

Transferencias Sociales: Incentivos y Desincentivos para la Inserción Laboral y la Generación de Ingresos

Por Simone Cecchini, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Durante los últimos quince años, los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), junto con otros programas de protección social no contributivos, como las pensiones sociales, se han vuelto la principal puerta de ingreso a los sistemas de protección social para la población vulnerable de América Latina y el Caribe, históricamente excluida de los beneficios de la asistencia social. Actualmente, los TMC cubren un total de 127 millones de personas, es decir, el 21 por ciento de la población de la región. En diversos países, incluidos Brasil y México, estos programas han contribuido para reducir la pobreza y la desigualdad de manera significativa. Se trata de prestaciones monetarias que se entregan a las familias con la condición de que cumplan ciertos requisitos con miras a desarrollar sus capacidades humanas.

Sin embargo, los TMC han sido criticados por los supuestos impactos negativos que tendrían en la inserción laboral de los adultos en edad activa de las familias beneficiadas. En efecto, hay quienes creen que estos programas generan dependencia en vez de motivar a las familias a buscar formas de superar la pobreza. Este argumento suele acompañarse de una visión según la cual las personas son pobres debido a su propia falta de esfuerzo, más que por los problemas estructurales de nuestras sociedades. Los programas de TMC, en particular, serían un desincentivo para que las personas pobres busquen trabajo, pues las transferencias monetarias garantizarían un cierto nivel de ingreso.

Cecchini (2013), en tanto, demuestra que las TMC son bastante insuficientes para suplir el déficit de ingreso de las familias pobres. Hacia 2008, el promedio regional de la cantidad máxima per cápita de transferencias era de 16 USD, aproximadamente el 20 por ciento del umbral de pobreza rural. Por lo tanto, es muy difícil que la población pobre deje de buscar trabajo simplemente porque recibe prestaciones monetarias del Gobierno. Las familias están obligadas a seguir tratando de salir de la pobreza mediante sus propios esfuerzos. De hecho, las evaluaciones de impactos publicadas sobre países tan diversos como Brasil, Chile, Honduras, México, Nicaragua e Paraguay no proporcionan ninguna prueba fehaciente de que las TMC desincentiven el ingreso de los beneficiarios al mercado laboral.

A su vez, Levy (2010) argumenta en contra de un «círculo vicioso» de programas sociales no contributivos que entregan subsidios al sector informal, lo que motivaría a los trabajadores a buscar oficios de baja productividad (para evitar los aportes obligatorios a la seguridad social) y, a su vez, disminuiría la productividad del trabajo y del capital y fomentaría la creación de empleos de baja calidad.

No obstante, el riesgo de otorgar beneficios sociales a los trabajadores informales parece exagerado, considerando que las tasas de informalidad en Latinoamérica han disminuido (de un 54,9 por ciento de los trabajadores empleados en 1990 a un 49,1 por ciento en 2009), mientras que las TMC y las pensiones sociales han aumentado. La mayoría de las TMC se centran en los niños y no en los adultos en edad laboral; y tampoco se entregan en función de las condiciones laborales de los beneficiarios. Así pues, si los ingresos generados en el mercado de trabajo no afectan a las transferencias otorgadas a las familias en el marco de estos programas sociales, no hay

razón alguna para creer que se está generando un efecto perverso de informalización. De hecho, el programa de TMC chileno Ingreso Ético Familiar busca proveer incentivos positivos al ofrecer una gratificación adicional a la formalización a las mujeres que contribuyan a la seguridad social durante su participación en el programa.

Además, la teoría del «círculo vicioso» se basa en premisas discutibles: por un lado, que los gastos sociales no son productivos y contrarrestan las inversiones en actividades generadoras de empleo y, por el otro, que el trabajo por cuenta propia es algo voluntario, lo que significa que la mayoría—cuando no todos—de los trabajadores del sector informal ha elegido trabajar en un sector de baja productividad.

Por el contrario, la protección social es una inversión en capacidades humanas que genera importantes aumentos de productividad. En la mayoría de los casos, los trabajadores no eligen trabajar en el sector informal, sino que es su única opción. La informalidad es el subproducto de la heterogeneidad de la estructura productiva, que crea y mantiene el sector informal debido a la poca capacidad de los sectores modernos y altamente productivos de absorber la mano de obra.

Por lo tanto, al contrario de un «círculo vicioso» de mayor informalidad y menor productividad, se puede argumentar que se producen sinergias positivas entre la protección social inclusiva, el crecimiento y el trabajo digno. Las transferencias monetarias financiadas por la tributación general, garantizadas y constantes en el tiempo representan un piso básico de protección social para las familias pobres y pueden contribuir más bien para un *círculo virtuoso* de generación autónoma de ingresos. Las personas en situación de pobreza que reciben prestaciones tienen una mejor oportunidad de participar en el mercado de trabajo, ya que cuentan con recursos para buscar trabajo y cubrir los costos de transporte al trabajo. Además, son capaces de buscar mejores trabajos al dotarse de un mejor poder de negociación en relación con sueldos muy bajos, así como más recursos para invertir en actividades productivas, ya sean agrícolas o microempresarias.

En conclusión, si bien es cierto que si no se planifican de forma cuidadosa—por ejemplo, seleccionando las familias según la situación laboral de los miembros—, los programas de reducción de la pobreza pueden terminar generando efectos perniciosos, las preocupaciones sobre el supuesto «círculo vicioso» parecen exageradas, especialmente debido a los bajos montos transferidos por la mayoría de los programas sociales no contributivos de América Latina y el Caribe.

Referencias:

- Cecchini, S. (2013) Transferencias Condicionadas na América Latina e Caribe: Da Inovação à Consolidação in T. Campello and M. Córtes Neri (eds), Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, capítulo 24. pp. 369-396.
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf
- Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados: política social, informalidad y crecimiento económico en México*. México, Océano.