

Mayo de 2014
Número 10

CEPAL / OIT

Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe

Los programas de transferencias
condicionadas y el mercado laboral



CEPAL



Mayo de 2014
Número 10

CEPAL / OIT

Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe

Los programas de transferencias
condicionadas y el mercado laboral



NACIONES UNIDAS

CEPAL



El informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* es una publicación semestral elaborada conjuntamente por la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina para el Cono Sur de América Latina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dirigidas por Jürgen Weller, Oficial a Cargo, y Guillermo Miranda, Director Regional Adjunto para la Coordinación de Políticas y Programas, respectivamente.

La elaboración de la presente edición fue coordinada por Gerhard Reinecke, Especialista Principal en Políticas de Empleo de la OIT, y Jürgen Weller.

La primera parte de este informe fue preparada por Andrés Marinakis, Especialista en Políticas de Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales de la OIT, y Gerhard Reinecke. La segunda parte fue redactada por Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales, con la colaboración de Milena Lavigne, consultora, ambos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y su elaboración fue apoyada por el programa EUROsociAL II. En la preparación de la información estadística se contó con la colaboración del Sistema de Información y Análisis Laboral para América Latina y el Caribe, bajo la coordinación de Bolívar Pino. Fabio Bertranou y Helmut Schwarzer aportaron valiosos comentarios a la redacción del documento.

Índice

Prólogo	5
I. El desempeño de los mercados laborales de América Latina y el Caribe en 2013	7
A. Introducción	7
B. La paradoja en la coyuntura: leve baja en el desempleo pese a la disminución de la tasa de ocupación	7
C. Tendencia positiva para las mujeres pero negativa para los jóvenes	8
D. El empleo asalariado pierde dinamismo	10
E. El empleo registrado sigue creciendo más que el empleo total, a pesar de que el ritmo es muy inferior al de años anteriores	10
F. Variado desempeño del empleo por ramas de actividad económica.....	11
G. Salarios	11
II. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral	13
A. Introducción	13
B. Los retos para la inclusión laboral	14
C. Programas de inclusión laboral y generación de ingresos para los destinatarios de los PTC.....	15
D. ¿Desincentivos a la inclusión laboral?	18
E. ¿Desincentivos a la formalización?.....	20
F. Conclusiones y recomendaciones de política	21
Bibliografía.....	23
Anexo A.1 Indicadores de coyuntura.....	27
Anexo A.2 Servicios de inclusión laboral y generación de ingresos asociados a los programas de transferencias condicionadas.....	31

Prólogo

La evolución de los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe muestra en 2013 una pérdida de dinamismo frente a las mejoras continuas que caracterizaron el último decenio y se reflejaron, entre otros indicadores, en un marcado aumento de la tasa de ocupación urbana, que se incrementó del 53,5% en 2004 al 56,6% en 2012 y en una baja de la tasa de desempleo urbano, que en el mismo período pasó de un 10,3% a un 6,4%. En 2013, la debilidad del crecimiento económico (que alcanzó un moderado 2,5%) se tradujo en una desaceleración de la demanda laboral, y el empleo asalariado creció a tasas más bajas que en los años anteriores (con la excepción de 2009, a causa de la crisis económica y financiera internacional). Ello se expresó en una leve caída de la tasa de ocupación. Las políticas de formalización empresarial y laboral contribuyeron a que el empleo formal continuara creciendo más que el empleo total. Sin embargo, también se está desacelerando de manera generalizada la creación de este empleo de mejor calidad.

El debilitamiento de la generación de empleo asalariado y formal no desencadenó una masiva informalización, como se observó en situaciones similares en el pasado. Esto fue posible gracias a la considerable creación de empleo del último decenio, que redundó en la mejora de los ingresos y la reducción de la pobreza.

Pese a todo, en 2013 volvió a bajar la tasa de desempleo urbano, que pasó de un 6,4% en 2012 a un 6,2%, alcanzando mínimos históricos. Dicha baja obedeció principalmente al cambio de la tendencia al alza gradual de la tasa de participación laboral, por la incorporación cada vez más generalizada de las mujeres a los mercados laborales. Esta tasa disminuyó a nivel urbano del 60,5% al 60,3%, lo que compensó la caída de la tasa de ocupación de forma que esta no se tradujera en un incremento de la tasa de desempleo abierto.

Es importante hacer notar que la baja de la tasa de participación regional no se debió a una menor inserción laboral de las mujeres. En efecto, en 2013 se redujeron levemente las brechas entre hombres y mujeres en términos de participación, ocupación y desempleo. Sin embargo, la permanencia y la magnitud de estas brechas, entre otras, llaman a emprender esfuerzos adicionales para avanzar hacia la igualdad laboral de género.

El grupo que sufrió el mayor deterioro de las variables de inserción laboral fueron los jóvenes. La disminución de la tasa de participación laboral de los jóvenes no es necesariamente negativa, pues se trata de una tendencia que ha caracterizado a la región durante los últimos años, empujada principalmente por mayores tasas de cobertura de la educación secundaria y terciaria. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido entre los adultos, la tasa de desempleo de los jóvenes aumentó, como consecuencia de una marcada caída de la tasa de ocupación, que fue superior a la baja de su participación laboral. Esto confirma que los jóvenes son el primer grupo que se ve afectado por un enfriamiento de las dinámicas laborales, ya que antes de despedir personal las empresas suelen reducir la contratación de trabajadores adicionales, lo que afecta sobre todo a los jóvenes que buscan un empleo.

Al mismo tiempo, los salarios reales continuaron creciendo en América Latina y el Caribe, pero también a tasas más bajas que en los años anteriores. Con tasas positivas pero declinantes tanto de generación de empleo como de aumento de los salarios reales, la masa salarial continuó apoyando el consumo de los hogares. De esta manera, el aporte del mercado laboral a la dinámica del crecimiento económico, a través de la expansión de la demanda interna, siguió siendo positivo pero tuvo un impacto decreciente, reflejando el desempeño laboral en general.

Además de la creación de empleo que se ha observado en el último decenio, el fortalecimiento de la protección social y la implementación de novedosos programas sociales han sido factores relevantes para la reducción de la pobreza. Entre estos destacan

los programas de transferencias condicionadas (o con corresponsabilidad) que se han creado en un gran número de países y benefician a un 21% de la población regional. En la segunda parte de este informe, se resumen las principales características de estos instrumentos y se analiza su impacto en los mercados laborales, así como los retos que enfrentan este tipo de políticas.

Se pone énfasis en que las transferencias monetarias otorgadas mediante estos programas —por lo reducido de los montos— no suelen incidir en una menor inserción laboral de los adultos en edad de trabajar, pero sí —tal como es su intención— de los niños. La inserción laboral, tanto de los adultos como de los jóvenes una vez que han terminado su educación, enfrenta la escasez de empleos productivos que suele ser especialmente grave en zonas con elevados índices de pobreza. Enfrenta, asimismo, la debilidad de las medidas públicas de apoyo al cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad, que incide en forma negativa en la participación laboral de las mujeres que viven en condición de pobreza. Por lo tanto, los programas de transferencias deben coordinarse estrechamente con sistemas integrales de protección social y con políticas activas del mercado de trabajo que, entre otros objetivos, fomenten la demanda laboral. Además, el diseño de estos programas debe enmarcarse en la idea de un tránsito de sus destinatarios por distintas etapas que constituyen un continuo de intervenciones adecuadas a distintas necesidades y ejercicio de derechos, de manera que “graduarse” de los programas no implique pérdidas de derechos que podrían desestimular la formalidad laboral.

El escenario económico de 2014 nuevamente es poco auspicioso para la evolución del mercado laboral en la región, ya que la CEPAL pronostica un crecimiento económico del 2,7%. En vista de este modesto crecimiento económico y de las tendencias recientes en el mercado laboral, es de esperar que en 2014 la tasa de desempleo regional se mantenga relativamente estable con respecto al nivel de 2013. Sin embargo, si se retoma la tendencia de largo plazo de crecimiento de la tasa de participación, el desempleo podría aumentar moderadamente.

De esta manera, a pesar de los niveles relativamente bajos del desempleo, la situación en los mercados laborales plantea grandes desafíos para las políticas del mercado de trabajo, de modo que los países avancen en términos de generación de empleo de calidad y, en particular, se fomente la inserción laboral productiva de los jóvenes. Asimismo, si a pesar de estos esfuerzos en algunos casos la falta de dinamismo incide en un aumento del desempleo, será importante que los países cuenten con seguros de desempleo y otras medidas de protección fortalecidos para enfrentar la situación.

Elizabeth Tinoco

Subdirectora General

Directora Regional

Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Alicia Bárcena

Secretaría General Adjunta de las Naciones Unidas

Secretaría Ejecutiva

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

I. El desempeño de los mercados laborales de América Latina y el Caribe en 2013

A. Introducción

En 2013 el crecimiento económico de América Latina y el Caribe sufrió una ligera desaceleración respecto de 2012 (2,5% y 3,1% respectivamente). Esta tendencia estuvo marcada por la débil recuperación económica mundial. Sin embargo, hacia finales de 2013 se consolidaron perspectivas de mayor crecimiento en los Estados Unidos, junto con una incipiente recuperación en la zona del euro. Por su parte, durante la segunda mitad de 2013 China también contribuyó a esta tendencia a través de un aumento en la inversión. De tal forma, en 2013 el crecimiento económico mundial fue del 2,1% y se proyecta que en 2014 se sitúe alrededor del 3% mientras que en América Latina y el Caribe se espera que sea del 2,7% (CEPAL, 2014).

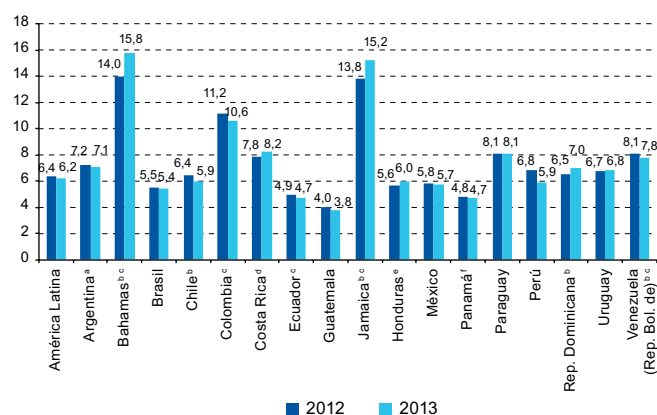
Si bien la aceleración del crecimiento de los Estados Unidos es una noticia positiva para la economía mundial, también constituye una señal del fin del ciclo de baja de tasas y la perspectiva de condiciones financieras más restrictivas. Ese panorama ya ha tenido sus primeras repercusiones en la región, dando lugar a salidas de capitales y a la desvalorización de algunas monedas nacionales. Asimismo, los cambios en los mercados financieros que generaron expectativas de aumento de las tasas de interés y la perspectiva de que China modere el ritmo de crecimiento en la inversión han provocado un debilitamiento del precio de diversos productos básicos exportados por América Latina.

B. La paradoja en la coyuntura: leve baja en el desempleo pese a la disminución de la tasa de ocupación

A pesar de la baja en la dinámica económica, la tasa de desempleo siguió disminuyendo durante 2012 y 2013, llegando a su nivel más bajo en décadas. A primera vista, los mercados de trabajo de la región están en mejores condiciones que en cualquier otro momento de las últimas décadas. Un análisis más detallado hace ver matices más preocupantes que apuntan a dudas sobre la sostenibilidad de este positivo desempeño en el futuro cercano, así como a la capacidad del mercado laboral de cerrar las brechas respecto a los colectivos que enfrentan mayores dificultades para su inserción laboral, como los jóvenes.

La estimación de la tasa de desempleo urbano en América Latina y el Caribe para 2013 es del 6,2%, porcentaje inferior al registrado en 2012 (6,4%). En la mayoría de los países con información disponible se observa una leve baja de la tasa de desempleo, pero en las Bahamas, Costa Rica, Honduras, Jamaica, la República Dominicana y el Uruguay se observan leves aumentos. Llama la atención, además, que esta nueva disminución de la tasa de desempleo no se debe a que un mayor porcentaje de la población en edad de trabajar esté con empleo, sino a que un mayor porcentaje está inactivo, es decir queda fuera del mercado laboral y no busca trabajo. En efecto, la tasa de participación urbana —es decir, el porcentaje de la población urbana en edad de trabajar que trabaja o busca trabajo activamente— bajó del 60,5% en 2012 al 60,3% en 2013. En ese mismo período, la tasa de ocupación urbana se redujo del 56,6% al 56,5%, a diferencia del año anterior cuando todavía hubo un leve aumento.

Gráfico 1.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (17 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO URBANO POR PAÍS, 2012 Y 2013^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

^a Corresponde a 31 aglomerados urbanos.

^b Se considera el total nacional.

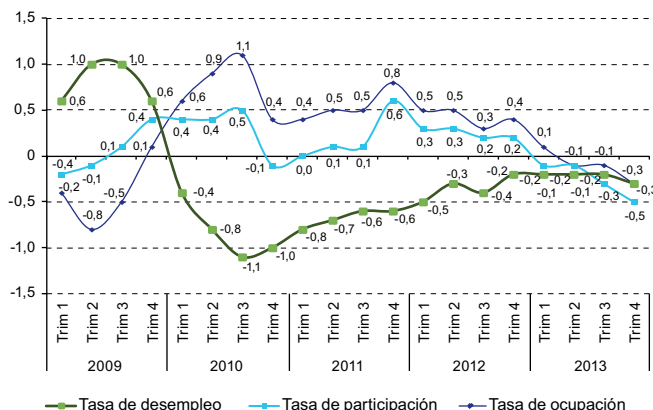
^c Incluye el desempleo oculto.

^d Datos correspondientes a julio.

^e Datos correspondientes a mayo.

^f Datos correspondientes a agosto.

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (10 PAÍSES^a): VARIACIÓN INTERANUAL DE LAS TASAS DE DESEMPEÑO, OCUPACIÓN Y PARTICIPACIÓN RESPECTO A IGUAL TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR, 2009-2013
 (En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Según se observa en el gráfico I.2, esta tendencia a la baja del desempleo parece acelerarse. Tomando aquellos países con datos trimestrales disponibles para todo 2013 (10 países), se observa que la reducción de la tasa de desempleo en comparación interanual se acelera en el último trimestre con una disminución de 0,3 puntos porcentuales entre el cuarto trimestre de 2012 y el mismo período de 2013, que es también el trimestre de mayor baja en la tasa de participación (0,5 puntos porcentuales) y en la tasa de ocupación (0,2 puntos porcentuales). Si bien estos movimientos por el momento son de escasa magnitud, podrían indicar el inicio de una tendencia donde la creación de empleo ya no alcanza a incorporar los nuevos entrantes al mercado laboral y, por lo tanto, podrían revertirse los avances de los últimos años.

C. Tendencia positiva para las mujeres pero negativa para los jóvenes

Además de conocer el desarrollo global de los mercados laborales de la región, también es relevante el análisis de las brechas entre hombres y mujeres así como entre adultos y jóvenes.

Al respecto, se observa que durante 2013 el desempeño de las mujeres ha sido levemente más favorable que el de los hombres. Así, tomando los 15 países con información disponible, se observa que la baja en la tasa de desempleo de las mujeres fue de 0,3 puntos porcentuales, mayor que la disminución en el caso de los hombres que fue solo de 0,1 puntos porcentuales. A pesar de ello, la tasa de desempleo de las mujeres (7,4%) sigue siendo superior a la de los hombres (5,4%). Con excepción de México, donde las tasas son idénticas, esta brecha se observa en mayor o menor medida en todos los países, siendo mayor en Jamaica y la República Dominicana, donde la tasa de desempleo femenino casi duplica la tasa del masculino. Es importante destacar también que en el caso de las mujeres la reducción de la

tasa de desempleo no se basa en una menor participación, que se mantiene constante en el 50,0%, sino en un leve aumento de la tasa de ocupación, que pasó del 46,2% en 2012 al 46,3% en 2013.

Al comparar el desempeño de los jóvenes (de 15 a 24 años) con el de los adultos (25 años y más) en los 12 países con información disponible, se observa que la brecha volvió a crecer. Mientras que la tasa de desempleo de los adultos bajó del 4,6% al 4,5% entre 2012 y 2013, la de los jóvenes aumentó del 14,0% al 14,3%, con lo cual la proporción entre ambas tasas aumentó de 3,0 a 3,2 veces. El aumento de la tasa de desempleo juvenil se observa en 6 de los 12 países, mientras que en Chile, Colombia, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de) se observa una leve disminución y en México y Panamá se mantiene constante. El desempleo juvenil aumentó pese a la disminución de la tasa de participación de los jóvenes, del 49,3% al 48,3%, dado que la tasa de ocupación bajó del 42,4% al 41,5%.

Cuadro I.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): TASAS URBANAS DE DESEMPLEO, PARTICIPACIÓN Y OCUPACIÓN POR SEXO, 2012 Y 2013
 (En porcentajes)

Países	Tasa de desempleo				Tasa de participación				Tasa de ocupación			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
América Latina	5,5	5,4	7,7	7,4	71,4	71,1	50,0	50,0	67,4	67,2	46,2	46,3
Argentina ^a	6,1	6,1	8,8	8,5	72,2	72,0	47,6	47,1	67,9	67,6	43,4	43,1
Brasil ^b	4,4	4,4	6,8	6,5	66,6	66,2	49,3	49,3	63,7	63,3	46,0	46,1
Chile ^c	5,4	5,3	7,9	6,9	71,9	71,8	47,6	47,7	68,0	68,0	43,8	44,4
Colombia ^{d,e}	9,4	8,9	13,2	12,5	75,9	75,3	60,3	60,4	68,8	68,7	52,3	52,8
Costa Rica ^f	6,5	6,9	9,6	10,0	75,8	75,4	50,3	49,5	70,9	70,2	45,4	44,6
Ecuador ^f	4,5	3,8	5,5	5,5	67,8	66,7	44,9	43,8	64,7	63,9	42,4	41,4
Jamaica ^{e,f}	10,5	11,2	18,1	20,1	69,1	70,0	54,9	56,2	61,8	62,1	45,0	45,0
Honduras ^g	5,3	5,7	6,1	6,3	62,4	66,1	41,7	44,7	59,4	62,3	39,3	41,9
México ^h	5,9	5,7	5,8	5,8	76,1	75,6	47,5	47,3	71,6	71,3	44,7	44,5
Panamá ⁱ	4,2	3,9	5,5	5,7	77,9	77,6	51,1	51,9	74,6	74,5	48,3	49,0
Paraguay	6,7	6,5	9,9	9,9	72,1	73,0	54,3	57,7	67,3	68,2	49,0	52,0
Perú ^j	5,4	4,9	8,5	7,2	78,2	77,9	60,7	60,6	74,0	74,0	55,5	56,2
República Dominicana ^c	4,9	5,0	9,1	10,4	64,7	64,5	38,5	38,2	61,5	61,3	35,0	34,2
Uruguay	5,3	5,5	8,1	8,3	72,9	72,7	56,2	55,8	69,1	68,7	51,6	51,1
Venezuela (República Bolivariana de) ^c	7,4	7,1	9,0	8,8	77,8	78,1	50,1	50,6	72,1	72,6	45,6	46,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

^a Corresponde a 31 aglomerados urbanos.

^b Seis regiones metropolitanas.

^c Nacional.

^d Corresponde a 13 áreas metropolitanas.

^e Incluye desempleo oculto.

^f Datos correspondientes a julio.

^g Datos correspondientes a mayo.

^h Incluye 32 áreas urbanas.

ⁱ Datos correspondientes a agosto.

^j Lima metropolitana.

Cuadro I.2
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): TASAS URBANAS DE DESEMPLEO, PARTICIPACIÓN Y OCUPACIÓN, POR GRUPO ETARIO Y PAÍS, 2012 Y 2013
 (En porcentajes)

Países	Tasa de desempleo				Tasa de participación				Tasa de ocupación			
	15 a 24 años		25 años y más		15 a 24 años		25 años y más		15 a 24 años		25 años y más	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Total^a	14,0	14,3	4,6	4,5	49,1	48,3	66,5	66,3	42,2	41,4	63,5	63,3
Argentina ^{b,c}	18,2	20,1	5,2	5,4	39,8	40,8	65,9	65,7	32,5	32,6	62,5	62,1
Brasil	13,5	14,0	3,9	3,7	54,0	52,7	64,3	63,9	46,7	45,3	61,8	61,5
Chile ^d	16,3	16,0	4,9	4,5	37,1	36,3	65,5	65,6	31,1	30,4	62,3	62,7
Colombia ^{e,f}	19,0	17,7	7,8	7,6	62,9	62,3	70,0	69,9	50,9	51,2	64,5	64,7
Ecuador ^c	13,6	14,3	3,4	3,0	42,1	39,7	71,0	69,1	36,4	34,1	68,6	67,0
Jamaica ^{e,f}	33,5	37,7	10,4	11,1	33,6	34,7	73,0	74,1	22,4	21,6	65,4	65,9
México ^{d,g,h}	9,5	9,5	3,8	3,9	44,1	43,0	65,1	64,8	40,0	38,9	62,7	62,2
Panamá ^{f,i}	12,6	12,6	3,3	3,2	44,2	44,8	69,4	70,0	38,6	39,2	67,1	67,8
Perú	13,5	13,4	4,7	3,7	52,8	51,3	76,5	76,9	45,7	44,7	72,9	74,1
República Dominicana	14,6	16,8	4,6	4,8	41,0	40,7	65,7	65,5	35,0	33,9	62,7	62,4
Uruguay ^f	19,1	20,4	4,2	4,2	48,7	48,6	68,1	67,7	39,3	38,7	65,2	64,9
Venezuela (República Bolivariana de) ^{ef}	17,2	16,4	6,3	6,1	40,7	40,9	71,8	72,0	33,7	34,2	67,3	67,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

^a Promedio ponderado.

^b Incluye 31 aglomerados urbanos.

^c Datos al segundo trimestre.

^d Se considera el total nacional.

^e Los grupos etarios son de 14 a 28 años y de 28 años y más.

^f Incluye el desempleo oculto.

^g El primer grupo etario de 15 a 24 años incluye la edad de 14 años.

^h Datos al tercer trimestre de cada año.

ⁱ Datos correspondientes a agosto.

D. El empleo asalariado pierde dinamismo

Cuando la creación de empleo pierde dinamismo, además de los totales, suele cambiar también la composición del empleo. Tradicionalmente, en América Latina y el Caribe se considera el empleo por cuenta propia como un "colchón" del mercado laboral cuando la creación de empleo asalariado por parte de las empresas se vuelve insuficiente. En los datos sobre la variación del empleo urbano por categorías durante 2012

y 2013 se aprecia un inicio de esta tendencia, dado que en seis de los nueve países con datos disponibles, el empleo por cuenta propia aumentó más que el empleo asalariado. Sin embargo, en la mayoría de los países la variación del empleo asalariado se mantuvo en rangos similares o superiores a la variación del empleo urbano total (véase el cuadro I.3).

Cuadro I.3
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE OCUPADOS POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, 2012 Y 2013
(En porcentajes)

País	Total nacional		Asalariados		Cuenta propia	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Argentina ^a	0,7	...	0,7	...	4,0	...
Brasil ^b	2,2	0,7	2,6	1,3	1,4	1,8
Chile	1,9	2,1	4,1	2,2	-2,1	2,9
Colombia	3,4	1,7	5,0	4,1	1,7	1,3
Costa Rica ^c	1,1	0,5	2,2	0,3	0,6	4,7
Ecuador	2,0	...	3,9	...	-3,0	...
México	3,3	1,0	4,4	1,0	1,6	2,9
Panamá ^d	5,4	3,4	5,7	3,1	1,9	5,6
República Dominicana	2,0	0,7	3,5	2,9	1,5	-2,6
Perú ^e	1,7	2,5	4,8	0,2	-2,0	4,8
Venezuela (República Bolivariana de)	1,6	2,8	3,6	3,8	-2,2	-0,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

Nota: Donde fue posible, se excluyó el servicio doméstico de los asalariados.

^a Incluye 31 aglomerados urbanos.

^b Seis regiones metropolitanas.

^c Datos correspondientes a julio.

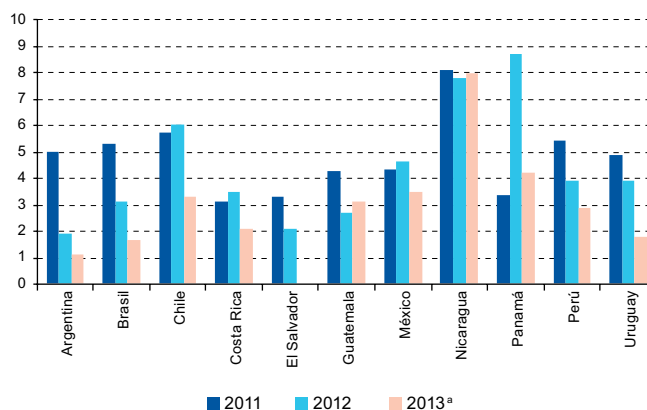
^d Datos correspondientes a agosto.

^e Lima metropolitana. Los asalariados incluyen a empleados y obreros. Los trabajadores por cuenta propia incluyen a empleadores.

E. El empleo registrado sigue creciendo más que el empleo total, a pesar de que el ritmo es muy inferior al de años anteriores

La pérdida de dinamismo del mercado laboral también se refleja en una menor tasa de variación del empleo registrado según los registros administrativos de los organismos de la seguridad social (véase el gráfico I.3). En los países con información disponible para el período 2012-2013 este indicador está significativamente por debajo de la variación experimentada entre 2011 y 2012, con excepción de Guatemala y Nicaragua. Aun así, la variación de este segmento más formal del empleo asalariado está por encima de la variación del empleo total en los mismos países, con lo cual por el momento se mantiene la tendencia hacia una mayor formalización del empleo.

Gráfico I.3
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO CUBIERTO POR LA SEGURIDAD SOCIAL, 2011-2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de registros administrativos y encuestas de establecimientos de los países.

^a Datos preliminares.

F. Variado desempeño del empleo por ramas de actividad económica

No se aprecia una tendencia clara en la variación interanual del empleo por ramas de actividad económica. Entre 2012 y 2013, la industria —rama especialmente significativa dado su contenido tecnológico y sus desafíos de competitividad en la región— tuvo un desempeño inferior al del empleo urbano total en cinco países

(Brasil, Chile, Colombia, Perú y República Dominicana) y un desempeño superior en cuatro (Costa Rica, México, Panamá y República Bolivariana de Venezuela). En cambio, el año anterior el desempeño del empleo de la industria fue superior al total en solo 3 de 11 países (Chile, Ecuador y República Dominicana).

Cuadro I.4
AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2012 Y 2013
(En porcentajes)

País	Total		Agricultura		Industria		Construcción		Comercio		Servicios	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Argentina ^a	0,7	...	...	...	-4,0	...	0,7	...	-2,6	...	2,4	...
Brasil ^b	2,2	0,7	...	...	-0,2	-0,9	4,6	-1,6	2,3	1,1	2,5	1,3
Chile	1,9	2,1	-0,9	-3,1	2,5	0,1	3,5	7,2	-2,1	4,4	3,8	1,8
Colombia	3,4	1,7	0,0	-2,0	2,1	-4,7	8,7	-1,8	4,7	4,4	4,2	5,8
Costa Rica ^c	1,1	0,5	-3,8	-4,9	-4,6	4,4	2,8	-9,9	-2,6	1,8	5,1	3,5
Ecuador	2,0	...	0,5	...	2,3	...	5,4	...	0,9	...	4,3	...
México	3,3	1,0	3,4	0,6	3,2	3,7	-0,6	0,0	3,1	1,0	3,8	0,3
Panamá ^d	5,4	3,4	6,3	1,2	4,1	16,0	2,7	11,1	6,3	1,7	5,3	-0,5
Perú ^e	1,7	2,5	...	...	-0,1	-1,8	3,3	2,9	0,4	2,9	2,0	4,1
República Dominicana	2,0	0,7	-0,5	0,0	4,5	-4,9	1,7	-8,6	0,7	0,5	2,3	4,6
Venezuela (República Bolivariana de)	1,6	2,7	-2,5	-0,3	-1,0	4,0	-3,4	-0,8	3,6	3,3	3,1	2,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.
Nota: El sector de los servicios incluye servicios comunales, sociales y personales, y servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas.

- ^a Incluye 31 aglomerados urbanos.
^b Seis regiones metropolitanas.
^c Datos correspondientes a julio.
^d Datos correspondientes a agosto.
^e Lima metropolitana.

G. Salarios

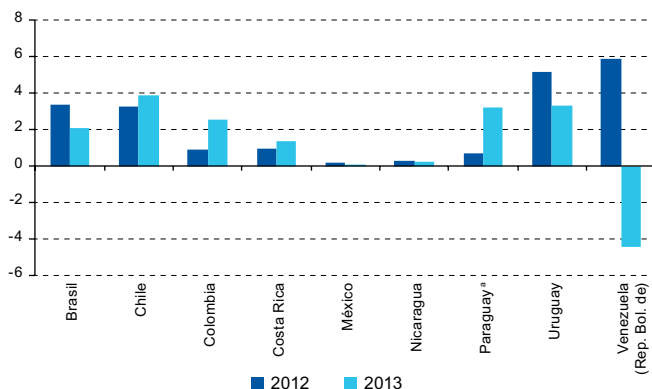
Al igual que viene sucediendo desde hace varios años, el salario mínimo registró incrementos reales en la gran mayoría de los países de la región. Solo disminuyó en 4 de los 18 países con información. En el caso de Panamá, el reajuste se realiza una vez cada dos años, por lo que es normal que en el año que no se realiza reajuste se produzca una caída del poder adquisitivo del salario mínimo. En los casos de Jamaica y el Paraguay la caída también está relacionada con la irregularidad con que se aplican los reajustes. Por último, la República Bolivariana de Venezuela presenta una pequeña disminución del salario mínimo real, producto de la aceleración de la inflación (que pasó del 20% al 50%).

El promedio regional de los salarios mínimos muestra un crecimiento real del 2,2% (mientras que el crecimiento del promedio ponderado de acuerdo a la población económicamente activa fue del 2,3%), porcentaje inferior al alcanzado en 2012 que fue del 5,0% (mientras que el promedio ponderado en 2012 había sido del 6,3 %). Este cambio se debe principalmente al

menor aumento de los salarios mínimos nominales, ya que las variaciones en la inflación en la gran mayoría de los países de la región han sido muy moderadas (de +/- 1% con respecto a 2012).

Con la sola excepción de la República Bolivariana de Venezuela, la tendencia general de los salarios medios reales es de un crecimiento real (véase el gráfico I.4), aunque muy modesto en los casos de México y de Nicaragua. Si bien la tasa de crecimiento real registra una caída en el Brasil y el Uruguay, el aumento alcanzado durante 2013 sigue siendo significativo (2,1% y 3,3%, respectivamente). Por otro lado, la tasa de variación de los salarios medios en Chile, Colombia y Costa Rica aumentó, al igual que en el Paraguay (aunque en este último caso, los datos corresponden únicamente al primer semestre). En estos países el aumento de los salarios reales se vio favorecido por una disminución de la inflación en el promedio del año. De tal forma, se podría afirmar que en 2013 los salarios medios reales siguieron creciendo en un contexto de bajo desempleo.

Gráfico I.4
AMÉRICA LATINA: TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DE LOS SALARIOS MEDIOS REALES DEL SECTOR FORMAL, 2012 Y 2013
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos de 2013 corresponden a la variación entre junio de 2012 y junio de 2013.

Considerando el moderado crecimiento económico que se proyecta para la región en 2014, se prevé un bajo ritmo de creación de empleo, con lo que es probable que la tasa de ocupación se mantenga relativamente estable. Si la participación laboral retomara su tendencia de largo plazo —un gradual incremento como consecuencia de una mayor incorporación de las mujeres a los mercados laborales—, la tasa de desempleo podría aumentar levemente respecto del nivel de 2013. Sin embargo, según los datos parciales disponibles sobre los primeros meses de 2014, se siguió registrando una desaceleración de la inserción a los mercados laborales en busca de empleo, por lo que la tasa de desempleo regional no ha aumentado.

II. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral

A. Introducción

Los programas de transferencias condicionadas (PTC), también denominados programas con corresponsabilidad, tienen como objetivo la reducción de la pobreza y constituyen una pieza importante de los pisos nacionales de protección social en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Son programas de protección social de carácter no contributivo, en el sentido de que las familias destinatarias reciben transferencias monetarias desde el Estado independientemente de su participación en el mercado de trabajo formal o de la cotización en los seguros sociales.

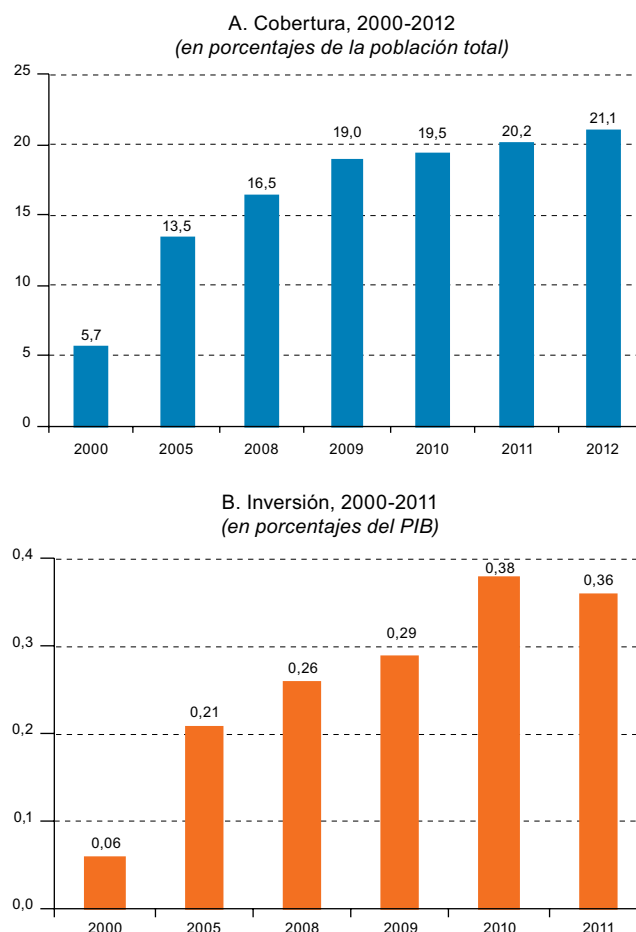
Si bien en la región existen muchos otros tipos de programas de protección social no contributivos (como las pensiones sociales) y contributivos (cuyos niveles de gasto público son mucho más elevados), este análisis se limita a los programas de transferencias condicionadas por la preeminencia que han alcanzado en el reciente debate sobre política social y por los aprendizajes que existen sobre su relación con el mercado laboral. En particular, cabe destacar que en los últimos años —más que los efectos de largo plazo sobre la futura inserción laboral de niños y niñas que participan en los PTC— ha adquirido relevancia el análisis de los efectos actuales de estos programas sobre la vinculación con el mercado laboral de los adultos en edad de trabajar que viven en hogares destinatarios. Como se examinará en la sección C, en la región se han difundido programas de inclusión laboral y productiva que son complementarios a los PTC o provistos directamente por ellos (véase el anexo A.2.1).

Desde su creación a mediados de la década de 1990, los PTC han alcanzado una cobertura muy amplia en la región, tanto en términos del número de países que los han implementado (20), como de la cantidad de población usuaria (127 millones de personas, es decir, el 21% de la población de la región). El costo de estos programas bordea el 0,4% del PIB regional (véase el gráfico II.1).

La idea que dio origen a los PTC fue apuntar a dos objetivos en forma simultánea, reducir la pobreza en el corto plazo —mediante el aumento del consumo de las familias pobres, favorecido por las transferencias monetarias— así como en el largo plazo —mediante el fortalecimiento del capital humano de los niños, impulsado por las condicionalidades. Es por eso que la estructura básica común de los PTC consiste 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 cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011)¹.

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA Y DE LA INVERSIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

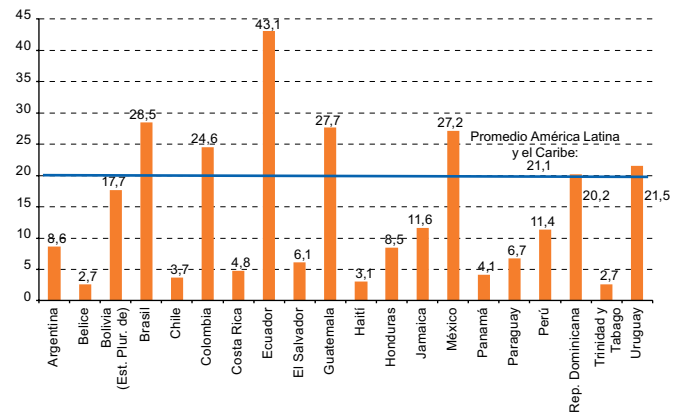
^a Promedios ponderados.

¹ En la actualidad, programas como *Bolsa Família*, en el Brasil, incorporan también a familias sin niños.

Si bien comparten este diseño común, los PTC han resultado ser instrumentos extremadamente flexibles, que se han adaptado a distintas realidades socioeconómicas, políticas e institucionales. Más que modelos definidos de manera rígida, son herramientas versátiles que se pueden aplicar desde distintas concepciones ideológicas y de las que es posible apropiarse de diferentes formas. Esto ha redundado en que los PTC respondan en un grado mucho mayor de lo que se piensa a las trayectorias institucionales propias de cada país en materia de política pública y de la economía política que subyace a las reformas del sector social (Cecchini y Martínez, 2011).

Los programas actualmente en operación en los países de América Latina y el Caribe difieren así de manera considerable en parámetros clave como las prestaciones que ofrecen —que pueden incluir transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, programas de capacitación y microcrédito, entre otras—, la modalidad con que se entregan, el tipo y control de las condicionalidades y la severidad de las sanciones, así como sus vinculaciones interinstitucionales. Difieren también en la cobertura de población a la que llegan (véase el gráfico II.2) y en los niveles de inversión que significan.

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): COBERTURA DE
LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS,
ALREDEDOR DE 2012^a
(En porcentajes de la población total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

^a Personas que viven en hogares que participan en los programas de transferencias condicionadas.

B. Los retos para la inclusión laboral

En los orígenes de estos programas se partía del supuesto de que los niños de los hogares destinatarios, gracias a sus mayores niveles de educación, salud y nutrición, una vez llegados a la edad de trabajar se insertarían de mejor manera en el mercado laboral, lo que permitiría a sus familias superar la pobreza por sus propios medios. Por eso, inicialmente no se incorporaron en los PTC medidas específicas de inclusión laboral para los jóvenes que salían de los programas, ni tampoco para los adultos en edad de trabajar que participaban en ellos.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la dimensión laboral ha adquirido creciente importancia en relación con los PTC. Esto se debe a la constatación de que hasta ahora las transferencias condicionadas han contribuido más al alivio de la pobreza que a una verdadera ruptura de su reproducción intergeneracional, basada en una mejor inclusión laboral de sus destinatarios. Se puede así afirmar que hoy la preocupación común a todos los programas de la región es combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones de inclusión laboral y generación de ingresos actuales y futuras de sus destinatarios.

Distintos estudios proveen evidencia empírica sobre los desafíos que plantea la inclusión laboral para los destinatarios de los PTC. En particular, evaluaciones de las trayectorias laborales de los destinatarios del primer PTC de alcance nacional aplicado en América Latina y el Caribe —Oportunidades (antes denominado Progresá) de México— muestran que el programa

ha tenido un impacto limitado y poco significativo en la movilidad ocupacional intergeneracional desde su implementación. Lo que se consiguió fue aumentar el nivel educativo de los destinatarios, pero la falta de oportunidades productivas y laborales —especialmente en áreas rurales— no ha permitido mejorar significativamente su condición social.

El estudio cualitativo de González de la Rocha (2008), en que se investigan los efectos de largo plazo del programa Oportunidades sobre la primera cohorte de niños destinatarios, revela que la mayoría de los jóvenes de entre 15 y 25 años que eran parte de esa cohorte al momento de la evaluación tenían como actividad principal el estudio (el 8,3% de ellos cursaban estudios superiores). Sin embargo, el programa no ha tenido el impacto ocupacional que se esperaba, debido a las escasas opciones laborales y las muy precarias estructuras de oportunidades locales. En las regiones donde existe un fuerte flujo migratorio internacional, muchos de los exdestinatarios emigraron hacia los Estados Unidos. Estos resultados concuerdan con los de la investigación cuantitativa de Rodríguez-Oreggia y Freije (2011) acerca del impacto de Oportunidades en la movilidad ocupacional intergeneracional en zonas rurales. Los autores muestran que el programa tuvo una incidencia limitada sobre la movilidad ocupacional de los jóvenes que tenían entre 14 y 24 años en 2007: el 40,2% de las mujeres y el 74,1% de los varones permanecían en una categoría ocupacional igual o inferior a la de sus padres (frente a un 43,6% de las mujeres y un 71,7% de los varones no destinatarios del programa).

C. Programas de inclusión laboral y generación de ingresos para los destinatarios de los PTC

Es así como en años recientes varios países han implementado servicios de inclusión productiva y laboral para los jóvenes y adultos en edad de trabajar que participan en los PTC. Según se destaca en un documento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2010), estas medidas se orientan a proporcionar un mejor acceso a las oportunidades económicas y el empleo de calidad y, por ende, fomentan la inclusión social de la población que busca salir de la condición de pobreza.

Las medidas pueden clasificarse en dos grandes categorías: una de apoyo a la oferta y otra de apoyo a la demanda de trabajo (OEA/CEPAL/OIT, 2011). Entre los programas de mejoramiento de la oferta de trabajo, se encuentran aquellos tendientes a fomentar la capacitación técnica y profesional, así como la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria. Entre los programas orientados a ampliar la demanda laboral o establecer vínculos con potenciales empleadores, se identifican las siguientes acciones: i) apoyo al trabajo independiente con componentes de microcrédito, autoempleo y emprendimiento; ii) servicios de intermediación laboral; iii) generación directa de empleo, y iv) generación indirecta de empleo (véase el diagrama II.1).

Las dificultades y obstáculos que se encuentran al aplicar estas medidas, sin embargo, son muy grandes en una región marcada por la informalidad laboral y la desigualdad en el acceso a las oportunidades. La evidencia disponible muestra que mejorar la inclusión laboral de personas con bajos niveles de educación es un esfuerzo de largo plazo, en que se requiere brindar un constante apoyo psicosocial a los destinatarios, y que las dificultades son mayores en el caso de las mujeres, los jóvenes y las personas pertenecientes a los pueblos indígenas

1. Capacitación técnica y profesional

Los programas de capacitación técnica y profesional representan uno de los principales servicios que se ofrecen a los jóvenes y adultos que viven en hogares destinatarios de los PTC, y actualmente están presentes en ocho países de la región². Estos programas se dirigen a personas desempleadas, para fomentar su vuelta al mundo del trabajo, ya sea en su oficio

² En la Argentina, Progresar, un programa abierto a jóvenes de entre 18 y 24 años (incluidos los titulares de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y de la Asignación por embarazo para protección social), tiene un componente de asistencia para la formación profesional a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y se suman a ello el Seguro de capacitación y empleo y el Programa jóvenes con más y mejor trabajo; en el Brasil, operan el Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq) y el programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (Pronatec), complementarios de *Bolsa Família*; en Chile, existen el Programa de empleabilidad juvenil, el Programa de bonificación a la contratación de mano de obra y el Programa de desarrollo de competencias laborales para las mujeres,

(OEA/CEPAL/OIT, 2011). Los déficits de formación educacional y habilidades para el trabajo, la debilidad de los vínculos con el sector privado generador de empleo, la escasa existencia de oportunidades laborales en el territorio y las brechas y barreras étnicas y de género conspiran contra la factibilidad de que estos programas logren impulsar procesos dinámicos de incorporación de los más pobres y vulnerables al mercado laboral.

Diagrama II.1
TIPOLOGÍA DE PROGRAMAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile, julio de 2012.

A esto hay que añadir los desafíos propios del proceso de transición demográfica que —con diferencias entre los países— ha originado un gran número de ingresos al mercado de trabajo a lo largo de las últimas décadas. Si bien en algunos países esta presión viene disminuyendo, en otros todavía es fuerte. Esta situación, a la que se suman los avances de los sistemas educacionales, dificulta la inclusión laboral de las personas de edad mediana, frente a la competencia de jóvenes con mejor escolaridad.

anterior o en otra actividad, y a grupos vulnerables, con el propósito de impulsar su primera inclusión en el mercado laboral. Su objetivo es incrementar los activos de las personas y de los hogares que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad, a través del mejoramiento de sus conocimientos y capacidades. Los instrumentos de este tipo de políticas pueden ser de

que se ofrecen a los destinatarios de Chile Solidario/Ingreso ético familiar; en Colombia, se cuenta con los programas Jóvenes en Acción e Ingreso para la prosperidad social, complementarios de Más Familias en Acción; en El Salvador, se imparten cursos de formación vocacional para los destinatarios del Programa de Apoyo al Empleo Temporal (PATI)-Comunidades Solidarias; en Jamaica, funciona un programa orientado hacia el trabajo (*Steps to Work Programme*), abierto a los destinatarios del Programa de avance mediante la salud y la educación (PATH); en Panamá, se ofrecen actividades técnicas de capacitación para los destinatarios de la Red de Oportunidades, y en Trinidad y Tabago se brinda capacitación a los destinatarios del Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP).

capacitación tradicional, que apunta al desarrollo y adquisición de conocimientos para desempeñar un oficio, así como de capacitación por competencias, que consiste en el desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio (OEA/CEPAL/OIT, 2011).

Los PTC del Brasil y de Colombia se caracterizan por sólidas acciones de capacitación profesional para sus destinatarios. En el caso del Brasil, dentro del plan *Brasil Sem Miséria* existen dos programas de capacitación para los hogares destinatarios de *Bolsa Família*: el Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq), también conocido como *Próximo Passo*, que ofrece cursos de capacitación de 200 horas en que se combinan una etapa teórica (80 horas) y otra práctica (120 horas), y el programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (Pronatec), que mediante su línea de acción orientada a los destinatarios de *Brasil Sem Miséria* (Pronatec/BSM) ofrece cursos de formación inicial y continua para la inclusión en el mercado laboral, con una duración de 160 horas. En Colombia, el PTC Más Familias en Acción cuenta con el programa complementario Jóvenes en Acción, que brinda apoyo a jóvenes de entre 16 y 24 años que viven en hogares en condición de pobreza y vulnerabilidad, para que continúen su proceso de formación, principalmente mediante una oferta de formación técnica y tecnológica del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y formación profesional a través de convenios con universidades. Este programa cuenta con una transferencia condicionada a

la asistencia a los cursos de capacitación, así como con un componente de habilidades no cognitivas (habilidades para la vida) (Angulo y Gómez, 2014). A su vez, por medio del Ingreso para la prosperidad social se busca que los jóvenes de entre 18 y 35 años que estén desempleados y sean destinatarios de la Red Unidos y de Más Familias en Acción fortalezcan sus capacidades y competencias para la generación de ingresos y desarrollen hábitos laborales.

De acuerdo con los estudios de impacto disponibles, Jóvenes en Acción de Colombia y el PlanSeq del Brasil ejercen un impacto positivo en la probabilidad de ser empleado. En el caso de Jóvenes en Acción, Attanasio, Kugler y Meghir (2009) muestran que el programa tiene efectos sobre los ingresos salariales (que aumentan un 12%), así como sobre la probabilidad de contar con un empleo remunerado. Además, la capacitación contribuye a aumentar los sueldos, debido a que ofrece mayores probabilidades de tener un empleo en el sector formal y con contrato escrito, las que aumentan un 5,3% y un 6,6%, respectivamente. Asimismo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia constató que la probabilidad de emplearse de los jóvenes que participan en el programa es mayor después de egresar (55,5%) que antes de incorporarse a él (51,8%) (DNP, 2008). En el caso del Brasil, Petterini (2010) comprobó que las personas que participaron en el PlanSeq tienen probabilidades un 19,6% mayores de encontrar empleo que aquellas que no participaron.

2. Nivelación de estudios

Si bien casi la totalidad de los PTC incluyen entre sus condiciones (o corresponsabilidades) la matrícula y asistencia a la escuela de niños y niñas hasta los 18 años de edad, algunos programas incorporan en su componente de educación becas específicas para evitar la deserción escolar de los jóvenes y para la nivelación de estudios de los mayores de edad.

En la Argentina, el programa Progresar —orientado a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, incluidos los titulares de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) o de la Asignación por embarazo para protección social— entrega una transferencia de 600 pesos mensuales (75 dólares) para iniciar o completar los estudios en cualquier nivel educativo. Además, cuando es necesario, brinda cuidado a los hijos a cargo, a través del Ministerio de Desarrollo Social.

En México, el programa Jóvenes con Oportunidades proporciona becas de apoyo a la educación secundaria y superior, con el objetivo de incentivar la continuación de los estudios de los jóvenes de familias pobres (generalmente ya destinatarias del programa Oportunidades), hasta que concluyen el bachillerato. Se busca así prevenir la deserción escolar de los jóvenes, proveyendo un monto de dinero que pueden retirar al concluir sus estudios de educación secundaria y utilizar en estudios de educación superior o bien como anticipo para un crédito del

programa de adquisición, construcción o mejoramiento de la vivienda, para adquirir un seguro del sistema público de salud o como fondo de garantía para un crédito de las entidades de ahorro y crédito popular.

Otro ejemplo de una medida orientada a la nivelación de estudios es el Bono Logro Escolar del Ingreso Ético Familiar de Chile, que está dirigido a jóvenes de hasta 24 años de edad que estén cursando entre quinto año de educación básica (primaria) y cuarto año de educación media (último año de la secundaria). El programa otorga un bono de 50.000 pesos (93 dólares) a los que terminan el año escolar en el 15% de estudiantes con más alto rendimiento académico de su promoción o grupo de egreso en cada establecimiento educacional y un bono de 30.000 pesos (56 dólares) a los que se ubiquen entre el 15% y el 30% de mejor rendimiento (Vargas, 2014).

En algunos países, como el Brasil o el Perú, con el fin de aumentar el nivel educativo de personas adultas se ha vinculado también a los destinatarios de los PTC a programas de alfabetización, como el programa de ese tipo complementario a *Bolsa Família*, llamado Brasil Alfabetizado, orientado a personas mayores de 15 años, o el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (Pronama), complementario al Programa Juntos del Perú.

3. Apoyo al trabajo independiente

Mediante las acciones de apoyo al trabajo independiente se busca fomentar el autoempleo y el microemprendimiento de los destinatarios de los PTC. Entre estas iniciativas se incluyen programas de microcrédito así como capacitación en temas de ahorro y finanzas, microemprendimiento y planificación económica.

Los programas de microcrédito se orientan a facilitar el acceso al crédito de los destinatarios de los PTC, de modo que puedan poner en marcha y mejorar pequeños negocios. Por pertenecer a los grupos más vulnerables de la población, dichas personas tienen un acceso limitado a los servicios de crédito tradicionales debido a la falta de activos. Ejemplos de estos programas son el Crédito Productivo Solidario del Ecuador, complementario al Bono de Desarrollo Humano, que opera entregando pequeños créditos reembolsables para apoyar proyectos productivos presentados por mujeres y personas con discapacidad; el programa de microcrédito productivo orientado *Crescer*, que forma parte del plan *Brasil Sem Miséria*, y el programa Comunidades Solidarias de El Salvador, que busca fomentar el autoempleo mediante cursos

de capacitación diferenciados para destinatarios que viven en zonas urbanas o rurales.

Pese a que el fomento del autoempleo se considere como una forma de inclusión de los más pobres en el mundo productivo, un gran número de las empresas establecidas por este medio no consiguen salir adelante y acaban desapareciendo poco después de su creación (Weller, 2009). Además, se plantea el problema del incentivo a la informalidad laboral de este tipo de iniciativas, debido a la fuerte correlación que existe entre informalidad, autoempleo y microemprendimientos o pequeños emprendimientos de baja productividad, lo que supondría un reconocimiento por parte del poder público del papel del sector informal como alternativa a la inclusión de estas personas vulnerable al sector formal del empleo, que por cuestiones estructurales no puede absorber esta mano de obra (OEA/CEPAL/OIT, 2011). De allí surge la importancia de complementar las acciones de apoyo al trabajo independiente con programas de simplificación tributaria y administrativa que fomenten la formalización.

4. Servicios de intermediación laboral

Los servicios de intermediación laboral facilitan el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo a través de la difusión de información sobre plazas vacantes y bases de datos en que se describe el perfil laboral de las personas en búsqueda de empleo.

En el Brasil, el programa nacional de promoción del acceso al mundo del trabajo *Acessuas Trabalho*, complementario a *Bolsa Família* y que se ejecuta en coordinación con el Pronatec, en el marco de *Brasil Sem Miséria*, articula, moviliza y encamina a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad al mercado laboral mediante el acceso a acciones de calificación profesional e intermediación laboral. A su vez, gracias a un convenio entre el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el programa *Mais Empregos* busca facilitar la colocación en el mercado laboral de los destinatarios de *Bolsa Família* de los estados de la región nordeste y del estado de Minas Gerais, encaminándolos al Sistema Nacional de Empleo (SINE) (Gregol de Farias, 2014). En Chile, el Programa de apoyo al empleo del Sistema Chile Solidario cuenta con servicios de intermediación laboral a cargo de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL) y del Programa de Formación, Capacitación y Empleo (Profocap). Por su parte, el Ingreso Ético Familiar tiene un componente de acompañamiento sociolaboral, que pone en marcha acciones de intermediación laboral acordes a planes de inserción al empleo personalizados. Estas acciones están bajo la tutela del gestor territorial, quien coordina la oferta pública y

privada de empleo existente en la zona de residencia (Vargas, 2014). En la Argentina, el Seguro de Capacitación y Empleo y el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de otorgar a sus destinatarios una asignación mensual, les proveen acceso a servicios de orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral en las oficinas municipales de empleo (Bertranou y Mazorra, 2009).

Los resultados de las evaluaciones apuntan a la debilidad de los servicios públicos de intermediación laboral para cumplir con sus fines. En el Brasil, se destaca la baja calidad de la infraestructura y la escasa efectividad del SINE, ya que se requiere más tiempo de diálogo con las personas que viven en condiciones de pobreza para ofrecerles toda la información y las orientaciones necesarias para la inclusión en el mercado laboral (Silva y otros, 2010). En el caso de Chile, se considera que las OMIL se encuentran en una situación precaria (en cuanto a condiciones materiales de trabajo y recursos humanos) y que logran baja efectividad en colocaciones laborales y bajos niveles de satisfacción de los usuarios. En particular, se destaca que existen deficiencias en la intermediación laboral para orientar a trabajadores con bajas cualificaciones. Lo anterior se debe a las mayores exigencias técnicas que plantea la intermediación laboral con trabajadores no calificados, que suelen estar insertos en empleos informales y no confían en los servicios de intermediación laboral (solamente el 3% de los participantes en Chile Solidario se encontraban inscritos en una OMIL) (Brandt, 2012).

5. Generación directa de empleo

La generación directa de empleo consiste en la expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos de emergencia o planes de desarrollo local que operan ofreciendo puestos de trabajo temporales a los adultos en edad de trabajar que viven en hogares destinatarios de los PTC. Estas acciones se implementan frente a situaciones de crisis económicas, como ocurrió en la Argentina con el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2005) o en el Uruguay con el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007).

Hoy, en un escenario regional de crecimiento económico y reducción del desempleo, la creación directa de empleo no constituye un instrumento muy frecuente en conexión con los PTC. Igualmente, el PlanSeq (*Próximo Passo*) del Brasil, vinculado con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), puso en marcha acciones para fomentar el empleo en los sectores de infraestructura, construcción civil, vivienda —con el programa

Minha Casa Minha Vida— y turismo. Sin embargo, evaluaciones realizadas por la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (2010) y por Lessa (2011) señalan la existencia de dificultades para alcanzar a los destinatarios de *Bolsa Família* —en particular a las mujeres— mediante el PlanSeq. Surgen también dificultades en la articulación de los diferentes niveles de gobierno con el sector privado (OEA/CEPAL/OIT, 2011).

El programa Comunidades Solidarias de El Salvador también cuenta con un componente de promoción del empleo intensivo en obras públicas, con el objetivo de impulsar el acceso de las personas que viven en asentamientos urbanos precarios al empleo decente generado por la inversión en este tipo de obras. En este caso, se ponen en marcha mecanismos para que las microempresas accedan a las licitaciones de las instituciones públicas como el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, y el Fondo de Conservación Vial.

6. Generación indirecta de empleo

La generación indirecta de empleo se concreta mediante subsidios económicos públicos —usualmente por un tiempo definido— otorgados a la contratación de los adultos en edad de trabajar destinatarios de los PTC por parte de empresas privadas. Con estos subsidios se reducen los costos laborales, cubriendo parte del salario o parte de las contribuciones a la seguridad social.

En el Ingreso Ético Familiar de Chile se utilizan este tipo de acciones para fomentar el empleo de los jóvenes y de las mujeres: el Subsidio al Empleo Joven es un aporte monetario entregado a jóvenes trabajadores dependientes e independientes de entre 18 y 25 años cuyos ingresos mensuales sean inferiores a 360.000 pesos (762 dólares) para mejorar su sueldo y

también a los empleadores para apoyar a las empresas que los contratan. Asimismo, el Bono al Trabajo de la Mujer se dirige a las trabajadoras dependientes e independientes pertenecientes al 30% de hogares más pobres del país. Consiste en un subsidio que equivale, como máximo, al 30% del salario de la mujer trabajadora, dividido en un 20% para la mujer y un pago del 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).

Según una evaluación de impacto del Subsidio al Empleo Joven, este programa ha sido un instrumento útil para la reactivación laboral en sectores vulnerables, especialmente en períodos de recesión económica (Centro de Microdatos, 2012).

D. ¿Desincentivos a la inclusión laboral?

La potencial reducción de la carga de trabajo de cuidado, sobre todo de las mujeres, debido a los mayores niveles de asistencia escolar de niños y niñas³, así como el creciente enfoque de los PTC en el fomento de la inclusión laboral de

sus destinatarios en edad de trabajar tenderían a incentivar la participación laboral y fortalecer el acceso al empleo. Sin embargo, hay que dar cuenta de los argumentos según los cuales estos programas estarían creando dependencia en vez de fomentar el esfuerzo individual. De acuerdo con estos argumentos, los PTC constituirían un desincentivo a la oferta de trabajo de los adultos en edad de trabajar de las familias destinatarias y, por lo tanto, un freno para la inclusión laboral de las personas que viven en condición de pobreza. La razón es que las transferencias que reciben los hogares que se encuentran en situación de pobreza redundarían en que estas familias redujeran la premura con que buscan empleo, como resultado de tener garantizado un determinado nivel de ingresos.

Más allá de la consideración de teoría económica según la cual las transferencias de ingreso disminuyen marginalmente la

³ Sin embargo, en CEPAL (2013) se destaca que “en algunos casos el requerimiento de asistencia escolar implica la transferencia de tiempo de cuidado no remunerado de las hijas adolescentes a las madres. Por supuesto, el hecho de que las adolescentes abandonen tareas de cuidado no remuneradas para asistir a la escuela es positivo. No obstante, también impone una carga adicional sobre sus madres”. Asimismo, en ese documento se señala que “el cumplimiento de las condicionalidades exige una mayor dedicación de tiempo por parte de las mujeres, que deben tramitar los certificados de asistencia a la escuela y los controles de salud de sus hijos, lo que en algunos casos (sobre todo donde los servicios sociales son más deficientes) exige traslados y largas esperas. Además, deben ocuparse en tareas relacionadas con el programa (por ejemplo, participar en charlas informativas o en actividades de sensibilización y formación)”.

oferta laboral (OIT, 2010), con frecuencia estos argumentos están asociados a una visión de acuerdo con la cual las personas que viven en la pobreza se encuentran en esta condición por falta de esfuerzo, más que debido a los problemas estructurales que caracterizan a nuestras sociedades. Pero, con independencia de la visión que se tenga sobre las causas de la pobreza, hay que destacar que difícilmente las familias pobres que participan en

los PTC pueden quedarse “con los brazos cruzados”, pues los montos de las transferencias monetarias que reciben no son muy altos y por lo general poseen una limitada capacidad de cubrir su déficit de ingresos (véase el cuadro II.1). Por lo tanto, aun recibiendo transferencias a través de los PTC, las familias seguirán dependiendo de su propio esfuerzo para salir de la condición de pobreza y mantenerse fuera de ella.

Cuadro II.1

AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): MONTO PER CÁPITA MENSUAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS, ALREDEDOR DE 2011
(En dólares de 2005 y como proporción de las líneas de indigencia y de pobreza)

País, programa y año	Dólares de 2005	Monto como proporción de la línea de indigencia	Monto como proporción de la línea de pobreza
Bolivia (Estado Plurinacional de), Bono Juancito Pinto y/o Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla” (2009)	0,57	0,02	0,01
Chile, Asignación Social (2011)	10,67	0,23	0,14
Colombia, Familias en Acción (2008)	11,98	0,45	0,23
Ecuador, Bono de Desarrollo Humano (2011)	8,33	0,25	0,15
Honduras, Programa de Asignación Familiar (PRAF) (2007)	3,67	0,12	0,07
México, Oportunidades (2010)	10,29	0,16	0,10
Panamá, Red de Oportunidades (2011)	6,84	0,18	0,11
Paraguay, <i>Tekoporã</i> (2011)	4,99	0,17	0,10
Perú, Juntos (2011)	4,87	0,16	0,09
Uruguay, Tarjeta Uruguay Social (2011)	31,94	0,68	0,37

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

De hecho, en estudios y evaluaciones de impacto disponibles de países tan diversos como la Argentina, el Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua y el Paraguay no se ha encontrado evidencia empírica sobre la existencia de los supuestos desincentivos de los PTC a la inclusión laboral de sus destinatarios⁴.

Los resultados de una evaluación de impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina (Maurizio, 2011) muestran que el programa no tuvo impactos significativos sobre la participación laboral, la tasa de ocupación o las horas trabajadas por parte de los adultos en edad de trabajar destinatarios del programa. Asimismo, Alzúa, Cruces y Ripani (2010) no detectaron efectos significativos en el empleo de los adultos que participaban en Progresía de México, el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras y la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua, ni tampoco apreciaron readecuaciones entre el trabajo realizado en la agricultura y otras labores. Parker y Skoufias (2000) constataron que Progresía tuvo un efecto de reducción de la participación laboral de los niños pero no de los adultos, lo que ha sido confirmado por Skoufias y Di Maro (2006). A su vez, Medeiros, Britto y Veras Soares (2008), Foguel y Paes de Barros (2010) y

Teixeira (2010) no encontraron efectos negativos en el empleo en el caso de los adultos que participaban en *Bolsa Família*, y tampoco Veras Soares, Ribas e Hirata (2008) en el caso de los destinatarios del programa *Tekoporã* del Paraguay. De la misma manera, Oliveira y Soares (2013), que recopilaban varias evaluaciones de impacto de *Bolsa Família* sobre el empleo y la informalidad, llegaron a la conclusión de que los impactos de este PTC sobre el mercado de trabajo son muy limitados. En particular, no encontraron ninguna evidencia empírica de que los destinatarios de *Bolsa Família* elijan quedarse “con los brazos cruzados”. En una evaluación de los primeros dos años de operación de Chile Solidario (Galasso, 2006) se constató un incremento de la participación laboral en los hogares rurales, aunque no en los urbanos.

Algunos autores han mostrado asimismo las sinergias positivas que existen entre estas transferencias y la empleabilidad de las familias que las reciben (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009). Alzúa, Cruces y Ripani (2010) encontraron, en el caso de Progresía, un incremento de entre un 5% y un 7% del salario pagado por hora de trabajo a los hombres que participaban en el programa. En una evaluación de *Bolsa Família* se constató que la proporción de personas que buscan trabajo es significativamente mayor en los hogares usuarios del programa (Camilo de Oliveira y otros, 2007). 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 entre los destinatarios de *Bolsa Família* que entre los no destinatarios. En el caso de

⁴ Respecto de las evaluaciones, es necesario advertir que el principal objetivo de los PTC ha sido reducir la pobreza y facilitar el acceso a servicios esenciales como la educación y la salud, mientras que la inclusión laboral de los destinatarios ha sido solamente un objetivo de segundo orden. Por lo tanto, algunos de estos estudios pueden haber sido “injustos” en el sentido de que evalúan la inclusión laboral como si fuera un objetivo primario.

Colombia, una evaluación de Familias en Acción muestra que este programa tiene un impacto positivo y significativo sobre la tasa de ocupación en los hogares urbanos y que redundará en una disminución de las tasas de inactividad y de desempleo, de 3,2 puntos porcentuales y 0,7 puntos porcentuales, respectivamente. Además, el programa se traduce en un aumento del ingreso per cápita de los hogares de un 25% en promedio y reduce las fuentes de ingreso no laborales. El estudio, sin embargo, muestra que el efecto del programa es mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres (Núñez, 2011).

La evidencia en relación con la inclusión laboral de las mujeres es mixta (Holmes y otros, 2010). En el caso de Familias en Acción, en Colombia, Attanasio y Gómez (2004) no encontraron efectos estadísticamente significativos sobre la oferta de trabajo femenino o la cantidad de horas trabajadas. En Brasil, Camilo de Oliveira y otros (2007) constataron que las mujeres que participaban en *Bolsa Família* tenían mayores tasas de ocupación y búsqueda de empleo que las mujeres no destinatarias.

Sin embargo, en algunas situaciones se ha observado que la participación laboral o la cantidad de horas de trabajo remunerado de las mujeres podrían estar disminuyendo. En la Argentina, se observó un retiro del mercado laboral de las mujeres cónyuges que tenían ocupaciones de muy bajos ingresos (unos 50 dólares mensuales) a partir de la recepción de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social; además, se comprobó que casi el 40% de las mujeres que se retiraban del mercado laboral al tener acceso a la AUH

estaban ocupadas en el servicio doméstico (Bustos, Villafañe y Trujillo, 2011, citado en CEPAL, 2013). En el caso de *Bolsa Família*, Teixeira (2010) y Tavares (2008) 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. A su vez, el estudio de De Brauw y otros (2013) muestra que en zonas rurales los hombres participantes en el mismo programa tienden a aumentar sus horas semanales trabajadas, mientras que la proporción de mujeres que trabajan disminuye 13 puntos porcentuales.

Estos impactos negativos podrían ser causados por el tiempo requerido para dar cumplimiento a las condicionalidades de los programas y por la carga de responsabilidad de su cumplimiento, asignada primordialmente a las mujeres (Martínez Franzoni y Voorend, 2008). De ser así, ese efecto podría ser corregido fomentando una cultura de corresponsabilidad dentro del hogar en el cumplimiento de las condicionalidades y fortaleciendo la economía del cuidado, sobre todo en sectores pobres, donde las familias no acceden a soluciones de mercado para resolver problemas de cuidado de niños, ancianos y enfermos.

Finalmente, cabe destacar que los PTC han logrado tener el efecto deseable de desincentivar el trabajo infantil. Si bien los resultados varían según los países, una extensa revisión de las evaluaciones de impacto realizada por De Hoop y Rosati (2014) —que incluye 23 estudios sobre programas en América Latina y el Caribe— muestra que los PTC disminuyen la participación en el trabajo infantil de niños y niñas, así como las horas trabajadas, tanto en actividades remuneradas como no remuneradas.

E. ¿Desincentivos a la formalización?

A las inquietudes ante el riesgo de que surjan desincentivos a la inclusión laboral producto de las transferencias monetarias condicionadas, se han venido sumando aquellas respecto del “círculo vicioso” que podrían crear los programas sociales al entregar “subsidios” al sector informal, incentivando a los trabajadores a buscar empleos de baja productividad (evitando los ahorros obligatorios de la seguridad social) y, por lo tanto, disminuyendo la productividad del trabajo y del capital, y contribuyendo a la generación de malos empleos (Levy, 2009 y 2010).

Frente a ello cabe destacar, en primer lugar, que el riesgo de “dar beneficios sociales” a los trabajadores informales parece haber sido sobredimensionado. La mayoría de los programas no contributivos —entre ellos los PTC— no están destinados directamente a adultos en edad de trabajar, sino que a niños o adultos mayores, ni se focalizan por condición laboral⁵. 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 deberían existir incentivos a la informalización⁶.

En segundo lugar, estas preocupaciones con frecuencia se sustentan en supuestos no del todo fundados: por un lado, que el gasto en protección social es eminentemente improductivo y desvía recursos del verdadero desarrollo y, por otro, que el autoempleo es voluntario, de modo que muchos trabajadores por cuenta propia —si no todos— se encuentran en situación de informalidad por su elección.

Según la CEPAL (2006), la protección social representa una inversión en capacidades humanas, lo que da lugar a importantes ganancias en términos de productividad y cohesión social. Asimismo, la informalidad laboral es principalmente producto de la heterogeneidad de la estructura productiva,

⁵ Sin embargo, hay que precisar que sí existen algunos PTC que se focalizan según condición laboral, como la AUH en la Argentina, destinada a desocupados, trabajadores que se desempeñan en la economía informal, empleados domésticos con un ingreso menor al salario mínimo y monotributistas sociales (Bertranou y Maurizio, 2012).

⁶ Los PTC seleccionan a las familias sobre la base de pruebas de medios indirectos. *Bolsa Família* constituye una notoria excepción, ya que focaliza según el nivel de ingresos de las familias, si bien dichos ingresos son autodeclarados.

que genera y mantiene al sector informal debido a la escasa capacidad de los sectores modernos (de mayor productividad) de absorber fuerza de trabajo y a la tendencia de expulsarla hacia los sectores de menor productividad (Infante, 2011). La informalidad no es, por lo general, resultado de una preferencia por el autoempleo derivada de la racionalidad económica de los trabajadores (CEPAL, 2008; Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). En la mayoría de los casos, los trabajadores no eligen ni prefieren la condición de informalidad, sino que es su única posibilidad de inclusión laboral⁷.

Asimismo, no hay evidencia clara sobre los supuestos incentivos a la informalidad que conllevaría la protección social no contributiva. En América Latina, la tasa de informalidad ha bajado del 54,6% de los ocupados en 1990 —antes de que se comenzaran a implementar los PTC— al 49,1% en 2009⁸. Esto significa que la informalidad ha disminuido en el período de puesta en marcha de estos programas. Por lo tanto, no parece acertado atribuir a la protección social no contributiva, y a los PTC en particular, el aumento de la informalidad.

Los resultados de distintas evaluaciones del impacto de *Bolsa Familia* sobre la informalidad ocupacional de sus destinatarios son heterogéneos y no permiten llegar a conclusiones definitivas. De Brauw y otros (2013) muestran que el programa tiene impactos distintos dependiendo de si los destinatarios residen en zonas urbanas o rurales: en zonas urbanas, las horas de trabajo formal de los hogares disminuyen un promedio de ocho horas semanales por miembro del hogar y las horas semanales de trabajo en el sector informal aumentan la misma cantidad; en áreas rurales, no se encuentra este efecto. Sin embargo, Barbosa y Corseuil (2013) argumentan que no hay evidencia de efectos del programa sobre la informalización de los destinatarios que

trabajan. Asimismo, en el caso del Brasil, Medeiros, Britto y Veras Soares (2008) no encuentran evidencia de que el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), una pensión social para adultos mayores y personas con discapacidad, haya redundado en menores cotizaciones a la seguridad social.

En el caso del Uruguay, Vigorito (2014) muestra 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 que el Banco de Previsión Social (BPS) —que gestiona tanto las asignaciones contributivas como las no contributivas— realiza una reevaluación frecuente (cada dos meses) de los ingresos formales de los beneficiarios para definir si siguen siendo elegibles en el pilar no contributivo. Los hogares que superan el umbral son suspendidos durante seis meses del programa, lo que es un fuerte incentivo a no declarar un aumento de ingreso y permanecer en la informalidad o informalidad parcial.

Estos resultados confirman la importancia de tomar en cuenta estos potenciales desincentivos a la formalización laboral que pueden derivarse del diseño y de la forma de operar de los programas y de proveer los incentivos correctos. Al respecto, es fundamental que no se adopten reglas que excluyan de los PTC a las familias con miembros que consigan un trabajo formal, ya que no siempre la inserción laboral formal conduce a superar la pobreza. En este sentido, cabe destacar la experiencia del PTC de Chile Ingreso Ético Familiar, en que con el Bono al Trabajo de la Mujer se premia mediante un subsidio la consecución de un trabajo formal por parte de trabajadoras que tienen entre 25 y 60 años de edad, en vez de castigar mediante la expulsión del programa.

F. Conclusiones y recomendaciones de política

Para evitar el círculo vicioso de mayor informalidad y menor productividad, es necesario crear sinergias positivas entre la protección social no contributiva, la inclusión laboral y los principios del trabajo decente. Los PTC, al otorgar mayor liquidez a las familias, les permiten tomar mejores decisiones laborales respecto a su empleabilidad en condiciones dignas y equitativas, evitar la desacumulación de capital humano que se produce como

consecuencia de estrategias de sobrevivencia que hipotecan estos activos (como es el caso del trabajo infantil, asociado a la deserción escolar) y realizar inversiones productivas. Al mismo tiempo, al fomentar el desarrollo del capital humano, estos programas contribuyen de manera decisiva a fortalecer los activos laborales de las personas que viven en condición de pobreza (OEA/CEPAL/OIT, 2011; OIT, 2010).

La protección social no contributiva formulada desde un enfoque de derechos puede así aportar a crear un “círculo virtuoso” (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; Samson, 2009) de generación de ingresos autónomos por parte de las familias pobres y vulnerables. Este círculo virtuoso no se refiere solamente a la hipótesis según la cual, gracias al fortalecimiento del capital humano de los niños, en el futuro mejorará la inclusión productiva de la población que vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, lo que naturalmente depende del “supuesto macro” del crecimiento económico y de la capacidad de las economías locales de generar empleo (Cohen y Franco,

⁷ En el caso de la Argentina, distintos estudios empíricos sobre el Gran Buenos Aires revelaron que, en 2005, predominaba un carácter involuntario de la informalidad laboral, porque esta constituía una alternativa al desempleo frente a la ausencia de cobertura de ingresos. Algo similar se encontró para el aglomerado Gran Mendoza, en 2009 (Bertranou y Casanova, 2013).

⁸ Según los datos de la CEPAL, que se generan con un procesamiento de las encuestas de hogares de los países de la región que se realizan de manera continua, se considera trabajadores informales a aquellos ocupados en sectores de baja productividad, o sea, los ocupados en microempresas (establecimientos que dan trabajo a un máximo de cinco personas), los empleados domésticos y los trabajadores independientes no calificados (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica).

2006; OIT, 2010), sino que se refiere también a efectos más inmediatos que se derivan del aumento del ingreso por medio de las transferencias.

Si las transferencias monetarias provenientes de rentas generales son garantizadas y constantes en el tiempo, proveen un piso de protección a las personas que viven en situación de pobreza, quienes, al tener asegurados niveles mínimos de subsistencia, contarán en el presente con mayores oportunidades de insertarse en el mercado laboral, disponiendo de recursos para la búsqueda de empleo y para cubrir los costos del traslado hacia y desde el trabajo. Asimismo, gracias a las transferencias monetarias, podrán tener un mayor poder de negociación frente a salarios muy bajos, así como mayores oportunidades de invertir en actividades productivas, ya sean microemprendimientos o actividades agrícolas. Gertler, Martínez y Rubio (2006) encontraron, por ejemplo, que los destinatarios del programa Oportunidades percibieron las transferencias como permanentes e invirtieron 12 centavos de cada peso recibido a través del programa en microemprendimientos o actividades agrícolas, con una tasa de retorno estimada del 17,6% en un período de alrededor de cinco años.

Algunos autores han afirmado asimismo que las transferencias monetarias provistas a través de la protección social no contributiva están teniendo un importante efecto “multiplicador” en las comunidades pobres, contribuyendo así al crecimiento económico (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010). En el caso de las pensiones rurales en el Brasil, Schwarzer (2000) describe el efecto dinamizador sobre la economía local que tiene el aumento del poder de compra de quienes reciben las transferencias monetarias, en los municipios del estado de Paraná. El día de pago de las pensiones 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— logran generar ganancias gracias a esas transferencias. Resultados similares se han observado en el caso de *Bolsa Família*: Luiz Pereira y otros (2008) han encontrado que en los municipios de menor índice de desarrollo humano del Brasil, las transferencias monetarias

del programa implican aumentos importantes en las ganancias de las tiendas que venden alimentos. A nivel macroeconómico, Neri, Vaz y Ferreira de Souza (2013) encuentran que *Bolsa Família* contribuye al crecimiento económico del Brasil, ya que cada real que se invierte en el programa agrega 1,78 reales al PIB del país.

Sin embargo, para que el “círculo virtuoso” se haga realidad, más allá de las transferencias monetarias, los PTC deben proveer de manera directa o indirecta —es decir, mediante la articulación con otros programas de la oferta pública— oportunidades para que los jóvenes y adultos en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza mejoren sus capacidades y posibilidades de inclusión productiva y laboral. Los servicios prestados en este ámbito, que se describen en la sección C y se resumen en el anexo A.2.1, son observados con creciente atención por los responsables de formular políticas de la región, si bien es necesario tener en cuenta que para que dichos servicios sean exitosos se requiere proporcionar un acompañamiento de largo plazo a la población objetivo. Se debe asimismo complementar estos esfuerzos con el fortalecimiento de los sistemas de cuidado, ya que la ausencia de apoyos públicos a las familias para el cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad está incidiendo negativamente en la participación laboral de las mujeres que viven en condición de pobreza.

Una vez que las familias logren generar ingresos suficientes para mantenerse fuera de la pobreza de manera autónoma, su participación en los PTC podrá terminar. Sin embargo, el egreso de estos programas no debe ser entendido como una salida de las familias de la protección social —que es un derecho, según se afirma en la Recomendación núm. 202, relativa a los pisos de protección social, de la OIT—, sino como la constitución de un nexo con el resto de las acciones públicas de protección y promoción social. La noción de “graduación”, según esta óptica, debiera asociarse con la idea de un tránsito por distintas etapas que constituyen un continuo de intervenciones adecuadas a distintas necesidades y ejercicio de derechos (Cecchini y Martínez, 2011).

Bibliografía

- Alzúa, M. L., G. Cruces y L. Ripani (2010), "Welfare programs and labor supply in developing countries. Experimental evidence from Latin America", *Documento de Trabajo*, N° 95, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Angulo, Roberto y Natalie Gómez (2014), "Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción. Estudio de caso de Colombia", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/EUROsocial, inédito.
- Attanasio, O. y L.C. Gómez (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), 18 de marzo.
- Attanasio, O., A. Kugler y C. Meghir (2009), "Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in developing countries: evidence from a randomized trial", *IZA Discussion Paper Series*, N° 4251, junio.
- Barbosa, Ana Luiza Neves de Holanda y Carlos Henrique Leite Corseuil (2013), "Bolsa Família, occupational choice and informality in Brazil", *Working Paper*, N° 118, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), noviembre [en línea] <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper118.pdf>.
- Bertranou, Fabio y Roxana Maurizio (2012), "Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: characteristics and coverage of a 'System' with three components", *Research Brief*, N° 30, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agosto.
- Bertranou, Fabio y Luis Casanova (2013), *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Bertranou, Fabio y Ximena Mazorra (2009), "Argentina. Experiencias en programas de protección de ingresos y mejora de la empleabilidad", *Notas sobre la crisis*, Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/article/wcms_limd2_16_es.pdf.
- Brandt, N. (2012), "Reducing poverty in Chile. Cash transfers and better jobs", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 951, París, OECD Publishing.
- Camilo de Oliveira, A.M.H. 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*, J. Vaitsman y R. Paes-Sousa (orgs.), vol. 2, Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.
- Cecchini, Simone y Aldo 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 de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- Cecchini, Simone y Rodrigo 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 de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), marzo.
- Cecchini, S., C. Robles y L.H. Vargas (2012), "La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el ingreso ético familiar", *International Policy Research Brief*, N° 26, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), agosto [en línea]: <http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCPolicyResearchBrief26.pdf>.
- Centro de Microdatos (2012), *Evaluación de impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven*, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2605), Santiago de Chile.
- (2013), *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. Informe anual 2012: los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago de Chile.
- (2008), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P/E), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.32.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SSES.31/3)), Santiago de Chile.
- Cohen, E. y R. Franco (coords.) (2006), *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- De Brauw y otros (2013), "Bolsa Família and household labour supply", *One Pager*, N° 239 [en línea] <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager239.pdf>.
- De Hoop, Jacobus y Furio C. Rosati (2014), "Cash transfers and child labor", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 6826.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2008), *Evaluación de políticas públicas: subprograma Jóvenes en Acción: consultoría para la evaluación de impacto del subprograma Jóvenes en Acción*, Bogotá, octubre.
- Foguel, M.N. 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, junio.
- Galasso, E. (2006), "Alleviating extreme poverty in Chile", *Estudios de Economía*, vol. 38, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Gertler, P., S. Martínez y M. Rubio-Codina (2006), "Investing cash transfers to raise long-term living standards", *Policy Research Working Paper Series*, N° 3994, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.

- González de la Rocha, Mercedes (2008), *La vida después de Oportunidades: impacto del programa a diez años de su creación*, México, D.F., Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Gregol de Farias, Tamara (2014), “Estudio de caso sobre la inserción productiva y laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas en Brasil”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/EUROsocial, inédito.
- Hanlon, J., A. Barrientos y D. Hulme (2010), *Just Give Money to the Poor*, Kumarian Press.
- Holmes, R. y otros (2010), “Cash transfers and gendered risks and vulnerabilities: lessons from Latin America”, *ODI Background Note*, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar, octubre.
- Infante, R. (2011), “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, Documento de trabajo, N° 14, proyecto sobre desarrollo inclusivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lessa, Elisa Ribeiro do Carmo (2011), “A formação via PNQ e inserção produtiva do CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação dos trabalhadores”, *Servicio Social & Sociedade*, N° 106, São Paulo.
- Levy, Santiago (2010), *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*, México, D.F., Océano.
- ____ (2009), “Dos retos de la política social en América Latina”, documento presentado en el seminario internacional Sistemas de protección social, Brasilia, 8 de diciembre.
- Luiz Pereira, L. y otros (2008), “Efeitos do programa Bolsa Família nas condições de vida de beneficiários em municípios de muito baixo IDH” [en línea] <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33M.pdf>.
- 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, Roxana (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).
- 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 (IPC-IG), junio.
- Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (2010), “Estudo qualitativo sobre o PlanSeQ Bolsa Família”, *Avaliação de impacto do projeto a gente jovem sobre os egressos e estudos qualitativos sobre as ações de capacitação*, Brasilia, Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI).
- Neri, M.C., F.M. Vaz y P.H.G. 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.C. Neri (eds.), Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Núñez Méndez, J. (2011), *Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final*, Bogotá, Centro Nacional de Consultoría.
- 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 Proyecto*, N° 398 (LC/W.398), Santiago de Chile.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2010), *Extending Social Security to All. A Guide through Challenges and Options*, Ginebra.
- Oliveira, L.F. y S. Soares (2013), “‘Efeito Preguiça’ em programas de transferência de renda?”, *Programa Bolsa Família, uma década de inclusão e cidadania*, Brasilia, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Parker, S. y E. Skoufias (2000), *The Impact of PROGRESA on Work, Leisure, and Time Allocation*, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- Petterini, F.C. (2010), “Uma avaliação de impacto e retorno econômico do plano setorial de qualificação (PlanSeq)” [en línea] http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/artigos/uma_avaliacao_de_impacto_e_retorno_economico_do_plano_setorial_de_qualificacao_planseq.pdf
- Rodríguez-Oreggia, Eduardo y Samuel Freije (2011), “Long term impact of a cash-transfers program on labor outcomes of the rural youth”, *CID Working Paper*, N° 230, Centro para el Desarrollo Internacional (CID), Universidad de Harvard.
- 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).
- 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, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Silva, César Augusto Tibúrcio y otros (2010), “O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras”, *Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios*, vol. 1, Brasilia.
- Skoufias, E. y V. di Maro (2006), “Conditional cash transfers, adult work incentives, and poverty”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3973, agosto.
- Tavares, P.A. (2010), “Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães”, *Revista Economia e Sociedade*, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- 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 (IPC-IG).

- Vargas, Luis Hernán (2014), "Inserción laboral y productiva de los beneficiarios de Chile Solidario e Ingreso Ético Familiar", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/EUROsocial, inédito.
- Veras Soares, F., R. Perez Ribas y G.I. Hirata (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 (IPC-IG), marzo.
- Vigorito, Andrea (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*, S. Cecchini y M. Lavigne (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aparecer.
- Weller, J. (2009), "El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales", *Documentos de Proyectos*, N° 306 (LC/W.306), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo A.1

Indicadores de coyuntura

Cuadro A.1.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES MEDIAS DE DESEMPLEO URBANO, POR SEXO, 2003-2013
 (En porcentajes)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina											
Argentina ^a	17,3	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7	7,2	7,2	7,1
Hombres	15,5	11,9	10,0	8,4	6,7	6,6	7,8	6,7	6,3	6,1	6,1
Mujeres	19,5	15,8	13,6	12,5	10,8	9,7	9,9	9,2	8,5	8,8	8,5
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	...	6,2	8,2	8,0	7,7	6,7	7,9	6,5	...	...	...
Hombres	...	5,0	6,8	7,1	6,3	...	6,6	5,5	...	...	...
Mujeres	...	7,5	9,9	9,1	9,4	...	9,4	7,6	...	...	...
Brasil ^c	12,3	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9	8,1	6,7	6,0	5,5	5,4
Hombres	10,1	9,1	7,8	8,1	7,4	6,1	6,5	5,2	4,7	4,4	4,4
Mujeres	15,2	14,4	12,4	12,2	11,6	10,0	9,9	8,5	7,5	6,8	6,5
Chile ^d	9,5	10,0	9,2	7,8	7,1	7,8	9,7	8,2	7,1	6,4	5,9
Hombres	9,1	9,4	8,5	6,9	6,3	6,8	9,1	7,2	6,1	5,4	5,3
Mujeres	10,3	11,2	10,6	9,5	8,6	9,5	10,7	9,6	8,7	7,9	6,9
Colombia ^e	16,7	15,4	13,9	13,0	11,4	11,5	13,0	12,4	11,5	11,2	10,6
Hombres	14,0	13,0	12,2	10,7	9,7	9,9	11,3	10,7	9,5	9,4	8,9
Mujeres	19,6	18,1	17,1	15,4	13,3	13,5	15,0	14,4	13,6	13,2	12,5
Costa Rica ^f	6,7	6,7	6,9	6,0	4,8	4,8	7,6	7,1	7,7	7,8	8,2
Hombres	6,1	5,8	5,6	4,5	3,4	4,3	6,5	6,0	6,3	6,5	6,9
Mujeres	7,6	8,2	8,8	8,2	6,8	5,6	9,2	8,8	9,7	9,6	10,0
Cuba ^g	2,3	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7	2,5	3,2	3,5	...
Hombres	1,7	1,7	1,8	1,7	1,7	1,3	1,5	2,4	3,0	3,4	...
Mujeres	3,4	2,2	2,2	2,2	1,9	2,0	2,0	2,7	3,5	3,6	...
Ecuador ^h	11,5	9,7	8,5	8,1	7,3	6,9	8,5	7,6	6,0	4,9	4,7
Hombres	9,1	7,4	6,8	6,2	6,0	5,6	7,1	6,3	5,1	4,5	4,2
Mujeres	15,0	12,8	10,9	10,6	9,2	8,7	10,4	9,3	7,1	5,5	5,5
El Salvador ⁱ	6,2	6,5	7,3	5,7	5,8	5,5	7,1	6,8	6,6	6,2	...
Hombres	8,6	8,8	9,4	7,6	7,9	7,2	9,0	8,3	8,7	8,0	...
Mujeres	3,1	3,7	4,8	3,6	3,4	3,5	4,9	5,1	4,1	4,2	...
Guatemala ^j	5,2	4,4	...	...	...	...	...	...	3,1	4,0	3,8
Hombres	4,0	4,3	...	...	...	...	...	...	2,7	3,7	3,9
Mujeres	6,8	4,5	...	...	...	...	...	...	3,7	4,5	3,8
Honduras ^k	7,4	8,0	6,1	4,6	3,9	4,2	4,9	6,4	6,8	5,6	6,0
Hombres	7,1	7,4	5,4	4,3	4,1	...	...	3,2	3,3	5,3	5,7
Mujeres	7,7	8,8	7,1	5,0	3,6	...	...	5,2	6,1	6,1	6,3
México ^l	3,3	3,8	4,7	4,6	4,8	4,9	6,6	6,4	5,9	5,8	5,7
Hombres	3,2	3,5	4,5	4,4	4,5	4,8	6,7	6,5	6,0	5,9	5,7
Mujeres	3,5	4,2	5,0	4,9	5,2	4,9	6,5	6,3	5,8	5,7	5,7
Nicaragua ^k	10,2	8,6	7,0	7,0	6,9	8,0	10,5	9,7	...	...	...
Hombres	11,7	8,6	7,8	8,1	7,6	8,4	...	...	...	...	...
Mujeres	8,4	8,5	6,1	5,7	6,0	7,6	...	...	...	...	...
Panamá ^h	15,9	14,1	12,1	10,4	7,8	6,5	7,9	7,7	5,4	4,8	4,7
Hombres	13,2	11,5	10,0	8,6	6,5	5,4	6,3	6,5	5,3	4,2	3,9
Mujeres	19,6	17,6	15,0	13,0	9,6	7,9	9,9	9,3	5,4	5,5	5,7
Paraguay ^m	11,2	10,0	7,6	8,9	7,2	7,4	8,2	7,2	7,1	8,1	8,1
Hombres	10,5	8,7	7,1	7,7	6,2	6,6	7,9	6,6	6,3	6,7	6,5
Mujeres	12,2	11,6	8,3	10,4	8,4	8,5	8,7	8,1	8,2	9,9	9,9
Perú ⁿ	9,4	9,4	9,6	8,5	8,5	8,4	8,4	7,9	7,7	6,8	5,9
Hombres	8,5	8,1	8,3	7,2	7,3	6,5	6,7	6,5	5,8	5,4	4,9
Mujeres	10,7	11,1	11,2	10,1	9,9	10,6	10,4	9,6	10,1	8,5	7,2
República Dominicana ^o	7,3	6,1	6,4	5,5	5,0	4,7	5,3	5,0	5,8	6,5	7,0
Hombres	5,4	4,2	4,7	3,7	3,7	3,1	4,0	3,9	4,4	4,9	5,0
Mujeres	10,8	9,8	9,6	8,7	7,4	7,3	7,8	6,9	8,2	9,1	10,4
Uruguay ^k	16,9	13,1	12,2	11,3	9,8	8,3	8,2	7,5	6,6	6,7	6,7
Hombres	13,5	10,3	9,6	8,7	7,2	6,1	6,1	5,7	5,3	5,3	5,4
Mujeres	20,8	16,6	15,3	14,2	12,7	10,8	10,5	9,5	8,1	8,3	8,3
Venezuela (República Bolivariana de) ^o	18,0	15,1	12,3	10,0	8,4	7,3	7,8	8,7	8,3	8,1	7,8
Hombres	16,3	13,1	11,3	9,2	7,9	7,0	7,4	8,5	7,7	7,4	7,1
Mujeres	21,1	17,9	13,8	11,3	9,3	7,8	8,3	9,0	9,2	9,0	8,8

Cuadro A.1.1 (conclusión)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
El Caribe											
Bahamas ^p	10,8	10,2	10,2	7,6	7,9	12,1	14,2	...	13,7	14,0	15,8
Hombres	10,0	9,4	9,2	6,9	6,7	...	14,0	...	13,6	14,1	15,6
Mujeres	11,7	11,0	11,2	8,4	9,1	...	14,4	...	13,7	14,0	16,1
Barbados ^p	11,0	9,6	9,1	8,7	7,4	8,1	10,0	10,8	11,2	11,6	11,2 ^q
Hombres	9,6	8,8	7,4	7,7	6,5	6,9	10,1	10,9	9,8	11,0	11,1 ^q
Mujeres	12,6	10,5	10,8	9,8	8,5	9,5	9,8	10,6	12,6	12,2	11,3 ^q
Belice ^p	12,9	11,6	11,0	9,4	8,5	8,2	13,1	12,5	...	15,3	13,2
Hombres	8,6	8,3	7,4	6,2	5,8	...	...	...	...	...	...
Mujeres	20,7	17,4	17,2	15,0	13,1	...	...	...	...	...	...
Jamaica ^p	10,9	11,4	11,2	10,3	9,8	10,6	11,4	12,4	12,7	13,9	15,2
Hombres	7,2	8,1	7,6	7,0	6,2	7,3	8,6	9,2	9,3	10,5	11,2
Mujeres	15,6	15,7	15,8	14,4	14,5	14,6	14,8	16,2	16,7	18,1	20,1
Trinidad y Tabago ^p	10,5	8,3	8,0	6,2	5,5	4,6	5,3	5,9	5,1	5,0	3,7 ^r
Hombres	8,0	6,4	5,8	4,5	3,9	...	...	...	...	...	...
Mujeres	13,8	11,2	11,0	8,7	7,9	...	...	...	...	...	...
América Latina y el Caribe^s	11,1	10,3	9	8,6	7,9	7,3	8,1	7,3	6,7	6,4	6,2^t

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos.

^b Área urbana. El dato de 2004 está calculado sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. A partir de 2009 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^c Corresponde a seis áreas metropolitanas.

^d Total nacional. A partir de 2010 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^e Corresponde a 13 áreas metropolitanas. Se incluye el desempleo oculto.

^f Dato nacional urbano. A partir de 2009 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^g Total nacional. La población en edad de trabajar (PET) comprende de 17 a 54 años en el caso de las mujeres y de 17 a 59 años en el caso de los hombres.

^h Dato nacional urbano. Se incluye el desempleo oculto.

ⁱ Dato nacional urbano. En 2007, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 16 años y más.

^j Dato nacional urbano. En 2011, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 15 años y más.

^k Dato nacional urbano.

^l Corresponde a 32 áreas urbanas.

^m Hasta 2009, corresponde a dato nacional urbano. Desde 2010, corresponde al dato de zonas urbanas de Asunción y Departamento Central.

ⁿ Corresponde a Lima Metropolitana.

^o Total nacional.

^p Total nacional. Se incluye el desempleo oculto.

^q Promedio de enero a septiembre.

^r Dato correspondiente a marzo.

^s Promedio ponderado. Se incluye ajuste de datos, para dejar fuera del cálculo regional el desempleo oculto en Colombia, el Ecuador, Jamaica y Panamá. No se incluye a Guatemala.

^t Dato preliminar.

Cuadro A.1.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES MEDIAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL URBANA, 2003-2013
(En porcentajes)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina											
Argentina ^a	60,3	60,2	59,9	60,3	59,5	58,8	59,3	58,9	59,5	59,3	58,9
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	60,4	58,6	55,7	58,7	57,1	...	56,9	57,3	...	...	...
Brasil ^c	57,1	57,2	56,6	56,9	56,9	57,0	56,7	57,1	57,1	57,3	57,1
Chile ^d	54,4	55,0	55,6	54,8	54,9	56,0	55,9	58,5	59,8	59,5	59,6
Colombia ^e	65,0	63,6	63,3	62,0	61,8	62,6	64,6	65,7	66,7	67,6	67,5
Costa Rica ^f	56,8	56,3	58,2	58,2	58,5	58,6	62,3	60,7	62,6	62,3	61,6
Cuba ^g	70,9	71,0	72,1	72,1	73,7	74,7	75,4	74,9	76,1	74,2	...
Ecuador ^h	58,9	59,1	59,5	59,1	61,3	60,1	58,9	56,9	55,2	55,9	54,8
El Salvador ⁱ	55,4	53,9	54,3	53,9	63,6	64,1	64,3	64,4	63,7	64,6	...
Guatemala	61,6	58,4	...	...	...	...	...	...	61,0	65,5	62,1
Honduras	53,5	52,7	50,3	52,1	51,7	52,7	53,1	53,7	52,5	51,2	54,3
México ^j	58,3	58,9	59,5	60,7	60,7	60,4	60,2	60,1	60,3	60,9	60,6
Nicaragua ^k	53,0	52,6	53,7	52,8	50,5	53,8	52,1	71,7	...	...	...
Panamá ^l	63,5	64,2	63,7	62,8	62,6	64,4	64,4	64,0	63,2	63,6	64,1
Paraguay ^m	59,2	62,4	60,4	57,9	59,6	61,5	62,3	62,5	62,4	62,9	65,2
Perú ⁿ	67,4	68,0	67,1	67,5	68,9	68,1	68,4	70,0	70,0	69,1	68,9
República Dominicana ^o	48,5	48,9	49,0	49,7	49,9	50,1	48,4	49,6	51,0	51,4	51,3
Uruguay	58,1	58,5	58,5	60,8	62,9	62,8	63,7	63,9	64,3	64,0	63,6
Venezuela (República Bolivariana de) ^o	69,1	68,5	66,2	65,5	64,9	64,9	65,1	64,5	64,4	63,9	64,3
El Caribe											
Bahamas ^o	76,5	75,7	76,3	75,1	76,2	...	...	...	72,3	74,6	73,2
Barbados ^o	69,3	69,4	69,6	67,9	67,8	67,6	67,0	66,6	67,6	66,2	66,5
Belice ^o	60,0	60,3	59,4	57,6	61,2	59,2	...	...	...	65,8	64,5 ^p
Jamaica ^o	64,4	64,5	64,2	64,7	64,9	65,5	63,5	62,4	62,3	62,5	63,0
Trinidad y Tabago ^o	61,6	63,0	63,7	63,9	63,5	63,5	62,7	62,1	61,6	61,8	61,9 ^q
América Latina y el Caribe^r	59,5	59,6	59,2	59,5	59,6	59,7	59,7	60,0	60,3	60,5	60,3^s

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información de las encuestas de hogares de los países.

^a Corresponde a 31 aglomerados urbanos.

^b Dato de 2004, sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. A partir de 2009 se realiza una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores. El dato de 2010 corresponde al primer semestre.

^c Corresponde a seis regiones metropolitanas.

^d Total nacional. A partir de 2010 se realiza una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^e Corresponde a 13 áreas metropolitanas. Se incluye el desempleo oculto.

^f Corresponde a julio de cada año. A partir de 2009 se realiza una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^g Total nacional.

^h A partir de 2004 corresponde al promedio de los cuatro trimestres. Se incluye el desempleo oculto.

ⁱ En 2007, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 16 años y más. Se incluye el desempleo oculto.

^j Corresponde a 32 áreas urbanas.

^k A partir de 2010 se realiza una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^l Se incluye el desempleo oculto.

^m Dato nacional urbano hasta 2009. A partir de 2010 corresponde a Asunción y Central Urbano, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

ⁿ Corresponde a Lima Metropolitana.

^o Total nacional. Se incluye el desempleo oculto.

^p Corresponde al mes de abril.

^q Corresponde al mes de marzo.

^r Promedio ponderado. Se incluye ajuste de datos para dejar fuera del cálculo regional el desempleo oculto en Colombia, el Ecuador y Panamá.

^s Dato preliminar.

Cuadro A.1.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES MEDIAS DE OCUPACIÓN URBANA, 2003-2013
(En porcentajes)

País	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina											
Argentina ^a	49,9	52,1	53,0	54,1	54,5	54,2	54,2	54,4	55,2	55,0	54,7
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	54,9	55,0	51,2	54,0	52,7	...	52,4	53,6	...	...	...
Brasil ^c	50,1	50,6	51,0	51,2	51,6	52,5	52,1	53,2	53,7	54,2	54,0
Chile ^d	49,3	49,5	50,4	50,5	51,0	51,7	50,5	53,7	55,5	55,7	56,0
Colombia ^e	54,2	53,8	54,5	54,0	54,8	55,3	56,2	57,6	59,1	60,1	60,3
Costa Rica ^f	53,0	52,5	54,2	54,7	55,7	55,7	57,0	56,4	57,8	57,4	56,5
Cuba ^g	69,2	69,7	70,7	70,7	72,4	73,6	74,2	73,0	73,6	71,6	...
Ecuador ^h	52,1	53,4	54,4	54,3	56,8	56,0	53,9	52,5	51,9	53,2	52,2
El Salvador ⁱ	52,0	50,4	50,3	50,8	59,9	60,6	59,7	60,0	59,5	60,6	...
Guatemala	58,4	55,8	...	...	...	...	...	...	59,0	62,8	59,5
Honduras	49,5	48,5	47,2	49,7	49,7	50,5	50,5	50,3	48,9	48,3	51,1
México ^j	55,6	55,8	56,7	57,9	57,8	57,5	56,2	56,2	56,7	57,4	57,1
Nicaragua ^k	47,6	48,1	49,9	49,1	47,1	49,5	46,6	64,7	...	...	...
Panamá	53,4	55,1	56,0	56,3	57,7	60,2	59,3	59,1	59,8	60,6	61,1
Paraguay ^l	52,5	56,1	55,8	52,7	55,3	57,0	57,1	55,9	56,2	57,8	59,9
Perú ^m	61,2	61,6	60,7	61,8	63,0	62,4	62,7	64,5	64,5	64,4	64,8
República Dominicana ⁿ	45,2	46,0	45,9	46,9	47,4	47,7	45,8	47,1	48,0	48,2	47,7
Uruguay	48,3	50,9	51,4	53,9	56,7	57,6	58,4	58,8	60,7	59,6	59,3
Venezuela (República Bolivariana de) ^o	56,7	58,0	58,0	58,9	59,4	60,2	60,0	58,9	59,0	58,7	59,3
El Caribe											
Bahamas ^g	69,7	68,0	...	...	...	...	63,0	...	62,4	64,2	61,6
Barbados ^g	61,6	62,7	63,2	61,9	62,8	62,1	60,3	59,4	60,0	58,5	59,1
Belice ^g	52,3	53,3	52,8	52,2	56,0	54,3	...	...	...	55,8	56,7 ⁿ
Jamaica ^g	57,1	57,0	57,0	58,0	58,6	58,5	56,3	54,7	54,4	53,8	53,4
Trinidad y Tabago ^g	55,2	57,8	58,6	59,9	59,9	60,6	59,4	58,4	58,2	58,8	59,6 ^o
América Latina y el Caribe^p	52,9	53,5	53,9	54,5	55,0	55,4	54,9	55,6	56,2	56,6	56,5^q

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información de las encuestas de hogares de los países.

^a Corresponde a 31 aglomerados urbanos.

^b Dato de 2004, sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. A partir de 2009 se realiza una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores. El dato de 2010 corresponde al primer semestre.

^c Corresponde a seis regiones metropolitanas.

^d Total nacional. A partir de 2010 se realiza una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^e Corresponde a 13 áreas metropolitanas.

^f Corresponde a julio de cada año. A partir de 2009 se realiza una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^g Total nacional.

^h A partir de 2004 corresponde al promedio de los cuatro trimestres.

ⁱ En 2007, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 16 años y más.

^j Corresponde a 32 áreas urbanas.

^k A partir de 2010 se realiza una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^l Dato nacional urbano hasta 2009. A partir de 2010 corresponde a Asunción y Central Urbano, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^m Corresponde a Lima Metropolitana.

ⁿ Corresponde al mes de abril.

^o Corresponde al mes de marzo.

^p Promedio ponderado.

^q Dato preliminar.

Anexo A.2

Servicios de inclusión laboral y generación de ingresos asociados a los programas de transferencias condicionadas

Cuadro A.2.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): ACCESO A SERVICIOS DE INCLUSIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS A TRAVÉS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC)

País	PTC y año de inicio del programa	Servicios					
		Nivelación de estudios	Capacitación técnica y profesional	Apoyo al trabajo independiente	Intermediación laboral	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
Argentina	Asignación Universal por Hijo (AUH) (2009)	Progresar ^a	Progresar / Red de Formación Continua del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ^a		Progresar / Red de Oficinas de Empleo Municipales ^a		
	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002-2009) ^b	Terminalidad educativa	Red de Formación Continua del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ^a	Programa de empleo independiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Red de Oficinas de Empleo Municipales ^a		
	Seguro de Capacitación y Empleo (2006), Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2007)						
Brasil	<i>Bolsa Família</i> (2003)	Brasil Alfabetizado ^a	Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq)- <i>Próximo Passo</i> ^a	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, Crediamigo, Agroamigo, Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado Crescer ^a	Acessuas Trabalho ^a	Plan Sectorial de Calificación Profesional (PlanSeq)- <i>Próximo Passo</i> , vinculado con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) ^a	
			Programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo (Pronatec)/ <i>Brasil Sem Miséria</i> (BSM) ^a		<i>Mais Empregos</i> ^a		
Chile	Chile Solidario/Ingreso Ético Familiar (2002 y 2012)		Programa Desarrollo de Competencias Laborales	Programa de Apoyo a la Producción Familiar para el Autoconsumo, Programa Generación Microemprendimiento Indígena Urbano, Programa de apoyo al microemprendimiento Emprende Más ^a	Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario y Preparación para el Trabajo, Programa de Apoyo a la Empleabilidad Juvenil ^a		Programa de bonificación a la contratación de mano de obra ^a
			Mujeres Chile Solidario, Programa de Apoyo al Empleo Sistema Chile Solidario y Preparación para el Trabajo, Programa de Apoyo a la Empleabilidad juvenil ^a				Subsidio al Empleo Joven ^a
							Bono al Trabajo de la Mujer ^a
Colombia	Familias en Acción (2001)			Jóvenes en Acción ^a	Jóvenes en Acción ^a		
	Ingreso para la prosperidad social (2011)		Formación de competencias y Servicio Social y Desarrollo de Habilidades (Mingas) ^c	Talleres para el desarrollo de habilidades ^c			
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (2003)		Plan de Capacitación para beneficiarios del Crédito de Desarrollo Humano ^a	Programa de Crédito Productivo Solidario, Crédito de Desarrollo Humano ^a			
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales, Comunidades Solidarias Urbanas (2005)		Programa de Apoyo al Empleo Temporal (PATI) en Comunidades Solidarias Urbanas ^a	Programa de uniformes y zapatos y útiles escolares en Comunidades Solidarias Rurales ^a		Componente de empleabilidad, emprendimiento social y fomento del empleo intensivo en obra pública ^c	Programa de uniformes y zapatos y útiles escolares en Comunidades Solidarias Rurales ^a
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación (<i>Programme of Advancement through Health and Education, PATH</i>) (2001)	Programa <i>Steps to Work</i> ^c	Programa <i>Steps to Work</i> ^c	Programa <i>Steps to Work</i>	Intercambio laboral electrónico (ELE) del Sistema de Información sobre el Mercado Laboral (LMIS) ^a		

Cuadro A.2.1 (conclusión)

País	PTC y año de inicio del programa	Servicios					
		Nivelación de estudios	Capacitación técnica y profesional	Apoyo al trabajo independiente	Intermediación laboral	Generación directa de empleo	Generación indirecta de empleo
México	Oportunidades (1997)	Jóvenes con Oportunidades ^c		Jóvenes con Oportunidades ^c			
Panamá	Red de Oportunidades (2006)		Desarrollo de capacidades y generación de ingresos ^a				
Paraguay	Abrazo (2005)		Bansocial ^c	Bansocial ^c			
Perú	Juntos (2005)	Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (Pronama) ^a					
Trinidad y Tabago	Programa de transferencias monetarias condicionadas focalizadas (TCCTP) (2005)		Componente de capacitación profesional ^c	Fondo de Apoyo para la Microempresa (MEG) ^a	Inscripción de las personas elegibles del hogar en una agencia de empleo ^a		
			Fondo de Apoyo para la Microempresa (MEG) ^a				

Fuente: Organización de los Estados Americanos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (OEA/CEPAL/OIT), "Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad", *Documentos de Proyecto*, N° 398 (LC/W.398), Santiago de Chile, 2011 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

^a Provisión indirecta de servicios, mediante programas complementarios al PTC.

^b El programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, iniciado en 2002, fue gradualmente transfiriendo sus destinatarios a otros programas, entre ellos el Seguro de Capacitación y Empleo, a partir de 2006.

^c Provisión directa de servicios por parte del PTC.

Los resultados laborales de 2013 en América Latina y el Caribe, como se analiza en este informe, fueron en cierto sentido paradójicos: a pesar de una desaceleración del crecimiento económico y un enfriamiento de la creación de empleo, la tasa de desempleo regional volvió a disminuir, alcanzando un nuevo mínimo histórico. Esta mejora se debe a una baja de la inserción al mercado laboral, expresada en una caída de la tasa de participación, con lo que se interrumpió su tendencia ascendente de largo plazo. Por otra parte, algunos indicadores son motivo de preocupación, sobre todo en relación con la inserción laboral de los jóvenes, cuya tasa de desempleo aumentó.

En los últimos años, muchos países de la región han puesto en marcha programas de transferencias condicionadas, como instrumentos para combatir la pobreza, tanto en el corto como en el largo plazo. Con el transcurso del tiempo, la dimensión laboral ha adquirido creciente importancia en relación con estos programas. En este informe se resumen las principales características de estos instrumentos y se analiza su impacto en los mercados laborales, así como los retos que enfrentan este tipo de políticas. Se concluye que los programas de transferencias deben coordinarse estrechamente con sistemas integrales de protección social y con políticas activas del mercado de trabajo que, entre otros objetivos, fomenten la demanda laboral.