



3. Tercer pilar: políticas de inclusión sociolaboral

El tercer pilar aborda una de las articulaciones más necesarias para una apropiada estrategia de superación de la pobreza: la de las políticas sociales con el mercado laboral. En América Latina y el Caribe existe un prejuicio generalizado que señala que las personas en situación de pobreza no obtienen ingresos suficientes como consecuencia de su poca predisposición a trabajar. Sin embargo, basado en datos de encuestas de hogares se observa que la enorme mayoría de la población activa en situación de pobreza está económicamente activa; es decir, trabaja o busca un trabajo de manera activa (Abramo, 2015; Abramo, Cecchini y Morales, 2019). No obstante, son las condiciones en la que lo hacen lo que explica que las horas dedicadas al mercado de trabajo no sean suficientes como para obtener un ingreso que les permita superar el umbral de pobreza monetaria. En general, se desempeñan en puestos de trabajo informales, precarios, sin acceso a la protección social, con bajas remuneraciones y otros déficits de empleo decente (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Este apartado aborda de forma diferenciada tres tipos de políticas que pueden considerarse orientadas a la inclusión laboral y productiva. Para que estos esfuerzos sean exitosos, deben enmarcarse en el concepto de trabajo decente y complementarse con el fortalecimiento de los sistemas de cuidado.

a) Programas de apoyo a la oferta de trabajo

Una de las formas más recurrentes que asumen los programas de apoyo a la oferta de trabajo en la región es la **capacitación técnica y profesional**. El objetivo de este tipo de intervenciones es desarrollar habilidades generales o específicas de las personas destinatarias, a fin de que aumente su empleabilidad en función de lo que demandan los puestos de trabajo. Frecuentemente, los planes de estudio apuntan al desarrollo de competencias requeridas por sectores específicos que demanden mano de obra, y pueden combinarse con instancias de articulación con empresas vinculadas con dichos sectores. Los programas pueden tener un perfil más tradicional, orientado al aprendizaje de un oficio, o uno más vinculado con el desarrollo de habilidades aplicables a circunstancias concretas y adaptables al cambio, como la toma de decisiones, el trabajo en equipo o la planificación (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). La modalidad de gestión puede variar entre absolutamente pública –esto es, es el propio Estado el que gestiona la oferta de formación, a través de áreas específicas en las carteras laborales o con participación de otros ministerios, típicamente los de Educación y Desarrollo Social- o en articulación con el sector privado, los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Entre los programas relevados en América Latina y el Caribe por Abramo, Cecchini y Morales (2019), la duración de los cursos de capacitación varía entre 40 y 360 horas.

Este tipo de programas suele tener asociados ciertos componentes que buscan maximizar sus impactos. Uno de ellos es proponer una instancia de pasantía laboral, generalmente durante la última sección del curso, que permite que los titulares experimenten un acercamiento concreto al mundo del trabajo. Otro componente frecuente es una transferencia de ingreso mientras dure el programa, con el fin de incentivar la participación de los beneficiarios y reducir el costo de oportunidad de la inscripción y la cursada.

En términos de población objetivo, la mayoría de los programas de este tipo en América Latina y el Caribe (62%) se orientan a la población mayor a 15 años, mientras que el resto (38%) apunta específicamente a los jóvenes (población entre 16 y 29 años). Algunos programas tienen componentes específicos para poblaciones que enfrentan otro tipo de obstáculos para su inserción laboral, como las personas con discapacidad, personas pertenecientes a pueblos originarios y personas privadas de su libertad (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

La segunda forma más frecuente que asumen los programas de apoyo a la oferta laboral, además de la formación de competencias, es la de **nivelación de estudios y retención escolar**. La evidencia lo corrobora, en tanto el nivel educativo y el desarrollo de competencias para el trabajo son factores clave para la inserción de calidad en el mercado de trabajo. Incrementar los años de escolaridad efectiva no sólo es un predictor de una mayor probabilidad de obtener un trabajo remunerado, sino también de que las condiciones en las que este se desarrolle sean también mejores. A la vez, hay una correlación robusta entre años de formación y remuneración percibida (Rossel y Filgueira, 2015).

Del análisis de Abramo, Cecchini y Morales (2019), se desprende que el 22% de los programas relevados ofrece componentes específicos para que adolescentes y adultos permanezcan en el sistema educativo o se revinculen para completar, al menos, los niveles obligatorios. Esta forma de intervención cobra importancia a la luz de los datos vinculados con años de escolaridad de la población en situación de pobreza, y entre los que se destaca que apenas el 7% de las personas en pobreza extrema tiene 13 o más años de educación (CEPAL, 2016).

En general, los programas ofrecen incentivos económicos, sean sumas fijas mensuales, y/o sumas variables por pasar de nivel o completar un tramo. En algunas oportunidades, las transferencias se otorgan en la modalidad de becas o subsidios al transporte. En algunos casos, se hacen esfuerzos específicos para abordar poblaciones particularmente vulnerables: personas LGBT, afrodescendientes o pertenecientes a pueblos indígenas.

En cuanto a la población objetivo, el foco está típicamente puesto en adolescentes, jóvenes y adultos en edad activa, adquiriendo formatos diferenciales con relación a la participación laboral de uno y otro grupo. En algunos casos, al componente de la transferencia monetaria y al de rediseño del formato escolar se suma un acompañamiento o tutoría que facilita la remoción de obstáculos a su continuidad educativa (tales como la gestión de documentos de identidad).

La duración de las intervenciones juega un rol sustantivo en los impactos que puedan tener estas políticas. Talleres puntuales o acotados en el tiempo no parecen mostrar una incorporación de contenidos y habilidades necesarias para la inserción en puestos de trabajo, menos aún en situación de formalidad. También resulta importante que las propuestas pedagógicas estén orientadas a las demandas de los sectores demandantes

en clave local y territorial, a partir de un análisis del entramado productivo circundante del que se deriven los currículos y las propuestas de entrenamiento. La participación de los sindicatos y del sector privado en el diseño curricular es una buena estrategia para lograr esto, como también lo es la revisión periódica general y específica de los contenidos. Un ejemplo interesante es el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile (SENCE). Esta plataforma está encargada de nivelar los estudios y fortalecer las competencias de los trabajadores, sobre todo aquellos en situación de vulnerabilidad y con problemas de empleo. Con el fin de potenciar la pertinencia de los talleres y cursos ofrecidos, el SENCE está habilitado a realizar licitaciones para la compra de programas diseñados específicamente por las empresas para sus trabajadores, con algún grado de adaptación para la población más vulnerable. De esta forma, la oferta curricular se adapta a los requerimientos del sector privado y los beneficiarios pueden acceder a contenidos altamente vinculados con los requeridos en el mercado laboral²³.

b) Programas de apoyo a la demanda de trabajo

Estos buscan operar sobre el mercado de trabajo para facilitar la inserción de personas en situación de vulnerabilidad o con problemas de empleo. Siguiendo a Abramo, Cecchini y Morales (2019), se pueden encontrar tres modalidades de este tipo de intervenciones.

En primer lugar, están los programas de **apoyo al trabajo independiente**. Esta modalidad surgió ante la constatación de los déficits estructurales de los mercados de trabajo de la región para ofrecer empleos a la totalidad de la población activa, particularmente aquella en situación de vulnerabilidad o pobreza y con menor capital educativo. Su objetivo es el de incrementar los activos de la población destinataria, sea a través del apoyo financiero o de esquemas de microcréditos; en algunos casos, se transfieren activos productivos²⁴.

Uno de los principales desafíos que enfrentan las personas en situación de pobreza al iniciar un emprendimiento, sea por vocación o necesidad, es el financiamiento. Por ello, los programas suelen ofrecer capital semilla o microcréditos, que puede combinarse con requisitos de acceso que buscan fortalecer los emprendimientos. Entre los más usuales están la asociación cooperativa, participar en capacitaciones vinculadas con el emprendimiento y la presentación de una idea de negocio. Entre los programas de esta naturaleza que se relevaron, se encontró que el 79% incluye acciones de capacitación en temas de ahorro, finanzas, microemprendimiento, planificación económica y liderazgo (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). A la vez, algunos países avanzaron en incluir intervenciones vinculadas con la participación de las unidades productivas beneficiadas en cadenas de valor mayores, tanto en el sector privado como en calidad de proveedores del Estado. Estas incluyen reuniones de negocio, acuerdos interministeriales, ferias de exposición y generación de marcas propias certificadas por el órgano estatal competente.

En cuanto a la población objetivo, la mayoría de los programas se orientan a la población en edad de trabajar, pero con prioridad de aquellas personas que estén en situación de pobreza o vulneración laboral. Se constata la priorización de grupos vulnerables: poblaciones rurales, poblaciones indígenas o mujeres en situación de violencia de género. La evidencia señala que la línea de base previa de los potenciales titulares es un factor muy importante a considerar. La implementación de este tipo de políticas con población que no tiene interés o motivación en generar un emprendimiento no parece tener resultados orientados a la supervivencia de esos emprendimientos o a la mejora de indicadores laborales. En el caso de las personas que sí evidencien una aspiración emprendedora o cuentapropista, es fundamental que a la transferencia monetaria o de capital productivo se sumen componentes de entrenamiento en áreas vinculadas con la gestión de negocios, como también la facilitación de la incorporación de estos emprendimientos a cadenas de valor más amplias. Un ejemplo de esto último es el programa *Start Up Perú*, llevado adelante por el Programa Nacional para la Innovación y la Competitividad del Ministerio de la Producción del Perú. Este programa se dirige a emprendedores por vocación a través de un concurso de ideas, cuyos ganadores reciben un primer capital semilla para emprendimientos que, luego de la salida al mercado y actividades de tracción apoyadas por el mismo programa, recibe un segundo apoyo económico con el fin de potenciar su escalabilidad y su inserción en cadenas de valor más amplias²⁵.

²³ Para acceder a más información sobre el SENCE, sus cursos y su modalidad de funcionamiento, véase [en línea] <https://www2.sence.gob.cl/>.

²⁴ Se ha señalado que estos programas entran en tensión con la promoción del empleo decente, en la medida en que incluso cuando logran su objetivo (el de facilitar la puesta en marcha de un emprendimiento que permita la generación de ingresos a través del mercado), no siempre garantizan el acceso a la protección social y a la cobertura de salud.

²⁵ Más información de Start Up Perú [en línea] <https://www.start-up.pe/>.

Además de los programas de apoyo al trabajo independiente, otra forma que asumen los programas que operan sobre la demanda del mercado de trabajo es la de **generación directa de empleo**. Estos abordan los déficits de puestos de trabajo a través de la creación de planes de empleo público a nivel nacional, estadual, departamental o municipal. En general, los puestos de trabajo creados son de emergencia y están vinculados con tareas de infraestructura o servicios sociales que requieren mano de obra no calificada. Se busca morigerar los efectos de determinadas crisis económicas sobre los ingresos de los hogares más vulnerables; implementar obras de infraestructura o servicios sociales; y reducir los efectos nocivos que puede tener el apartamiento sostenido del mercado laboral sobre las personas en cuanto al desaliento en la búsqueda laboral y la pérdida de capital humano acumulado (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Frecuentemente, se combinan con ofertas de formación para el trabajo y nivelación de estudios. A la vez, se ofrece un salario (típicamente, igual o apenas superior al salario mínimo definido), lo que conduce a la autoselección de los participantes (Keifman y Maurizio, 2012). El principal desafío de estos programas se vincula con la permanencia de los resultados una vez concluido el programa. Una estrategia que puede resultar es complementar estos programas con horas de formación específicamente destinadas al desarrollo de competencias para el trabajo, mediante una propuesta pedagógica propedéutica y certificada. Esto puede servir para que, luego de concluido el empleo, los titulares puedan demostrar en futuras instancias de búsqueda laboral que tienen una experiencia laboral y formativa. En segundo lugar, continuar el acompañamiento personalizado de los titulares que esté orientado a desarrollar sus habilidades para la búsqueda de trabajo en sectores afines a la experiencia concluida.

Finalmente, la tercera forma que asumen las políticas de apoyo a la demanda es la de **programas de generación indirecta de empleo**. Estos son subsidios económicos públicos que se otorgan a las empresas privadas para que sumen a sus dotaciones a personas pertenecientes a poblaciones definidas como vulnerables (típicamente, jóvenes, personas con discapacidad o adultos mayores de 45 años). Estos subsidios, que suelen ser temporales y requieren que no haya una reducción complementaria de la planta de trabajadores previa, incentivan la contratación al disminuir los costos en los que incurre la empresa (Keifman y Maurizio, 2012). La lógica detrás de estos incentivos es que las transferencias a las empresas pueden compensar los déficits de productividad de los trabajadores vulnerables contratados, a la vez que facilitan el acceso al trabajo a personas con problemas de empleo; un argumento adicional es que, a través de la acumulación de experiencia profesional que experimenten los trabajadores durante, al menos, el período que dure el programa, se incrementa la productividad agregada e individual, y se potencian las probabilidades de contratación en futuras búsquedas laborales (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Existe una serie de innovaciones que pueden llevar a que estas experiencias sean conducentes a una incorporación más permanente en el mercado de trabajo, sea dentro de la empresa inicial o en otra. En primer lugar, hay que generar los mecanismos necesarios para evitar el efecto de sustitución de la mano de obra. Esto puede lograrse a través de la prohibición de participar a empresas que no se comprometan a no disminuir los planteles de trabajadores antes o durante la participación en el programa. A la vez, se pueden generar instancias de acompañamiento al trabajador incorporado para guiarlo en los desafíos que vaya identificando, y también entrevistas con los empleadores para diagnosticar las áreas de competencia que es necesario que el trabajador desarrolle en miras a recibir una oferta laboral por fuera del programa. Un ejemplo novedoso, a partir de la crisis generada por el COVID-19, es el Subsidio al Empleo que empezó a implementar Chile en 2020. Este es un subsidio para la recontractación de trabajadores cesanteados a causa de la contracción económica durante la pandemia, y también ofrece una línea para nuevas contrataciones. El programa establece algunas condiciones para evitar el reemplazo de trabajadores por parte de las empresas (como, por ejemplo, la revisión de la nómina anterior de empleados), a la vez que prioriza tanto a las empresas vulnerables como a las poblaciones con mayores problemas de empleo. El subsidio consiste en el financiamiento de hasta el 50% del sueldo bruto del nuevo trabajador, con un tope, durante un máximo de 6 meses²⁶.

c) Servicios de intermediación laboral

El tercer tipo de políticas públicas de inclusión laboral y productiva en los países de la región son los servicios de intermediación laboral. Su objetivo fundamental es eliminar las barreras de información entre los oferentes y los demandantes de trabajo, a través del encuentro entre quienes buscan trabajo y las empresas

²⁶ Más información sobre la Línea Regresa y la Línea Contrata de este programa de generación indirecta de empleo [en línea] <https://www.subsidioempleo.cl/empresas/index.html>.

privadas. Para ello, los servicios administran bases de datos donde se consignan, por un lado, los perfiles técnicos y profesionales de quienes acuden a la red y, por el otro, los puestos de trabajo vacantes y las competencias que las empresas requieren cubrir.

Entre las 72 políticas de inclusión laboral y productiva relevadas por Abramo, Cecchini y Morales (2019), los servicios de intermediación eran componentes de 21 de ellas (29% del total). Los programas suelen organizarse en oficinas o agencias de empleo públicas que, en primer lugar, reciben la información pertinente de la población que se dirige a ellas. A través de entrevistas pautadas, se busca definir el perfil técnico profesional en función de la trayectoria de vida de la persona y de su participación en instancias de formación. También se la asesora en cuestiones laborales básicas, como el diseño de un *curriculum vitae*, el desarrollo de habilidades para la comunicación en entrevistas y la búsqueda en bolsas de empleo y ferias laborales. A la vez, la entrevista permite categorizar a la persona en función de si pertenece a un grupo prioritario. Por otro lado, las oficinas o agencias de empleo también reciben las búsquedas laborales que realizan las empresas u organismos públicos y cruzan la información de las competencias requeridas con la base de usuarios a fin de aproximar pares. Por último, recomiendan a la persona usuaria que aplique al puesto de trabajo y, en algunos casos, hacen un seguimiento posterior tanto en caso de que sea efectivamente seleccionada como en caso de que no la evidencia indica que son las que menos efectos tienen (aunque también son las que resultan más económicas en relación con otras iniciativas).

Para fortalecer el rol y los impactos de los servicios de intermediación laboral, es necesario invertir más en las condiciones materiales en las que realizan sus labores, así como en la capacitación y remuneración de los agentes que llevan adelante las tareas. Es necesario dotar a las personas que allí se desempeñan de conocimientos para crear estrategias de abordaje específicamente diseñadas para guiar a las poblaciones vulnerables en su inserción y permanencia en el mercado de trabajo. A la vez, más allá del rol de intermediación, las oficinas o agencias de las redes de empleo tienen la oportunidad de convertirse en centros multiprestaciones, que funcionen a modo de “ventanilla única” para quienes acuden a ellas.

El caso del programa Primeros Pasos

Primeros Pasos (Argentina)

Descripción	Dimensión institucional
<p>El Primeros Pasos, un programa implementado en la provincia argentina de Córdoba en 2012 abordó esta situación mediante la implementación de subsidios a empresas para la contratación a tiempo parcial de jóvenes entre 16 y 25 años de edad. Además de la edad, el criterio de selección para la inscripción era no haber tenido una experiencia laboral formal antes. El programa duró 12 meses. Una evaluación de impacto encontró que, en el corto y mediano plazo (4 años y medio luego del tratamiento), los jóvenes incluidos mostraron una mayor probabilidad de estar empleados y una mayor probabilidad de estar en el mercado de trabajo formal. La evidencia sobre incrementos en los salarios no es conclusiva, como tampoco el desarrollo de habilidades específicas durante la experiencia de la pasantía. Esto conduce a las autoras a concluir que el programa fue exitoso en la medida en que logró certificar una primera experiencia laboral en el mercado de trabajo formal, lo que funcionó como señal para futuros empleadores respecto de las competencias con las que los titulares contaban, independientemente del desarrollo que estas tuvieron en la pasantía.</p>	<p>La dimensión institucional a destacar es la de financiamiento. Las políticas de subsidio al empleo son costosas y requieren de una inversión inicial relativamente alta en comparación de otras medidas, como las de intermediación laboral. Sin embargo, su funcionamiento puede tener rendimientos de mediano plazo que superan la inversión inicial. En este sentido, el Primeros Pasos es un ejemplo de cómo la voluntad política y las capacidades técnico-operativas del organismo implementador permitieron que la inversión inicial pueda ser recuperada a través de la inclusión posterior de los participantes en trabajos decentes en el mercado formal. Es preciso tener en cuenta, entonces, que la dimensión presupuestaria de los programas de superación de la pobreza debe contar con un análisis de los costos y los beneficios esperados, con el fin de poder llevar adelante inversiones que, aunque a priori parezcan costosas, terminan teniendo efectos positivos netos en cuanto a los ingresos del Estado.</p>

Fuente: Berniell y De la Mata (2017). “Prácticas laborales como mecanismo para mejorar la empleabilidad de los jóvenes: Lecciones para el caso argentino”. Disponible [en línea] <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1137>.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, 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.