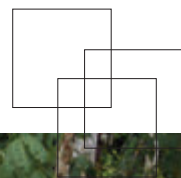




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



Nota orientativa 13 Graduación y salida de los PPE

Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 13

Graduación y salida de los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos
04.03.7

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

Nota orientativa 13

Graduación y salida de los PPE



Objetivo

Esta nota tiene como objetivo presentar a los responsables de la formulación y la ejecución de políticas una aproximación a diferentes planteamientos de salida y graduación de los programas públicos de empleo (PPE)¹, y abordar algunos puntos básicos que conviene tener presentes al diseñar un programa con una estrategia adecuada. La nota ofrece también ideas para dar con la estrategia idónea en función de la naturaleza del programa (por ejemplo, si es un programa de corto o de largo plazo, un plan de emergencia, etc.), destaca el apoyo que pueden proporcionar a la graduación ciertas intervenciones complementarias, y la forma en que se pueden articular mejor con estos programas.


Introducción

Los desafíos que supone el cese de la participación en los programas públicos de empleo

En esta nota se analizan algunas formas de abordar la salida o graduación de los programas públicos de empleo (PPE), y los retos que ello supone. Si bien existen diferencias sustanciales entre los dos términos, ambos condensan la manera en que la participación de una persona en un PPE llega a su fin. Es un asunto no menor con el que se ven confrontados los PPE, que puede incluso tornarse un problema: ¿cómo se decide que la participación de una persona debe concluir, quién lo decide, cuándo se toma la decisión y en función de qué factores se hace?

Disyuntivas de este tipo surgen en todos los programas, con la excepción quizás de aquellos que, como los sistemas de garantía del empleo (SGE), tienen carácter continuo y permanente, y por tanto dejan esas respuestas a criterio del participante, que suele ser quien decide cuándo entrar o salir del programa. Dada la índole diversa de los PPE, estos problemas también serán de distinta naturaleza. Pero si la principal razón de ser de un PPE es proporcionar trabajo e ingresos a quienes no puedan encontrarlos en otro sitio, lo lógico sería que la participación terminara solo cuando los participantes sí consiguieran ese objetivo. Con todo, la influencia que puede ejercer un PPE en las posibilidades de encontrar trabajo de los

¹ Lieuw-Kie-Song, M.; K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*. OIT, Sector del Empleo, Documento de Trabajo núm. 69, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011.



participantes fuera del programa – esto es, la capacidad que tiene el programa de volverse obsoleto – es limitada. En ello suelen pesar más ciertos factores externos, y si bien el programa puede contribuir con la inserción laboral de sus participantes, no será justo esperar que cargue con toda la responsabilidad de hacerlo, pues esta es una tarea que compete a políticas económicas, sociales y de empleo de mayor alcance.

Planteados estos dilemas y limitaciones, en esta nota se ofrecerán análisis y orientación en lo que concierne a los siguientes temas:

- cómo abordar la problemática de la salida y la graduación al diseñar un PPE;
- de qué manera pueden verse afectadas la salida o la graduación por la naturaleza del PPE (por ejemplo, si es de corto o de largo plazo, si es un programa de emergencia, etc.); y
- qué papel desempeñan los programas complementarios de apoyo a la graduación, y de qué modo se pueden articular con los PPE.

Las definiciones de salida y graduación

Los términos “graduación” y “salida” se emplean en diferentes contextos y con diferentes sentidos. Antes de continuar, entonces, será de utilidad definirlos y analizar algunos de los contextos y sentidos mencionados.

En esta nota el término “salida” designa una decisión que se toma desde el programa: se establecen condiciones para la partida e incluso se analiza la situación del participante para decidir cuándo debería partir. El término abarca un espectro de modelos diferentes: hay salidas forzosas que no están motivadas necesariamente por un cambio en la situación del participante, como suele ocurrir con las partidas que dependen únicamente de un plazo, y hay otras en las que la decisión se funda en una serie de indicadores o criterios. Estas últimas pueden adquirir complejidad, pasar a suponer una carga administrativa para el programa y exigir conocimientos que a menudo se apartan mucho de los que requiere la ejecución de este, además de presentar otros inconvenientes. A las salidas de este tipo a menudo se las denomina “graduaciones”, porque la decisión se toma a partir de una evaluación que concluye que los participantes no necesitan más el PPE.

A los efectos de esta nota, sin embargo, se entenderá que el rasgo distintivo de la “graduación” – y su diferencia con la “salida” – es que implica una partida *voluntaria*. Los participantes abandonan el programa por decisión propia, porque a su juicio – y no a juicio del programa ni de sus instrumentos de evaluación – ha ocurrido un cambio en los costos de oportunidad en favor de un trabajo alternativo que les permite acceder a nuevas oportunidades. En mayor o menor medida, en todos los programas hay personas que se gradúan, pero por lo general, cuanto más amplios sean los derechos en los que se basa ese programa, mayores opciones tendrán sus participantes de decidir cuándo partir; y cuando finalmente lo hagan

será porque, de acuerdo con su propia valoración, su situación ha cambiado. En este juicio entrarán en juego muchos factores, y los participantes también enfrentan muchas disyuntivas en el momento de tomar una decisión que, como estará en gran medida influenciada por factores ajenos al programa, podrá llevarlos a no graduarse si las condiciones externas no cambian.


Por último, cabe aclarar que en determinados PPE los participantes trabajan solo cuando así lo deciden, ya sea a tiempo parcial o por temporadas. No se puede confundir con una graduación la flexibilidad que da este sistema para que el participante suspenda temporalmente su participación. En situaciones de este tipo, no se considerará que el participante se haya graduado incluso si permanece alejado del programa durante un largo período, pues está en todo el derecho de continuar considerándolo como una fuente alternativa de ingresos que tendrá a su disposición en caso de que sus otros recursos fallen o lleguen a su fin. Si el programa tomara esta situación como una graduación y no le permitiese retornar, en el futuro los participantes podrán optar por permanecer para no perder el beneficio seguro.

Actualmente se están ensayando, tanto en la teoría como en la práctica, muchas formas de abordar la graduación. Y del mismo modo en que el debate en torno a la focalización fue mudando y con el tiempo derivó en una preferencia por la autoselección, por establecer condiciones que atraigan solo al grupo meta y eviten caer en procesos de selección engorrosos y preceptivos, el objetivo en este sentido es diseñar cada vez más programas que estimulen a los participantes – e incluso los incentiven – a aprovechar otras oportunidades y a dejar el programa por elección, y no porque se los fuerza a hacerlo.

Hasta el momento, las investigaciones disponibles son bastante limitadas, sobre todo en lo que respecta a los resultados, las consecuencias y la relación costos-eficacia de los programas e intervenciones que pueden utilizarse como apoyo a la graduación. Al mismo tiempo, la materia también es objeto de mucha innovación y de nuevos avances. Por ello, si bien para un PPE será deseable incorporar componentes y metas que se orienten a la graduación, es preciso comprender que, además de las limitaciones mencionadas con anterioridad, la empresa todavía implica muchos riesgos, y que será necesario probar y ajustar estrategias antes de conseguir dar con una metodología verdaderamente efectiva.

Introducción

La graduación es un asunto de relevancia para los PPE pero también para los programas de asistencia social, como los de transferencia de dinero. En este contexto, el asunto aparece rodeado de buenas dosis de debate y controversia, y ello se debe a que existen diferentes razones subyacentes para promoverlo. Las opiniones más críticas sostienen que las políticas de



graduación tienen su origen en la voluntad de limitar los costos de la asistencia social, y que, de hecho, son la cara opuesta de la dependencia (RHVP, 2010). El argumento se basa en la convicción de que la asistencia social fomenta la dependencia, y que por ende el acceso a ella debería limitarse y acotarse en el tiempo. Las posturas de este tipo interpretan la graduación como una forma de conseguir que los participantes *se marchen* de los programas de asistencia social, y en su versión más cínica se utiliza el término “graduación” nada más que como un eufemismo para designar la salida.

Otras opiniones consideran que en la raíz de la graduación está el objetivo de mejorar la situación precaria en que suelen encontrarse los participantes de estos programas. En este sentido, el proceso de ruptura con el programa representa la suma progresiva de las mejoras logradas en sus condiciones de vida y de subsistencia. Esta postura reconoce que, en el caso de muchas personas pobres, pero sobre todo de las extremadamente pobres, es necesario recurrir a múltiples medidas de apoyo de forma simultánea y continuada para que su situación pueda mejorar a largo plazo (GCAP, 2009); y para que, en consecuencia, logren prescindir del empleo y los ingresos que proporciona el PPE. Y todo ello porque la experiencia ha enseñado que las personas en situación de pobreza extrema ni siquiera tienen la posibilidad de sacar partido de las medidas contra la pobreza ya existentes. Desde este punto de vista, el objetivo no es tanto el de apartar a la gente de la asistencia social sino el de llevarla a *avanzar* hacia mejores condiciones, por ejemplo, condiciones en las que el hogar goce de seguridad alimentaria, incluso en épocas de perturbaciones o crisis. Otra opción podría ser la de transferir participantes a una suerte de programa de seguimiento, que los apoyara con medidas más apropiadas a las circunstancias en que el hogar se encuentre en ese momento.

Las dos posturas mencionadas, esto es, la que toma la graduación como una forma de obligar a la gente a salirse de la órbita de la asistencia social, y la que la considera una vía para conducirla a mejores condiciones y oportunidades de vida, no son necesariamente contradictorias y pueden incluso complementarse. El problema surge cuando las políticas de los programas no están en consonancia con las posturas de los participantes, y la normativa del primero determina que un participante está listo para graduarse pero el participante no está de acuerdo con la decisión.

Este es un debate muy importante para los PPE, pues existe una tendencia muy fuerte a verlos casi exclusivamente como programas de asistencia social, y esa tendencia determina la opinión que el público tiene de ellos. La alternativa entre quitar del programa a los participantes (salida) o darles la libertad de marcharse por voluntad propia (graduación) es un asunto fundamental para el diseño de los PPE, pues define muchos elementos de ese diseño. Asimismo, también predomina la tendencia a esperar que los

PPE cambien las condiciones en que viven los hogares – o al menos contribuyan a hacerlo – para que estos puedan graduarse después.

Luego de presentar las definiciones y una somera introducción, estamos en condiciones de concentrar nuestra atención en la salida, un concepto que si bien puede parecer menos ambicioso que el de la graduación, no es para nada menos controvertido que este.

(Establecer las condiciones para) la salida

Dado que la salida implica una decisión que toma el programa, de él depende definir las políticas y condiciones que la guiarán. En ocasiones estas ya vienen determinadas por las mismas características de los programas, como es el caso – el más evidente tal vez – de aquellos que poseen una duración restringida. Si la participación se ha fijado con un plazo concreto, la política de salida determinará que los participantes abandonen el programa una vez concluido este período. Si no se depende de un plazo ya marcado, sino que la duración viene determinada, por ejemplo, por el tiempo que se necesita para concluir un proyecto específico, la política de salida también estará, en los hechos, fijada de antemano. A menudo los PPE son blanco de críticas debido a estas políticas de salida, pues los participantes se marchan en las mismas condiciones en las que se encontraban antes de comenzar, y por tanto es muy discutible que el programa logre cambiar de verdad la vida de la persona o su hogar a largo plazo.

De cualquier modo, las consecuencias reales de las salidas que dependen de un plazo vendrán determinadas por el contexto en el que se esté poniendo en práctica el programa. Si es una respuesta ante una crisis o un desastre específicos que han afectado los medios de subsistencia de los participantes, la duración limitada de esa participación bien puede ser el resultado de una decisión deliberada. La elección puede haber dependido de la necesidad de gestionar un presupuesto limitado, de abarcar a la mayor cantidad de personas afectadas que sea posible, o también de establecer un período de participación que permita a los participantes retomar los medios con los que subsistían antes de la ocurrencia del desastre. En este contexto, los PPE pueden cumplir una función muy importante de apoyo a los participantes para superar un período de dificultades específico. Al mismo tiempo, también pueden proporcionar asistencia en trabajos de reconstrucción o en otras tareas que se emprendan como medida de recuperación ante la crisis.

Los casos de participación sujeta a plazos – y por tanto, con salida forzosa – que provocan más controversia son aquellos en los que los participantes se marchan en las mismas condiciones que su participación en el PPE tenía como objetivo subsanar. Es cierto que en determinadas circunstancias pueden concurrir varios factores para hacerlo inevitable, como por ejemplo





© Programa de Trabajo Comunitario de Sudáfrica (PTC)

limitaciones de índole presupuestaria u operativa, y por ello lo importante será tener presente el problema para intentar remediarlo en el momento de diseñar el programa, y evitar así un desenlace de este tipo.

En muchos PPE se han introducido asimismo estrategias de salida más complejas, que toman en consideración además el destino de los participantes luego de que abandonan el programa, y procuran mejorar su situación para cuando llegue el momento de partir. Es aquí donde las estrategias de salida están comenzando a coincidir con las de graduación. En estos casos, la participación en el PPE deberá llegar a su fin cuando ya no cumpla con una serie de requisitos. Un ejemplo de ello viene dado por el Programa de redes de seguridad productivas (PRSP), de Etiopía, en el que si una evaluación concluye que los hogares poseen suficiencia alimentaria, estos deben abandonar el programa. El PRSP llama “graduación” a este mecanismo, aunque en verdad no es voluntario².

Si bien los criterios establecidos para la salida de los participantes pueden comportar mejoras a su situación, aun así estos podrán mostrarse reacios a marcharse, por distintas razones. Puede suceder, por ejemplo, que no estén de acuerdo con la validez de los criterios, que desconfíen de la fiabilidad del programa a la hora de evaluarlos, que teman perder la seguridad que el PPE les aporta o que en sus hogares pueda sobrar mano de obra que no serán capaces de colocar en ningún otro sitio.

² Y si bien el PRSP establece criterios para que los participantes apelen la decisión de graduarse, la apelación se centra en determinar si la condición en la que vive el hogar se evaluó adecuadamente conforme a los parámetros que se establecen para la graduación, y no depende de si el hogar está o no de acuerdo con abandonar el programa.

Los criterios empleados para estas salidas se pueden definir de diferentes maneras y estarán en parte condicionados por los objetivos del programa. Si su meta principal es abordar la seguridad alimentaria, es posible que las condiciones de salida de este programa dependan de si se alcanza un nivel de seguridad alimentaria determinado. Del mismo modo, siempre en función de los distintos objetivos de los programas, los criterios de salida podrán supeditarse a que los participantes encuentren otro empleo, obtengan algún tipo de medio de subsistencia sostenible, estén en condiciones de acceder a microcréditos o vean reducida en cierta medida su vulnerabilidad a las perturbaciones externas. En la mayoría de los casos, esos hogares continuarán siendo pobres, y no se habrán “graduado de la pobreza”.



Recuadro 1. Retos para definir y evaluar los criterios de salida

Existen varios enfoques para evaluar si un hogar ha cumplido con los criterios de salida exigidos. Si el criterio era obtener seguridad alimentaria, se puede calcular si el consumo de alimentos en un hogar ha superado un umbral determinado durante un período específico. Pero ello aporta pocos datos sobre qué condiciones del hogar pueden estar afectando la seguridad alimentaria, o acerca de si ese aumento en el consumo ha sido meramente temporal, o de si el PPE ha tenido algo que ver con el aumento registrado. No sería de extrañar que al abandonar el programa – es decir, al no contar más con los ingresos –, la familia se situara nuevamente por debajo de estos niveles mínimos de consumo. Es muy fácil que esto ocurra cuando los criterios de salida dependen de los criterios de selección.

En los casos más graves, la situación degenera en un círculo vicioso, como sucedió en un comienzo en el programa Visión 2020 Umurenge de Rwanda. El programa llevó a cabo una reevaluación de los participantes a los seis meses de comenzada su participación, y si se concluía que ya no se ajustaban a los criterios de selección, se los obligaba a salir. Pero como se pudo constatar, aquellas personas cuya situación había mejorado en gran medida gracias a los ingresos que les reportaba el programa volvían a reunir los criterios del grupo meta una vez que se marchaban, y debían ser incorporados nuevamente al grupo en la siguiente ronda de evaluación.

Por otro lado, resulta especialmente difícil cuantificar conceptos como “alcanzar medios de vida sostenibles” o “salir de la pobreza”. Incluso la inserción en otro empleo – lo que en un principio puede parecer bastante sencillo – puede traer dificultades: el participante podrá marcharse para desempeñar algún tipo de trabajo temporal, pero una vez que este finalice necesitará nuevamente empleo en el PPE. Tampoco se puede descartar el riesgo de que se cometan errores graves de exclusión, o de que se fuerce a los hogares a abandonar el programa prematuramente.

Es muy probable que las salidas obligatorias no dejen de ser un problema arduo y complicado de manejar, pues muchos PPE están sometidos a limitaciones presupuestarias y operativas que harán inevitables esas

salidas. Lo que no significa que una partida forzosa siempre implique que los participantes se marchen en las mismas condiciones en que entraron; es muy posible que el PPE haya logrado vencer algunos de los problemas y deficiencias más graves, y que, aun así – precisamente por los beneficios que les ha reportado el programa hasta ese momento – los participantes no deseen marcharse.

Cómo estimular y facilitar la graduación

Si las salidas forzosas están rodeadas de controversia y a menudo de críticas, las salidas voluntarias – o lo que es lo mismo, la graduación – parecen ser el camino más certero para las políticas de los PPE. No obstante, la experiencia ha demostrado que conseguir altos índices de graduación de estos programas, y también de los programas de asistencia social, como los de transferencia de dinero, es una tarea igualmente ardua. Lo que no resulta para nada sorprendente, ya que las carencias que hacen necesarios a los programas públicos de empleo y de asistencia social son las mismas que dificultan la graduación.

Es muy fácil argumentar, desde el plano conceptual, que para que se produzca una graduación habrán de operarse cambios significativos en la situación de la persona o del hogar en cuestión. Si bien los cambios pueden ser de variada naturaleza, adoptar distintas formas y ser internos o externos al hogar, no existe razón alguna para pensar que una persona o un hogar abandonarán voluntariamente un programa si no se produce un cambio de este tipo. Si no necesitaran tanto esos cambios, ¿cómo se explica entonces que el hogar haya escogido participar en el PPE? En adelante se denominará *cambios sustanciales* a estos cambios necesarios, que deberán conllevar una auténtica mejora de la situación de la persona o del hogar, y ser lo suficientemente profundos como para posibilitarles vivir en las condiciones que presupone la graduación.

Las formas de promover y facilitar la graduación se enmarcan dentro de un campo en continua evolución, en el que aún quedan muchas interrogantes por resolver. Con todo, existe una serie de intervenciones capaces de estimular la graduación, que se han puesto en práctica en diversos contextos. En este sentido, resulta muy útil concebir intervenciones programáticas concretas que giren en torno a distintos *facilitadores* para propiciar cambios sustanciales. Se reconoce de este modo que las intervenciones en sí no son capaces de generar el cambio deseado, solo podrán, de hecho, facilitarlo. Además, la naturaleza y el alcance del tipo de *cambio sustancial* que se necesite para la graduación variarán dependiendo de la situación en que se encuentre el hogar *al comienzo* de su participación y del *contexto* en el que se ubique ese hogar.


Por ejemplo, el hecho de proporcionar ganado a un hogar por medio de un programa complementario solo podrá entenderse como un posible facilitador. Que el hogar ya posea ganado, o al menos experiencia en su

crianza, será un factor importante para prever el grado del impacto que pueda tener esta medida. De cualquier modo, será necesario acompañarla de intervenciones que posibiliten el acceso del ganado a tierras o alimentos, y posiblemente de capacitación para su cuidado. Pero tan importante como ello será la dedicación que exigirá de parte del hogar, que deberá ver en ese ganado una oportunidad de subsistir a largo plazo. Las intervenciones no podrán sino propiciar el cambio: sólo se hará realidad, en última instancia, si la familia lo hace posible. La suma de todos estos factores puede cambiar la situación del hogar, encaminarlo hacia un modo de subsistencia más sostenible e incentivarlo a abandonar el PPE. En algunos casos habrá que recurrir a intervenciones adicionales; y, también en algunos casos, el ganado puede no ser la solución.

Los modelos de graduación han puesto de manifiesto que, para que la salida voluntaria funcione, es importante no descuidar dos aspectos: en primer lugar, que se utilicen las intervenciones adecuadas para desarrollar las competencias que llevarán al hogar o a la persona a graduarse, y en segundo lugar, que estas intervenciones se pongan en práctica en el orden correcto (CGAP, 2009; Banco Mundial, 2010). Por ejemplo, si un hogar obtiene un bien porque se supone que aumentará su productividad y le permitirá graduarse, pero a la vez carece de seguridad alimentaria, podrá terminar vendiéndolo para comprar comida. En este caso, para que las intervenciones resultaran efectivas ha debido revertirse la situación de inseguridad alimentaria *antes* de proporcionar el bien.

Cuadro 1. Medidas que propician la graduación, con ejemplos

Facilitadores en el interior del hogar	Ejemplo
Estabilidad y seguridad	El hogar alcanza un nivel de seguridad alimentaria que le permite asumir mayores riesgos y evita la venta forzosa de bienes. La seguridad le permite guardar algunos ahorros para financiar otras actividades, como la búsqueda de trabajo
Adquisición y desarrollo de nuevos bienes o tecnologías de producción	Se accede a tierras para el cultivo o la cría de ganado, maquinaria agrícola, herramientas, ganado, existencias para comerciar, etc.
Adquisición de competencias y experiencia laboral	Se desarrollan nuevas destrezas agrícolas, técnicas (p. ej. artesanales), comerciales o de gestión financiera
Mejora de la salud	Si los adultos en edad de trabajar están más saludables, la productividad del hogar puede aumentar. La mejora de la salud de los miembros del núcleo familiar que no están en edad de trabajar libera tiempo y recursos que pueden destinarse a otros usos
Información/ Acceso a redes/Inclusión	Se obtiene información acerca de otros sistemas de asistencia social o de empleo, acceso a redes comerciales, al registro o la entrega de tarjetas o números de identificación que permitan acceder al derecho a la educación, la salud o la asistencia social



Dignidad /Autoestima /Esperanza /Motivación	El sentirse más dignos o con más autoestima puede servir de estímulo para encontrar trabajo o asumir nuevos riesgos. Se necesita tener esperanza para esforzarse e invertir en un futuro mejor
Facilitadores externos	Ejemplo
Crecimiento del empleo	Una nueva planta procesadora de alimentos podría proporcionar empleo a los participantes y permitirles graduarse
Mejora de los recursos naturales	Si se mejoran los suelos o la calidad y la conservación del agua, se reduce la erosión o se amplían las praderas, se estará impulsando la productividad agrícola
Mejora de la infraestructura	Acondicionamiento de caminos (para disminuir costos de transporte); mejora del acceso a los servicios básicos (agua, salud, educación), lo que permitiría acceder a ellos más rápidamente; mejora del acceso a los mercados (lo que puede tener efectos multiplicadores directos e indirectos); aumento de la producción agrícola
Mejora del acceso a los mercados	Si cuentan con cámaras de frío para almacenar pescado y productos agrícolas, los productores estarán en una mejor posición para negociar mejores precios; las medidas de apoyo – y no de restricción – a los comerciantes informales pueden permitir que más gente se dedique a comerciar
Aumento de la demanda local	Si aumenta la demanda local de carne en virtud de la mejora de los ingresos, la cría de ganado se vuelve más rentable
Acceso a instrumentos financieros	El acceso a microcréditos, a sistemas de ahorro o a seguros permite que aumente la inversión y se asuman más riesgos
Mejora de la capacidad institucional y de los servicios de colocación	Fortalecimiento de la capacidad institucional, por ejemplo, tendiendo lazos con los servicios públicos de empleo para acercar a los desempleados nuevas oportunidades de inserción laboral mediante la colocación
Protección social	La introducción de programas de salud pública o asistencia social como complemento de los PPE podría mejorar la situación de las familias

Los diferentes facilitadores que se esbozan en el cuadro 1 pueden utilizarse individualmente para propiciar la graduación, pero lo más común es que se empleen de forma combinada. Muchos de ellos se explican por sí mismos; la única dificultad radica en encontrar una combinación particular de instrumentos que resulte apropiada para un contexto determinado o una situación particular de los hogares, y determinar a quién compete la responsabilidad de llevar a la práctica estas intervenciones, si a los PPE, a otros programas complementarios o a políticas económicas y sociales de mayor alcance. También es importante subrayar que desde los programas se deberían albergar expectativas realistas con respecto a las tasas de graduación, incluso si se ha adoptado un planteamiento integral para su fomento. Varias causas pueden converger para arrojar índices bajos: las posibilidades del hogar de aprovechar al máximo las intervenciones, perturbaciones o crisis que afecten a los participantes, o las limitaciones

con que se puede encontrar cualquier programa para aprovechar los facilitadores externos.

Asimismo, cada uno de los instrumentos facilitadores puede venir acompañado de una tendencia opuesta que lo puede transformar en un nuevo obstáculo. Por ejemplo, si participar en un PPE diera lugar a la estigmatización, ello podría minar la confianza en sí mismo del participante y convertirse en una restricción antes que en un estímulo. Lo mismo sucede con los facilitadores externos: si una planta local de procesamiento de alimentos cierra sus puertas, la posibilidad de que el participante del PPE se gradúe con éxito para insertarse en un nuevo empleo se reduce aún más. Es posible entonces que los programas de graduación también deban mantenerse atentos al surgimiento de obstáculos en el camino, y encontrar maneras de abordarlos y evadirlos.

¿De qué manera y en qué circunstancias pueden contribuir los PPE?


Los PPE se utilizan en una amplia variedad de contextos, y cada contexto determinará también, en gran medida, las estrategias y las intervenciones con que se aborde la graduación. Será muy distinta una graduación en las zonas rurales de Etiopía de otra en una zona urbana de Sudáfrica, o de una tercera en un país que haya atravesado un conflicto, como Kosovo: tanto el perfil de los participantes como las condiciones que se les podrán presentar luego de la graduación son muy diferentes.

También variará el grado en el que un PPE o cualquier intervención complementaria será capaz de propiciar un cambio, pero si las circunstancias lo hacen practicable, el objetivo de las intervenciones y del fomento de la graduación será, fundamentalmente, facilitar que el cambio sustancial ocurra.

Dos factores importantes pueden fundamentar la viabilidad de incluir objetivos de graduación en los PPE:

- que aumenten las oportunidades económicas debido a una mejora de las previsiones de empleo en ámbitos locales o sectoriales, y también al crecimiento de la economía (ya sea con posterioridad a una crisis o como parte de un proceso integral de desarrollo);
- que se cuente con programas complementarios a los del PPE – existentes o todavía por crearse –, capaces de abordar los obstáculos para la creación de empleo e ingresos.

En estas circunstancias habrá que transformar la graduación de un modelo conceptual a otro operativo. Será necesario asimismo controlar esa transformación para comprobar la eficacia real de las intervenciones.



A continuación se examinan los instrumentos facilitadores de la graduación a los que pueden contribuir los PPE. Es indudable que están en condiciones de contribuir mejor a algunos de estos instrumentos que a otros. Sin embargo, no se debe presuponer que porque el programa tiene la capacidad de realizar un aporte, en efecto lo está haciendo: en muchos casos, será necesario incorporar medidas específicas en su diseño para garantizar que un instrumento facilitador particular reciba el impulso necesario. Además, será necesario evaluar cuánto es capaz de aportar un PPE a los distintos instrumentos facilitadores en comparación con la profundidad del cambio necesario para impulsar la graduación, con el fin de mantener expectativas realistas³. A modo de ejemplo, un PPE puede ayudar a acumular bienes, pero la cantidad de bienes que se necesite reunir será diferente de hogar a hogar y de un contexto a otro. Y por ello lo más adecuado es considerar que los PPE contribuyen a *potenciar* las posibilidades de graduación de las personas y los hogares. Finalmente, vale la pena subrayar que la capacidad de los PPE de contribuir a esos instrumentos facilitadores a menudo no alcanza más que a un número limitado de participantes.

Ello no quita, sin embargo, que estos programas puedan complementarse con otras medidas que sirvan para promover simultáneamente los distintos instrumentos facilitadores. Habida cuenta de los conocimientos técnicos que se necesitan para poner en práctica estas intervenciones (por ejemplo, brindar capacitación o asesoramiento para adquirir bienes de producción), y puesto que deben aplicarse de forma integrada, por lo general es más recomendable plantearlas como intervenciones complementarias, y mantener el PPE con un enfoque más limitado. Más adelante se discuten los distintos factores para propiciar la graduación con los que pueden contribuir directamente los PPE, así como el papel que desempeñan las intervenciones complementarias.

Estabilidad y seguridad: cómo proporcionar ingresos regulares y previsibles y facilitar la asunción de riesgos

Los PPE pueden llevar estabilidad a un hogar proporcionándole ingresos regulares o previsibles, o alguna certeza de que dispondrá de trabajo cuando lo necesite. Con ello se puede estabilizar el consumo y generar un piso de seguridad. No obstante, es importante que el diseño del programa se oriente deliberadamente a alcanzar estos objetivos. Los programas que solo proporcionan oportunidades de trabajo a corto plazo no son capaces de ofrecer seguridad. Además, desde el programa también habrá que cuidar que el trabajo ofrecido y los pagos efectuados sean regulares y se retrasen lo mínimo posible. Si estas condiciones se cumplen, se irá cimentando una

³ Por ejemplo, en el PRSP se diferenciaron cuatro categorías de hogares a partir de su potencial para graduarse. Se consideró muy improbable que algunas clases de hogares pudieran graduarse algún día, mientras que para otros se llegó a la conclusión de que, incluso con el aporte del programa y de las intervenciones complementarias, “la graduación tardaría mucho” (Slater y otros, 2006).

base para añadir programas complementarios con más actividades de fomento a la graduación.

El período durante el cual el PPE deberá mantener esta seguridad para garantizar la viabilidad de la graduación dependerá en gran parte de las condiciones del hogar, de la profundidad de las intervenciones complementarias y del contexto social y económico global. Además, lo más probable es que muchos hogares no experimenten un progreso constante y otros deban superar contratiempos, por lo que tardarán más en estabilizar la entrada de ingresos que perciban del programa.

En muchos contextos esta es una función fundamental que cumplen los PPE, más allá de su importancia para apoyar también la graduación. Y si se encuentran cada vez en mejores condiciones de cumplir esa función es gracias a una serie de ventajas que están incorporando, como el acceso universal, la planificación de empleos regulares y predecibles o la mejora de la fiabilidad y de la constancia en los pagos; y también porque se están concibiendo como estrategias a largo plazo.

La adquisición y el desarrollo de bienes productivos, tecnología e inversiones en actividades que generen ingresos

Uno de los elementos con los que pueden contribuir los PPE es el acceso a nuevos bienes (o su propiedad), aunque en la práctica el aporte suele ser limitado. Su contribución más directa a la adquisición de activos viene dada por la remuneración que proporciona: si la familia consigue ahorrar parte de los ingresos extra que está ganando con el PPE, podrá invertir en algún bien. Muchos PPE⁴ han dado pruebas de que una pequeña – aunque para nada insignificante – proporción de sus participantes consigue ahorrar una parte de sus sueldos, que destinan a adquirir bienes o a invertir en actividades que generan ingresos⁵. La efectividad de esos bienes para mejorar la

⁴ Como ha sucedido, por ejemplo, en Liberia, donde el 14,2 por ciento de los participantes costearon inversiones con los ingresos de los PPE, a pesar de que estos solo proporcionaban empleo por períodos de 40 días (si bien es cierto que la tasa de remuneración era bastante alta). Un 8,2 por ciento de los participantes invirtieron en bienes agrícolas, y entre el porcentaje restante la inversión más frecuente fue en ganado para el comercio (Liberia Agency for Community Empowerment, 2009). Las conclusiones en Sudáfrica revelaron que el 14 y el 12 por ciento, respectivamente, de los participantes de los programas Gundo Lashu y Zibambele manifestaron haber destinado ganancias para crear pequeñas empresas o invertir en actividades que generaran ingresos. Los hogares del programa Gundo Lashu se concentraron fundamentalmente en el comercio a pequeña escala (un 54 por ciento), en el suministro de servicios (un 30 por ciento), en la producción agrícola (un 9 por ciento) y en la producción en el hogar (un 7 por ciento). Entre los hogares del programa Zibambele la actividad más recurrente también fue el comercio en pequeña escala (un 50 por ciento), seguido de la producción agrícola (un 26 por ciento), del suministro de servicios (un 12 por ciento) y de la producción en el hogar (un 10 por ciento) (McCord, 2004).

⁵ Estas cifras deben valorarse con cierta perspectiva, ya que no se puede esperar que todo el mundo se convierta en emprendedor, mientras que las oportunidades de inversión en el interior rural de Sudáfrica, por ejemplo, son muy limitadas.

capacidad de graduación depende, una vez más, de varios factores, entre ellos de la cantidad de bienes que posea en un principio la familia.

Incluso los programas puntuales de corto plazo pueden contribuir a que las familias adquieran algunos bienes que les faciliten la graduación, en especial en los contextos que surgen con posterioridad a las crisis. Si la crisis ha ocasionado la pérdida de bienes productivos de un hogar, sus miembros no podrán retomar todas sus actividades anteriores. Los PPE pueden en estos casos estructurarse de modo que faciliten la recuperación de dichos bienes⁶. Claro que esto depende de las condiciones en que vivan las familias y de los sueldos que se estipule pagar en el programa. Si las tasas de remuneración son bajas, la mayor parte de los ingresos se destinará al consumo, y ello mejorará la situación del hogar de forma temporal pero no contribuirá a generar activos. Los PPE también pueden encontrar otras maneras de ayudar a los participantes a acceder a bienes.

Una de ellas es permitiendo que los trabajadores utilicen las herramientas y los equipos del programa, aunque se debe llegar a un acuerdo previo que sirva a ambas partes⁷. Por lo general esas herramientas y equipos pueden emplearse en la agricultura o en tareas de construcción entre la comunidad.

Finalmente, un rasgo importante que caracteriza a algunos PPE es que tienen permitido invertir en la mejora de bienes privados de algunas categorías específicas de hogares (los más pobres y vulnerables), especialmente en la rehabilitación de ciertas tierras con el fin de hacerlas más cultivables o productivas. Con ello pueden aumentar el valor y la productividad de esos bienes, y aportar a la capacidad de graduación del hogar.

En el momento de diseñar un programa, la interrogante radica, entonces, no tanto en si este puede contribuir a la acumulación de bienes, sino en si conviene incorporar este objetivo, de un modo u otro, a su diseño. La acumulación de bienes se podría fomentar desde el diseño con medidas como el aumento de las tasas de remuneración, la extensión del período de empleo o la habilitación del acceso universal; así, se permitiría a quienes desearan acrecentar sus bienes continuar trabajando para el programa luego de satisfacer sus necesidades básicas de consumo, dándoles, por ende, la posibilidad de ahorrar.

Para que un activo pueda servir de instrumento facilitador deberá aumentar de algún modo la productividad o los ingresos del hogar, y por ello la naturaleza del bien que pueda resultar más apropiado para una inversión vendrá determinada en gran medida por el contexto. No obstante, la tarea

⁶ Entre las víctimas del ciclón Sidr de Bangladesh se encontraban muchos artesanos que, al perder sus herramientas, no pudieron retomar sus oficios anteriores (http://gfdrr.org/docs/AssessmentReport_Cyclone%20Sidr_Bangladesh_2008.pdf).

⁷ En el programa Zimbabele de Sudáfrica se permite que los participantes, a quienes se contrata para trabajar de forma permanente en tareas de mantenimiento vial en la zona donde viven, guarden las herramientas en sus hogares y las utilicen también con otros fines.

de asesorar a los hogares acerca de los bienes en los cuales les conviene invertir no debería estar dentro del ámbito de actuación ni de las competencias del personal del programa, sino incorporarse como una actividad complementaria de la que se encargarán las organizaciones o el personal que cuenten con conocimientos en la materia.

La adquisición de experiencia laboral y competencias

Una razón importante por la que suele preferirse como política un PPE es la adquisición de competencias y de experiencia laboral. Tanto la práctica laboral como “la experiencia de trabajar” se consideran muy valiosas en sí mismas, y contribuyen al desarrollo de los participantes de muchas maneras. Trabajar (en un PPE) conduce a mejorar la confianza en uno mismo, el desenvolvimiento en el ámbito laboral, la disciplina y la capacidad para trabajar con los demás. A su vez, los PPE pueden ayudar a los participantes a enfrentarse a situaciones nuevas en las que deberán aprender a administrar nuevos ingresos y contratos de trabajo, y a relacionarse con los bancos y las autoridades locales. Todos estos son instrumentos facilitadores muy importantes para la graduación. Además, en algunos países o contextos, acceder a un primer trabajo o tener experiencia laboral previa puede aumentar las probabilidades de que el participante encuentre otro empleo, y el PPE puede proporcionarle esa primera experiencia laboral.

La adquisición de nuevas competencias también posibilita que los participantes aumenten su productividad en sus actividades fuera del PPE, o se dediquen a una actividad económica nueva. Por lo general en los PPE se profundizan las destrezas técnicas vinculadas concretamente al trabajo por desempeñar, y estas pueden contribuir con las dos finalidades mencionadas. En el PRSP de Etiopía, por ejemplo, se observó que muchos participantes aplicaron al cuidado de sus propias tierras los conocimientos sobre conservación del suelo y del agua que habían adquirido, lo que aumentó su productividad agrícola⁸. Los participantes de muchos programas que se vinculan con actividades de la construcción pueden utilizar las destrezas aprendidas en la obra para encontrar trabajos similares.

A los PPE que quieran apostar por estos instrumentos facilitadores les conviene hacer hincapié en estos elementos concretos. Deberán concentrarse en consolidar la “experiencia de trabajar” estimulando el trabajo en equipo y un comportamiento laboral correcto (puntualidad, finalización de las tareas), y demostrando formalidad (con contratos por escrito y pagos en cuentas bancarias). Al mismo tiempo pueden impulsar una transmisión efectiva de conocimientos durante el desempeño del trabajo ofreciendo orientación y explicaciones adecuadas acerca de diferentes tareas.

⁸ Campell subraya que un 54 por ciento de los participantes manifestaron que habían podido aplicar los conocimientos sobre la conservación del suelo y el agua adquiridos en el PRSP al cuidado de sus tierras.



© Programa Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER)

Mejora de la salud

Las enfermedades y las malas condiciones de salud pueden interferir seriamente con la graduación. Si los adultos de una familia están enfermos e incapacitados para trabajar, los ingresos del hogar se verán perjudicados. Si los enfermos son niños o ancianos, los adultos deberán ocuparse de su cuidado, lo que no solo les consumirá tiempo sino probablemente también recursos, ya que deberán costear la asistencia médica.

Un PPE puede atenuar una situación de este tipo, pues proporciona ingresos que podrían destinarse a la atención sanitaria, a comprar medicinas o a mejorar la alimentación de la familia. Una grave limitación a esta posibilidad sería, no obstante, que los adultos que participan en el programa estuviesen demasiado enfermos como para concurrir a trabajar y en consecuencia no pudiesen percibir esos ingresos. En algunos PPE⁹ se realizan transferencias de dinero cuando los adultos del núcleo familiar se encuentran enfermos.

Las tareas que se incluyen en el marco de algunos PPE también pueden ayudar a mejorar la salud y el bienestar de una comunidad; por ejemplo, en los casos en que se proporciona asistencia médica auxiliar, se cultivan huertos para alimentar a los ancianos o a los niños en edad escolar, se ofrecen cuidados en el hogar o se controla la seguridad en comunidades con altas tasas de delincuencia o accidentes.

⁹ En el PRSP de Etiopía, la transferencia al hogar continúa si, por razones de enfermedad o de incapacidad temporal, la familia no cuenta con ningún adulto que pueda asumir el trabajo (Banco Mundial, 2010).

Información, acceso a redes, inclusión

Muchos participantes de los PPE carecen de información y de acceso a las redes que la proporcionan, algo que a menudo acarrea repercusiones negativas para ellos. A veces no tendrán siquiera la posibilidad de obtener documentos de identidad, y por ende no “existirán oficialmente” ni podrán acceder a la asistencia social ni a los servicios que les corresponden por derecho. En otros contextos puede que no consigan registrarse en el organismo estatal correspondiente porque son analfabetos o no les es posible desplazarse hasta la oficina más cercana.

Los PPE pueden ser fuertes promotores de la inclusión de estas personas. Podrán facilitar documentos de identidad a los participantes, ya sean específicos del programa¹⁰ o emitidos oficialmente por el Estado¹¹, dependiendo de las circunstancias. Así, se ingresa en las bases de datos de los programas la información del participante y con ello se le abre la posibilidad de acceder a servicios financieros a través de bancos o de oficinas de correo.

Al trabajar con otras personas de su comunidad, podrá asimismo afianzar sus redes locales y entablar relaciones con compañeros, algo muy importante debido a que las relaciones entre pares pueden funcionar como redes de apoyo. También se pueden forjar relaciones “verticales”, pues los participantes tendrán la oportunidad de conocer a miembros más influyentes de la comunidad si, por ejemplo, participan con ellos en comités locales de selección de proyectos.


Los programas podrán incluir también recursos para asistir a los participantes en su interacción con otros servicios o derechos estatales, recursos que será posible ofrecer dentro del marco del programa o aplicar en cooperación con otras dependencias del gobierno. Asimismo, un PPE también puede promover activamente la formación de redes de pares mediante el estímulo a la organización de los participantes¹² o a través de los distintos comités y mecanismos que intervienen en su ejecución: por ejemplo, los comités de elección de proyectos, los de selección de participantes o los mecanismos que se encargan de las auditorías sociales.

¹⁰ Por ejemplo, en los PPE de la India, Etiopía y Liberia se proporciona a los participantes una identificación que vale para el programa. Por lo general esta identificación es de exigencia obligada para cobrar los salarios o solicitar empleo, lo que genera una relación formal entre el programa y el participante.

¹¹ En los programas sudafricanos Zibambele y de Trabajo Comunitario, se ayuda a los participantes que no poseen el documento de identidad oficial del Estado a solicitarlo. (McCord, 2004; Philip, 2010).

¹² En el programa Zibambele de Sudáfrica se organizó a los participantes en grupos de ahorro que se reunían periódicamente. Estas reuniones también contribuían a forjar relaciones entre los participantes y proporcionaban un ámbito para que el gobierno provincial interactuara con ellos, les transmitiera información, etc.

Dignidad, autoestima, esperanza, motivación



Muchos de los participantes pobres de los PPE han perdido toda esperanza y ven sus perspectivas de futuro con gran pesimismo. Es muy improbable que una persona desesperanzada e incapaz de plantearse un futuro mejor pueda salir o graduarse de una situación tan precaria; también habrá que abordar, pues, este problema. El PPE puede ser un mecanismo para favorecer la participación de la persona en actividades capaces de revertir sus circunstancias. Además, también puede alimentar sus esperanzas de un futuro mejor haciéndola partícipe de experiencias nuevas: la compra de un bien, el trabajo junto a los compañeros para recuperar el entorno donde viven, un primer contrato de trabajo, el primer salario estable o la primera paga a través de un banco¹³.

Asimismo, al proporcionar a la gente la oportunidad de trabajar en beneficio de su propia comunidad, los PPE pueden acrecentar su autoestima y su dignidad. El trabajo productivo ayuda a fortalecer estos atributos y demuestra a las personas que son capaces de mejorar su situación propia y la de su comunidad. Es difícil cuantificar estos elementos, y aún más difícil es estimar cuánto peso tendrán exactamente en una graduación prospectiva, pero en general se entiende que son fundamentales para que el participante se gradúe.

Programas complementarios

Muchos de los programas y de las intervenciones de apoyo a la graduación se pueden estructurar, antes que como parte de los PPE, como entidades que los complementen. Esto significa que los manejará otra institución, o al menos un equipo de gestión diferente. Esta situación se da normalmente porque la competencia y el marco de funcionamiento que se requieren para gestionar con eficacia un PPE difieren mucho de los que necesitan los programas complementarios de fomento de los instrumentos facilitadores. Con todo, el diseño y la puesta en práctica de programas complementarios no deja de ser un verdadero reto, que requerirá buenas dosis de coordinación y cooperación entre una amplia diversidad de actores¹⁴. En el cuadro 2 que sigue se presenta una síntesis de los diferentes tipos de programas complementarios, y se acompaña de algunos ejemplos.

¹³ Por ejemplo, en el Proyecto de Empoderamiento de la Comunidad de Liberia, el 94 por ciento de las personas que participaron en obras públicas manifestaron que el cobro de sus sueldos a través de un banco había constituido la primera transacción que habían realizado con una entidad bancaria en su vida (Andrews y otros., 2011).

¹⁴ Véase, por ejemplo, en Slater y otros (2006), un esbozo de las complejidades y los retos que supuso la coordinación de políticas y programas para fomentar la graduación en el PRSP de Etiopía.

Cuadro 2. Síntesis y ejemplos de programas complementarios

Facilitador	Programas complementarios	Ejemplos
Estabilidad y seguridad: proporcionar ingresos regulares y predecibles y facilitar la asunción de riesgos	De protección social, como las transferencias monetarias (condicionadas)	PRSP: Subsidio de Manutención Infantil en Sudáfrica
Acceso a nuevas tecnologías y bienes productivos – o su propiedad –, e inversiones en actividades que generan ingresos	Servicios de extensión, microcréditos, reforma agraria	Programa de Generación de Activos para los Hogares del PRSP
Adquisición de experiencia laboral y competencias	Capacitación formal e informal, inserción laboral	Programas Sector Social y Servicio Nacional para la Juventud del PAOP
Salud	Acceso a seguros de enfermedad, programas de salud, formación para la prevención de enfermedades transmisibles	La India, Programa de Trabajo Comunitario (PTC) de Sudáfrica
Información, acceso a redes, inclusión	Servicios de empleo e inserción laboral, orientación profesional	Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) de Argentina
Dignidad, autoestima, esperanza, motivación	Asesoramiento, iniciativa empresarial, apoyo, tutorías	

Algunos de los programas que se utilizan más comúnmente para complementar a los PPE son los de formación, aunque a menudo se interponen serias dificultades para ponerlos en práctica en la escala del PPE, debido al costo que implica brindar formación oficial y a los desafíos logísticos que supone acercar esa educación hasta las zonas donde residen los participantes. En la mayoría de los casos, la solución más realista es seleccionar con cuidado a un grupo limitado de participantes e inscribirlos en programas de capacitación formal que otorguen algún tipo de certificación¹⁵. Esa formación puede estar directamente relacionada con el trabajo por desempeñar, pero a menudo también se le puede imprimir un alcance más amplio y formal que el estrictamente necesario para cumplir con las tareas. Es común brindar formación práctica para la vida, como por ejemplo educación básica para la salud y la prevención de enfermedades

¹⁵ Esto se hizo, por ejemplo, en la primera fase del Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP) de Sudáfrica. El programa tropezó con graves dificultades para brindar formación en la escala requerida, y muchos participantes se quedaron sin recibirla a pesar de que les correspondía por derecho. Aparte de ello, también hubo muchos problemas de coordinación de esa formación entre el PAOP y el Ministerio de Trabajo, al que le correspondía en realidad la responsabilidad de procurar la formación y de contratar a los profesionales que debían proporcionarla. Y sin embargo las encuestas revelaron que quienes sí recibieron formación, en su mayoría coincidieron en que había resultado útil.

transmisibles, la gestión financiera, etc., pero siempre se la deberá adaptar al contexto local y al perfil de los participantes¹⁶. Si bien impartir este tipo de formación puede resultar menos costoso, el proceso tampoco está libre de muchas de las dificultades logísticas mencionadas.

La formación complementaria también puede desarrollar competencias que, sin guardar relación directa con el trabajo que el participante desempeña, apunten a mejorar los ingresos y los medios de subsistencia del hogar. Un ejemplo de ello son los servicios de extensión agrícola, o la formación en nuevas técnicas de producción agrícola¹⁷.

En lo que a los bienes concierne, su adquisición también se puede fomentar con medidas complementarias, por ejemplo, con servicios o iniciativas de ahorro, o mediante la concesión de microcréditos. Ahora bien, para determinar en qué bienes es más aconsejable que invierta el hogar se necesitarán conocimientos técnicos específicos, no solo acerca de pequeñas inversiones sino también del contexto y de los mercados locales. Los hogares pueden o no estar en condiciones de tomar una decisión de ese tipo por sí solos. Si no lo están, se les puede prestar asesoramiento, pero a menudo es preferible integrar ese asesoramiento dentro del “plan de graduación” general del hogar.

Con el fin de mejorar la seguridad y la estabilidad de los hogares, se pueden introducir otras medidas de protección social que complementen a los PPE; estas podrán centrarse, por ejemplo, en facilitar a los participantes el acceso a la asistencia sanitaria. El programa se usaría como vehículo para focalizarse en hogares que necesiten incorporarse a los planes de salud, como se está haciendo, por ejemplo, en el programa Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER) de la India. Otras intervenciones capaces de afianzar la estabilidad de los hogares son las que proporcionan ciertos subsidios. Los programas Zibambele y de Trabajo Comunitario (PTC) de Sudáfrica, por ejemplo, ayudan a las familias beneficiarias a solicitar los subsidios de manutención infantil a los que tienen derecho, incluso si trabajan en el programa y perciben los ingresos correspondientes.

Programas de seguimiento

Contar con programas de seguimiento puede ser un factor tan interesante como importante para lograr graduaciones exitosas. Si bien estos pueden asemejarse a los programas complementarios, en este caso el vínculo con los participantes se mantiene incluso luego de que estos abandonan el PPE;

¹⁶ En el PAOP también se proporcionó formación para actividades de la vida cotidiana, aunque no en el grado que se había previsto inicialmente. Para los casos en los que se impartió, no se conoce con certeza su impacto. En Liberia, la formación para la vida práctica se integró en su Programa de Trabajo Comunitario.

¹⁷ Las medidas complementarias que introduce el Programa de Generación de Activos para los Hogares (anteriormente llamado Programa Adicional de Seguridad Alimentaria) han hecho posible que un número restringido de hogares del PRSP acceda a determinados bienes.

o pueden estar obligados a abandonarlo para poder incorporarse al programa de seguimiento. En el ejemplo de Argentina que se presenta más adelante, se analiza un programa de estas características. A su vez, también pueden ser programas completamente distintos, como lo son las becas para que los participantes amplíen su educación o su formación profesional, por ejemplo, o los que ofrecen apoyo a las pequeñas empresas. Además, desde el punto de vista de la protección social, es importante que el participante cuente con medidas sociales que lo amparen fuera del PPE, como un seguro de desempleo, por ejemplo, si se marcha para incorporarse a algún tipo de empleo formal.

Los programas de seguimiento tienen mucho que aportar a la graduación: los participantes pueden estar más dispuestos a abandonar voluntariamente un PPE si saben que están incorporándose a otro que les ofrece apoyo o ingresos que se adecuan mejor a la nueva – y mejorada – situación en la que viven, y que al mismo tiempo reconoce que graduarse de un PPE no implica escapar de la pobreza, ni terminar con la vulnerabilidad de los hogares ante las crisis.

Factores externos

En muchos casos, los factores externos resultan determinantes para la graduación. En contextos donde las tierras cultivables son escasas o sufren procesos de degradación, por ejemplo, será difícil que los participantes abandonen el programa para desempeñar tareas agrícolas, lo que reducirá las opciones con las que cuentan para graduarse. De modo similar, para que el participante que se gradúa pueda dedicarse a la producción de bienes de consumo local, será necesario no solo que exista un mercado local, sino que este no esté dominado por grandes productores¹⁸.

En muchos casos el PPE tiene escasa influencia en los factores externos que facilitan la graduación, sobre todo si es pequeño o de corto plazo. Los programas que se planifican a mediano o largo plazo, en cambio, deberán prestarles mucha atención a esos factores, pues su influencia sí podrá llegar a ser preponderante, en especial a los efectos de generar activos¹⁹.

Otros facilitadores – u obstáculos – externos que conviene atender son la mejora de la infraestructura y el estímulo de la demanda a nivel local; para ello se podrán realizar procesos de contratación dentro de la zona y optar por estrategias de utilización de recursos locales, lo que incrementará los efectos multiplicadores económicos. Habrá que idear nuevas medidas para que los PPE potencien y mantengan estos efectos, pero una tarea de esa índole excede los límites de esta nota orientativa.

¹⁸ En Sudáfrica se observó una situación de este tipo (Philip, 2010), que restringió la posibilidad de utilizar la producción local como actividad generadora de ingresos y en consecuencia limitó las opciones de graduación.

¹⁹ Los programas de gran escala, como el PRSP y el LNMGGGER, abordan esta tarea mediante la rehabilitación de los recursos naturales, que a su vez mejora la productividad agrícola de la zona.

La graduación en distintos tipos de PPE

La graduación en programas que proporcionan empleo a corto plazo

Los programas que brindan empleo únicamente a corto plazo deben enfrentar retos particulares con respecto a la graduación. Dada la intensidad, la duración y la variedad de las intervenciones que se necesitan para fomentarla, es muy poco probable que puedan incorporarse a programas de este tipo. Lo que no significa, no obstante, que un PPE de corto plazo deba descartar completamente cualquier intervención capaz de ayudar a sus participantes a graduarse.

El programa de corto plazo debe reconocer su primera limitación: que todos los participantes se verán obligados a abandonar el programa; aceptado esto, podrá proponer medidas concretas para que el participante goce de mejores condiciones una vez que se haya marchado. De todos modos, tanto la naturaleza de estas medidas como la forma de coordinarlas dependerán mucho del contexto en particular. Con frecuencia a estos programas se incorpora capacitación en el lugar de trabajo, complementada a su vez con formación en el aula, que se dirige a un número reducido de participantes con el fin de mejorar tanto los proyectos de gestión como la calidad de los productos generados. Si, por ejemplo, en la zona se ofrecen oportunidades de formación profesional, y recibirla aumentase las posibilidades de que los participantes consiguieran empleo, sería conveniente que el programa les recomendara presentarse a esos cursos.

Es importante recordar que los programas que proporcionan fundamentalmente oportunidades de empleo a corto plazo comúnmente se introducen justo después de alguna crisis o perturbación que ha perjudicado el empleo y los medios de subsistencia. En estas circunstancias, luego de superada la crisis los participantes suelen estar en mejores condiciones de abandonar el PPE y retomar sus actividades previas, como sucede, por ejemplo, con los agricultores luego de una sequía. Pero en los casos en que las crisis han eliminado fuentes de trabajo, los participantes no pueden simplemente regresar a sus empleos previos una vez que se pone en marcha la recuperación. La crisis puede haber llevado a las empresas a la quiebra, o haber destruido puestos de trabajo específicos de forma permanente. Es posible que se creen nuevos empleos una vez que pase la recesión, pero los participantes de los PPE deberán estar en condiciones de acceder a estas oportunidades. Para ello, será de suma importancia la función que desempeñen los servicios de empleo, como por ejemplo los servicios de “colocación” y “actualización profesional”, para impulsar la graduación.

La graduación en PPE universales y sistemas de garantía del empleo (SGE)

Los programas que no están orientados a destinatarios específicos, sino que son de acceso universal o se fundamentan en un enfoque basado en los derechos, abordan la graduación desde una perspectiva completamente diferente (Lieuw-Kie-Song y otros, 2011). Por un lado, en ellos no se admite que cese el derecho de un participante, y por otro, sus medidas no pueden parecer un intento de disuadir a las personas de que hagan valer ese derecho. A partir de aquí se generan algunas interrogantes acerca de cuál sería la mejor manera de fomentar la graduación en estos programas de carácter universal.

Por un lado, un SGE puede ocuparse de que esas personas ejerzan su derecho a trabajar en caso de que lo deseen, y no preocuparse demasiado por las razones que las llevan a aprovechar o desaprovechar esos derechos, pues ello escapa a la esfera de influencia de un PPE. Al mismo tiempo, el SGE contratará gente con la intención de que su trabajo reporte beneficios a los participantes mismos del programa, ya sea mediante la creación de activos o la prestación de servicios. Por ende, es válido argumentar que estas medidas irán generando un contexto en el que cada vez menos personas necesiten los ingresos que aporta el sistema. Y por ello el impacto de un SGE debería juzgarse, hasta cierto punto, en función de su capacidad para reducir la demanda; en otras palabras, de su contribución a que los participantes se gradúen.

Pero más allá del modo en que cada SGE aborde estas cuestiones, no se modificará el hecho de que en estos programas no se puede forzar a los participantes a marcharse, y la graduación solo puede ser voluntaria. Es más: tampoco se puede impedir que los participantes regresen. Dentro de este marco, la decisión de graduarse o de no hacerlo compete únicamente al núcleo familiar, se exterioriza en el momento en que este decide no solicitar el empleo, y puede revertirse si sus miembros llegan a la conclusión de que han cometido un error y desean regresar al PPE. Esto no significa que las medidas para fomentar la graduación no sean importantes, o que no puedan formar parte del programa, sino que no podrán contener elementos que limiten el período de acceso a este último.

De hecho, debido a las características mencionadas, los programas universales pueden formar parte de las estrategias de supervivencia y sustento de un hogar. Una familia podrá mantenerse, por ejemplo, con lo que reúna de integrar varias actividades generadoras de ingresos, pero siempre que cuente, durante una cantidad de días al año, con el apoyo complementario de la remuneración que proporciona un PPE. El hogar puede también ver en el programa un apoyo a sus estrategias de supervivencia desde otra perspectiva: aunque no lo aproveche de forma regular, la certeza de que podrá recurrir al PPE en caso de necesitarlo

reforzará la seguridad de la familia a la hora de optar por una estrategia de sustento²⁰.

La graduación y la salida en programas específicos

Los PPE que utilizan medidas de focalización específica para seleccionar a los participantes, pero en los que la participación no está sujeta a plazos determinados, deben afrontar algunos desafíos particulares en materia de salida y graduación. Puesto que en la focalización se establecen una serie de criterios para determinar si una persona o un hogar pueden participar o no, lo lógico sería que desde el momento en que ya no se reúnan esos criterios, finalice también la participación. Puede suceder, no obstante, que en determinado momento los participantes ya no cumplan los requisitos específicos de focalización pero no por ello deseen abandonar el programa. En estos casos se utiliza con frecuencia el término graduación, incluso si el participante no abandona el programa por voluntad propia – los enfoques que utilizan y los retos que suponen estos programas ya se han discutido en el apartado de esta nota que se ocupa de la salida –.

La situación se complica aún más cuando la selección no se focaliza en la persona, sino en el hogar en su conjunto. Dentro de un núcleo familiar, por ejemplo, puede haber varios miembros capacitados para trabajar en el PPE, aunque solo uno de ellos esté contratado. Si el trabajador consigue otro empleo, alguno de los otros puede querer tomar su lugar, pero el sistema los “descalificará” debido al aumento de ingresos registrado en el hogar.

Otro aspecto que se debe atender en los programas que utilizan medidas de focalización es hasta qué punto la focalización toma en cuenta las probabilidades de graduación del núcleo familiar. Ello supondría distinguir, en el proceso de detección de beneficiarios, a los hogares que se encuentran en mejor situación y que, por lo tanto, es más probable que se gradúen. Aquellas familias que tengan disponibilidad o excedente de mano de obra, tierras u otros bienes, necesitarán menos apoyo y escasas intervenciones para graduarse. Por el contrario, quienes carezcan completamente de tierras y de bienes productivos serán los más propensos a mantener su dependencia del programa. Se puede proporcionar ayuda inmediata a quienes estén en mejores condiciones para que puedan graduarse más rápidamente. También se puede clasificar a los hogares en categorías que requieran medidas de asistencia similares. Es muy probable que el apoyo que necesite una pareja de más de cincuenta años que ya no tenga hijos a su cargo, por ejemplo, difiera mucho del que se deba prestar a un hogar donde viven adolescentes y niños pequeños. Ahora bien, este objetivo demandaría complejos mecanismos de focalización y registro de los

²⁰ Es interesante notar que si bien se han entregado 119 millones de tarjetas de trabajo a hogares en el marco de la LNMGGGER, nada más que unos 55 millones han solicitado empleo. Los datos parecen confirmar la hipótesis de que muchas familias han solicitado la tarjeta de trabajo como una suerte de garantía, para mantener la posibilidad de solicitar empleo en caso de necesitarlo.

participantes, además de intervenciones de fomento de la graduación que respondan a las distintas situaciones. Poner en práctica esos mecanismos en los contextos donde se aplican los PPE supone, por lo general, un gran desafío, que podría desbordar las funciones contempladas en el diseño de un programa.

La graduación desde un PPE a otro empleo

Es posible que en algunos PPE la estrategia principal de graduación sea la mera aceptación de un empleo, lo que difiere mucho de, por ejemplo, dejar el programa para adoptar un medio de vida sostenible. Claro que, para que la premisa se cumpla, el sistema económico deberá contar con vacantes que puedan ocupar las personas que se gradúan. Es lo que sucede en un cuadro típico de desempleo cíclico: se introducen o se amplían los PPE en épocas de crisis o recesión, y cuando estas pasan las tasas de empleo vuelven a recuperarse. Pero en contextos de desempleo estructural, será poco realista pretender que grandes cantidades de participantes abandonen los PPE porque han conseguido otro empleo. Para hacerlo posible, los programas deberán acompañarse de un conjunto de políticas que apunten a acelerar el crecimiento económico mediante el uso intensivo de mano de obra, y al mismo tiempo ser capaces de proporcionar empleo durante períodos más extensos.

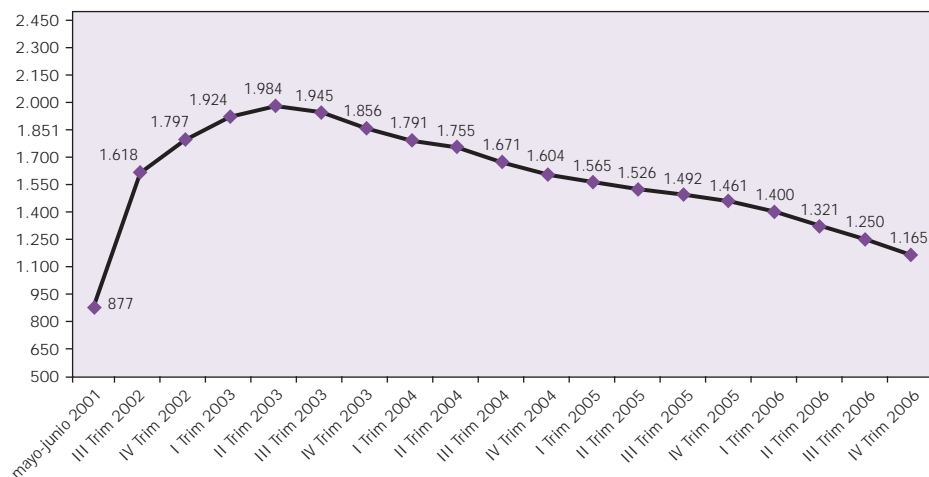
Ejemplos prácticos de graduación y salida

La graduación del Programa Jefes de Hogar de Argentina

El Programa Jefes de Hogar (PJH) de Argentina surgió como respuesta a una grave crisis financiera que sufrió el país en el año 2002, y su experiencia constituye un buen ejemplo de graduación de un programa que existió, antes que nada, para responder a una crisis. Su objetivo fue proporcionar trabajo a tiempo parcial a los cabezas de familia que habían perdido su empleo por causa de la recesión económica. En la práctica, sin embargo, el programa también dio trabajo a personas que no eran jefes de hogar y, a partir de una evaluación efectuada en 2003, se estimó que alrededor de la mitad de los participantes tampoco habían estado integrados al mercado laboral con anterioridad a la crisis (Galasso y Ravallion, 2003). Esta realidad conllevaría serias repercusiones para las posibilidades de graduación del programa.

A partir de 2003, y a medida que fue avanzando la recuperación económica, los participantes comenzaron a graduarse, como se muestra en la figura 1. Quienes contaban con mejores herramientas para conseguir empleo – esto es, experiencia laboral y competencias profesionales – tendieron a abandonar antes el programa (Kostzer, 2008). Cabe acotar que estas personas coincidían con el grupo meta al que se había apuntado originalmente. Tres años después de que pasara lo peor de la crisis, aún no

Figura 1. Evolución de los beneficiarios del Plan Jefes. Promedio trimestral (en miles)



Fuente: Kostzer, 2008

se habían marchado más de la mitad de los participantes, que coincidían, en una desproporcionada mayoría, con aquellos que se encontraban inactivos antes de entrar al programa, y que no contaban con experiencia laboral. A partir de 2004 el gobierno argentino comenzó a planificar programas complementarios y alternativos de estímulo a la graduación.

Uno de ellos fue el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), que se puso en marcha en 2004 con el objetivo de ayudar a los trabajadores del programa Jefes a buscar empleo, actualizar sus competencias e insertarse en el mercado de trabajo. Las primeras prestaciones se otorgaron en mayo de 2006. El Ministerio de Trabajo había calculado que unos 300.000 beneficiarios optarían por cambiarse de un programa al otro; en la práctica, a julio de 2009 se habían transferido 127.266 personas al SCyE (Bertranou y Mazorra, 2009).

El SCyE proporciona una asignación monetaria mensual de 225 pesos argentinos (75 pesos más que el PJH); adicionalmente, se ofrece a los beneficiarios orientación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo; servicios de colocación (que procuran adecuar las competencias de los trabajadores desempleados a las necesidades de un empleador); educación, desarrollo de capacidades y capacitación; oportunidades para finalizar los estudios primarios y secundarios; asesoramiento para proyectos comerciales particulares o en sociedad; y, en caso de ser necesario, se los transfiere a los servicios sociales.

El cambio del PJH al SCyE es voluntario y se concreta mediante una solicitud; en otras palabras, las personas que no declaren explícitamente que desean ser transferidos continuarán recibiendo la asignación del PJH. Asimismo, se estableció que el SCyE se mantendría durante un plazo máximo de dos años. No obstante, dada la merma de las oportunidades laborales provocada por la subsiguiente crisis internacional, se otorgó una extensión provisional hasta el 31 de diciembre de 2009 a los beneficiarios

que, una vez alcanzado el tope de los 24 meses de beneficios, aún no se hubieran incorporado al mercado de trabajo.

A otros participantes se los pasó al programa Familias por la Inclusión Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, el cual se ocupó de la población considerada más vulnerable, especialmente de aquellas mujeres y hombres que tenían niños a su cargo y debían sortear barreras mayores para encontrar trabajo. El Programa Jefes de Hogar se fue eliminando paulatinamente.

La experiencia de Argentina pone de manifiesto que cuando un PPE se implanta fundamentalmente como respuesta a una perturbación o crisis, la graduación solo comienza una vez que la crisis ha llegado a su fin, pero que incluso entonces habrá participantes que tengan dificultades para graduarse y necesiten medidas de apoyo específicas para conseguirlo.

El modelo de graduación del Programa de Generación de Activos para los Hogares, del PRSP (Etiopía)

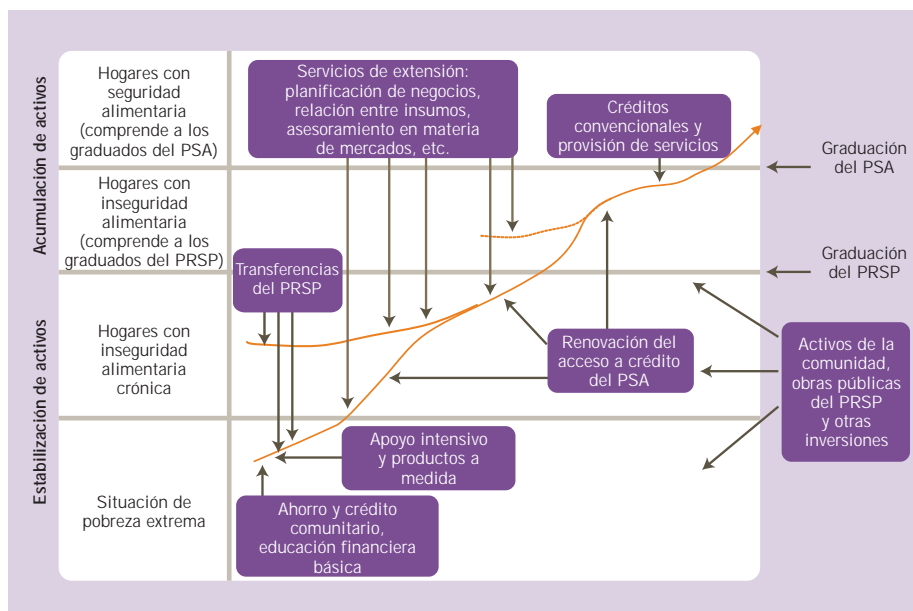
En el modelo de graduación utilizado en el PRSP se introducen una serie de intervenciones complementarias a través del Programa de Generación de Activos para los Hogares (PGAH), que antes había sido el Programa Adicional de Seguridad Alimentaria (PASA)²¹. Una de sus diferencias principales radica en que el PRSP no solo apunta a personas en situación de pobreza extrema, sino también a otras que pueden encontrarse en situaciones menos necesitadas (pero que aún no superan el umbral de inseguridad alimentaria crónica). Hasta el momento las probabilidades de graduación han sido mayores para ellas, y la mayor parte de los 55.000 hogares que se graduaron entre 2007 y 2009 estaban comprendidos en esta categoría (Banco Mundial, 2010).

El apoyo a la graduación en el PRSP se proporciona a través del PGAH, que brinda a los hogares participantes un “paquete” de servicios y asesoramiento en microcréditos, extensión agrícola y planes de negocios. Si bien la intención original fue que los hogares estuviesen en condiciones de graduarse luego de recibir solamente un “paquete”, la práctica ha demostrado que en la mayoría de los casos se requieren varios (Banco Mundial, 2010). El Programa de Generación de Activos para los Hogares del PRSP también interviene intencionalmente en el entorno extrafamiliar, proporcionando bienes comunales con el fin de aumentar la productividad y actuar como facilitadores externos de la graduación.

A su vez, el PRSP se articula con el más abarcador Programa de Seguridad Alimentaria (PSA), por lo que la graduación de aquel no coincide con el final del trayecto, que continuará ininterrumpidamente hasta que el hogar alcance la “plena seguridad alimentaria”. Con esta continuidad se está

²¹ Los detalles del modelo, así como los diferentes desafíos que supuso la graduación para el PRSP, se analizan pormenorizadamente en la sección 4.5 del documento sobre las lecciones aprendidas en el PRSP (Banco Mundial, 2010).

Figura 2. El proceso de graduación en el PRSP y en el Programa de Seguridad Alimentaria (PSA) en general



(Fuente: Banco Mundial, 2010)

reconociendo que por escapar de la inseguridad alimentaria crónica no se pasa inmediatamente a una situación de plena seguridad, y que lo más probable es que un hogar viva un período de fluctuación antes de poder quedar comprendido entre aquellos que gozan de seguridad alimentaria.

Ahora bien, ¿qué expectativas se pueden albergar en cuanto a las posibilidades de graduación de los hogares? Pues resulta pertinente mencionar un estudio sobre el PRSP en el que se diferenciaron cuatro categorías de hogares en función de su potencial para graduarse. Se consideró muy improbable que algunas clases de hogares pudieran graduarse alguna vez, mientras que para otras se llegó a la conclusión de que, incluso con el aporte del programa y de las intervenciones complementarias, “la graduación tardaría mucho” (Slater y otros, 2006).

Una de las implicaciones más interesantes que se han observado en las iniciativas para la graduación del PRSP es que, entre los hogares que poseen mano de obra y acceso a la tierra, las posibilidades de graduarse aumentan significativamente si al mismo tiempo reciben de forma ininterrumpida los beneficios que aportan el PRSP y el Programa Adicional de Seguridad Alimentaria (PASA). De acuerdo con un informe de Gilligan y otros (2009), los ingresos regulares y previsibles que obtienen esos hogares del PRSP, sumados a la posibilidad de acceder a créditos y de contar con asesoramiento en materia de inversiones, parecen motivar un aumento de su producción de alimentos:

El panorama cambia radicalmente cuando tomamos en cuenta a los hogares que reciben tanto transferencias de Obras Públicas como acceso a los servicios de riego que proporciona el PASA. Se observa un incremento de 236,3 kg por hectárea en el rendimiento, aproximadamente equivalente a un 25 por ciento, y también un gran aumento en la proporción de hogares que manifiestan haber invertido en la construcción de terrazas de piedra.

Estas cifras corresponden a hogares que se dedican al cultivo de trigo, pero se registraron números muy similares en lo que respecta a las familias que plantan maíz. Son resultados muy esperanzadores, pues parecen demostrar que la graduación es una meta alcanzable para algunos hogares: aquellos que cuentan con acceso a la tierra, con suficiente mano de obra para cultivarla y con la posibilidad de beneficiarse, de forma constante y simultánea, del PRSP y del PASA (Lieuw Kie Song, 2011).

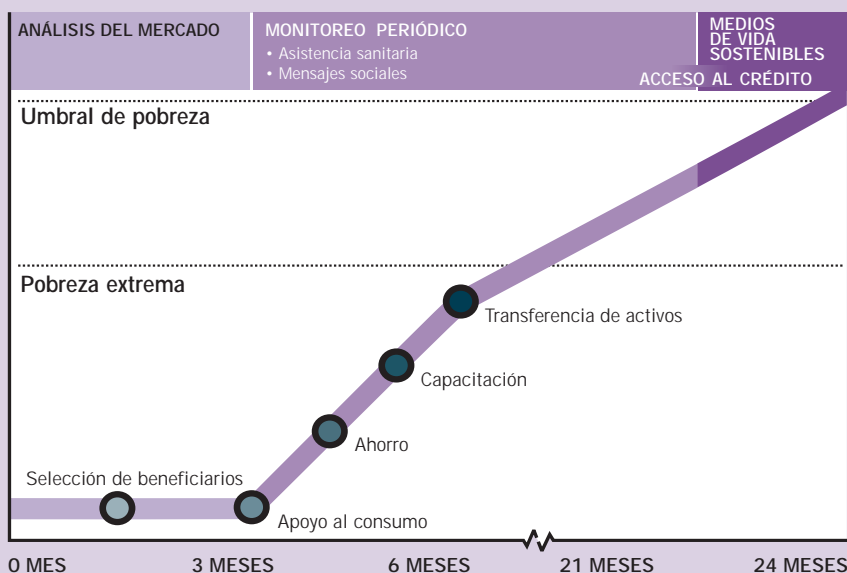
Recuadro 2. El modelo de graduación de BRAC²²

Tal vez el modelo de graduación más exitoso y mejor documentado sea el que ha implantado la ONG BRAC en Bangladesh. Vale la pena mencionarlo, aunque no se lo haya empleado para la graduación del PPE sino de otras redes de protección social, por todo lo que ha conseguido y porque actualmente se lo está intentando aplicar en estos programas, en particular en Etiopía. En este modelo el término “graduación” designa el proceso por el cual los participantes cambian los programas de protección social por otras actividades de generación de ingresos que les permiten mantenerse sin la ayuda de subvenciones externas. En los últimos cinco años, el programa Ayudar a los ultra pobres de BRAC ha apoyado a 800.000 hogares, y hoy en día el 70 por ciento de ellos cuentan con seguridad alimentaria y desempeñan actividades económicas sostenibles (CGAP, 2009). En la actualidad este modelo se está poniendo a prueba en diez sitios diferentes del mundo – y en contextos diversos –, entre ellos en el PRSP de Etiopía. Mientras que en los demás casos el apoyo al consumo se otorga a través de subvenciones, en este programa se proporcionará mediante proyectos de obras públicas.

El modelo, que se representa en el gráfico de la figura 1, consiste en una serie de intervenciones: apoyo al consumo, ahorro, capacitación y transferencia de activos. En todo el transcurso del proceso los participantes reciben orientación de los “administradores de casos”, cuyo aporte resulta esencial para que la graduación resulte exitosa (Huda y Simanowitz, 2009). “Como el modelo se basa en actividades económicas desempeñadas en el núcleo familiar, solo pueden participar aquellas personas que se encuentren física y mentalmente capacitadas para gestionar pequeñas empresas” (CGAP, 2009). La capacidad que demuestre el hogar para asumir microcréditos se toma como una referencia básica – y, por ende, como un elemento facilitador – de sus posibilidades de lograr una graduación sostenible. No queda claro si el modelo podría funcionar en contextos donde no haya acceso al microcrédito, o donde las condiciones económicas anulen su eficacia. Esta propuesta de BRAC también ha recibido críticas por ser demasiado “lineal” (RHVP), pues presupone que, a partir de que el hogar entra en el programa, su situación va mejorando de forma constante hasta que se gradúa, cuando de hecho lo más probable es que deba afrontar contratiempos, que avance con lentitud y que atraviese períodos de estancamiento.

²² Véase en www.cgap.org un detalle más pormenorizado del modelo.

Figura 3. Modelo de graduación de BRAC



(Fuente: CGAP 2009)

Resulta muy interesante el intento de adaptar y aplicar el modelo de graduación de BRAC a un PPE, como lo ha hecho el PRSP, y vale la pena estudiarlo.

Con todo, este modelo deja en evidencia que no es capaz de funcionar sin un conjunto abarcador de intervenciones complementarias, que exigen conocimientos especializados de quienes las proporcionen y deben mantenerse operativas durante un extenso período. Introducir un conjunto de intervenciones complementarias de este tipo al PPE afectará mucho la capacidad presupuestaria, logística y operativa del programa. En caso de que se apliquen en una escala significativa, con certeza habrá que sacrificar otros objetivos del PPE en su beneficio, o viceversa.

La experiencia del PRSP ha demostrado que los programas complementarios pueden resultar eficaces, aunque tan solo lo sean para una cantidad limitada de participantes. Los hogares que se encuentran en una situación relativamente ventajosa – porque tienen acceso a activos o a tierras, por ejemplo – podrán ver la graduación como una realidad. Pero al mismo tiempo la experiencia también ha puesto de manifiesto que, para los demás participantes, graduarse es una alternativa extremadamente difícil e improbable. Estos hogares necesitarán mantenerse en el PPE por mucho más tiempo, incluso si reciben ayuda de otros programas complementarios.

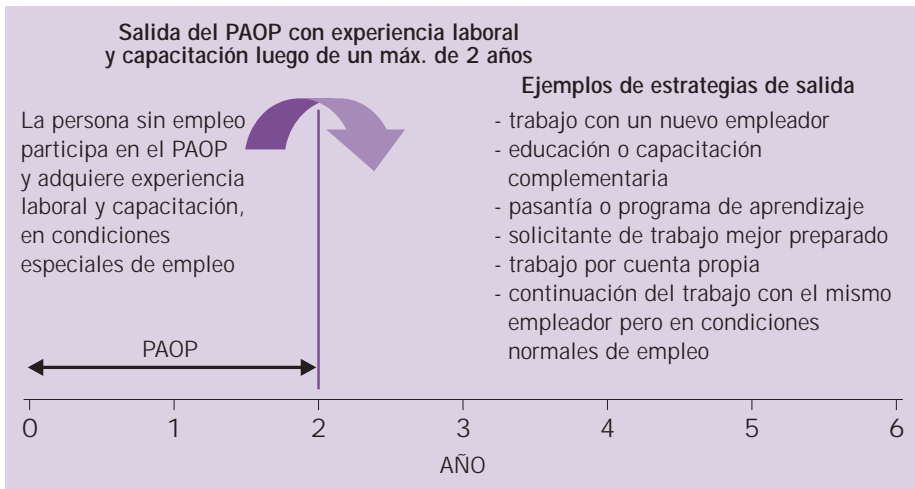
Estrategias de salida en el PAOP

El Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP) de Sudáfrica contiene estrategias específicas de salida, a pesar de que su objetivo principal es la creación de infraestructura y servicios. A este objetivo se debe, entre otras

razones, que el PAOP proporcione casi privativamente empleo a corto plazo²³. En este programa se habla entonces de “estrategias de salida”, y no de “graduación”, porque se reconoce que todos los participantes se marcharán, y por ello su objetivo original fue el de “mejorar la capacidad del participante para generar sus propios ingresos” luego de que se concretara su salida (Ministerio de Obras Públicas, 2004).


En el PAOP se han distinguido seis opciones posibles de salida para los participantes que se considerarían “exitosas”: 1- conseguir trabajo con un nuevo empleador, 2- matricularse en cursos complementarios de educación o capacitación, 3- convertirse en trabajadores por cuenta propia, 4- realizar un curso de aprendizaje (una especie de beca que combina formación y trabajo), 5- pasar a trabajar con el mismo empleador pero en condiciones normales de trabajo (es decir, sin las condiciones que rigen las obras públicas). Adicionalmente, se manejó la opción de que el participante se convirtiera en un “solicitante de trabajo mejor preparado”. Este concepto se apoya en la idea de que algunos participantes podrán no encontrar empleo justo después de dejar el programa, pero de todos modos estarán en una mejor posición para buscarlo, sobre todo porque habrán adquirido algo de experiencia laboral y competencias vinculadas a la actividad que desempeñaban. El programa se propuso el objetivo de que el 14 por ciento de sus participantes se marcharan por una de las primeras cinco vías de salida. En la figura 3 se muestran las estrategias de salida utilizadas en el PAOP.

Figura 3. Estrategias de salida en el PAOP de Sudáfrica



(Fuente: DTP 2004)

²³ Otra de esas razones tiene su origen en la legislación laboral de aplicación exclusiva en programas especiales de obras públicas que se aprobó en 1998, y que restringe la participación en esos programas a un máximo de dos años en un ciclo que consta de cinco. En virtud de ella, todos los participantes están obligados a abandonar el PAOP en un plazo máximo de dos años, aunque en la práctica casi todos se marchan mucho antes de que se cumpla este período.



Las intervenciones más importantes que ha aplicado el PAOP para propiciar estas salidas exitosas han consistido en ayudar a los participantes a acceder a otros programas, como los de capacitación formal o de aprendizaje, a servicios de empleo y al desarrollo de aptitudes para la vida práctica. Aparte de ello, desde el programa se entendía que el crecimiento económico, y en particular el crecimiento del sector de la construcción, llevarían a que el mercado absorbiera muchos participantes. Algunos programas que estaban contenidos en el PAOP abordaron este aspecto de forma más sistemática: desde la incorporación misma del participante ya lo destinaban a módulos de aprendizaje.

El objetivo del PAOP no es focalizarse en los pobres concretamente, sino en los desempleados. Por lo tanto, sus estrategias para fomentar la salida apuntaban a procurar empleo a la gente, y no a sacarla de la pobreza ni a facilitarle el acceso a medios de subsistencia más sostenibles.

Los resultados de la experiencia sudafricana aún no se han estudiado en profundidad, y se desconoce hasta qué punto estas intervenciones han aumentado realmente las oportunidades de que quienes se marchan del programa también “se gradúen” de él. Los resultados de las evaluaciones realizadas hasta ahora sugieren que los participantes cuentan con más posibilidades de conseguir empleo luego de trabajar en el PAOP²⁴, pero no queda claro si ello es consecuencia de las actividades de estímulo a la salida o de otros factores. Los sondeos revelaron, sin embargo, que los participantes valoraban mucho estos programas complementarios, en especial los de capacitación y formación.

Pero ello no quita que, en general, las estrategias de salida continúen siendo uno de los elementos más criticados y polémicos del PAOP. El empleo que proporciona este programa es temporal, y esa temporalidad determina en gran medida sus estrategias de salida, lo que, en un contexto de desempleo (estructural) sumamente alto y además crónico, no deja de ser cuestionable. Pero dada la situación económica de Sudáfrica, poco puede hacer el PAOP para que sus participantes se marchen con buenas perspectivas, y la única alternativa posible para enfrentarse al problema parece ser la de ofrecer trabajo de forma permanente.

²⁴ Las encuestas transversales y longitudinales realizadas por el Ministerio de Obras Públicas señalaban que el 72,1 por ciento de los trabajadores se encontraban desempleados antes de participar en el PAOP. Un 7,7 por ciento cambió un trabajo a tiempo parcial por el empleo del PAOP, y un 4,2 por ciento hizo lo propio pero con un trabajo a tiempo completo. Las entrevistas realizadas a encuestados que ya habían abandonado el programa concluyeron que el 13,5 por ciento había encontrado trabajo a tiempo completo, en oposición al 4,2 por ciento anterior. El incremento en las cifras correspondientes a los trabajos a tiempo parcial fue del 7,7 por ciento al 13,5 por ciento de los beneficiarios. Si bien estos resultados son positivos, es necesario aclarar que las encuestas se realizaron entre los años 2005 y 2007, que coincidieron con un período de crecimiento moderado del empleo, y por tanto no es posible atribuir estos efectos únicamente al PAOP (OIT-CIP, 2011, de próxima aparición).

Conclusiones

Como primera conclusión, cabe apuntar que se deberá definir con mucha precisión lo que significan la salida y la graduación en el contexto de cada PPE, de lo contrario ese significado se deja abierto a demasiadas interpretaciones.

Cuando de programas de corto plazo se trata, por ejemplo, la salida será inevitable, y lo recomendable sería que el PPE se propusiera contribuir al máximo con algunos instrumentos facilitadores, y aumentar así las posibilidades de que los participantes se encuentren en mejores condiciones a la hora de marcharse. Los programas de corto plazo se ven intrínsecamente limitados para fomentar la graduación con propuestas abarcadoras, pero eso no significa que no tengan nada que aportar, en especial a los grupos que para mejorar su situación pueden no requerir más que el apoyo de algunos facilitadores. Pero incluso en los PPE de largo plazo, si la graduación de una proporción o categoría de participantes se ha de incorporar como un objetivo formal del programa, será necesario contar con una serie de intervenciones complementarias. En lo que respecta a los programas universales o a los sistemas de garantía del empleo, donde las salidas forzosas no existen, será fundamental que se proporcione seguridad de ingresos constante y se dé impulso a la diversificación, pues ambas medidas pueden utilizarse como parte de una estrategia de graduación y de sustento permanente del hogar.

Si sus características lo permiten, un PPE puede estar en condiciones de contribuir con algunos de los instrumentos facilitadores que permiten que un participante se marche – y, por tanto, se gradúe – por voluntad propia.

Sus aportes también pueden alcanzar a los facilitadores externos, sobre todo cuando el programa se pone en práctica en gran escala y a largo plazo. En contextos de este tipo, conviene orientar intencionalmente sus políticas hacia los facilitadores externos, y procurar detectarlos e incorporarlos en el diseño.

Aunque hasta el momento haya poca evidencia para avalarlo, todo parece indicar que sí es posible fomentar la graduación de un PPE, aunque no sea más que la de una cantidad restringida de participantes. Habrá que incorporar al diseño del programa instrumentos específicos para conseguirlo, y contar con intervenciones complementarias a las que se pueda recurrir en forma simultánea. Y si bien aún queda mucho por investigar, al parecer el éxito de una iniciativa de graduación depende en gran medida de la capacidad y de la pericia técnica con que se gestionen su diseño y su ejecución. Los modelos más avanzados son también los más difíciles de poner en práctica.

No obstante, todavía es modesta la escala que pueden alcanzar las políticas de graduación, es decir, la proporción de participantes que realmente consiguen graduarse gracias a intervenciones que promueve un programa o se vinculan con él. En última instancia, el factor que más peso tendrá en una salida exitosa será la recuperación de las condiciones sociales y económicas, esas mismas condiciones que en un principio hicieron

necesario introducir un PPE; y ni ese programa ni las intervenciones complementarias que se orienten a la graduación pueden acometer por sí solos una empresa de tal envergadura. Ahora bien, como ha quedado demostrado en el análisis de algunos de los modelos presentados, cuando se realizan las evaluaciones adecuadas, cuando se tiene pleno conocimiento de las vías que pueden conducir a la graduación, y cuando las estrategias de apoyo se planifican a partir de ellas, es posible transformar un PPE en un fuerte impulsor de la graduación.

Referencias

-  Andrews C., P. Backiny-Yetna, E. Garin, E. Weedon, Q. Wodon y G. Zampaglione. 2011. *Liberia's Cash For Work Temporary Employment Project: Responding to Crisis in Low Income, Fragile Countries*, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social núm. 1114 (Washington, D.C., Banco Mundial)
-  Banco Mundial. 2010. *Designing and implementing a rural safety net in a low income setting, Lessons learned from Ethiopia's Productive Safety Net Program* (Washington, D.C.) Consultado en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/06/19/000426104_20120619144719/Rendered/PDF/701390ESWOP12100Net0in0a0Low0Income.pdf
-  Bertranou, F. y X. Mazorra. 2009. *Argentina: Experiencias en programas de protección de ingresos y mejora de la empleabilidad*, OIT, Notas sobre la Crisis. Consultado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/documents/article/wcms_limd2_16_es.pdf
-  CGAP. 2009. *Creating Pathways for the Poorest: Early Lessons on Implementing the Graduation Model*, Mayada El-Zoghbi y Aude de Montesquiou, en colaboración con Syed Hashemi, CGAP Brief (Washington D.C., Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, CGAP). Consultado en: www.cgap.org.
-  Galasso, E. y M. Ravallion. 2003. *Protección Social en la Crisis: El Plan Jefas y Jefes de Hogar de Argentina*. Grupo de Investigación sobre Desarrollo, Washington D.C., Banco Mundial. Consultado en: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.catedras.fsoc.uba.ar%2Fsalvia%2Fprograma%2Fjefes-evaluacion.doc&ei=xViOUo3nEoK30QWWjIHwDg&usg=AFQjCNFzK1qwWTAjo-_88BPdxew2GuWKxA&sig2=OCCRgA3ejwJyuvA5iGIFDw&bvm=bv.56988011,d.d2k
-  Huda, K. y A. Simanowitz. 2009. *Graduation pathway for Haiti's poorest: Lessons learnt from Fonkoze*, Enterprise Development and Microfinance, vol. 20 núm. 2 (Practical Action Publishing), www.practicalactionpublishing.org

- 
-  Huda K. y A. Simanowitz. 2010, *Chemin Levi Miyo Final Evaluation* (24 months), Concern Worldwide y Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP), 30 de marzo de 2010. Consultado en www.cgap.org
 -  Kostzer, D. 2008. *Argentina: A Case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the Employment Road to Economic Recovery, Documento de trabajo núm. 534 del Levy Economics Institute (Annandale-on-Hudson, Nueva York, Levy Economics Institute of Bard College).
 -  Lieuw-Kie-Song, M. 2011. *Integrating Public Works and Cash Transfers in Ethiopia: Implications for Social Protection, Employment and Decent Work*, Documento de trabajo núm. 84, IPC-IG, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia/ Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
 -  Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo* (Ginebra, OIT).
 -  Matin, I., M. Sulaiman y M. Rabbani. 2008. *Crafting a Graduation Pathway for the Ultra Poor: Lessons and Evidence from a BRAC programme*. Documento de trabajo núm. 109, correspondiente a marzo de 2008, Chronic Poverty Research Centre. Consultado en: www.chronicpoverty.org
 -  McCord, A. 2004. *Policy Expectations and Programme Reality: The Poverty Reduction and Labour Market Impact of Two Public Works Programmes in South Africa*, Economics and Statistics Analysis Unit, Public Works Research Project, SALDRU, School of Economics, University of Cape Town, ESAU Working Paper 8 (Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar).
 -  Ministerio de Obras Públicas. 2004. "Consolidated Programme Overview and Logical Framework". Programa Ampliado de Obras Públicas. Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Sudáfrica. Pretoria. Consultado en: <http://www.epwp.gov.za/Downloads/logframe.doc>
 -  OIT/IPC-IG. 2011. *Decent Work Agenda and large scale social assistance programmes: Implications of Cash Transfers and Public Employment Programmes in India, Brazil and South Africa* (IBSA) for Decent Work. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra / Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia.
 -  RHVP. 2010. *Dependency and Graduation, Frontiers of Social Protection*, Brief No. 5, febrero de 2010 (Johannesburgo, Regional Hunger and Vulnerability Programme, RHVP). Consultado en: www.wahenga.net
 -  Slater, R., F. Ashely, M. Tefera, M. Buta y D. Esubalew. 2006. "PSNP Policy, Programme and Institutional Linkages", Final Report. ODI and IDL Group. Disponible en: www.odi.org.uk

Lista de verificación

Graduación y salida de los programas públicos de empleo (PPE)	
<p>Responder las siguientes preguntas</p>	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>El PPE en el que usted trabaja, ¿es un programa de corto plazo o una respuesta de emergencia (p. ej. ante una situación de posconflicto, crisis humanitaria o debilidad institucional), o tiene, en cambio, objetivos a largo plazo?</p> <p>Si es una respuesta de emergencia: ¿es probable que la gente retome sus trabajos o medios de sustento anteriores una vez que pase la crisis?</p> <p>Si es un plan a largo plazo, ¿a qué sectores o áreas de la economía será posible que el participante se incorpore cuando se marche?</p>	
<p>¿Se permite a los participantes trabajar en el PPE cuando lo decidan, ya sea a tiempo parcial o por temporadas? ¿Pueden los participantes regresar al programa sin haberse graduado, y considerarlo una fuente alternativa de ingresos para cuando otras actividades remuneradas fallen o lleguen a su fin?</p>	
<p>¿Se exige desde el PPE, ya sea implícita o explícitamente, que los participantes se marchen, o se decide cuándo deberán abandonarlo? Si la respuesta es afirmativa, el requisito para la salida:</p> <ul style="list-style-type: none"> • depende exclusivamente de un plazo; • se basa en el tiempo que se necesita para finalizar un proyecto determinado; • responde a una serie de parámetros o criterios; <p>¿Concuerdan estos requisitos con sus objetivos de salida o graduación y con los objetivos más generales del programa?</p>	
<p>En el caso de que la salida dependa de un plazo, ¿ha evaluado usted la necesidad de mantener el equilibrio entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el presupuesto disponible; • la necesidad de dar cabida a la mayor cantidad posible del grupo meta; • la posibilidad de proporcionar ingresos suficientes para que los participantes puedan realizar inversiones? <p>¿Dejarán los participantes el PPE en las mismas condiciones que se pretendían mejorar al seleccionarlo como beneficiario? ¿Cómo puede usted evitar que esto suceda?</p>	
<p>¿Cuál era el objetivo principal del PPE? Si se consigue este objetivo, ¿se habrán generado a su vez buenas condiciones para la salida?</p>	

Graduación y salida de los programas públicos de empleo (PPE)	
Responder las siguientes preguntas	<input checked="" type="checkbox"/>
¿Los participantes “se gradúan” del programa por voluntad y decisión propia, luego de evaluar por sí mismos los “costos de oportunidad” que ello implica? Si se marchan por su propia iniciativa, ¿existen mecanismos para que regresen en caso de necesitarlo?	
Para que la persona o el hogar puedan “graduarse” sus circunstancias deberán experimentar un cambio lo suficientemente profundo como para que pasen a vivir en las condiciones que implica una graduación. ¿Se ha tenido en cuenta este factor en el diseño del programa? ¿Existe una base de referencia para cuantificar estos cambios?	
<p>¿Se han contemplado en el PPE, o en otros programas y políticas complementarios, las intervenciones y los “instrumentos facilitadores” adecuados para fortalecer el potencial de hogares o personas para graduarse?</p> <p>Facilitadores internos para el hogar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • adquisición y desarrollo de nuevos bienes o tecnologías de producción; • adquisición de competencias y de experiencia laboral; • mejora de la salud; • información, acceso a redes, inclusión; • dignidad, autoestima, esperanza, motivación. <p>Facilitadores externos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • crecimiento del empleo; • mejora de los recursos naturales; • mejora de la infraestructura; • mayor acceso a los mercados; • aumento de la demanda local; • acceso a instrumentos financieros; • acceso a tierras; • mejora de la capacidad institucional y de los servicios de colocación e inserción laboral; • medidas de protección social complementarias 	



Notas



Dotted lines for writing notes

9 789223 267711

ISBN: 978-92-2-326771-1

