

¿Cómo citar el artículo?

Castellanos Molina, K. (julio-diciembre, 2022). Reseña: Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe. *Revista Reflexiones y Saberes*, (17), 27-36

Reseña: Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe¹

Review: Social programs, overcoming poverty and labor inclusion. Lessons learned from Latin America and the Caribbean

Karen E. Castellanos Molina

Coordinadora del Centro de Estudios en Inclusión

Fundación Universitaria Católica del Norte

kecastellanos@ucn.edu.co

Resumen

En este artículo se presenta la reseña del libro: Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe, el cual fue escrito en el marco de las actividades del proyecto sobre educación y capacitación técnico-profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe, liderado por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y el Gobierno de Noruega. En esta reseña, se hace alusión a los cuatro capítulos del libro, en donde se abordan tres tipos de programas de protección social no contributiva, y se muestran unas conclusiones

¹ El presente artículo es una reseña de obra del libro: *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, de los autores: Laís Abramo, Simone Cecchini y Beatriz Morales (2019), publicación de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

en las que se exponen las orientaciones y retos que surgen para la región, con el fin de superar la pobreza y favorecer la inclusión laboral.

Palabras clave: Inclusión laboral; Pensiones sociales; Protección social; Transferencias condicionadas.

Abstract

This article presents the review of the book: Social programs, overcoming poverty and labor inclusion. Learning from Latin America and the Caribbean, which was written within the framework of the activities of the project on education and technical-professional training for greater equality in Latin America and the Caribbean, led by ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) and the Government of Norway. In this review, reference is made to the four chapters of the book, where three types of non-contributory social protection programs are addressed, and some conclusions are shown in which the orientations and challenges that arise for the region are exposed, with the aim of in order to overcome poverty and promote labor inclusion.

Keywords: Labor inclusion; Social pensions; Social protection; Conditional transfers.

Introducción.

En este artículo, se presenta la reseña del libro: *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, escrito por Laís Abramo, Simone Cecchini y Beatriz Morales, que hacen parte de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante CEPAL), el libro fue preparado como parte de las actividades del proyecto sobre educación y capacitación técnico-profesional para una mayor igualdad en América Latina y el Caribe.

En el texto, por medio de cuatro capítulos, se realizar un análisis sobre la experiencia de la región respecto a algunos programas sociales de protección social no contributiva que buscan hacer efectiva la inclusión social y laboral de las poblaciones que históricamente se han consideradas como vulnerables, entre las que se encuentran algunas como las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y afrodescendientes, y las personas pertenecientes a las poblaciones rurales.

Además, se hace alusión a que, América Latina y el Caribe es una región en la que se presentan muchas desigualdades, por lo que, otro de los objetivos del libro es proponer algunas opciones para el fortalecimiento y la puesta en marcha de políticas sociales para la reducción de dichas brechas y para vencer en gran parte la pobreza, para lo cual, se presentan los debates de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe.

De otro lado, se cuestiona la idea que se tiene respecto a que la pobreza es producto de la falta de esfuerzo propio para superar esta condición, debido a que este es un fenómeno dentro del cual coexisten muchas desigualdades, por lo cual, si bien las personas buscan salir de la pobreza, los aspectos estructurales como el trabajo informal o sin remuneración, la reproducen y no permiten que se pueda salir con facilidad de esta.

En el marco de este contexto, se presenta esta reseña, en donde se intenta mostrar los principales aspectos retomados en el libro, en lo que concierne principalmente a los programas, las evaluaciones de impacto, y los beneficios y retos que cada uno de estos modelos presenta para la región, con miras a garantizar políticas y prácticas que estén enmarcadas dentro de un enfoque de derechos.

Desarrollo de la obra

En este apartado se retoman algunos de los postulados que se plantean a través de los cuatro capítulos que incluye el libro, los cuales son: Capítulo I: Hacia un círculo virtuoso de protección social e inclusión, Capítulo II: Programas de transferencias condicionadas e inclusión laboral, Capítulo III: Programas de inclusión laboral y productiva, y Capítulo IV: Pensiones sociales e inclusión laboral, en donde se analizan algunos programas sociales de la región de América Latina y el Caribe, que buscan favorecer la inclusión laboral y productiva.

Capítulo I: Hacia un círculo virtuoso de protección social e inclusión

En este capítulo, se muestra un panorama dentro de cual se encuentra que, los programas de protección social están dirigidos principalmente a quienes viven en situación de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad, por lo cual, “representan un elemento fundamental de las estrategias y políticas de superación de la pobreza” (Abramo et al., 2019, p.17) en donde se presenta, a su vez, “el doble desafío de inclusión social y laboral que es necesario enfrentar para reducir las desigualdades en la región.” (Abramo et al., 2019, p.18)

Para realizar un abordaje respecto al tema, se retoman algunas secciones en el capítulo, algunos de los aspectos clave de estas, se presentan a continuación:

Inclusión social y laboral: el doble desafío de las políticas de superación de la pobreza

Se muestra un panorama general, según el cual, “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.” (Abramo et al., 2019, p.20)

Para el caso de Colombia, autores como Angulo y Gómez (2014), citados por Abramo et al., (2019), indicaron que, para que en este país se pueda alcanzar tanto la inclusión social como laboral, se hace indispensable que haya ajustes en el diseño de los programas, así como en las condiciones de entrada y de salida a estos, y la articulación con el mercado laboral.

El trabajo decente como respuesta a los desafíos de pobreza y exclusión

Se reconoce que, en el mercado de trabajo, “se producen y exacerban desigualdades no solo relacionadas con el ingreso” (Abramo et al., 2019, p.24), sino que están relacionadas con otros aspectos como “las asimetrías de género, raza, etnia y área de residencia” (CEPAL, 2014 y 2016, citado en Abramo et al., 2019, p.24). Este postulado, junto con lo planteado en el octavo Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), permite concluir que, no todos los tipos de trabajo remunerados posibilitan la superación de la pobreza, por lo cual, para el planteamiento y puesta en marcha de políticas públicas para la inclusión, se deben tener en consideración aspectos como ser mujer, ser joven, pertenecer a una etnia, vivir en un lugar determinado del territorio, entre otras.

Percepciones en torno a la pobreza, sus causas y soluciones

Como se ha mencionado, la disminución de la pobreza se relaciona no solo con los ingresos, sino también con elementos como “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” (Abramo et al., 2019, p. 32).

Entre lo que dicen los pobres sobre las definiciones, causas y soluciones a la pobreza, el estudio “La voz de los pobres” (Narayan y otros, 2000 y 2002, citados en Abramo et al., 2019, p. 36) informa sobre algunas variables que inciden en el fenómeno de la pobreza, entre las que se hallan la carencia de una alimentación, vestido y vivienda en términos apropiados, así como la necesidad del asistencialismo debido a las pocas oportunidades que hay para trabajar en condiciones dignas de trabajo.

Protección social: del círculo vicioso al círculo virtuoso

En esta sección, se revelan algunos estudios en los que se muestra que 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, citado en Abramo et al., 2019, p. 41); por lo cual, se sugiere que, “en vez de proporcionar incentivos de protección social, se deberían crear articulaciones entre la protección social no contributiva, el empleo y el trabajo decente” (CEPAL, 2012a; CEPAL/OIT, 2014, citado en Abramo et al., 2019, p. 41), para que sea posible que las personas puedan poner al servicio de la sociedad sus habilidades y capacidades, al mismo tiempo que se potencia la inclusión.

Fortalecer las políticas y los programas sociales

Para que sea posible que haya sinergias que faciliten las ventajas de la protección social no contributiva, se propone que, es necesario que existan estrategias holísticas que permitan la superación de la pobreza y la protección social a través de las diferentes etapas del ciclo vital, para lo cual, se requiere que las estrategias de superación de la pobreza cuenten con bases sólidas, como la seguridad de algunos ingresos, el acceso a derechos básicos como la salud y la educación, y las posibilidades de empleo.

Capítulo II: Programas de transferencias condicionadas e inclusión laboral

En este capítulo, se presentan los programas de transferencias condicionadas, de los que expone que, apuntan a dos objetivos de manera paralela:

1) 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 2) reducir la pobreza a largo plazo, mediante el fortalecimiento de las capacidades humanas de niños, adolescentes y jóvenes, impulsado por las condicionalidades.

(Abramo et al., 2019, p. 51)

En América Latina y el Caribe, se reportan distintos programas de este tipo, entre los cuales se halla gran variedad para suplir a las necesidades de la población, debido a la diversidad de programas que se reportan, Cecchini y Martínez (2011) “proponen una clasificación de los programas de transferencias condicionadas en tres tipos: programas de transferencias de ingreso con condicionalidad blanda, programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte y los sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades.” (Cecchini y Martínez, 2011, citados en Abramo et al., 2019, p. 52)

En lo que respecta a los resultados de estos programas en relación directa con la inclusión laboral, se mencionan algunos efectos positivos en algunos países de América Latina, entre los que se menciona, por ejemplo, que, estos programas permiten disminuir las brechas que existen durante los primeros años de vida de niños y niñas, lo que lleva a mitigar asuntos como el trabajo infantil, de otro lado, se hallan efectos positivos que son reportados para las mujeres, las cuales, con relación al trabajo, generalmente se encuentran en una situación de doble vulnerabilidad.

Debido a estos beneficios, se hace un llamado para hacer seguimiento al estado de pobreza de las familias que participan de los programas, para evaluar las necesidades que se van presentando y para actuar en consecuencia, sin recurrir a excluirlos de los programas cuando alguna de las personas de estos hogares consiga un empleo, porque como se ha expuesto, esto no lleva directamente a que todas sus necesidades sean cubiertas.

Capítulo III: Programas de inclusión laboral y productiva

A lo largo de este capítulo, se exponen los aspectos estructurales de los programas de inclusión laboral y productiva, los cuales, “responden de manera explícita al objetivo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de que nadie se quede atrás” (Abramo et al., 2019, p. 136), y se orientan principalmente a jóvenes y adultos en edad de trabajar, “que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza” (Abramo et al., 2019, p. 18).

“Las acciones de estos programas se pueden clasificar según la tipología, 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” (Abramo et al., 2019, p.137); algunas consideraciones en relación con estas tipologías son:

- *Programas de mejoramiento a la oferta de trabajo:* En esta línea, se oferta la capacitación y formación técnica y profesional, entre los que se beneficia principalmente población joven de 16 a 29 años.
- *Programas de apoyo a la demanda de trabajo:* Se encuentran 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.” (Abramo et al., 2019, p. 153).

Se encuentran, por otro lado, otros tipos de programas, entre los que se resaltan el de la generación directa de empleo, que 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” (Abramo et al., 2019, p. 161), aparecen también los de generación indirecta de empleo, que “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, citados en Abramo et al., 2019, p. 163).

En común acuerdo con estos programas, se mencionan algunas estrategias para apoyar en la búsqueda de empleo, entre las que están la intermediación laboral y los procesos de inclusión laboral para jóvenes, que buscan que haya mayores oportunidades de acceso pese a que la experiencia laboral sea escasa.

En relación con lo expuesto en este capítulo, vale la pena profundizar en lo que está relacionado con la inclusión laboral de las personas con discapacidad, una población que históricamente ha sido excluida y que cuenta con pocas posibilidades de empleo que les permitan realizar una transición exitosa a la vida adulta, así como aportar ingresos dentro de su grupo familiar; al respecto, se halla que, en los países de América Latina y el Caribe, existen políticas que sustentan y promueven el acceso al empleo, en el marco de un goce efectivo de derechos, sin embargo, en la práctica, se continúan reproduciendo las desigualdades en torno al tema, por lo cual, para responder a esto, se están implementando algunas medidas como:

Capacitación y formación ocupacional, empleo independiente y creación de empresas, cuotas de reserva de puestos de trabajo en las empresas públicas y privadas, cláusulas sociales en la contratación pública, servicios públicos de empleo y orientación laboral, incentivos a las empresas privadas, empleo selectivo y programas de mantenimiento del empleo, empleo con apoyo y empleo protegido o talleres laborales protegidos. (Organización Iberoamericana de Seguridad Social [OISS], 2014, citada en Abramo et al., 2019, p. 173).

Respecto a estos programas, dentro de este capítulo, se muestran algunos resultados de las evaluaciones de impacto que se han llevado a cabo con relación a los programas de inclusión laboral, que permiten concluir aspectos importantes con respecto a su aplicación, entre los que cabe destacar que, estos programas sociales se convierten en una herramienta fundamental que permite disminuir las brechas sociales que se han presentado en la región con respecto a la consecución de empleos dignos para las poblaciones vulnerables y que tienen menores posibilidades de acceso.

Capítulo IV: Pensiones sociales e inclusión laboral

En este capítulo, se realiza un recorrido alrededor de los programas de las pensiones sociales, las cuales son definidas como “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” (Abramo et al., 2019, p. 245).

Dentro de la trayectoria de estos programas en la región, se hace un análisis del crecimiento de estos en los últimos años, encontrándose que, se ha duplicado su número, generando un impacto económico significativo que puede explicarse por “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 et al., 2019, p. 246), algo que lleva a que las prestaciones para personas en condición de vejez, discapacidad, que están en áreas rurales o que pertenecen a pueblos indígenas, incrementen el bienestar general respecto a sus condiciones de vida, ya que, 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.” (Abramo et al., 2019, p. 253)

Finalmente, en este capítulo, se examinan una serie de evaluaciones de impacto en los países de la región, algunos de los resultados, que están en común acuerdo con lo planteado en las líneas anteriores, permiten visibilizar que, en asuntos como la oferta e inserción laboral de las personas mayores y en edad de trabajar, traen consigo unas consecuencias, entre las que si bien, se encuentra que, las pensiones sociales pueden ocasionar una reducción en la oferta de trabajo para las personas, hay otros efectos positivos como la disminución del trabajo infantil y el hecho de que el bienestar producido por el otorgamiento de este beneficio, puede extenderse a diferentes personas del grupo familiar, lo que podríamos decir que, lleva a que haya un aumento en la calidad de vida, si se analiza desde un enfoque multidimensional y en el marco de un modelo ecológico y sistémico.

Conclusiones

De acuerdo con lo presentado en el libro, se puede decir que se cumplió con el objetivo planteado en relación con el análisis de los programas sociales, los beneficios y retos para la región de América Latina y el Caribe. En cada uno de los capítulos se abordaron temáticas diferentes con sus respectivas evaluaciones de impacto, por lo cual, se presentan algunas conclusiones que se extraen de lo trabajado, y que se dividen por capítulos.

En relación con los capítulos 1 y 2, a partir de lo expuesto con relación con la revisión de los programas de transferencias condicionadas, se pueden formular algunas reflexiones que permiten

retomar varios puntos, entre ellos, el tener en cuenta que para aportar a la reducción de la pobreza, que es un asunto estructural y en el que están implicados múltiples factores, es necesario que los países de la región tengan políticas sólidas y claras que estén enfocadas en la generación de empleo para las poblaciones más vulnerables, y al mejoramiento de su calidad de vida, teniendo en cuenta que la calidad de vida depende no solo de los ingresos, sino de otros factores como el desarrollo personal, el bienestar físico y emocional, las oportunidades y los apoyos de los que se disponga en los diferentes contextos.

De la mano con esto, surge entonces la necesidad de continuar aplicando evaluaciones de impacto de este tipo de programas sociales, las cuales permiten realizar estudios sobre las condiciones, necesidades y retos que se presentan en cuanto a la inclusión laboral y a otros asuntos como el acceso a derechos básicos como la salud y la educación para toda la población, y a la reducción y erradicación del trabajo infantil.

En lo que concierne al capítulo 3, se puede concluir, entre otros aspectos, que los programas de inclusión laboral y productiva, se convierten en bases fundamentales para las agendas nacionales e internacionales en cuanto al objetivo de reducción de la pobreza, en la medida que entre sus programas y líneas de actuación, tienen en consideración asuntos como la capacitación, el desarrollo de habilidades y el solvento de la carencia de ingresos a corto plazo, las cuales se convierten en estrategias indispensables para la generación de oportunidades para todos y todas, independiente de condiciones como la edad, el sexo, tener una discapacidad o pertenecer a un grupo étnico, lo que lleva a plantear un diseño universal que permita responder a las necesidades reales de toda la población.

Ahora bien, de acuerdo con lo presentado en el capítulo 4, en relación con las pensiones sociales, se encuentra que, es indispensable continuar analizando la relación entre las pensiones sociales y la inclusión laboral, en el sentido de encontrar las posibles articulaciones al respecto, en la medida que, en el marco de un modelo de autonomía personal desde que el que se busca el goce efectivo de derechos, si bien el objetivo principal de estos programas está dirigido a brindar un piso básico de ingresos para poblaciones en condición de vejez o discapacidad, junto con los programas de transferencias, debería ser un factor clave para potencializar las capacidades y brindar oportunidades que lleven a que haya mayores oportunidades para el desarrollo personal.

Finalmente, de lo expuesto a lo largo del libro, se puede deducir que, uno de los principales desafíos de estos programas sociales, es abrirlos y adaptarlos según las necesidades de las poblaciones beneficiarias, tanto en el diseño como en la implementación; además, se requieren acciones concretas de monitoreo, evaluación y estrategias de salida, para proporcionar que los objetivos, bajo los cuales se

plantean cada uno de los programas, se puedan cumplir en términos de equidad e inclusión a todos sus niveles y en las diferentes etapas del ciclo vital.

Referencias

Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44602/1/S1900005_es.pdf