Programas de inclusión laboral y productiva

Cerrando brechas en el mercado de trabajo

NACIONES UNIDAS
CEPAL

Simone Cecchini
División de Desarrollo Social

Foro Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva
Panamá, 13 de noviembre de 2017

Igualdad social y dinamismo económico no deben estar reñidos entre sí

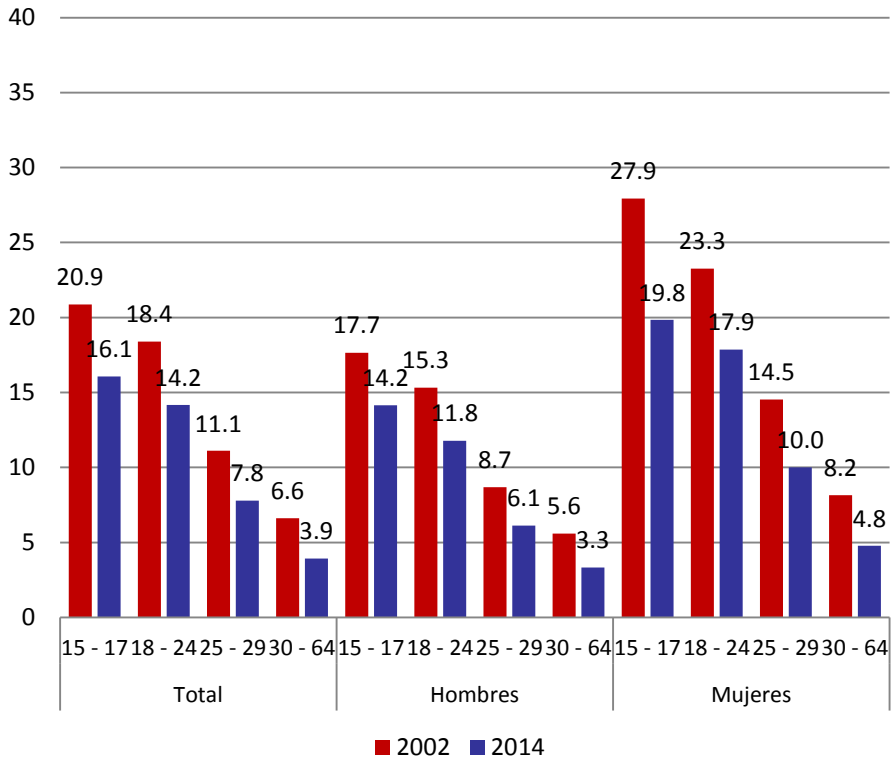
- **Crecer** para igualar e igualar para crecer
  - Con una macroeconomía que mitigue volatilidad, fomente productividad y favorezca la inclusión
  - Con dinámicas productivas que cierren brechas internas y externas
- **Igualar** potenciando capacidades humanas y revirtiendo disparidades en forma activa:
  - Universalizar derechos y prestaciones sociales
  - Impulsar la inclusión desde el mercado de trabajo
  - Lograr mayor convergencia territorial
- Con **un mejor Estado y más eficiente** para redistribuir, regular y fiscalizar y para **construir consensos sociales** que trasciendan fronteras político-electorales de corto plazo

Trabajo: llave maestra de la igualdad

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

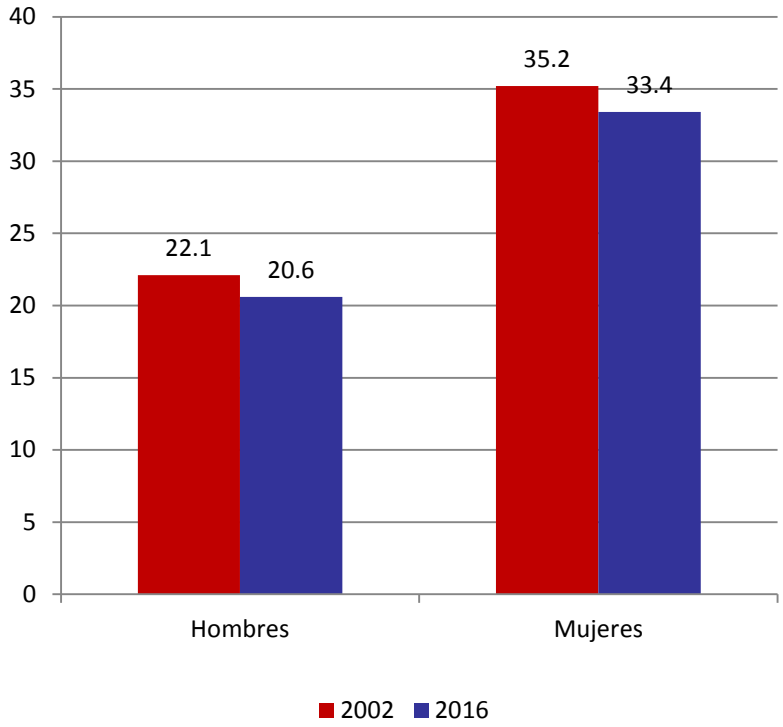
Jóvenes: desafíos de transición de la escuela al mercado laboral

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASAS DE DESEMPLEO POR SEXO Y TRAMO DE EDAD, ALREDEDOR DE 2002 Y 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
Promedio simple de las cifras de los países. Se incluyen datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

CARIBE (10 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO POR SEXO ENTRE 15 Y 24 AÑOS DE EDAD, 2002 Y 2016
(En porcentajes)

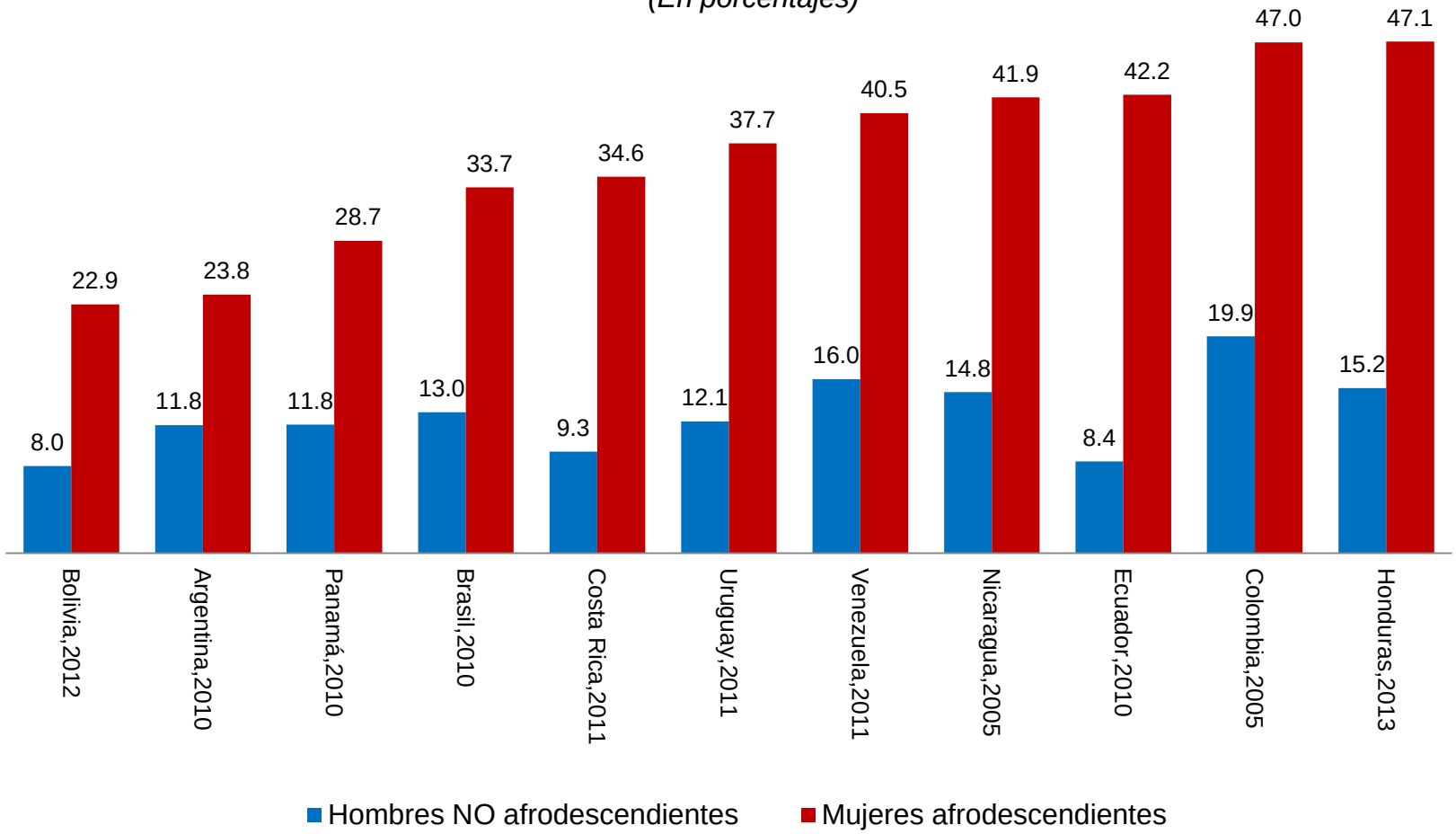


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos Banco Mundial /OIT con datos disponibles para Bahamas, Barbados, Belice, Belice, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, y Trinidad y Tobago.
Promedio simple de los países.

Para mujeres jóvenes, en particular las afrodescendientes, es mas difícil conciliar estudios, trabajo remunerado y vida familiar

AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): MUJERES AFRODESCENDIENTES Y HOMBRES NO AFRODESCENDIENTES DE ENTRE 15 Y 29 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI ESTÁN OCUPADOS EN EL MERCADO LABORAL, ALREDEDOR DE 2010

(En porcentajes)

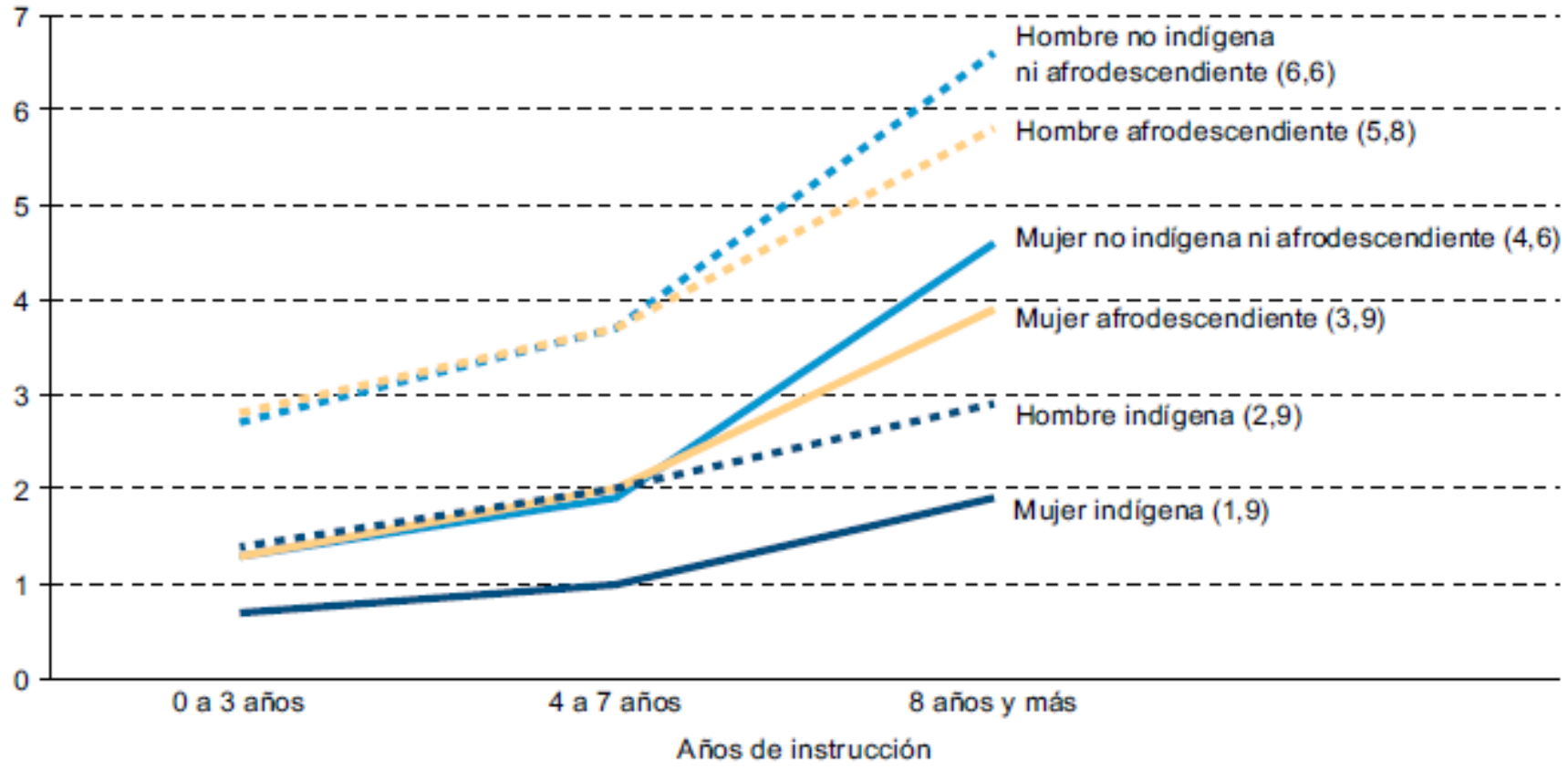


Líneas de políticas clave para 162 millones de jóvenes entre 15 y 29 anos

- Priorizar la conclusión de la **educación secundaria** (alrededor de 60% de jóvenes de entre 20 y 24 años)
- Cerrar brechas y ampliar capacidades y aptitudes en la **educación y formación técnico-profesional** con énfasis en la innovación
- Poner en marcha **políticas activas de inserción laboral** y construcción de trayectorias de trabajo decente mediante políticas de inclusión laboral de jóvenes
- Propiciar la **conciliación** entre estudios, trabajo y vida personal y familiar, especialmente para las mujeres

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

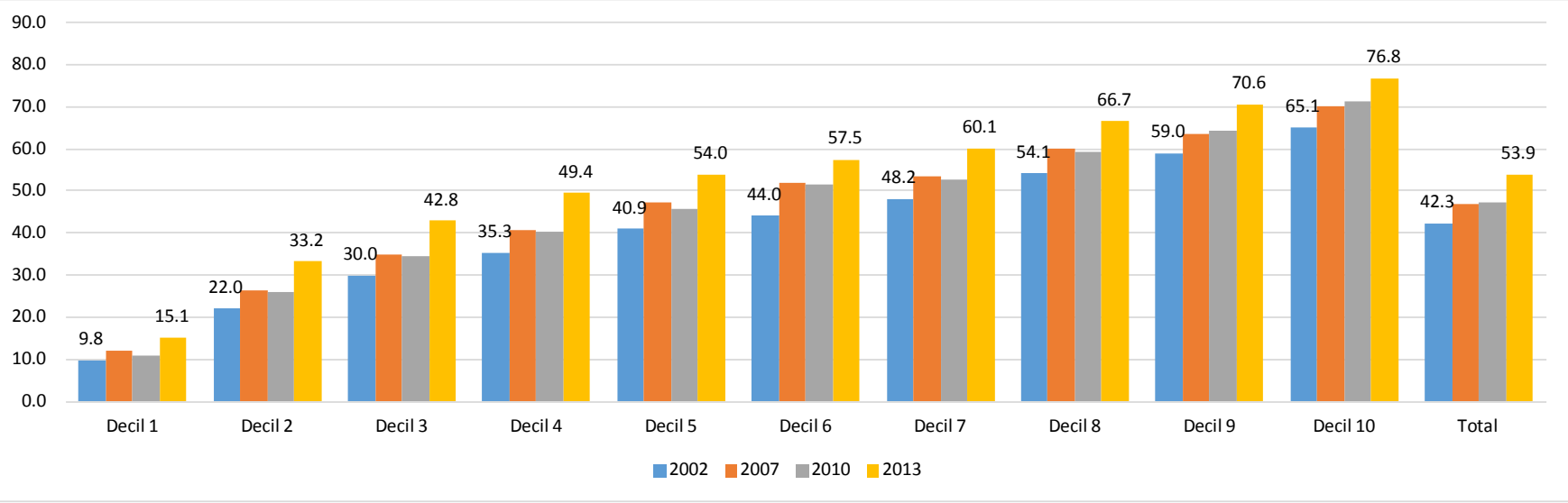
América Latina (9 países): Ingresos laborales mensuales medios, según sexo, raza/etnia y años de escolaridad, total nacional, alrededor de 2013
(en múltiplos de la línea de pobreza)



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

Brechas en el acceso a derechos y a la protección social: pese a la significativa ampliación de la cobertura, hasta el 4º decil de ingreso más de la mitad de los ocupados en 2013 no estaba afiliado a un sistema de pensiones

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



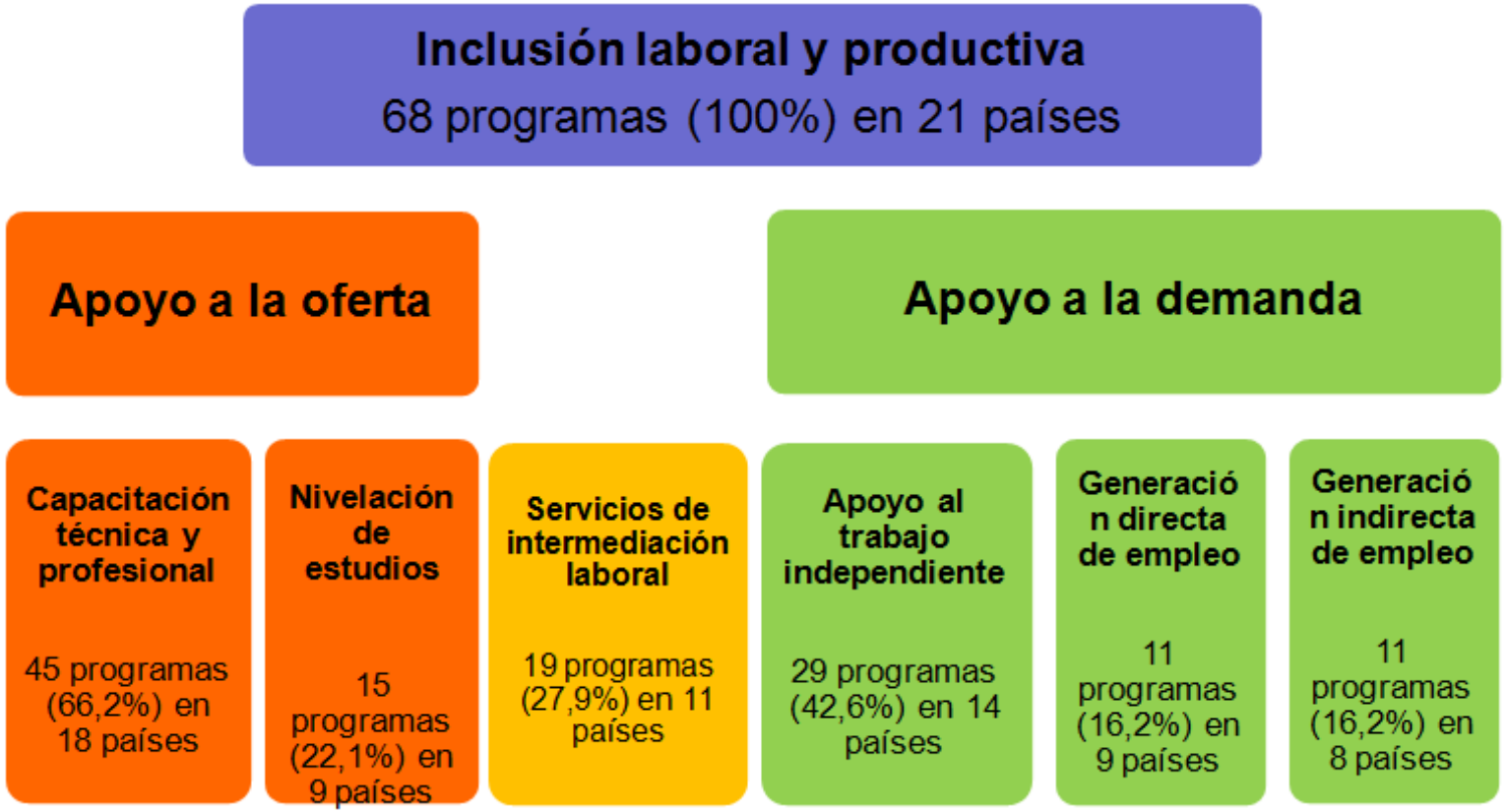
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Promedio ponderado en base a la información Bolivia (Est. Plur.de) (Ciudades capitales de departamento y El Alto), Brasil, Chile, Colombia,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

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

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

Los programas de inclusión laboral y productiva tienen una importante función de inclusión y cierre de brechas existentes en el mercado laboral

PROGRAMAS DE INSERCIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS, 2016

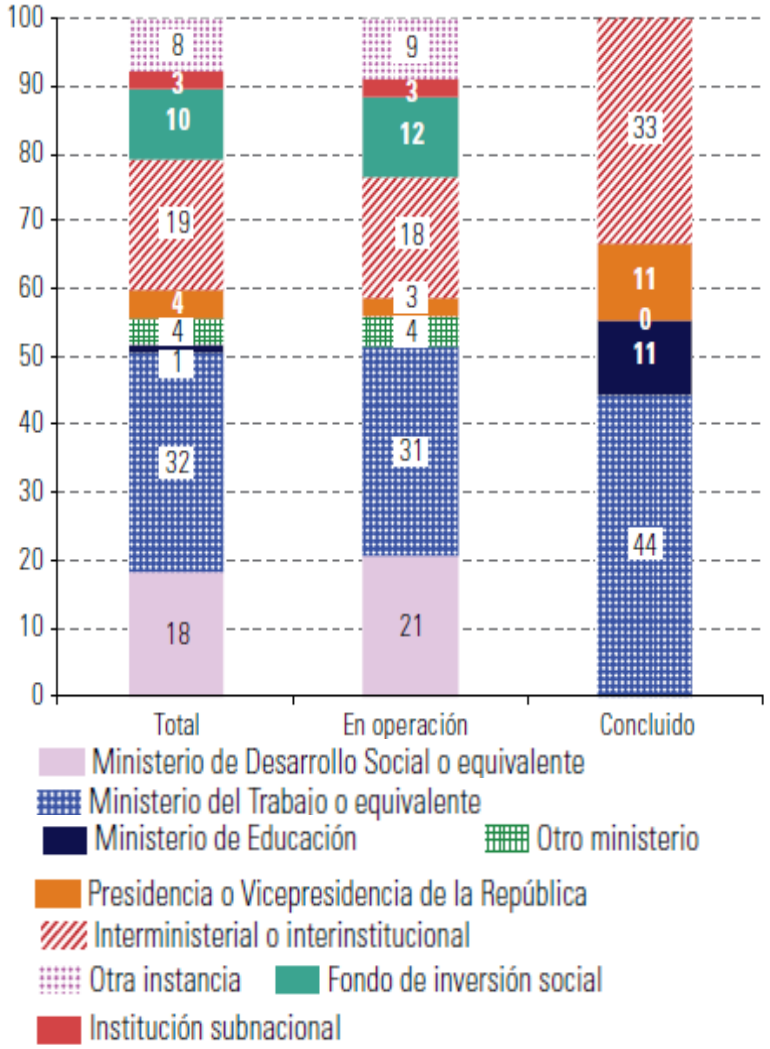


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2015 (LC/G.2691-P), Santiago, 2016.
Nota: Un programa puede tener más de un ámbito de intervención. De los 68 programas analizados, 29 tienen exclusivamente un ámbito de intervención, mientras que los restantes 39 incluyen de dos a cinco tipos de acciones. Los países incluidos son: 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).

Programas de inclusión laboral y productiva en ALC

- Programas más frecuentes en la región: **capacitación técnica y profesional** (45 programas), **apoyo al trabajo independiente** (29 programas), **intermediación laboral** (19 programas)
- **Entidades a cargo**: principalmente Ministerios del Trabajo (31% de los casos), pero también Ministerios de Desarrollo Social (19%), Fondos de Inversión Social (10%), Presidencia o Vice Presidencia (10%)
- Efectos de **mejora de indicadores laborales para los que están en mayor riesgo de exclusión** (jóvenes, mujeres, personas que viven en condiciones de pobreza extrema o con bajos niveles educativos, trabajadores informales, personas con discapacidad)

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA, SEGÚN ENTIDAD EJECUTORA, 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe.
a Datos preliminares. Los países incluidos son: 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).

Capacitación técnica y profesional (37 programas en 17 países)

- **Principales programas de inclusión laboral y productiva**
- **Mediante el aumento de los conocimientos y capacidades, buscan favorecer la inclusión y la estabilidad laboral, así como un incremento de los ingresos**
- **Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC) de Brasil, es el programa de capacitación técnica y profesional más grande de la región.**
  - Entre 2011 y 2014 se matricularon aproximadamente 8,1 millones de personas, destacándose la participación de afrodescendientes (53%), mujeres (60%) y jóvenes (64%)
  - PRONATEC aumenta las probabilidades de formalización y contribuye al empleo de los participantes inactivos o desocupados, sea en el mercado formal o informal (Montagner y Muller, 2015)

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2015.

Nivelación de estudios y lucha contra la deserción escolar (14 programas en 9 países)

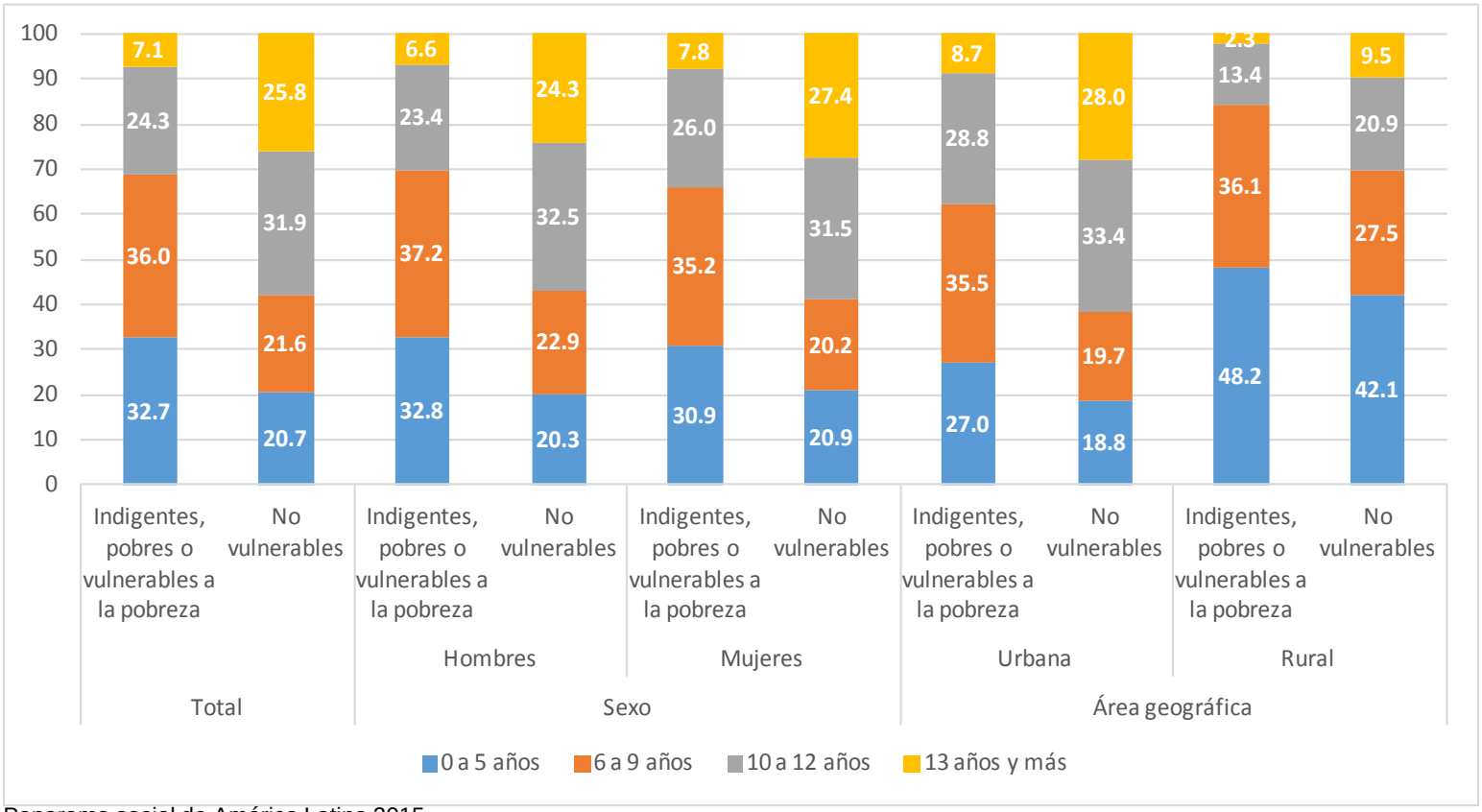
- **Evitar la deserción escolar de los jóvenes y la nivelación de estudios de los adultos** (14 programas en 9 países)
- **Programas contra la deserción escolar de los jóvenes ofrecen incentivos económicos**
  - Transferencias monetarias condicionadas a la asistencia y el logro escolar (Bono por Asistencia Escolar y Bono Logro Escolar del Ingreso Ético Familiar de Chile y la transferencia PROG.R.ES.AR y la transferencia monetaria base de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo de Argentina), becas (Programa Compromiso Educativo de Uruguay) o subsidios al transporte (+Capaz de Chile)
- **Nivelación de estudios para jóvenes o adultos con educación formal incompleta o sin escolaridad cubre principalmente la educación primaria y secundaria, pero en algunos casos** (becas para educación superior de Prospera en México o Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación de Jamaica) **también al nivel terciario**

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2015.

En América Latina la población que se encuentra en situación de indigencia, pobreza y vulnerabilidad posee muy pocos años de instrucción. Los rezagos son levemente superiores entre hombres que entre mujeres, y mucho más elevados en zonas rurales que en áreas urbanas

América Latina (18 países): años de instrucción de las personas de 15 años y más, según situación de vulnerabilidad a la pobreza de los hogares, sexo, tramo de edad y área geográfica, alrededor de 2013

(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2015.

Apoyo al trabajo independiente (25 programas en 14 países)

- **Programas que buscan fomentar las oportunidades de empleo por cuenta propia y el microemprendimiento, favoreciendo el aumento de activos a través de capital semilla o microcréditos**
  - Con frecuencia incluyen programas de capacitación en temas de ahorro, finanzas y planificación económica.
  - Algunos ofrecen asistencia técnica y apoyan el vínculo con redes productivas o de comercialización
- **Varios de los programas se dirigen a jóvenes, mujeres y áreas rurales**
- **Evaluación de impacto del Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME), en Chile**, actual Yo Emprendo Semilla, **muestra que ha tenido resultados positivos en el ingreso laboral y ha propiciado incrementos en la tasa de empleo y de microemprendimientos de los participantes** (del 18% y el 34%, respectivamente) en relación con el grupo de control (Martínez y otros, 2013)
- **Complementar acciones de apoyo al trabajo independiente con programas de simplificación tributaria y administrativa para fomentar la formalización**
  - Monotributo (Argentina, Uruguay), Micro Emprendedor Individual (Brasil)

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2015.

Servicios de intermediación laboral (17 programas en 11 países)

- **Facilitan el encuentro entre demanda y oferta de trabajo facilitando el contacto entre trabajadores y empleadores en virtud de los perfiles profesionales demandados y ofrecidos**
- **Brasil, programas *Acessuas Trabalho* y *Mais Empregos,* complementarios a *Bolsa Família***
  - Buscan insertar personas pobres y vulnerables en el mercado laboral a través del Sistema Nacional de Empleo (SINE) (Gregol de Farias, 2014)
- **Chile, Programa de Apoyo al Empleo del Sistema Chile Solidario**
  - Intermediación laboral a través de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) (Vargas, 2014)
- **Evaluaciones apuntan a la debilidad de los servicios de intermediación laboral para cumplir con sus su fin de colocación laboral en empleos de calidad**
  - En Chile, las OMIL tienen baja efectividad en colocaciones laborales y bajos niveles de satisfacción de los usuarios (Brandt, 2012)
  - En Brasil, baja calidad de la infraestructura y escasa efectividad del SINE: se requiere más tiempo de diálogo con las personas que viven en condiciones de pobreza para ofrecerles toda la información y orientaciones necesarias (Silva y otros, 2010)

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2015.

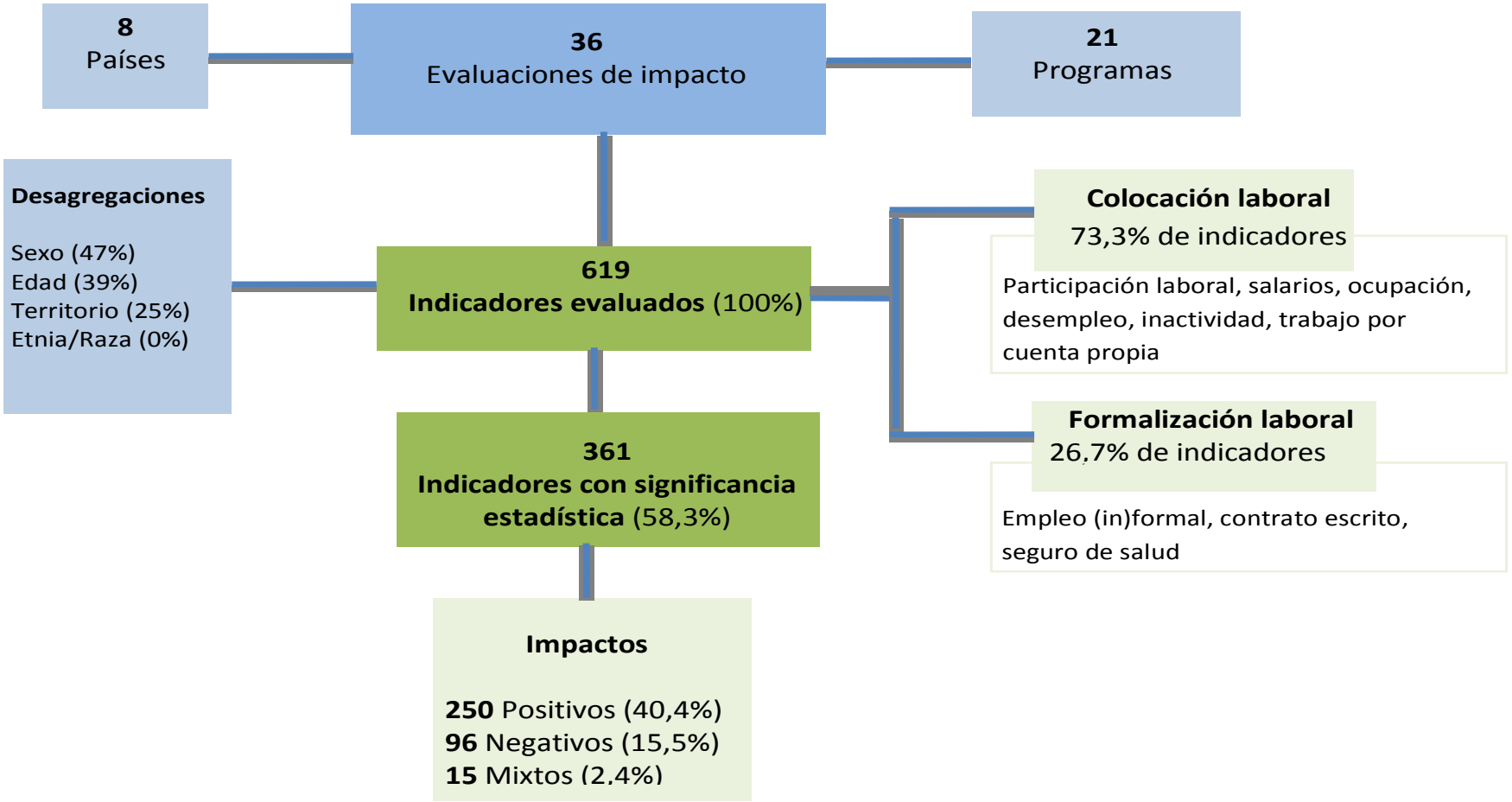
Generación directa e indirecta de empleo

- **Generación directa: expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos de emergencia o planes de desarrollo local** *(8 programas en 7 países)*
  - Estas acciones se han implementado con frecuencia para hacer frente a situaciones de crisis económicas
- **Generación indirecta: incentivos a las empresas privadas por la contratación de jóvenes y mujeres** *(10 programas en 7 países)*
  - Chile, Subsidio al Empleo Joven para jóvenes entre 18 y 26 años que reciben bajas remuneraciones y a sus empleadores para fomentar el trabajo formal dependiente
  - Según una evaluación de impacto, ha sido útil en sectores vulnerables, especialmente en períodos de recesión económica (Centro de Microdatos, 2012)
  - Chile, Bono al Trabajo de la Mujer, dirigido a trabajadoras, dependientes o independientes, entre 25 y 59 años que pertenezcan al 30% de hogares más pobres. Subsidio máximo de 30% del salario: 20% para la mujer y 10% para el empleador

Fuente: CEPAL, Panorama social de América Latina 2015.

Efectos de mejora de indicadores laborales para los que están en mayor riesgo de exclusión (jóvenes, mujeres, personas que viven en condiciones de pobreza extrema o con bajos niveles educativos)

EVALUACIONES DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y PRODUCTIVA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Se incluyen evaluaciones de programas activos y programas ya finalizados, en el período 1998-2014. Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y República Dominicana.

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

- **Ampliar la escala de los programas y articularlos entre si** (avanzando hacia una política integrada y más equilibrada entre demanda y oferta)
- **Articularlos con otros instrumentos de la política social y económica** y estrategias de cambio estructural que amplíen las posibilidades de generación de empleos de calidad y de trabajo decente
- **Superar desigualdades entrecruzadas** y promover la igualdad de género (fortaleciendo sistemas de cuidado): atención especial a las mujeres, los/as jóvenes, los pueblos indígenas, la población afrodescendiente y las personas con discapacidad

Hacia una *agenda regional de desarrollo social inclusivo* rumbo a 2030 *sin que nadie se quede atrás*

- **Erradicar la pobreza**, el hambre, la malnutrición
- **Cerrar las desigualdades entrecruzadas** (socioeconómicas, de género, étnico-raciales, territoriales, por edad)
- **Universalizar la salud y la educación**
- Lograr la **igualdad de género y la autonomía de las mujeres**
- Garantizar el **empleo productivo y de calidad y el trabajo decente**
- Construir **sistemas universales de protección social**
- Promover inversión publica **y ejecución del gasto social**
- Consolidar una **institucionalidad social** que permita articular políticas sociales y económicas para lograr la plena doble inclusión social y laboral
- ***Transitar de una cultura del privilegio a una cultura de la igualdad***

NACIONES UNIDAS
CEPAL

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Foro Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva

Panamá, 13 de noviembre de 2017