura de las mujeres, que tienen menos probabilidades que los hombres de contar con una pensión contributiva al alcanzar una edad avanzada y suelen ser más vulnerables a la pobreza (CEPAL, 2012, 2013 y 2018). Por

<sup>4</sup> En el caso del programa Colombia Mayor, el 76% de los receptores afirma que la pensión cubre algunas de sus necesidades, mientras que aproximadamente el 10% declara que cubre la mayoría (DNP, 2016).

ejemplo, el 56% de los 1,5 millones de personas mayores atendidas por el programa Colombia Mayor está constituido por mujeres (Fedesarrollo/ Fundación Saldarriaga Concha, 2015).

**Gráfico IV.5**  
**América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según sexo, quintil de ingreso y área de residencia, alrededor de 2015<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

<sup>a</sup> Promedio ponderado para Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú.

Asimismo, las pensiones sociales han permitido ampliar la cobertura de la protección social a la vejez en las áreas rurales y entre los pueblos indígenas. Por ejemplo, la Previdência Rural en el Brasil cubre a alrededor del 90% de la población rural, no obstante apenas el 5% de la población rural empleada contribuye a la previsión social (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). En el Paraguay, la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza se extendió en 2012 a todas las personas mayores pertenecientes a un pueblo indígena sin necesidad de justificar su situación de pobreza.

En cuanto al impacto en el bienestar y las condiciones de vida, se ha encontrado que el aumento de los ingresos al recibir una pensión social se traduce en un aumento del gasto y el consumo, especialmente en alimentos. De acuerdo con Galiani, Gertler y Bando (2017), el consumo de los perceptores de la Pensión 65 del Perú aumentó aproximadamente un 40% y se concentró sobre todo en alimentos (67%). Por otra parte, Galiani, Gertler y Bando (2014) encontraron que los perceptores de la Pensión para Adultos Mayores de México utilizaron el 71% de la transferencia para financiar un aumento en el consumo del hogar (el 54% del cual corresponde al consumo de alimentos).

En el caso de la pensión universal Bonosol “Bono Solidario” (antecesora de la Renta Dignidad) del Estado Plurinacional de Bolivia, Martínez (2004) encontró un efecto de aumento del consumo superior a 1,5 veces el monto de la transferencia en las áreas rurales, sustentado por aumentos en la compra de insumos agrícolas y animales.

Los efectos positivos de las pensiones sociales en el bienestar también pueden extenderse a todo el grupo familiar, que a menudo incluye personas en edad de trabajar y niños<sup>5</sup>. Muchas personas mayores destinan los ingresos de sus pensiones sociales a ayudar a otros miembros de la familia y sostener el consumo. Esto les genera un sentimiento de autonomía y “utilidad”, pues al volverse fuente de recursos dejan de sentirse como una “carga” para los demás miembros de la familia.

La información disponible muestra asimismo una contribución importante, si bien heterogénea según los países, de las pensiones sociales a la reducción de la pobreza entre las personas de edad y sus familiares (Rossel y Filgueira, 2015; CEPAL, 2018)<sup>6</sup>. En el caso de Chile, Joubert y Todd (2011) encuentran por ejemplo que la introducción de la Pensión Básica Solidaria llevó a una reducción de la pobreza en la vejez y a una mejora en el ahorro pensional y los niveles de ingresos de las mujeres, que disminuyeron la brecha de género en los beneficios de pensión. En algunos casos, las pensiones sociales también contribuyeron a la reducción de la desigualdad a nivel nacional. Esto ocurrió en el Brasil, donde Medeiros, Britto y Veras-Soares (2008) encuentran que el Beneficio de Prestação Continuada fue responsable de una disminución del 7% del coeficiente de Gini entre 1995 y 2004.

Además, las pensiones no contributivas pueden beneficiar a las personas mayores en el ámbito de la salud. Por ejemplo, se ha encontrado que la Pensión 65 del Perú y la Pensión para Adultos Mayores de México llevan a mejoras tanto en la salud mental, como se evidencia en la reducción en la puntuación global de la Escala de Depresión Geriátrica (Galiani y Gertler, 2016; Galiani, Gertler y Bando, 2017), como en la salud física y en la composición de la canasta de consumo, ya sea por cantidad o variedad de productos (Escaffi, Andrade y Maguiña, 2014). Borrella-Mas, Bosch y Sartarelli (2016) encontraron asimismo un incremento en la probabilidad de gastar en medicamentos cuando se recibe la Renta Dignidad. Behrman y

<sup>5</sup> Galiani, Gertler y Bando (2014) hallaron que casi la totalidad de los mayores de 70 años en las áreas rurales de México viven con sus hijos y otros parientes.

<sup>6</sup> Véanse Bertranou y Grushka (2002) (Argentina); Martínez (2004), Escobar, Martínez y Mendizábal (2013), Hernani-Limarino y Mena (2015) y Borrella-Mas, Bosch y Sartarelli (2016) (Estado Plurinacional de Bolivia); Schwarzer y Querino (2002), Medeiros, Britto y Veras-Soares (2008) y Barrientos (2003) (Brasil); Behrman y otros (2011), Joubert y Todd (2011), Ministerio de Desarrollo Social (2017) (Chile); Durán-Valverde (2002) (Costa Rica); Martínez, Pérez y Tejerina (2015) (El Salvador); Galiani y Gertler (2016) (Perú); Bertranou, Solorio y van Ginneken (2002) (Uruguay); Dethier, Pestieau y Ali (2010) (18 países de América Latina).

otros (2011) sugieren que entre 2006 y 2009 las transferencias de la Pensión Básica Solidaria de Chile también llevaron a un aumento en los gastos en salud de los hogares y a mejoras en las condiciones de salud declaradas por los participantes, en comparación con el grupo de control, con reducciones en el consumo de alcohol.

Sin embargo, la posibilidad de que la implementación de las pensiones no contributivas afecte el comportamiento laboral y de ahorro de la población en edad de trabajar ante la expectativa de recibir una pensión social en el futuro constituye un motivo de preocupación. Esto significa que los trabajadores podrían decidir reducir sus contribuciones a los sistemas de seguridad social y valerse de los esquemas no contributivos para financiar su etapa de vejez (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; Rofman y Oliveri, 2011). Si bien este debate aún no ha concluido y no hay evidencia suficiente al respecto, cabe destacar que el riesgo de informalización sería especialmente elevado si el monto recibido mediante las pensiones no contributivas fuera igual o muy parecido al que se recibiría de una pensión contributiva, que —como se mencionó anteriormente— no es el caso en los países de la región (CEPAL, 2018)<sup>7</sup>. De todas formas, es importante que mediante el diseño de los programas se prevengan los potenciales incentivos a la informalidad y a reducir la cotización en los pilares contributivos. Los sistemas de pensiones deberían diseñarse de modo de crear incentivos para aumentar la participación de aquellos que cuentan con capacidad contributiva y al mismo tiempo ofrecer alternativas de protección social para aquellos que no la tienen (CEPAL, 2017). Además, es deseable que la provisión de pensiones sociales se complemente con la creación y expansión de los servicios de cuidado y acompañamiento de las personas mayores y las personas con discapacidad. Dicha política contribuiría a la redistribución del trabajo no remunerado, incrementando la participación laboral femenina y contribuyendo a reducir la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2012).

A continuación, se examina la información empírica disponible sobre la relación entre las pensiones sociales y los siguientes dos factores: i) la inclusión laboral y productiva de las personas mayores y de las personas en edad de trabajar que viven con ellas y ii) el trabajo infantil.

---

<sup>7</sup> En el caso del Brasil, Medeiros, Britto y Veras-Soares (2008) no encuentran evidencia de que el Beneficio de Prestação Continuada haya redundado en menores cotizaciones a la seguridad social. A partir de datos de la encuesta nacional de hogares (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD), observan que entre 1992 y 2005 la proporción de empleados informales que contribuyen a la seguridad social se incrementó del 6% al 11% y la contribución de los trabajadores independientes que viven en hogares que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza aumentó del 2% al 4,5%. Cabe señalar que, por disposición constitucional, el valor de la prestación del Beneficio de Prestação Continuada corresponde al valor del salario mínimo.

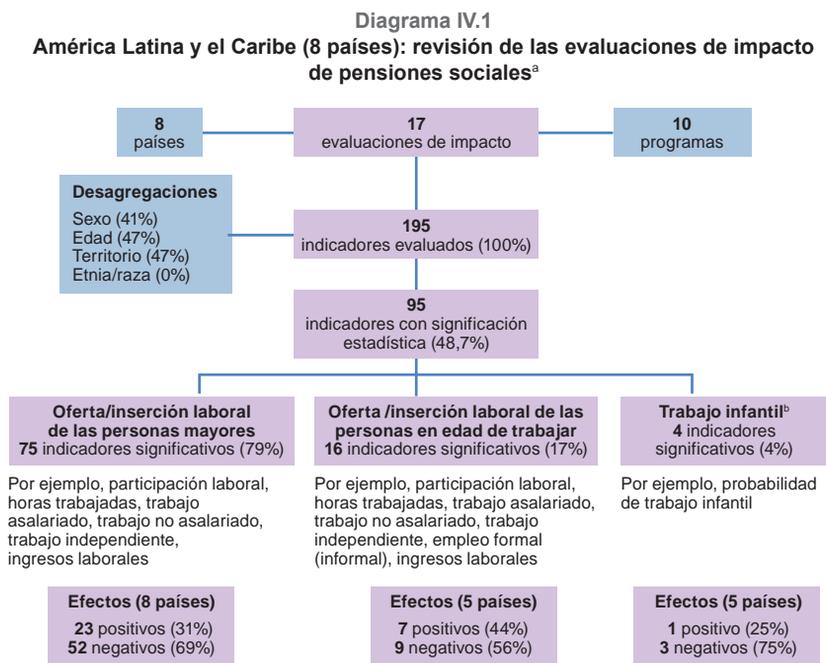
## B. Evaluaciones de impacto de las pensiones sociales

Según la teoría económica, se espera que el impacto de las pensiones sociales en las decisiones laborales de las personas mayores sea directo: gracias al efecto ingreso, los perceptores deberían trabajar menos horas o salir completamente de la fuerza laboral. Sin embargo, es probable que debido a los bajos montos obtenidos mediante las pensiones sociales (que en varios casos no permiten por sí solos superar la pobreza), los perceptores continúen desarrollando actividades económicas. Los mayores recursos a disposición al recibir una pensión social pueden utilizarse, por ejemplo, para invertir en actividades por cuenta propia o para negociar mejores retribuciones en el empleo asalariado.

Desde una perspectiva de derechos, la disminución de la participación laboral de las personas mayores podría considerarse deseable, en la medida en que dicha participación sea involuntaria y constituya una estrategia de supervivencia. Sin embargo, hay también argumentos para considerar positivo el aumento de la participación laboral de las personas mayores, por ejemplo, por razones ligadas a la realización personal, a los beneficios de mantenerse activos y a la posibilidad de sentirse útiles para la sociedad (Paz, 2010). En el caso de las personas en edad de trabajar que viven con receptores de una pensión social, el efecto deseado es una mejor inclusión laboral, tanto en términos de aumento de la participación como del mejoramiento de las condiciones de trabajo. Al proporcionar un ingreso seguro, las pensiones sociales pueden efectivamente contribuir a que otros miembros de los hogares donde viven personas mayores fortalezcan sus capacidades humanas y realicen inversiones productivas, comerciales y agrícolas (Devereux, 2001). Asimismo, se espera que parte del ingreso adicional del hogar proporcionado por las pensiones sociales aporte a la prevención y erradicación del trabajo infantil y se destine a la educación y cuidado de los niños, niñas y adolescentes.

Para aseverar de manera empírica los posibles incentivos y desincentivos de las pensiones sociales a la inclusión laboral, se examina una serie de evaluaciones de impacto en los países de la región. De las 17 evaluaciones de impacto revisadas sobre 10 programas de 8 países, 15 se basan en datos de encuestas continuas de hogares, 1 en información correspondiente a un censo y 1 en datos obtenidos mediante una encuesta específica. Se utilizan diferentes metodologías y períodos de análisis. Todas las evaluaciones revisadas son cuasiexperimentales y en el 52% de ellas se utiliza la metodología de diferencias en diferencias (véase el cuadro IV.A1.3 del anexo IV.A1). En el 76,5% de los estudios revisados se realiza algún tipo de desagregación de los indicadores utilizados, ya sea por sexo (en siete estudios), edad (en ocho estudios) o lugar de residencia (en ocho estudios, de los cuales dos se concentran exclusivamente en zonas urbanas y cinco en zonas rurales). En ninguno de

los estudios se desagrega según etnia o raza (véase el diagrama IV.1). No se encontraron estudios que analizaran los efectos de las pensiones sociales en la inclusión laboral de las personas con discapacidad<sup>8</sup>.



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú.

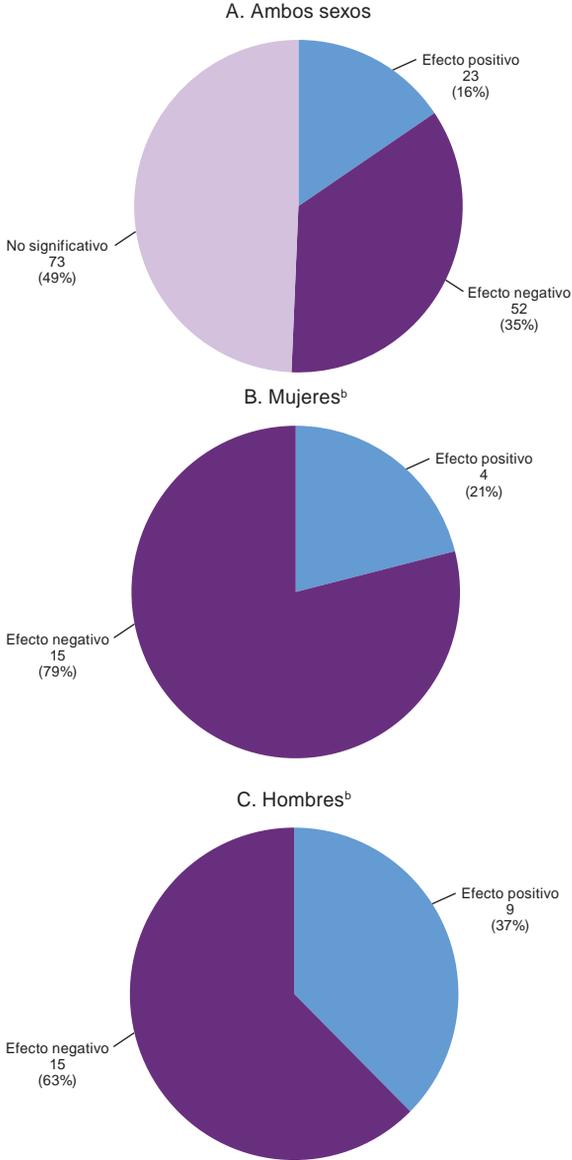
<sup>b</sup> En el caso del trabajo infantil, un efecto negativo en los indicadores implica que el programa disminuye el trabajo infantil, lo que es deseable.

## 1. Oferta e inserción laboral de las personas mayores

En los 17 estudios revisados, el 69% de los indicadores estadísticamente significativos sobre oferta e inserción laboral muestran que las pensiones sociales reducen la oferta de trabajo de las personas mayores (véase el diagrama IV.1). En particular, se observa que dicha reducción es mayor entre las mujeres que entre los hombres (véase el gráfico IV.6).

<sup>8</sup> Véase una discusión sobre los retos de inclusión laboral para las personas con discapacidad y las políticas públicas que contribuyen a su mejoramiento en la sección E del capítulo III y en CEPAL (2019), recuadro IV.5.

**Gráfico IV.6**  
**América Latina y el Caribe (8 países): resultados de los indicadores de impacto de las pensiones sociales en la oferta e inserción laboral de las personas mayores, según sexo<sup>a</sup>**  
*(En números y porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú.

<sup>b</sup> Se consideran solo los resultados estadísticamente significativos.

Con respecto a los resultados de las pensiones sociales en los diferentes países de la región, en la Argentina, Bosch y Guajardo (2012) encuentran que entre 2003 y 2010 la pensión no contributiva disminuyó la oferta laboral de hombres y mujeres mayores alrededor de 5 puntos porcentuales, si bien muchos continuaron trabajando en el sector informal.

De acuerdo con Hernani-Limarino y Mena (2015), la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia lleva a una reducción de la participación laboral de las personas mayores, explicada principalmente por la disminución de 10 puntos porcentuales observada entre las mujeres de 60 a 65 años. En particular, Borrella-Mas, Bosch y Sartarelli (2016) estimaron una reducción de 26,5 puntos porcentuales en la oferta laboral femenina cuando el esposo recibe la pensión y de 36 puntos porcentuales cuando tanto la mujer como el hombre la reciben.

En el caso del Brasil, Kassouf y de Oliveira (2012) estudian los posibles efectos del Benefício de Prestação Continuada en los destinatarios mayores de 65 años y los demás integrantes del grupo familiar entre 2006 y 2007. Los autores encuentran que el Benefício de Prestação Continuada permite que las personas mayores se retiren de la fuerza laboral y que esto no sería posible a falta de este. Asimismo, Carvalho Filho (2008) encuentra que, en las áreas rurales, el acceso a las prestaciones por vejez de la Previdência Rural incrementa la probabilidad de no trabajar en alrededor 38 puntos porcentuales y reduce el total de horas trabajadas a la semana en 22,5 horas para los hombres de 60 a 64 años.

Según Pfitze y Rodríguez-Castelán (2015), si bien el programa Colombia Mayor permitió que los hombres de 60 a 70 años de edad incrementaran su participación en actividades laborales remuneradas (en particular, trabajo independiente y actividades agrícolas), este efecto no se observa en el caso de las mujeres y los hombres mayores de 70 años. A su vez, Farné, Rodríguez y Ríos (2016) encuentran evidencia de que el programa Colombia Mayor reduce en 14 puntos porcentuales la probabilidad de informalidad de los titulares jefes de hogar y sus cónyuges en áreas urbanas.

El DNP (2016) estudia la trayectoria laboral de los participantes del programa Colombia Mayor, quienes declaran que tuvieron una vida laboral inestable, que se inició en la infancia, y se ocuparon en actividades agrícolas —en las que enfrentaron situaciones difíciles relacionadas con la violencia, el clima y los bajos ingresos recibidos por los productos— o como empleadas domésticas, sin haber cotizado a la seguridad social durante sus años de trabajo. No obstante, varios entrevistados manifestaron su interés en seguir trabajando en la vejez porque, además de obtener recursos, consideran que desempeñar una actividad económica puede ser relevante para ocupar el

tiempo libre. Sin embargo, se sienten discriminados por su edad y declaran que ganan menos dinero con respecto a los trabajadores más jóvenes (DNP, 2016)<sup>9</sup>.

Para México, Galiani, Gertler y Bando (2014) proveen evidencia de que la Pensión para Adultos Mayores tiene un efecto positivo en el bienestar material y reduce en un 20% el trabajo remunerado de las personas mayores, que se vuelcan hacia actividades no remuneradas. Galiani y Gertler (2009) habían encontrado un efecto sustitución entre el trabajo remunerado y el trabajo familiar no remunerado en el caso del programa antecesor, llamado “70 y Más”.

Con respecto al Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” del Perú, se encuentra que recibir la pensión disminuye el trabajo asalariado de las personas mayores de 65 años un 8,9% (4 puntos porcentuales) y que el ingreso laboral se reduce un 20,3% (4,7 dólares semanales) (Galiani, Gertler y Bando, 2017; Galiani y Gertler, 2016).

## **2. Oferta e inserción laboral de las personas en edad de trabajar y trabajo infantil**

Conforme las evaluaciones de impacto revisadas, nueve indicadores estadísticamente significativos (el 56% del total) muestran un efecto negativo de las pensiones sociales en la oferta e inserción laboral de las personas en edad de trabajar que residen con un perceptor, mientras que los restantes siete indicadores (44%) muestran un efecto positivo. En cinco estudios se aborda asimismo el impacto en el trabajo infantil y tres de los cuatro con resultados estadísticamente significativos muestran una disminución de este tipo de trabajo (véase el diagrama IV.1)<sup>10</sup>.

En la Argentina, Bosch y Guajardo (2012) encuentran que, al recibir la pensión no contributiva, las mujeres que contaban con un trabajo formal y estaban cerca de la edad de jubilación (55 a 59 años) se retiraron de manera anticipada del mercado laboral, aun cuando podían seguir contribuyendo al sistema y, por lo tanto, acceder a una pensión mayor.

En el caso de la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia, Hernani-Limarino y Mena (2015) no encuentran efectos significativos en la participación laboral de los otros miembros del hogar con edades entre 25 y 45 años que viven con una persona mayor participante en el programa (en comparación con aquellos en el mismo grupo de edad que viven en hogares sin una persona mayor participante).

<sup>9</sup> El 90% de los participantes del programa Colombia Mayor consultados acerca de su goce efectivo de los derechos para tener una vida digna menciona los ámbitos de la salud, la familia y la protección y el cuidado. La proporción más baja de goce de derechos se observa respecto de la seguridad económica (38%) y la vivienda (57%) (DNP, 2016).

<sup>10</sup> El aumento del trabajo infantil observado en el caso de la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia se refiere al amplio grupo de edad de 7 a 19 años (Hernani-Limarino y Mena, 2015), que incluye edades para las cuales el trabajo remunerado no es considerado una violación de los derechos humanos.

En el Brasil, según Kassouf y de Oliveira (2012), los corresidentes de un receptor del Beneficio de Prestação Continuada serían más propensos a abandonar el mercado laboral en aquellas situaciones en que hasta ese momento eran los únicos proveedores del hogar y no tenían un buen trabajo. Los ingresos adicionales en el hogar les permitirían buscar un trabajo mejor o dedicarse a estudiar. Los autores analizan dos grupos de edad: corresidentes de 18 a 29 años y corresidentes de 18 a 49 años. Mientras en el primer grupo no se observan efectos significativos, en el segundo se aprecia una reducción en la probabilidad de trabajar o de buscar un empleo.

En Colombia, Pfütze y Rodríguez-Castelán (2015) evidencian un incremento en la participación laboral de las mujeres y los hombres en edad de trabajar pertenecientes al hogar del receptor del programa Colombia Mayor.

Para México, Galiani, Gertler y Bando (2014) proveen evidencia de que la Pensión para Adultos Mayores no produce efectos negativos significativos en la oferta laboral de los miembros del hogar en edad de trabajar. Si bien el ingreso adicional incrementa su consumo, no se retiran del mercado laboral. Asimismo, para la pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México, Juárez (2010) encuentra que tanto hombres como mujeres de 18 a 59 años de edad aumentan su oferta laboral si viven con un hombre participante, pero la disminuyen cuando quien recibe la pensión es una mujer. Según los autores, esto obedece a que las mujeres de edades avanzadas comparten en mayor medida sus ingresos con los miembros más jóvenes de la familia.

Algunas evaluaciones muestran que las transferencias monetarias de las pensiones sociales se traducen en una disminución del trabajo infantil. Por ejemplo, Kassouf y de Oliveira (2012) encuentran que la probabilidad de trabajar de las niñas, los niños y los adolescentes de 10 a 15 años residentes en un hogar con un receptor del Beneficio de Prestação Continuada se reduce 22,5 puntos porcentuales. Asimismo, en el caso de la Pensión para Adultos Mayores de México, Juárez y Pfützte (2015) encuentran una disminución del trabajo remunerado infantil de 4,8 puntos porcentuales para todos los niños y adolescentes de sexo masculino entre 12 y 17 años corresidentes y de 6,5 puntos porcentuales para los niños y adolescentes de sexo masculino en hogares pertenecientes a los tres primeros quintiles de ingresos. Los efectos para las niñas del mismo rango de edad también muestran una reducción, pero no son estadísticamente significativos<sup>11</sup>.

En conclusión, si bien es relevante analizar la relación entre las pensiones sociales y la inclusión laboral, se recalca que, desde una perspectiva de derechos, el objetivo principal de estos programas sociales es proveer un

---

<sup>11</sup> Juárez y Pfützte (2015) explican las diferencias por sexo por las diferentes probabilidades de participar en el trabajo remunerado (mayor para niños y adolescentes de sexo masculino que para niñas y adolescentes de sexo femenino). Los autores no miden el trabajo doméstico no remunerado.

piso básico de ingresos para enfrentar la vejez o la discapacidad. Desde una perspectiva de protección social a lo largo del ciclo de vida, las pensiones sociales son un instrumento clave, junto con los programas de transferencias condicionadas examinados en el capítulo II, concentrados particularmente en las familias con niños, y de los programas de inclusión laboral y productiva examinados en el capítulo III, con los que se busca contribuir de manera directa a una mejor inclusión laboral de jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

## 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.
- Barrientos, A. (2003), “Non-contributory pensions and the well-being of older people: evidence on multidimensional deprivation from Brazil and South Africa”, Manchester, Universidad de Manchester, inédito.
- Behrman, J. y otros (2011), “First-round impacts of the 2008 Chilean pension system reform”, *PARC Working Paper*, N° 33, Filadelfia, Universidad de Pensilvania.
- Bertranou, F. y C. Grushka (2002), “The non-contributory pension programme in Argentina: assessing the impact on poverty reduction”, *ESS Paper Series*, N° 5, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Borrella-Mas, M., M. Bosch y M. Sartarelli (2016), “Non-contributory pensions number-gender effects on poverty and household decisions”, *Documento de Trabajo*, N° 2016-02, Valencia, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), marzo.
- Bosch, M. y J. Guajardo (2012), “Labor market impacts of non-contributory pensions: the case of Argentina’s moratorium”, *IDB Working Paper*, N° 366, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bosch, M., Á. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Carvalho Filho, I. (2008), “Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil”, *Journal of Development Economics*, vol. 86, N° 1, Nueva York, Elsevier, abril.
- Cecchini S., P. Villatoro y X. Mancero (2019), “El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina y el Caribe”, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, febrero.
- \_\_\_\_\_(2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, febrero.
- \_\_\_\_\_(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), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.

- (2013), *Informe anual 2012: los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561), Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), marzo.
- (2012), *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539-P), Santiago, julio.
- Dethier, J., P. Pestieau y R. Ali (2010), "Universal minimum old age pensions: impact on poverty and fiscal cost in 18 Latin American countries", *Policy Research Working Paper*, N° 5292, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.
- Devereux, S. (2001), "Social pensions in Namibia and South Africa", *IDS Discussion Paper*, N° 379, Brighton, Instituto de Estudios para el Desarrollo (IDS).
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2016), *Realizar una evaluación de impacto del Programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*, Bogotá.
- Durán-Valverde, F. (2002), "Anti-poverty programmes in Costa Rica: the non-contributory pension scheme", *ESS Paper Series*, N° 8, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Escaffi, J., R. Andrade y D. Maguiña (2014), *Evaluación cualitativa del uso de la transferencia en el programa Pensión 65*, Lima, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
- Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Farné, S., D. Rodríguez y P. Ríos (2016), "Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia", *Cuaderno de Trabajo*, N° 17, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Fedesarrollo/Fundación Saldarriaga Concha (2015), *Misión Colombia Envejece: cifras, retos y recomendaciones*, Bogotá.
- Galiani, S. y P. Gertler (2016), "Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú", Lima, Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] [http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Evaluacion\\_de\\_Impacto\\_Pension\\_65.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Evaluacion_de_Impacto_Pension_65.pdf).
- (2009), "Primer seguimiento a la evaluación de impacto del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (programa 70 y Más): informe final sobre los cambios del programa 70 y Más", Ciudad de México, Secretaría de Bienestar/Instituto Nacional de Salud Pública [en línea] [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramas Sociales/Evaluacion\\_Impacto/EI\\_70YM\\_2008\\_2009/21Inform\\_Final\\_de\\_Impacto\\_parte1.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramas Sociales/Evaluacion_Impacto/EI_70YM_2008_2009/21Inform_Final_de_Impacto_parte1.pdf).
- Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2017), "The effects of non-contributory pensions on material and subjective well being", *IDB Working Paper*, N° 840, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- (2014), "Non-contributory pensions", *IDB Working Paper*, N° 517, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.
- Hernani-Limarino, W. y G. Mena (2015), "Intended and unintended effects of unconditional cash transfers: the case of Bolivia's Renta Dignidad", *IDB Working Paper*, N° 631, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Joubert, C. y P. Todd (2011), "The impact of Chile's 2008 pension reform on labor force participation, pension savings, and gender equity", Filadelfia, Universidad de Pensilvania [en línea] <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/impacto-reforma-2008-fza-laboral-ahorro-genero-joubert-todd.pdf>.

- Juárez, L. (2010), "The effect of an old-age demogrant on the labor supply and time use of the elderly and non-elderly in Mexico", *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 10, N° 1, Berlín, De Gruyter.
- Juárez, L. y T. Pfütze (2015), "The effects of a noncontributory pension program on labor force participation: the case of 70 y Más in Mexico", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, N° 4, Chicago, University of Chicago Press.
- Kassouf, A. y P. de Oliveira (2012), "Impact evaluation of the Brazilian non-contributory pension program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on family welfare", *Working Paper*, N° 2012-12, Nairobi, Asociación para la Política Económica (PEP).
- Martínez, S. (2004), "Pensions, poverty and household investments in Bolivia", Berkeley, Universidad de California en Berkeley, octubre [en línea] [https://eml.berkeley.edu/~webfac/bardhan/e271\\_f04/martinez.pdf](https://eml.berkeley.edu/~webfac/bardhan/e271_f04/martinez.pdf).
- Martínez, S., M. Pérez y L. Tejerina (2015), "Atacando la vulnerabilidad en los adultos mayores: evaluación de impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador", *Nota Técnica*, N° 883, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Medeiros, M., T. Britto y F. Veras-Soares (2008), "Targeted cash transfer programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Familia", *Working Paper*, N° 46, Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).
- Ministerio de Desarrollo Social (2017), "Adultos mayores: síntesis de resultados", Santiago, junio [en línea] [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_adultos\\_mayores.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_adultos_mayores.pdf).
- Oliveri, M. (2016), "Pensiones sociales y pobreza en América Latina", *Apuntes*, N° 78, Lima, Universidad del Pacífico.
- Paz J. (2010), "Envejecimiento y empleo en América Latina y el Caribe", *Documento de Trabajo*, N° 56, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Pfütze, T. y C. Rodríguez-Castelán (2015), "Can a small social pension promote labor force participation? Evidence from the Colombia Mayor Program", *Policy Research Working Paper*, N° 7516, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (eds.) (2013), *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rofman, R. y M. Oliveri (2011), "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", *Documento de Trabajo sobre Políticas Sociales*, N° 7, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rossel, C. y F. Filgueira (2015), "Etapa activa y reproductiva", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), "Non-contributory pensions in Brazil: the impact on poverty reduction", *ESS Paper Series*, N° 11, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Cuadro IV.A1.1**  
**América Latina y el Caribe (26 países): pensiones sociales en operación, 2017**

Nombre del programa (año de inicio)	Pensión por		Personas mayores			Personas con discapacidad			Otra población meta			
	Monto mensual (último año disponible)	Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (último año disponible)	Cobertura porcentual de la población mayor de 60 años (último año disponible)	Edad de elegibilidad (en años)		Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del PIB (último año disponible)	Cobertura como porcentaje de la población con discapacidad (último año disponible)
<b>Antigua y Barbuda</b>												
Old-age Assistance Programme (pensión de asistencia por vejez) (1993)	94 (2017)	X	X	65	Bajos ingresos (monto anual inferior a 5,000 dólares del Caribe Oriental); residencia (15 años para ciudadanos y 20 años para extranjeros antes de la fecha de solicitud)	0,01 (2014)	0,43 (2017)	60	Igual que para las personas mayores y, además: ceguera o discapacidad grave e imposibilidad de generar ingresos autónomos	...	...	-
People's Benefit Programme (2009)	80 (2012)	-	X	-	-	-	-	Cualquier edad	Vulnerabilidad: bajos ingresos (inferiores a 300 dólares por hogar); ciudadanía	...	...	-
<b>Argentina</b>												
Programa de Pensiones no Contributivas (1948)	306-318 (2017)*	X	X	70	Bajos ingresos; residencia (5 años de domicilio continuo para personas argentinas o naturalizadas y 40 años continuos para extranjeros)	0,88 (2017)	0,04 (2017)	Cualquier edad	Igual que para las personas mayores y, además: discapacidad del 76% o más y permanente para el desempeño de funciones laborales	...	20,72 (2017)	Mujeres con un mínimo de siete hijos, beneficiados por leyes especiales, elegidos por un legislador nacional
Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016)	359 (2017)	X	-	65	Vulnerabilidad; ciudadanía; residencia (mínima de 10 años para personas naturalizadas y 20 años para extranjeros antes de haber trabajado, excepto los adheridos al monodotributo social)	0,03 (2017)	1 (2017)	-	-	-	-	-
<b>Bahamas</b>												
Old-age Non-contributory Pension (pensión no contributiva por vejez) (1972)	257 (2013)	X	-	65	Vulnerabilidad; ciudadanía; (haber trabajado como empleado o empleado al tiempo 12 meses consecutivos durante los últimos 15 años)	0,05 (2016)	3,15 (2017)	-	-	-	-	-
Invalidity Assistance (asistencia por invalidez) (1972)	257 (2013)	-	X	-	-	-	-	16-65	Imposibilidad de trabajar y vulnerabilidad	0,07 (2016)	...	-

Cuadro IVA.1.1 (continuación)

Nombre del programa (año de inicio)	Pensión por			Personas mayores			Personas con discapacidad			Otra población meta	
	Monto mensual (en dólares) (último año disponible)	Discapacidad	Vejez	Edad mínima de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (último año disponible)	Cobertura como porcentaje de la población de 60 años (último año disponible)	Edad de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad		Gasto como porcentaje del PIB (último año disponible)
<b>Barbados</b>											
Non-contributory Old-age Pension (pensión no contributiva por vejez) (1982)	310 (2017)	X	X	66,5 <sup>a</sup>	Vulnerabilidad; residencia (12 años desde que cumplió 40 años de edad o un agregado de 20 años desde que cumplió 40 años de edad en los ciudadanos, y de 15 años desde que cumplió 40 años de edad o un agregado de 20 años desde que cumplió 18 años para los residentes permanentes)	0,14 (2014)	5,0 (2017)	18	Igual que para las personas mayores y, además: bajos ingresos (inferiores a 30 dólares de Barbados semanales); ceguera o sordomudez.	...	1,76 (2017)
<b>Belize</b>											
Non-contributory Pension Program (pensión no contributiva) (2003)	50 (2017)	X	-	Mujeres: 65 Hombres: 67	Vulnerabilidad; residencia permanente	0,06 (2017)	8,86 (2017)	-	-	-	-
<b>Bermudas</b>											
Non-contributory Pension (pensión contributiva) (1970)	451-464 (vejez) (2017)	X	X	65	Vulnerabilidad; residencia (10 años durante los últimos 20 años)	0,10 (2014)	7,47 (2017)	18-65	Igual que para las personas mayores y, además: discapacidades permanentes para un empleo remunerado	0,03 (2014)	9,23 (2014)
<b>Bolivia (Estado Plurinacional de)</b>											
Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" (2008)	39-47c (2017)	X	-	60		1,34 (2017)	100,00 (2017)	-	-	-	-
Renta Solidaria (2013)	12 (2017)	-	X	-	-	-	-	Cualquier edad	Discapacidad grave	0,01 (2017)	...
<b>Brasil</b>											
Benefício de Prestação Continuada (Benefício de Prestação Continuada) (1996)	250 (2016)	X	X	65	Pobreza extrema	0,27 (2016)	7,57 (2017)	Cualquier edad	Pobreza extrema; discapacidad a largo plazo	0,33 (2016)	5,54 (2017)
Previdência Rural (Previsión Rural) (1993)	294 (2017)	X	Xd	Mujeres: 55 Hombres: 60	Geográfica (residentes en zonas rurales o urbanas de menos de 500 habitantes con actividad pesquera en área rural o pesca artesanal)	1,07 (2017)	24 (2017)	Cualquier edad	Geográfica (en zonas rurales)	0,08 (2017)	1,02 (2017)

Cuadro IVA.1.1 (continuación)

Nombre del Programa (año de inicio)	Pensión por			Personas mayores				Personas con discapacidad			Otra población meta	
	Monto mensual (último año disponible)	Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (último año disponible)	Cobertura como porcentaje de la población mayor de 60 años (último año disponible)	Edad de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje (último año disponible)		Cobertura como porcentaje de la población con discapacidad (último año disponible)
<b>Chile</b>												
Penión Básica Solidaria (2008)	161 (2017)	X	X	65	Vulnerabilidad (pertenecer a los primeros tres quintiles de ingreso); residencia (20 años)	0,28 (2017)	13,8 (2017)	18-65	Vulnerabilidad (pertenecer a los primeros tres quintiles de ingreso); residencia (5 años); discapacidad física y/o mental	0,13 (2017)	6,42 (2017)	-
<b>Colombia</b>												
Programa Comuna Mayor (2012)	14-25 (2017)	X	-	Mujeres: 54 Hombres: 59	Pobreza extrema (pertenecer a los quintiles 1 y 2 de la Estrategia de Identificación de Poblaciones Sociales (Sisbén))	0,12 (2017)	26,16 (2017)	-	-	-	-	-
<b>Costa Rica</b>												
Régimen no contributivo de pensiones por vejez (1974)	137 (vejez) (2017)	X	X	65	Vulnerabilidad	0,19 (2017)	10 (2017)	Menos de 65	Vulnerabilidad; pérdida del 60% de los ingresos debido a discapacidad	0,14 (2017)	8,45 (2017)	Viudas de 55 a 65 años; viudas menores de 55 años con hijos o de 18 a 21 años que estudien o no trabajen, huérfanos menores de 18 años o de 18 a 21 años que estudien o no trabajen, indigentes
<b>Cuba</b>												
Régimen de Asistencia Social (1979)	6-8 (2017)	X	X	Mujeres: 60 Hombres: 65	Vulnerabilidad	0,02 (2017)	2,68 (2017)	Cualquier edad	Vulnerabilidad; enfermedad o discapacidad	...	...	Madres en licencia no retribuida por el cuidado de hijos con enfermedad o discapacidad, huérfanos de 17 años que se encuentren estudiando, familias bajo protección económica del trabajador fallecido, familias de jóvenes llamados al servicio militar que no trabajan el único o parte del sostén familiar, trabajadores sujetos a tratamientos de larga duración, pensionados con familiares dependientes de ellos

Cuadro IVA.1.1 (continuación)

Nombre del programa (año de inicio)	Pensión por			Personas mayores			Personas con discapacidad			Otra población meta (último año disponible)	
	Monto mensual (en dólares) (último año disponible)	Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (último año disponible)	Cobertura como porcentaje de la población de 60 años (último año disponible)	Edad de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad		Gasto como porcentaje del PIB (último año disponible)
<b>Ecuador</b>											
Pensión para Adultos Mayores	50	X	X	65	Vulnerabilidad (niveles 1 y 2 del Registro Social)	0,83 (2012)	27,23 (2017)	Cualquier edad	Vulnerabilidad (niveles 1 y 2 del Registro Social) y, además, discapacidad determinada por la autoridad sanitaria nacional (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS))	...	15,44% (2017) ...
Pensión para Discapacitados-complemento de Bono de Desarrollo Humano (2003)											
<b>El Salvador</b>											
Nuestros Mayores Derechos (2011)	50	X	-	70*	Vulnerabilidad	0,07 (2017)	4,07 (2017)	-	-	-	-
<b>Guatemala</b>											
Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (2005)	54 (2017)	X	X	65	Vulnerabilidad; nacionalidad	0,09 (2017)	9,79 (2017)	65	Vulnerabilidad; nacionalidad psicológica, física o sensorial	-	-
<b>Guyana</b>											
Old Age Pension (1944)	84 (2015)	X	-	65	Ciudadanía (10 años previos); residencia (20 años)	...	...	-	-	-	-
<b>Jamaica</b>											
Programme of Advancement through Health and Education (PATH)	...	X	X	60	Vulnerabilidad	...	...	Cualquier edad	Vulnerabilidad	...	...
<b>México</b>											
Pensión para Adultos Mayores (2007)	31-61 (2017)	X	-	65	Geográfica (localidades de hasta 30.000 habitantes o localidades de más de 30.000 habitantes priorizando las que presentan mayor concentración de pobreza)	0,17 (2017)	39,59 (2017)	-	-	-	-
Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México (2001)	60 (2017)	X	-	68	Residencia (mínimo tres años de antigüedad en Ciudad de México)	0,03 (2014)	4,30 (2017)	-	-	-	-

Cuadro IVA.1.1 (continuación)

Nombre del programa (año de inicio)	Pensión por...			Personas mayores			Personas con discapacidad					
	Monto mensual (en dólares) (último año disponible)	Vejez (último año disponible)	Discapacidad (último año disponible)	Edad mínima de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (último año disponible)	Cobertura como porcentaje de la población mayor de 60 años (último año disponible)	Edad de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del PIB (último año disponible)	Cobertura como porcentaje de la población con discapacidad (último año disponible)	Otra población meta
Panamá												
Programa Ángel Guardián (2013)	80 (2017)	-	X	-	Vulnerabilidad; residencia;	0,03 (2017)	-	Cualquier edad	Pobreza extrema; nacionalidad (o ser hijo o hija de panameños); personas con discapacidad severa en condición de dependencia	...	...	-
Programa Especial de Transferencias Económicas a los Adultos Mayores (120 a los 65) (2009)	120 (2017)	X	-	65	Vulnerabilidad; residencia	0,29 (2017)	26,81 (2017)	-	-	-	-	-
Paraguay												
Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (2009)	91 (2017)	X	-	65	Pobreza <sup>a</sup>	0,43 (2017)	28,60 (2017)	-	-	-	-	Veteranos de la guerra del Chaco y sus herederos; familias de los militares y policías caídos en servicio activo
Perú												
Programa Nacional de Asistencia a la Solidaridad "Pensión 65" (2011)	38-77 (2017)	X	-	65	Vulnerabilidad	0,13 (2017)	16,2 (2017)	-	-	-	-	-
Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) (2017)	46 (2017)	-	X	-	-	-	-	Menos de 65	Geográfica (departamentos prioritizados según niveles de pobreza); pobreza; discapacidad severa	0,001 (2017)	...	-
Saint Kitts y Nevis												
Non-contributory Assistance (pensiones asistenciales no contributivas) (1998)	93 (2015)	X	X	62	Vulnerabilidad; ciudadanía; residencia (ordinaria)	0,04 (2015)	5,88 (2017)	16-62	Igual que para las personas mayores y menores de edad que impide trabajar	0,02 (2015)	6,36 (2015)	-

Cuadro IVA.1.1 (conclusión)

Nombre del programa (año de inicio)	Pensión por		Personas mayores		Personas con discapacidad			Otra población meta				
	Monto mensual (en dólares) (último año disponible)	Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del producto interno bruto (PIB) (último año disponible)	Cobertura como porcentaje de la población en años (último año disponible)		Edad de elegibilidad (en años)	Condición de elegibilidad	Gasto como porcentaje del PIB (último año disponible)	Cobertura como porcentaje de la población con discapacidad (último año disponible)
<b>San Vicente y las Granadinas</b>												
Non-contributory Assistance Age Pension (pensión contributiva por vejez) (1998)	56 (2015)	X	-	75	Bajos ingresos (inferiores a la pensión no contributiva); residencia (en la fecha de solicitud, durante al menos 5 años de los últimos 8 años, y durante al menos 25 años desde el vigésimo cumpleaños del solicitante); historial laboral (haber sido empleado activo durante un período significativo antes del 15 de enero de 1997); no tener un empleo remunerado	0,09 (2015)	...	...	-	-	-	-
<b>Trinidad y Tabago</b>												
Senior Citizens' Pension (pensión para la tercera edad) (2001)	73, 8,516 (2017)	X	-	65	Bajos ingresos (inferiores a la pensión no contributiva); residencia (20 años previos a la fecha de postulación, los períodos de ausencia no pueden exceder 5 en el agregado durante los 20 años precedentes, y deben haber estado por un período de al menos 50 años en el país)	2,34 (2017)	44,9 (2017)	-	-	-	-	-
<b>Uruguay</b>												
Pensiones no contributivas por vejez e invalidez (1919)	278	X	X	70	Bajos ingresos (inferiores a la pensión no contributiva); ciudadanía; geográfica; mujeres que residen en el Uruguay; los períodos de ausencia de 5 km de la frontera con el Uruguay); residencia (15 años continuos para extranjeros)	0,54 (2017)	2,8 (2017)	Cualquier edad	Igual que para las personas mayores y, además: discapacidad severa o enfermedad incapacitante que impide labores remuneradas	...	12,05 (2017)	-
<b>Venezuela (República Bolivariana de)</b>												
Gran Misión en Amor Mayor Venezuela (2011)	...	X	X	Mujeres: 55 Hombres: 60	Bajos ingresos (inferiores al salario mínimo); ciudadanía; residencia (extranjeros con residencia legal en los últimos 10 años).	...	...	...	Igual que para las personas mayores y, además: discapacidad o enfermedad que impide la autonomía	...	...	...
Total				29								
				34								

**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://dts.cepal.org/bpsnc/rp>.

**Nota:** - : No/No aplicable; ... : Información no disponible.

<sup>a</sup> El monto promedio de la pensión de vejez. En los casos de pensión por invalidez y para las madres con siete y más hijos los montos promedio son de 242 y 343 dólares, respectivamente.

<sup>b</sup> La edad de elegibilidad aumentó a 67 años a partir de 2018.

<sup>c</sup> Universal, con discriminación en el monto transferido si la persona recibe una renta o pensión de la seguridad social contributiva.

<sup>d</sup> Solo en zonas rurales.

<sup>e</sup> La Pensión Básica Universal se otorga solo a mujeres y hombres de 70 años y más, mientras que a los demás componentes del programa pueden acceder las personas de 60 años y más.

<sup>f</sup> En 2012 el programa se extendió a todas las personas mayores indígenas del Paraguay sin necesidad de justificar su situación de pobreza, pues la mayoría de los pueblos indígenas del país se encuentran en situación de pobreza y por los problemas de censo de estas comunidades.

**Cuadro IV.A1.2**  
**América Latina y el Caribe (26 países): entidades responsables y ejecutoras de las pensiones sociales, 2017**

Nombre del programa (año de inicio)	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio de Trabajo o equivalente	Ministerio de Economía o equivalente	Instituto de previsión y seguridad social o equivalente	Otro ministerio	Presidencia o Vicepresidencia de la República	Interministerial o interinstitucional	Fondo de inversión social	Institución subnacional
Antigua y Barbuda			R	E					
Old-age Assistance Programme (1993)									
People's Benefit Programme (2009)			R	E					
Argentina									
Programa de Pensiones no Contributivas (1948)	R y E								
Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016)				E					R
Bahamas									
Old-age Non-contributory Pension (1972)				R y E					
Invalidity Assistance (1972)				R y E					
Barbados									
Non-contributory Old-age Pension (1982)				R y E					
Belize									
Non-contributory Pension Program (2003)			R	E					
Bermudas									
Non-contributory Pension (1970)			R	E					
Bolivia (Estado Plurinacional de)									
Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" (2008)				E	R				R y E
Renta Solidaria (2013)									
Brasil									
Benefício de Prestação Continuada (1996)	R			E					
Previdência Rural (1993)				E	R				
Chile									
Pensión Básica Solidaria (2008)	R			E					
Colombia									
Programa Colombia Mayor (2012)		R							E
Costa Rica									
Régimen no contributivo de pensiones por monto básico (1974)				R y E					
Cuba									
Régimen de Asistencia Social (1979)		R y E							
Ecuador									
Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad (2003)	R y E								
El Salvador									
Nuestros Mayores Derechos (2009)						R			E

Cuadro IVA.1.2 (conclusión)

Nombre del programa (año de inicio)	Ministerio de Desarrollo Social o equivalente	Ministerio de trabajo o equivalente	Ministerio de Economía o equivalente	Instituto de previsión y seguridad social o equivalente	Otro ministerio	Presidencia o Vicepresidencia de la República	Interministerial o interinstitucional	Fondo de inversión social	Institución subnacional
Guatemala Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (2005)		R y E							
Guyana Old Age Pension (1944)		R y E							
Jamaica Programme of Advancement through Health and Education (PATH)		R y E							
México Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México (2001)									R y E
Pensión para Adultos Mayores (2007)	R y E								
Panamá Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (120 a los 65) (2009)	R y E						E		
Programa Ángel Guardián (2013)	R								
Paraguay Pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza (2009)			R y E						
Perú Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" (2011)	R y E								
Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) (2017)	R y E								
Saint Kitts y Nevis Non-contributory Assistance Pension (1998)		R		E					
San Vicente y Las Granadinas Non-contributory Assistance Age Pension (1998)			R	E					
Trinidad y Tabago Senior Citizens' Pension (pensión de ciudadanos mayores) ex pensión para adultos mayores (2001)	R y E								
Uruguay Pensiones no contributivas por vejez e invalidez (1919)			R	E					
Venezuela (República Bolivariana de) Gran Misión en Amor Mayor Venezuela (2011)									R y E

**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>.

**Nota:** R: Entidad responsable; E: Entidad ejecutora.

**Cuadro IV.A1.3**  
**América Latina (8 países): evaluaciones de impacto de las pensiones sociales que analizan la dimensión laboral**

País	Programa (año de operación)	Autores de la evaluación (año)	Período de análisis	Metodología	Desagregaciones	
					Sexo	Territorio
Argentina	Programa de Pensiones no Contributivas (desde 1948)	Bosch y Guajardo (2012)	2004-2010	CE, DD	H, M	H, M
	Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" (desde 2008)	Borella-Mas, Bosch y Sartarrelli (2016)	2008-2009	CE, DRD	H, M	H, M
Brasil	Previdência Rural (desde 1933)	Hernani-Limarino y Mena (2015)	2005-2011	CE, DD y CC	H, M	SI
	Beneficio de Prestação Continuada (desde 1996)	Carvalho Filho (2008)	1989-1993	CE, DDD y VI	H	SI
		Kassouf y de Oliveira (2012)	2001-2008	CE, DRD, DD y PPS	SI	R
Chile	Pensión Básica Solidaria (desde 2008)	Behrman y otros (2011)	2006-2009	CE, AM		
Colombia	Programa Colombia Mayor (desde 2013)	Farné, Rodríguez y Ríos (2016)	2010-2013	CE, DD		U
		Pfütze y Rodríguez-Castelán (2015)	2010-2013	CE, MCO y VI	H, M	SI
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos (desde 2011)	Martínez, Pérez y Tejerina (2015)	2013	CE, VI		SI
México	Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México (desde 2001)	Juárez (2010)	2000-2004	CE, DDD	H, M	SI
	Pensión para Adultos Mayores <i>lex</i> programa 70 y Más (desde 2007)	Ávila-Parra y Escamilla-Guerrero (2017)	2010-2014	CE, DD, MCO y VI		
Perú		Galiani y Gertler (2009)	2007-2008	CE, DD y DRD		R
		Galiani, Gertler y Bando (2014)	2007-2008	CE, DD	SI	R
		Juárez y Pfütze (2015)	2010	CE, DD y MCO	H, M	SI
	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" (desde 2011)	Galiani, Gertler y Bando (2017)	2012-2015	CE, DRD		
		Galiani y Gertler (2016)	2012-2015	CE, DRD		
	Torres y Salinas (2016)	2012-2014	CE, DD y MCO	H, M	R, U	

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** AM: Análisis multivariado; CC: *Changes in Changes*; CE: Cuasixperimental; DD: Diferencias en diferencias/Doble diferencia; DDD: Triples diferencias; DRD: Diseño de regresión discontinua; MCO: Mínimos cuadrados ordinarios; PPS: Pareo por probabilidad de similitud (*propensity score matching* (P<sub>SM</sub>)); VI: Variables instrumentales; H: Hombre; M: Mujer; R: Rural; U: Urbano.

### Recuadro IV.A1.1

#### América Latina (6 países): evaluaciones de impacto sobre inclusión laboral y pensiones sociales, según país y programa<sup>a</sup>

##### Argentina

###### Programa de Pensiones no Contributivas (desde 1948)

Bosch, M. y J. Guajardo (2012), "Labor market impacts of non-contributory pensions: the case of Argentina's moratorium", *IDB Working Paper*, N° 366, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

##### Bolivia (Estado Plurinacional de)

###### Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" (desde 2008)

Borrella-Mas, M., M. Bosch y M. Sartarelli (2016), "Non-contributory pensions number-gender effects on poverty and household decisions", *Documento de Trabajo*, N° 2016-02, Valencia, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), marzo.

Hernani-Limarino, W. y G. Mena (2015), "Intended and unintended effects of unconditional cash transfers: the case of Bolivia's Renta Dignidad", *IDB Working Paper*, N° 631, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

##### Brasil

###### Previdência Rural (desde 1993)

Carvalho Filho, I. (2008), "Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil", *Journal of Development Economics*, vol. 86, N° 1, Nueva York, Elsevier, abril.

###### Benefício de Prestação Continuada (desde 1996)

Kassouf, A. y P. de Oliveira (2012), "Impact evaluation of the Brazilian non-contributory pension program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on family welfare", *Working Paper*, N° 2012-12, Nairobi, Asociación para la Política Económica (PEP).

##### Chile

###### Pensión Básica Solidaria (desde 2008)

Behrman, J. y otros (2011), "First-round impacts of the 2008 Chilean pension system reform", *PARC Working Paper*, N° 33, Filadelfia, Universidad de Pensilvania.

##### Colombia

###### Programa Colombia Mayor (desde 2013)

Farné, S., D. Rodríguez y P. Ríos (2016), "Impacto de los subsidios estatales sobre el mercado laboral en Colombia", *Cuaderno de Trabajo*, N° 17, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Pfütze, T. y C. Rodríguez-Castelán (2015), "Can a small social pension promote labor force participation? Evidence from the Colombia Mayor Program", *Policy Research Working Paper*, N° 7516, Washington, D.C., Banco Mundial.

##### El Salvador

###### Nuestros Mayores Derechos (desde 2011)

Martínez, S., M. Pérez y L. Tejerina (2015), "Atacando la vulnerabilidad en los adultos mayores: evaluación de impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador", *Nota Técnica*, N° 883, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.

Recuadro IV.A1.1 (conclusión)

---

## México

### **Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México (desde 2001)**

Juárez, L. (2010), "The effect of an old-age demogrant on the labor supply and time use of the elderly and non-elderly in Mexico", *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*, vol. 10, N° 1, Berlín, De Gruyter.

### **Pensión para Adultos Mayores (desde 2007)**

Ávila-Parra, C. y D. Escamilla-Guerrero (2017), "What are the effects of expanding a social pension program on extreme poverty and labor supply? Evidence from Mexico's pension program for the elderly", *Policy Research Working Paper*, N° 8229, Washington, D.C., Banco Mundial.

Galiani, S. y P. Gertler (2009), "Primer seguimiento a la evaluación de impacto del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales (programa 70 y Más): informe final sobre los cambios del programa 70 y Más", Ciudad de México, Secretaría de Bienestar/Instituto Nacional de Salud Pública [en línea] [http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion\\_Impacto/El\\_70YM\\_2008\\_2009/21Inform\\_Final\\_de\\_Impacto\\_parte1.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/El_70YM_2008_2009/21Inform_Final_de_Impacto_parte1.pdf).

Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2014), "Non-contributory pensions", *IDB Working Paper*, N° 517, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.

Juárez, L. y T. Prütze (2015), "The effects of a noncontributory pension program on labor force participation: the case of 70 y Más in Mexico", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 63, N° 4, Chicago, University of Chicago Press.

## Perú

### **Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" (desde 2011)**

Galiani, S. y P. Gertler (2016), "Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú", Lima, Ministerio de Economía y Finanzas [en línea] [http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Evaluacion\\_de\\_Impacto\\_Pension\\_65.pdf](http://www.midis.gob.pe/dmdocuments/Evaluacion_de_Impacto_Pension_65.pdf).

Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2017), "The effects of non-contributory pensions on material and subjective well being", *IDB Working Paper*, N° 840, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Torres, J. y C. Salinas (2016), "Impacto laboral potencial del acceso a Pensión 65: un primer análisis", Lima, Universidad del Pacífico [en línea] [http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe\\_final\\_impacto\\_laboral\\_pension\\_65\\_up\\_2016.pdf](http://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/informe_final_impacto_laboral_pension_65_up_2016.pdf).

---

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Entre paréntesis se indican los años de operación de los programas.



# Publicaciones recientes de la CEPAL

## *ECLAC recent publications*

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

### Informes Anuales/*Annual Reports*

También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*

2018 

#### Estudio Económico

de América Latina y el Caribe

Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018  
*Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2018*

2018 

La Inversión Extranjera Directa  
en América Latina y el Caribe

La Inversión Extranjera Directa en América Latina  
y el Caribe 2018

*Foreign Direct Investment in Latin America  
and the Caribbean 2018*

2018 

Balance Preliminar de las Economías  
de América Latina y el Caribe

Balance Preliminar de las Economías de América Latina  
y el Caribe 2018

*Preliminary Overview of the Economies of Latin America  
and the Caribbean 2018*

2018 

Anuario Estadístico  
de América Latina y el Caribe

*Statistical Yearbook  
for Latin America and the Caribbean*

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018  
*Statistical Yearbook for Latin America  
and the Caribbean 2018*

2018 

Panorama Social  
de América Latina

Panorama Social de América Latina 2018  
*Social Panorama of Latin America 2018*

2018 

Perspectivas del Comercio Internacional  
de América Latina y el Caribe

Las tensiones comerciales exigen  
una mayor integración regional

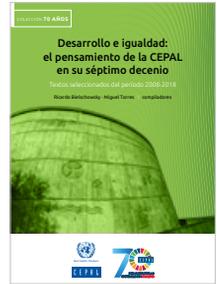
Perspectivas del Comercio Internacional  
de América Latina y el Caribe 2018  
*International Trade Outlook for Latin America  
and the Caribbean 2018*

## El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio.  
Textos seleccionados del período 2008-2018

La ineficiencia de la desigualdad  
*The Inefficiency of Inequality*

Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible  
*Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development*  
*Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*



## Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe  
*Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*

Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial  
*ATowards a regional agenda for inclusive social development: bases and initial proposal*



## Libros de la CEPAL/ECLAC Books

Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL

Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos

La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo

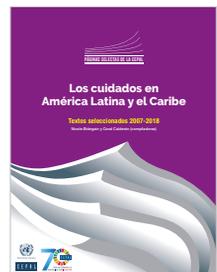


## Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018

Empleo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2017

Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016





# Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral

Aprendizajes desde  
América Latina y el Caribe

LAÍS ABRAMO  
SIMONE CECCHINI  
BEATRIZ MORALES

Desarrollo Social

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

C E P A L

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

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

ISBN 978-92-1-122014-8



9 789211 220148