

LUCHAR CONTRA LA POBREZA EXTREMA PRESTANDO APOYO ACTIVO COMO PARTE DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS

La integración de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) en los programas para mitigar la pobreza puede fomentar oportunidades de empleo y, a la vez, proteger los ingresos de las personas de las consecuencias de una recesión grave. Una investigación reciente sobre la respuesta de Uruguay a la crisis económica de 2002 revela que cuando se permite a los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias participar voluntariamente en programas de empleo público aumentan sus posibilidades de acceder posteriormente a un empleo y, al mismo tiempo, se contrarresta cualquier efecto negativo indirecto que el apoyo a los ingresos pueda tener en los resultados del mercado laboral.

Principales resultados

- La incorporación de múltiples políticas en los programas de asistencia social es una tendencia cada vez más común en América Latina y el Caribe.
- Estos programas integrales tratan de abordar diversas dimensiones de la vulnerabilidad, siendo la insuficiente integración en el mercado laboral una de las más significativas.
- La experiencia del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social del Uruguay (PANES; 2005-2007) muestra que la integración de las PAMT en los programas de transferencias monetarias condicionadas puede desempeñar un papel fundamental para ayudar a las personas a acceder a mejores oportunidades de empleo.
- Las conclusiones de una evaluación del apoyo a los ingresos y los componentes de activación del PANES pueden servir de base para el diseño y la ejecución de otros programas contemporáneos basados en un enfoque integrado. A continuación se enumeran algunas de las recomendaciones clave para los responsables de la formulación de políticas:
 - Garantizar que el nivel de apoyo a los ingresos sea lo suficientemente elevado para que las familias reciban una protección adecuada en épocas de crisis.
 - Fortalecer el componente de activación para dotar a los participantes de competencias útiles.
 - Reforzar los vínculos entre el apoyo a los ingresos y el apoyo activo, aumentando la inversión para permitir que más personas participen en las medidas de activación.

Pregunta de investigación

Las tendencias económicas positivas observadas en Uruguay a principios del decenio de 1990 se interrumpieron en 1999, cuando la pérdida de competitividad de las exportaciones del país condujo a la recesión. En 2002, Uruguay se encontraba en medio de una crisis económica, con graves consecuencias tanto para los ingresos medios de los hogares como para las tasas de desempleo:

- El ingreso medio per cápita disminuyó en un 20 % entre 1998 y 2002.
- El desempleo alcanzó el 17 % en 2002, la tasa más alta registrada en cincuenta años.
- La tasa de pobreza moderada casi se duplicó, pasando del 17,3 % al 32,1 % entre 1998 y 2004 (gráfico 1).

Aunque todos los grupos de la población sufrieron un empeoramiento de sus condiciones económicas y sociales, los hogares vulnerables fueron los más afectados. La crisis puso de relieve las brechas existentes en la cobertura de la protección social y requirió una solución de emergencia.

A través del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) y su enfoque multidimensional (recuadro 1), el Gobierno de Uruguay trató de colmar esas brechas y mitigar los efectos de la crisis. El PANES abordó los problemas sociales y económicos en diversas dimensiones, centrándose en el segmento más pobre de la población:

- Su componente más importante, el programa de transferencias monetarias denominado "Ingreso Ciudadano" tenía por objeto luchar contra la pobreza.

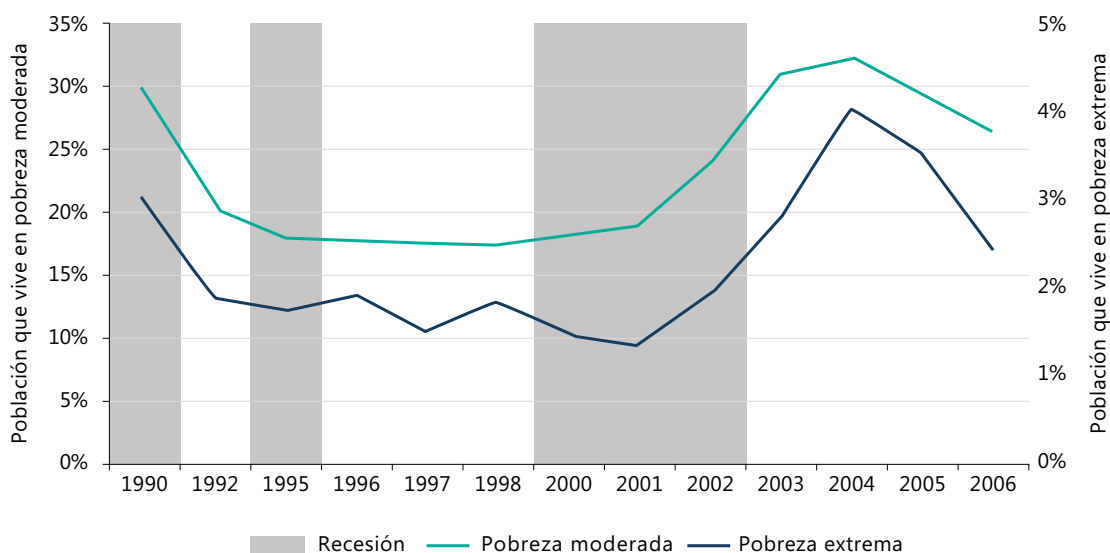
- El programa de empleo público “Trabajo por Uruguay” tenía por objeto fomentar la inclusión social mediante la participación en el mercado laboral.

Uruguay no fue el único país que cambió su política para orientarla hacia el uso de enfoques multidimensionales encaminados a luchar contra la pobreza. Varios países de la región han puesto en marcha intervenciones similares en las PAMT están integradas en programas de asistencia social más amplios, con el doble objetivo de ofrecer seguridad en relación con los ingresos básicos y ayudar a las personas a reincorporarse al mercado laboral.

A pesar del mayor énfasis en combinar el apoyo a los ingresos con las PAMT, no hay muchos datos empíricos sobre la eficacia de estos enfoques integrados. Sin embargo, comprender la mejor manera de explotar las sinergias entre estos dos tipos de políticas es muy importante para Uruguay y para toda la región.

El análisis esbozado en esta nota de investigación se llevó a cabo como parte del proyecto de la OIT titulado *What works: Promoting pathways to decent work* (“Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente”). Para más información, véase: www.ilo.org/pathways-decent-work.

Gráfico 1. Población que vive en pobreza moderada y pobreza extrema, años seleccionados entre 1991 y 2006



Nota: La línea de pobreza extrema hace referencia al costo de una canasta de alimentos esenciales mínimos, mientras que la de pobreza moderada se refiere al costo de una canasta de alimentos esenciales y artículos no alimentarios. Ambas han sido calculadas por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay.

Fuente: OIT, 2019.

Recuadro 1. El programa de empleo público “Trabajo por Uruguay” como parte del PANES, creado para mitigar la pobreza

El Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) fue una medida de emergencia de dos años de duración destinada a hacer frente al deterioro de las condiciones sociales y económicas de Uruguay, agravadas por la crisis de 2002. Su objetivo principal era aliviar la pobreza extrema a la que se enfrentaba un número creciente de hogares tras la crisis. A pesar de su duración limitada (2005-2007), el PANES se ocupó de cuestiones de carácter temporal y de emergencia, como el aumento de la pobreza extrema de los ingresos a raíz de la crisis, y también de obstáculos estructurales, como la exclusión social y la falta de calificación de las personas de los grupos de población vulnerables.

El enfoque integral del PANES incluía ocho componentes, entre ellos el “Ingreso Ciudadano”, que consistía en una transferencia monetaria mensual de 1.360 pesos uruguayos (US\$102 en términos de poder adquisitivo) a cada hogar participante, y que servía como base para los otros siete componentes. Los objetivos de esos componentes eran promover la participación en el empleo remunerado; proporcionar apoyo alimentario esencial; facilitar el acceso a viviendas dignas; aumentar la participación social y el desarrollo comunitario; mejorar el acceso a los servicios de salud y educación y apoyar a las personas sin hogar.

En el marco del PANES, el programa de empleo público “Trabajo por Uruguay” proporcionaba empleo durante un período máximo de cinco meses, generalmente centrado en tareas elementales realizadas en las comunidades locales (por ejemplo, limpieza de espacios públicos o realización de pequeñas reparaciones), y se llevaba a la práctica a través de proyectos gestionados por organizaciones de la sociedad civil. El programa también proporcionaba un apoyo a los ingresos equivalente al doble del importe que proporcionaba el programa de transferencias monetarias “Ingreso Ciudadano”. Los participantes debían trabajar de lunes a viernes durante seis horas diarias; también debían asistir a 20 horas de formación. Una vez completado el programa, los participantes recibían apoyo complementario y asistencia para la búsqueda de empleo durante un período adicional de un mes. La participación en Trabajo por Uruguay era voluntaria, y el programa estaba dirigido a un grupo específico de beneficiarios del PANES, a saber, las personas desempleadas de 18 años o más.

Durante los dos años que permaneció activo, el PANES ayudó a 102.000 hogares, es decir, el 10 % de todos los hogares uruguayos, y al 14 % de la población total en ese momento. Por su parte, su programa voluntario más popular, Trabajo por Uruguay, llegó a un total de 15,684 hogares, cifra que corresponde al 17 % de los beneficiarios del PANES. Resulta significativo que el PANES haya allanado el camino hacia una reestructuración permanente del régimen de protección social uruguayo, tal como se prevé en el Plan de Equidad, adoptado en 2008, cuyo objetivo es la cobertura universal.

Fuente: Escudero, López Mourello y Pignatti, 2019; OIT, 2019.

Soluciones eficaces

Se realizó una evaluación de impacto del PANES para analizar las repercusiones del componente de apoyo a los ingresos (Ingreso Ciudadano) cuando se aplica junto con el componente de apoyo activo (Trabajo por Uruguay). Se hizo hincapié en la identificación de los efectos posteriores a la participación para las personas que se beneficiaron de cada uno de los dos componentes por separado y para las que se beneficiaron de ambos.

La evaluación, que se llevó a cabo utilizando una combinación de técnicas estadísticas (el método de diferencias en diferencias combinado con *propensity score matching* (PSM)), se basó en los datos administrativos relativos a los hogares candidatos a participar en el PANES y en dos encuestas de seguimiento realizadas a una muestra de participantes en el PANES.

El análisis revela que la participación en los componentes de apoyo activo y de apoyo a los ingresos del PANES tuvo repercusiones importantes con respecto a la situación en el mercado laboral una vez completado el programa:

- Las personas que solo contaron con el componente de apoyo a los ingresos tuvieron menos probabilidades de seguir desempleadas que las personas de características similares que no participaron en el PANES. No obstante, también era menos probable que encontrasen un empleo. Esta circunstancia no es necesariamente negativa, siempre y cuando los participantes logren

encontrar un trabajo mejor más adelante. Recibir apoyo a los ingresos puede contribuir a que los individuos no se vean obligados por necesidad a aceptar un nuevo empleo, independientemente de su calidad.

- Las personas que recibieron apoyo activo tuvieron más probabilidades de participar en el mercado de trabajo después de completar el programa y menos probabilidades de permanecer desempleadas.
- En el caso de las personas que recibieron ambos tipos de apoyo, el efecto positivo del componente de activación compensó con creces el impacto—potencialmente negativo— del apoyo a los ingresos, lo que dio lugar a que el efecto global fuera positivo. Aunque los datos no son concluyentes, el análisis sugiere que el enfoque integrado del PANES puede vincularse a una mejora de los resultados laborales después de la participación en el plan.
- La evaluación no encontró pruebas concluyentes de mejoras en la calidad del empleo después de la participación en el PANES.
- La participación en el programa Trabajo por Uruguay no tuvo efectos de desplazamiento dentro de los hogares. En otras palabras, el aumento de la oferta de mano de obra por parte de un miembro del hogar no se produjo a expensas de la reducción de los esfuerzos o las oportunidades de trabajo para otras personas pertenecientes al mismo hogar.

Consideraciones en materia de políticas

El empleo remunerado es la vía más sostenible para salir de la pobreza. La prestación conjunta del apoyo a los ingresos y el apoyo activo permite aprovechar las sinergias entre los dos tipos de políticas con el fin de ayudar a las personas a encontrar un trabajo decente. El PANES es un ejemplo exitoso de ese enfoque integrado.

Aunque el PANES únicamente permaneció en vigor dos años (2005-2007), sentó las bases para una reestructuración permanente del sistema de protección social en Uruguay. En particular, el objetivo de la cobertura universal se consagró en el Plan de Equidad, que se puso en marcha en 2008. Dado que varios elementos del programa anterior sirvieron de base para el diseño del Plan de Equidad Social, vale la pena destacar algunas de las lecciones extraídas del PANES, incluyendo las esferas en las que podrían haber introducido mejoras:

Asegurarse de que el nivel de apoyo a los ingresos es el adecuado

Es evidente que la introducción del apoyo a los ingresos (con condiciones poco exigentes) es una medida importante durante

una crisis económica que amenaza con ampliar las brechas existentes en el sistema de protección social. Al mismo tiempo, si el nivel de las transferencias monetarias es demasiado bajo, puede resultar insuficiente para ayudar a las familias a lograr algunos de los resultados deseables a largo plazo, como salir de la pobreza de forma permanente.

Un enfoque a medida que varíe el nivel de la ayuda a los ingresos en función de las necesidades de los hogares – por ejemplo, sobre la base de las tasas de dependencia o de los ingresos anteriores— puede aumentar la eficacia de las transferencias monetarias y mantener, al mismo tiempo, la sostenibilidad financiera de los programas.

Fortalecer el componente de la activación

La participación en el programa de empleo público del PANES (Trabajo por Uruguay) aumentó la probabilidad de estar empleado. Esta es una conclusión importante, especialmente si se tiene en cuenta que algunos programas de empleo público no han tenido los efectos positivos esperados una vez finalizados (Escudero, 2018). No obstante, ciertos aspectos

del componente de activación del PANES podrían haberse mejorado.

Por ejemplo, se ha demostrado que la eficacia de las PAMT aumenta cuando la duración de la intervención es superior a cuatro meses (Card, Kluve y Weber, 2018; Escudero et al., 2018). La ampliación del plazo de vigencia de los programas que se aproximan a este umbral –como Trabajo por Uruguay, que tenía una duración máxima de cinco meses– podría aumentar la eficacia de estos programas para superar los obstáculos a los que se enfrentan los beneficiarios, incluidos los déficits de calificación. No obstante, las prórrogas no deberían ser indefinidas porque, de lo contrario, existe el riesgo de que los programas de empleo público se conviertan en trabajo permanente.

En estudios anteriores se ha sostenido que es poco probable que los programas de empleo público conduzcan a mejoras en términos de calidad del empleo a menos que exista alguna forma de acumulación de capital humano (ibid.; OIT, 2016). El incremento en las habilidades desarrolladas durante la participación en estos programas podría aumentar su eficacia a la hora de ayudar a los participantes a acceder a un empleo de mayor calidad.

Reforzar los vínculos entre el apoyo a los ingresos y el apoyo activo

Una preocupación que se plantea con frecuencia en relación con los programas de apoyo a los ingresos es que

los beneficiarios pueden sentirse inclinados a reducir la intensidad de sus esfuerzos por buscar trabajo. Ciertamente, la evaluación de los efectos del PANES reflejó un descenso moderado en la probabilidad de ser contratado una vez completada la participación entre aquellos que solo recibieron transferencias del programa Ingreso Ciudadano. Esta conclusión coincide con la observada en las economías avanzadas, pero es algo anómala en el contexto de las economías emergentes y en desarrollo, donde la mayoría de los estudios no han registrado un descenso sistemático en la probabilidad de empleo entre los beneficiarios de transferencias monetarias (Alzúa, Cruces y Ripani, 2013; Banerjee et al., 2017). Cabe destacar que entre los beneficiarios del programa Ingreso Ciudadano que además participaron en el programa Trabajo por Uruguay no descendió la probabilidad de contratación posterior, lo que sugiere que el efecto positivo del componente de activación contrarrestó con creces cualquier efecto negativo derivado de la ayuda a los ingresos.

En ese sentido, es importante reforzar los vínculos entre las PAMT y el apoyo a los ingresos. Ello podría lograrse, por ejemplo, mediante el perfeccionamiento del contenido del trabajo, así como haciendo obligatoria la participación en las medidas de activación para aquellos beneficiarios del apoyo a los ingresos que cuenten con la formación necesaria para trabajar. No obstante, cualquier medida de este tipo debería aplicarse sin vulnerar los principios de protección social consagrados en las normas internacionales del trabajo (OIT, 2019).

Bibliografía adicional

Alzúa, M.L.; Cruces, G. y Ripani, L. 2013. «Welfare programs and labor supply in developing countries: Experimental evidence from Latin America», en *Journal of Population Economics*, vol. 26, núm. 4, págs. 1255-1284.

Banerjee, A.V.; Hanna, R.; Kreindler, G.E. y Olken, B.A. 2017. «Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs», en *The World Bank Research Observer*, vol. 32, núm. 2, págs. 155-184.

Card, D.; Kluve, J. y Weber, A. 2018. «What Works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations», en *Journal of the European Economic Association*, vol. 16, núm. 3, págs. 894-931.

Escudero, V. 2018. *Workfare programs and their delivery system: Effectiveness of "Construyendo Perú"* Departamento de Investigaciones, documento de trabajo núm. 39, Ginebra, OIT.

—; Kluve, J.; López Moureló, E.; Pignatti, C. 2018. "Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta-analysis", en *The Journal of Development Studies*, vol. 55, núm. 12, págs. 2644-2661.

—; López Moureló, E., y Pignatti, C. 2019. *Joint provision of income and employment support: Evidence from a crisis response in Uruguay*, Departamento de Investigaciones de la OIT, documento de trabajo núm. 41, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2016. *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra.

—. 2019. *Soluciones eficaces: Promover vías de acceso al trabajo decente*. Ginebra.

Para más información o aclaraciones al respecto, sírvase ponerse en contacto con Verónica Escudero (escudero@ilo.org), de la Unidad de Tendencias del Mercado de Trabajo y Evaluación de Políticas del Departamento de Investigaciones de la OIT. También puede obtenerse más información en: www.ilo.org/pathways-decent-work.