

Cohesión social y PTC en América Latina: una nueva frontera de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza*

CCT programs and social cohesion in Latin America: a new frontier of international cooperation in the fight against poverty

Fecha de recepción: | Febrero de 2014
Fecha de aceptación: | Abril de 2014

Carlo Tassara

Sociólogo y PhD en Teoría e Investigación social, trabaja desde hace más de treinta años en temas de cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y euro-latinoamericanas, y políticas públicas de inclusión social.

Docente de la Universidad de Roma Sapienza. Docente de postgrado en varias universidades colombianas y consultor de entidades públicas y privadas, en Italia y en Colombia. <http://uniroma1.academia.edu/CarloTassara>.

Dirección postal: Sapienza. Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale (CORIS). Via Salaria 113 – 00198. Roma, Italia.

Correo electrónico: carlo.tassara@uniroma1.it

* Este artículo es una versión ampliada y actualizada de una ponencia que fue presentada en el 7° Congreso del 'Consejo Europeo de Investigación Social de América Latina' (CEISAL), Porto 12-15 de Junio de 2013.

Resumen

Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) se orientan a fomentar la acumulación de capital humano entre las poblaciones más vulnerables, especialmente en los más jóvenes, a fin de detener la transmisión inter-generacional de la pobreza. No obstante su heterogeneidad, los PTC realizados en América Latina comparten una estructura basada en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de extrema pobreza que cumplan con ciertas condiciones asociadas al mejoramiento de capacidades humanas, sobre todo en los ámbitos de la salud y la educación. Los propósitos principales de este artículo son analizar la eficacia de los PTC en la lucha contra la pobreza, por un lado, y plantear una reflexión sobre los aportes de la cooperación internacional a la formulación y a la realización de los PTC, por el otro.

Palabras clave: América Latina, Cohesión social, Cooperación al desarrollo, Lucha contra la pobreza, Programas de Transferencias con Corresponsabilidad (PTC)

Abstract

The Conditional Cash Transfer (CCT) Programmes aim at strengthening the development of human capital among the most vulnerable sectors of the population, with special regard to the youth. The Programmes are means to stop the transfer of poverty between generations. The CCT Programmes implemented in Latin America, although diversified among themselves, share a common approach, which is the delivery of financial and non financial resources to families found living in extreme poverty and committed to the improvement of human capital of their members, with special regard to health and education. The paper has two scopes. On one hand, it intends to analyse the effectiveness of the CCT Programmes as tools to fight poverty; on the other hand the paper proposes a reflection on the contributions brought by the international cooperation to the formulation and implementation of the CCT Programmes.

Keywords: Conditional Cash Transfer (CCT) Programmes, Development cooperation, Fight against poverty, Latin America, Social cohesion

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza la eficacia de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en la lucha contra la pobreza y su transmisión inter-generacional, al tiempo que plantea una reflexión sobre los aportes de la cooperación internacional a la formulación y realización de los PTC. Para ello, primero se presentan algunos elementos sobre el posicionamiento de América Latina en el cambiante escenario internacional, así como una reflexión sobre algunos rezagos históricos de la región, y una panorámica de las características de los PTC. Seguidamente se hace un análisis del aporte de la cooperación internacional a la consolidación de las políticas públicas de cohesión social y su posible valorización en el marco de la cooperación Sur-Sur. Por último se abordan dos temas centrales para el futuro de los PTC: la inserción laboral de los grupos sociales vulnerables y el diseño de las estrategias de egreso de los beneficiarios.

1. AMÉRICA LATINA EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL: PTC Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

En los últimos años América Latina ha consolidado su posición en un escenario internacional caracterizado por la crisis de las economías industrializadas y el auge de los países emergentes.

La región ha aumentado su peso económico y político, con países que se están afirmando como líderes regionales y otros que están afianzando su influencia global. Según Sanahuja (2013: 5), “Con mayor confianza en sí mismos, los países latinoamericanos ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar”.

Además, varias empresas latinoamericanas, empezando por las brasileñas y las mexicanas, se han transformado en corporaciones multinacionales que invierten en otros países, compiten en importantes licitaciones internacionales, y lideran sectores de alta tecnología como la aeronáutica o los hidrocarburos. Así mismo, la diversificación del comercio mundial hace que los países asiáticos estén desplazando progresi-

vamente a Estados Unidos y Europa como principales socios comerciales de la región. La bonanza macroeconómica se refleja también en el ingreso per cápita, ya que el Banco Mundial clasifica los 33 países de América Latina y el Caribe de la siguiente manera: 3 de ingreso alto, 21 de ingreso medio-alto, 8 de ingreso medio-bajo, y tan sólo uno (Haití) de ingreso bajo (CEPAL, 2012: 8).

En tercer lugar, varios países latinoamericanos ya no son únicamente receptores sino también donantes de cooperación al desarrollo. Esto implica que Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia, entre otros, apuntan a la cooperación Sur-Sur para consolidar su proyección internacional (Tassara, 2013a: 144).

Sin embargo, un análisis más profundo de la realidad nos revela que la situación es más compleja y que no todo es como parece. De hecho, muchos analistas coinciden en señalar algunos rezagos y problemas históricos irresueltos de América Latina, que merman el pleno desarrollo de sus potencialidades. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) los definió ‘brechas estructurales’ y se pueden incluir entre ellas la desigualdad (tanto en general, como a nivel de género y de ciertos grupos sociales desaventajados), la pobreza y el exiguo crecimiento del ingreso per cápita, la poca efectividad de las políticas públicas de inclusión social, la precaria calidad de los servicios de salud y educación, el centralismo político y administrativo, la escasa progresividad de las políticas fiscales, las infraestructuras insuficientes, la limitada inversión en investigación e innovación.

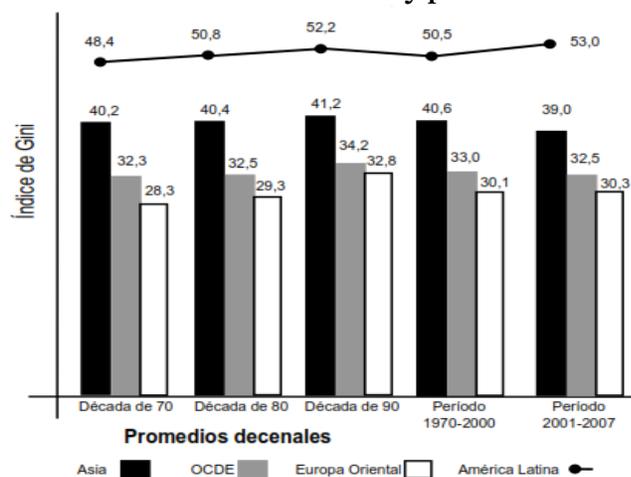
Efectivamente, el subcontinente latinoamericano es caracterizado por la desigualdad más alta y persistente, como se puede apreciar comparando la evolución en el tiempo del Índice de Gini¹ en las grandes regiones del mundo (Gráfico 1).

Al mismo tiempo, a pesar de los avances logrados en los últimos años, en 2010 la incidencia de la pobreza todavía alcanzaba un 32,1% de la población de América Latina y el Caribe, incluyendo un 12,9% que vivía en condiciones de pobreza extrema

¹ El Coeficiente de Gini mide la desigualdad en la distribución del ingreso y varía entre 0 y 1. El Índice de Gini es el mismo indicador expresado en porcentaje.

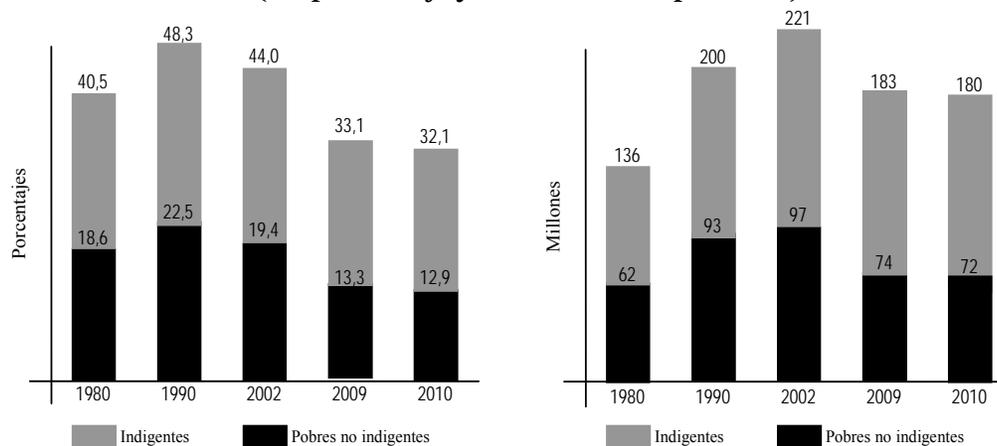
o indigencia². Estas cifras corresponden, respectivamente, a 180 millones de pobres y 72 millones de indigentes (Gráfico 2). Además, un aspecto preocupante es la persistencia de las brechas en la vulnerabilidad a la pobreza según características como la edad, el sexo, la etnia y la residencia en áreas urbanas o rurales (Tassara, 2011: 427).

Gráfico 1. Índice de Gini por regiones
(Promedios decenales 1970-2000 y periodo 2001-2007)



Fuente: Elaboración del autor con base en PNUD 2010 y CEPAL 2010b: 45-46.

Gráfico 2. Pobreza e indigencia en América Latina y el Caribe
(En porcentaje y en millones de personas)



Fuente: CEPAL, 2010a: 45.

² A nivel internacional, esta medición se basa en los niveles de ingresos inferiores a 2 dólares (pobreza) y 1,25 dólar (pobreza extrema o indigencia) por día. El segundo parámetro fue reajustado en el 2008, mientras que anteriormente era de 1 dólar por día.

Frente a esta situación, en los años noventa empieza a difundirse la conciencia de la necesidad de enfrentar las brechas sociales. El entorno es bastante favorable, ya que en el mismo periodo se consolida la institucionalidad democrática y se aprueba la mayoría de las nuevas constituciones que están todavía vigentes³, mientras que la dirigencia política “apunta a plasmar en algunas acciones concretas la idea de un estado más presente, con mayor capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social” (Repetto, 2010: 1).

Entre finales de los noventa y principios de la década del dos mil, organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL y la Unión Europea han desempeñado un papel proactivo en la promoción de los nuevos paradigmas en la lucha contra la pobreza. Esto ha estimulado mayor atención hacia los nuevos enfoques basados en la cohesión social, la ciudadanía y los derechos en la formulación de las políticas sociales y ha generado la “preocupación explícita para lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico y disminuir la elevada desigualdad prevalente. Así, las personas pasan de ser consideradas consumidores y beneficiarios en convertirse en ciudadanos titulares de derechos” (Cecchini y Martínez 2011: 33).

Y se ha aceptado paulatinamente que “En el largo plazo hay un círculo virtuoso entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido. La evidencia es concluyente, en el sentido de que desarrollo económico e igualdad social tienden a confluir. Basta contrastar la distribución del ingreso y de otros activos en sociedades más pobres y menos pobres” (CEPAL, 2010c: 43).

En este contexto, los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC⁴) son concebidos con el propósito de “transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las

³ Estas constituciones abren espacios novedosos a temas como la descentralización del estado y la consolidación de las autoridades locales, la participación democrática, los derechos de los pueblos indígenas y de otras minorías étnicas, los temas de género y la emancipación de las mujeres.

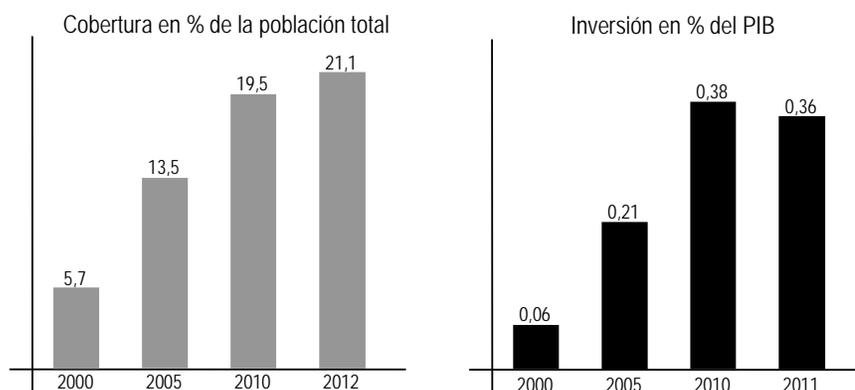
⁴ Algunas fuentes prefieren hablar de Programas de Transferencias con Corresponsabilidad.

familias más vulnerables” (Cecchini y Madariaga, 2011: 5) creando incentivos para que las familias inviertan en educación, nutrición y salud y, por esta vía, asegurar la integración social y el acceso a una mejor calidad de vida.

En 1997 empieza a operar el primer PTC en México, seguido en 1998 por Ecuador y Honduras, y en 2000 por Colombia, Costa Rica y Nicaragua. Según la CEPAL, en 2012 los PTC operaban en 21 países y beneficiaban a más de 30 millones de familias (unos 127 millones de personas, el 21% de la población total), a un costo cercano al 0,4% del producto interno bruto (PIB) de los países de América Latina y el Caribe⁵.

Los PTC realizados hasta el momento son bastante heterogéneos. Esto se debe, por un lado, a que responden a las diversas trayectorias históricas y caracterizaciones sociales de cada país y, por otro lado, a que reflejan las distintas coyunturas y prioridades políticas y económicas. Pero es posible identificar elementos comunes entre los programas (Cecchini y Madariaga, 2011: 13-14), empezando por la estructura básica, que consiste en la entrega de recursos a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tengan hijos menores de edad y cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (definidas también ‘condicionalidades’). Los recursos pueden ser monetarios (transferencias) o de otro tipo (suplementos alimenticios, mochilas con útiles escolares, etc.).

Gráfico 3. Cobertura e inversión en los PTC en América Latina y el Caribe



Nota: La información se refiere a 18 de los países en los cuales en 2012 operaban los PTC.

Fuente: Base de datos CEPAL de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.

<http://dds.cepal.org/bdptc/> (consulta del 30.03.2014).

⁵ ‘Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe’ de la División de Desarrollo Social de la CEPAL: <http://dds.cepal.org/bdptc/> (consulta del 30.03.2014).

Las conductas requeridas se relacionan con las áreas de educación, salud y nutrición. Entre los compromisos más recurrentes se encuentran la asistencia de los niños a un porcentaje mínimo de clases, la realización de visitas y otras actividades en los centros de salud, y la participación a charlas informativa y consejerías de orientación en diversos temas.

La unidad de intervención es la familia en su conjunto, con énfasis en niños, niñas y jóvenes en edad escolar. Sin embargo, algunos programas cobijan también a desempleados, personas con discapacidad y adultos mayores. Normalmente las receptoras de las transferencias son las madres, bajo el supuesto de que tengan más propensión a utilizar los recursos para mejorar el bienestar de la familia, y de sus hijos en particular. Asimismo, las madres están a cargo del cumplimiento de las condicionalidades y, a veces, actúan como promotoras de los programas.

Otro aspecto común es la identificación y adopción de algunos criterios para la selección de los destinatarios, generalmente basados en la focalización por unidades geográficas y en los métodos de selección de hogares por comprobación indirecta de los medios de vida.

Entre otros, la clave del éxito es la definición de objetivos claros y la articulación con sistemas de protección social integrados, ya que “los PTC han llegado a poblaciones históricamente excluidas de la protección social. Sin embargo, las personas pueden llegar a graduarse de determinados programas, pero no por ello se desprenden de su derecho a la protección social” (FAO, 2010: 8). Lo anterior requiere la existencia de un alto nivel de estabilidad institucional y de consenso social, para asegurar continuidad en el largo plazo y evitar que los PTC sean iniciativas esporádicas de un gobierno determinado y se afirmen como una política pública financiada con recursos ordinarios del presupuesto nacional.

Las experiencias más destacadas son el programa Oportunidades en México y la Bolsa Familia en Brasil, que además tienen el mayor número de beneficiarios, con 6,5 y 13,8 millones de familias respectivamente.

En particular, el programa Oportunidades cuenta con el sistema de evaluación más consistente, ha sido respaldado con préstamos de varios miles de millones de dó-

lares por el Banco Mundial y se está replicando en unos quince países de América Latina, Europa y Asia, donde el mismo banco apoya su implementación con recursos financieros y asistencia técnica. Además, Michael Bloomberg, Alcalde de Nueva York, viajó personalmente a México en 2007 para estudiar esta experiencia, que en la actualidad, después de haber sido adaptada a otro contexto, se aplica en Brooklyn con recursos de la Fundación Rockefeller y otros donantes⁶.

Según algunos analistas la política subyacente a los PTC no enfrenta los temas de fondo de la reforma del mercado laboral, de la redistribución equitativa de los ingresos, y de la ampliación sustantiva de los sistemas de protección social en América Latina. Al contrario, replantea más bien “las viejas ayudas públicas de perfil asistencial, disimuladas con el barniz del nuevo siglo” y propicia “la fragmentación del esquema de provisión de bienes sociales y [...] la instalación de programas «pobres» para grupos «pobres»” (Midaglia 2012: 85).

Sin embargo, los resultados de las evaluaciones muestran que los PTC tienen éxito, especialmente en cuanto al crecimiento de tasas de matrícula escolar⁷, al mejoramiento de la atención en salud preventiva, y al aumento del consumo familiar. Los ingresos de las familias aumentaron, pero no en todos los casos, debido también a la crisis económica (Rangel, 2010: 1). Por ende, es demasiado temprano para dimensionar su efecto sobre la pobreza inter-generacional.

No obstante su madurez, aún existen algunos puntos que son objeto de discusión, a veces con opiniones divergentes, entre los expertos y las entidades ejecutoras de los PTC. Entre ellos: (1) las fuentes de financiación y su relación con la política fiscal, (2) la configuración de las estrategias de egreso de los beneficiarios, (3) el diseño de la institucionalidad de soporte, (4) la articulación diferenciada del programa en los contextos rurales y urbanos, y (5) las características apropiadas de un sistema permanente de evaluación.

⁶ Milenio:

http://monterrey.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/0040b737a39dc5ab49b345a8c17df7e3?quicktabs_2=2 (consulta del 30.04.2013).

⁷ Sin embargo, no existen evidencias empíricas concluyentes que vinculen a los PTC con aumentos en el capital humano, porque una mayor participación en el sistema educacional no produce necesariamente dichos aumentos. Para establecerlo será necesario utilizar indicadores asociados al rendimiento escolar.

2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y COHESIÓN SOCIAL

Es notorio que desde hace muchos años, los temas de la cohesión y la inclusión social representan el núcleo esencial de la cooperación internacional al desarrollo con los países de ingreso medio y especialmente con los de ingreso medio-alto. Este enfoque inspira la realización de la gran mayoría de las actividades de cooperación, pero caracteriza especialmente la filosofía de la cooperación regional euro-latinoamericana.

Entre otras razones, esto se debe a que los países de ingreso medio “necesitan diseñar estrategias de reducción de la pobreza, comprensivas y consensuadas, en torno a las cuales se puedan articular agendas de cooperación y mejorar la coordinación con y entre los donantes” (Castañeda, 2010).

Por ende, aparece natural que desde la segunda mitad de los años noventa, los PTC

[...] han alcanzado una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de la pobreza, tanto en el contexto regional como internacional, en gran medida gracias a la promoción por parte de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y a la constitución de foros multilaterales de intercambio de experiencias y buenas prácticas (Cecchini y Madariaga, 2011: 10).

Tampoco es de sorprender que en los últimos años tanto el Banco Mundial como el BID hayan asumido los PTC como uno de los ítems principales en la erogación de préstamos a los países de América Latina y el Caribe por concepto de desarrollo social. En el sistema de Naciones Unidas, la CEPAL es la agencia que ha logrado combinar de forma más efectiva la investigación, la asistencia técnica y la capacitación en el ámbito de la protección social. Así mismo, son muchos los donantes que han financiado estudios, cursos y proyectos de intercambios de buenas prácticas sobre temas relacionados con las políticas públicas de protección social en general y los PTC en especial. Entre ellas se destacan la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por su sigla en alemán), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).

Pero es sin duda la Unión Europea la que ha realizado más esfuerzos en apoyar la formulación de políticas públicas de cohesión e inclusión social en la región. Entre otras razones porque, como señala Sanahuja (2011: 42-44) en lo referente a la cooperación y al diálogo político euro-latinoamericano,

En el ámbito político la prioridad ha sido la gobernanza democrática, y en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el estado de derecho, la reforma del estado, el respeto y vigencia de los derechos humanos, y el buen gobierno. [...] En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de cohesión social. [...] Temas transversales como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indígenas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad.

Por lo anterior, vale la pena analizar más detenidamente el Programa EUROsociAL (Tassara, 2012: 41-42), cuya primera fase se llevó a cabo entre 2005 y 2010, mientras que la segunda fase se encuentra en ejecución y cubre el periodo 2011-2015.

Este Programa de la Unión Europea tiene el objetivo de contribuir al aumento de la cohesión social en América Latina y, en particular, apoya políticas públicas dirigidas a mejorar los niveles de inclusión social y fortalecer las capacidades de las instituciones que llevan a cabo dichas políticas.

Los tres pilares de la primera fase (EUROsociAL I) fueron el acceso a servicios públicos de calidad con igualdad de oportunidades y sin discriminación; el fortalecimiento del estado para promover el bienestar de la población, a través de políticas de inclusión social; y la construcción de una ciudadanía activa con sentimiento de pertenencia y participación. En este marco se han acompañado más de 160 procesos de implementación de políticas públicas, logrando resultados concretos como el involucramiento de 12.506 personas de 41 países (19 de América Latina y 22 de la UE), la participación de 2.320 instituciones públicas europeas y latinoamericanas, y la realización de 463 intercambios de experiencias exitosas (FIIAPP, 2012: 2)⁸.

⁸ Ver también EUROsociAL: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/eurosocial/index_es.htm (consulta del 30.01.2014).

La segunda fase (EUROSociAL II) está gestionada por un consorcio liderado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y conformado por siete socios coordinadores (cuatro europeos y tres latinoamericanos⁹), y más de 80 entidades colaboradoras. Su acción se articula alrededor de diez áreas temáticas¹⁰, que fueron identificadas por los gobiernos latinoamericanos, y se fundamenta en los siguientes criterios: apoyar políticas consideradas estratégicas; concentrarse en pocas acciones y definir claramente sus resultados; promover la inter-sectorialidad; facilitar la cooperación Sur-Sur entre los países participantes; asegurar la coordinación con las otras iniciativas que existen en la región (FIIAPP, 2012: 3-6).

Para lograr un impacto elevado, EUROSociAL pretende dar un aporte en tres niveles de la acción pública: la definición de la agenda, donde se construyen acuerdos y consensos; la toma de decisiones, donde se formulan las políticas públicas; y la implementación, donde se aumentan las capacidades operativas para mejorar la eficacia y la eficiencia en la realización de las actividades y en la gestión de los recursos.

La importancia de EUROSociAL no sólo radica en su pertinencia temática para América Latina, que es la región más desigual del mundo, sino también en la innovación y puesta en práctica de mecanismos de cooperación acordes con la realidad de países de renta media. Por esto, el Programa propende por facilitar la cooperación entre pares e instituciones homólogas y el intercambio de conocimientos y buenas prácticas, con el doble propósito de acompañar las reformas orientadas hacia una mayor inclusión social y promover un espacio de diálogo euro-latinoamericano en torno a la cohesión social (Tassara y Zuluaga, 2013: 34-35).

En particular, las áreas temáticas Políticas sociales y Políticas activas de empleo¹¹ de EUROSociAL II están realizando acciones significativas para el éxito de los PTC, como por ejemplo el apoyo a la gestión de las políticas de protección social, el diseño y la implementación de observatorios del mercado laboral y de sistemas in-

⁹ Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) de Brasil, y Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

¹⁰ Salud, Educación, Políticas sociales, Políticas activas de empleo, Finanzas públicas, Institucionalidad democrática, Diálogo social, Descentralización, Justicia, y Seguridad ciudadana.

¹¹ Que son coordinadas por el Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA).

formativos para la gestión de las políticas de empleo, y el fortalecimiento de las estrategias para la inserción laboral de los beneficiarios de los PTC y el desarrollo de la economía solidaria.

Más en detalle, la programación de la primera área temática se centra en tres ámbitos, esto es (FIIAPP 2013: 22)

[...] (a) el reforzamiento de la institucionalidad que soporta los sistemas de protección social; (b) la transición de los programas de transferencias condicionadas a sistemas integrales e inclusivos de servicios y prestaciones sociales, con énfasis también en la articulación entre el componente socio asistencial (no contributivo) y la seguridad social (contributiva); (c) la incorporación en los sistemas de protección social de grupos tradicionalmente excluidos o escasamente atendidos.

A manera de ejemplo, se puede mencionar la acción de apoyo al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) del Perú que están implementando el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) de Argentina y el *Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli* (CISP) de Italia. Los objetivos a corto plazo de la acción son: (i) revisar el diseño del sistema integral de cuidado y desarrollo infantil; (ii) sistematizar la experiencia de articulación entre el PTC “Juntos” y el fondo para la promoción del desarrollo rural “Foncodes”, dirigida a buscar la inclusión productiva y económica de los hogares beneficiarios del PTC “Juntos”, para mejorar y replicar la estrategia, volviéndola política de gobierno.

En este marco, las autoridades peruanas apreciaron particularmente los resultados de los intercambios realizados con Brasil e Italia. El primero permitió conocer la metodología y resultados del proyecto Com.Dominio Digital, realizado por el *Instituto Aliança* en Ceará y Espiritu Santo, en apoyo a la formación de jóvenes pertenecientes a hogares que reciben subsidios por parte del estado, proyecto que está por replicarse en el Departamento de Ayacucho de Perú con el apoyo financiero de una empresa minera. El segundo se focalizó en el análisis de los Grupos de Acción Local como instancia de concertación, planificación y promoción del desarrollo rural en el marco del programa Leader de la Unión Europea (Mazzone y Aulicino, 2013).

Una última reflexión: sería oportuno valorizar todavía más la experiencia de los PTC en el marco de la cooperación Sur-Sur, promoviendo al mismo tiempo nuevas alianzas con empresas socialmente responsables (Tezanos y Domínguez, 2009: 39; y Santander, 2011: 11). Al respecto, se podrían utilizar enfoques complementarios. Uno sería la adopción de esquemas de cooperación triangular¹² orientados a financiar proyectos implementados por los países que han realizado los programas más exitosos, como por ejemplo México y Brasil, en apoyo a los PTC que se están realizando en otros países en desarrollo. Otro camino podría consistir en la ampliación del respaldo a las redes de buenas prácticas, como la Comunidad de Aprendizaje sobre PTC, creada en 2006 por el Banco Mundial, y la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), constituida por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2008 y compuesta por los ministerios y agencias nacionales de desarrollo social, en colaboración con organizaciones internacionales, ONG, el sector privado y la academia.

3. INSERCIÓN LABORAL DE LOS BENEFICIARIOS

Esta parte está dedicada al tema de la inserción laboral de los beneficiarios de los PTC y plantea algunas reflexiones sobre los instrumentos orientados a la promoción del empleo para grupos vulnerables.

3.1 Marco de referencia

La promoción de un trabajo digno está incluida hace tiempo en la agenda latinoamericana, entre otras razones porque: “La incapacidad de los mercados laborales y de los estados para promover la ampliación de las oportunidades laborales y de protección genera un contexto que facilita la conculcación de los derechos económicos y sociales y que es preciso atender desde un enfoque intersectorial” (Uthoff et al., 2010: 13).

Por la misma razón, esta necesidad ha sido respaldada tanto por las agencias de las Naciones Unidas (CEPAL, OIT y otras) como, a nivel regional, por la Conferen-

¹² Una forma de actuación conjunta de dos actores (una fuente tradicional y un país emergente, que otorga una cooperación Sur-Sur u ‘horizontal’) a favor de un tercero, que normalmente es el país en desarrollo que recibe la cooperación.

cia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) y la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (RMDS).

Reconocemos la importancia de los sistemas de protección social en atender las necesidades de los segmentos más vulnerables de nuestras sociedades, particularmente en la actual crisis económica. Continuaremos explorando modelos de protección social para atender sus dificultades económicas y sociales, en balance con la necesidad de promover la vinculación laboral y la empleabilidad (Conferencia CIMT: ‘Enfrentar las crisis con desarrollo, trabajo decente y protección social’, Buenos Aires, Octubre de 2009).

[...] debemos impulsar acciones de promoción dirigidas a propiciar la movilidad social, a disminuir las tasas de desocupación y la inequidad, generando condiciones propicias para el desarrollo de las oportunidades de trabajo digno y decente y el acceso a una educación y salud de calidad como dos de los factores principales de inclusión social (Segunda RMDS: ‘Fortaleciendo y brindando sostenibilidad a los sistemas de protección social’, Cali, Julio de 2010).

En este marco, los PTC pueden dar un aporte relevante de distintas maneras: facilitando a los hogares la acumulación de activos financieros que pueden ser invertidos posteriormente en actividades productivas o en capital humano; brindando oportunidades para adquirir créditos para sus emprendimientos; y asegurarlos en contra de desajustes e imprevistos, entre otros.

3.2 Políticas e instrumentos

Hasta el momento, los principales instrumentos utilizados en conexión con los PTC han sido políticas activas de fomento de la ocupación, y especialmente intervenciones orientadas a disminuir el desempleo y a aumentar los ingresos de los trabajadores. Entre ellas la generación directa o indirecta de empleo, la formación para el trabajo, los servicios de empleo e intermediación laboral, y el fomento del autoempleo y la microempresa (CEPAL, 2010b: 51-61). Otro instrumento interesante es la nivelación de estudios de educación primaria y secundaria, dado que la carencia de capital humano y cultural constituye un obstáculo relevante para la inserción laboral de los grupos vulnerables (Weller, 2009: 63).

En particular, las acciones de capacitación y formación profesional, que apuntan a consolidar el capital humano de los beneficiarios a través del mejoramiento de sus conocimientos y capacidades, gozan de amplio consenso ya que “se reconoce su impacto tanto en la productividad como en la estabilidad laboral, favoreciendo trayectorias laborales ascendientes y el logro de mayores salarios” (Uthoff *et al.* 2010: 49).

Cuadro 1. Iniciativas de capacitación y formación profesional

<p><u>PTC</u>: Bolsa Familia (Brasil)</p> <p><u>Iniciativas</u>: El <i>Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família</i> (PlanSeQ), denominado también <i>Próximo Passo</i>, fue promovido por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE). Es un plan de calificación e inserción profesional que busca estimular la articulación entre los sectores de trabajo y protección social no contributiva, en los ámbitos federal, estatal y municipal. Se enmarca en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), iniciado en 2007, compuesto por inversiones del gobierno federal en infraestructura y medidas económicas destinadas a estimular la inversión privada en áreas fundamentales para la economía brasileña. Los requisitos para participar son: (i) ser miembro de una familia beneficiaria de <i>Bolsa Família</i>; (ii) ser mayor de 18 años; y (iii) haber completado por lo menos el cuarto año de enseñanza secundaria.</p> <p><u>PTC</u>: Chile Solidario¹³</p> <p><u>Iniciativas</u>: Los beneficiarios de Chile Solidario pueden acceder a varios programas que apoyan la capacitación y la inserción laboral en el marco de un proceso de seguimiento y acompañamiento. Las municipalidades intervienen a través de las Oficinas Municipales de Inserción Laboral (OMIL), que gestionan servicios de intermediación, conectando la oferta de empleo con la potencial demanda entre los grupos pobres y vulnerables. Existe también el Programa de Formación, Capacitación y Empleo (PROFOCAP) de la Subsecretaría del Trabajo, que incluye actividades de formación y acciones de apoyo a la alfabetización digital, la seguridad en el trabajo, y a los derechos del trabajador. El Fondo de Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) cuenta con el Programa de Preparación para el Trabajo, el cual ofrece cursos y talleres de capacitación para fortalecer las habilidades laborales y con el programa de Empleabilidad Juvenil, que busca fortalecer las capacidades de los jóvenes entre 18 y 24 años a través de la capacitación y la elaboración de un ‘Plan de Inserción Laboral’ individual. Finalmente, a través del Convenio entre la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) del Ministerio de Agricultura, se implementa un programa específico de capacitación a mujeres beneficiarias de Chile Solidario.</p>
--

Fuente: Uthoff et al. 2010: 49-51.

Al respecto, es interesante mencionar el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) de Colombia. Además de la formación profesional, esta institución brinda facilidades de formación continua del recurso humano vinculado a las empresas;

¹³ En mayo de 2012 fue aprobada la Ley 20595 que introdujo el nuevo programa denominado ‘Ingreso Ético Familiar’.

información, orientación y capacitación para el empleo; apoyo al desarrollo empresarial; servicios tecnológicos para el sector productivo; y apoyo a proyectos de innovación, desarrollo tecnológico y competitividad. En este marco, el SENA contribuye en acoplar la oferta y la demanda de trabajo.

Por otro lado, las acciones encaminadas a impedir la deserción escolar y promover la terminación de estudios resultan cruciales para disminuir la vulnerabilidad laboral. En efecto, muchos estudios muestran que el éxito de los programas de capacitación tiene un límite asociado a la calidad de la educación básica recibida: mientras mejor haya sido la calidad de la educación primaria y secundaria, mayor es el aprovechamiento que los beneficiarios hacen de las capacitaciones.

También los instrumentos que inciden sobre la demanda de trabajo desempeñan un papel fundamental. Entre ellos se destacan la generación (directa o indirecta) de empleo y el apoyo al trabajo independiente (Uthoff et al. 2010: 53-58).

La *generación directa de empleo* se refiere a la expansión de la demanda a través de planes que ofrecen puestos de trabajo temporales a los más pobres. Estos planes están frecuentemente limitados a los jefes de hogar y utilizan el bajo nivel de las remuneraciones como mecanismo de autoselección.

La *generación indirecta de empleo* se refiere a la provisión pública de estímulos económicos a la contratación por parte de empresas privadas. Estos estímulos actúan como un subsidio que reduce los costos laborales no salariales (como las contribuciones a la seguridad social) o cubre parte del salario. Los subsidios son ofrecidos por un tiempo limitado, pero con la expectativa de que la relación laboral se mantenga en el largo plazo.

El *apoyo al trabajo independiente* fomenta el autoempleo y el microemprendimiento, y amplía las oportunidades en el mercado laboral. Los principales instrumentos utilizados en este contexto son el microcrédito y la capacitación en temas como ahorro y finanzas, planificación económica, microempresa y liderazgo.

Cuadro 2. Iniciativas que inciden sobre la demanda de trabajo

PTC: Bono de Desarrollo Humano (Ecuador)

Apoyo al trabajo independiente: El programa Crédito Productivo Solidario, a través de su componente de Asistencia Integral Especializada, está orientado al mejoramiento de la oferta de servicios microfinancieros (agilidad en los trámites, diversificación de productos, etc.) con énfasis en los requerimientos específicos de los ámbitos rural y urbano marginal, donde se ubican en mayor medida los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano.

PTC: PANES (Uruguay)

Generación directa de empleo: Tanto el Plan Jefas y Jefes como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que se implementó entre 2005 y 2007, incluían componentes de capacitación y de apoyo a la terminación de los estudios. En el caso del PANES, por ejemplo, el componente Construyendo Rutas de Salida, que alcanzó más de 16.000 jefes de hogar, incluía un programa socioeducativo y comunitario orientado a la generación de estrategias para la recuperación de la capacidad de lectoescritura, capacitación y abordaje de la dimensión subjetiva, fomento de los derechos de ciudadanía y la autoestima, e incorporación de los beneficiarios en diversas actividades comunitarias.

Fuente: Uthoff et al. 2010: 55 y 59.

Otro instrumento central para impulsar la inclusión económica de los beneficiarios de los PTC son los servicios de intermediación laboral. Estos reducen la distancia entre la oferta y la demanda por medio de la divulgación de información sobre plazas vacantes, y apoyan la elaboración de estrategias de inserción laboral, facilitando un mejor aprovechamiento de las oportunidades existentes. Una experiencia exitosa en este sector es el *Targeted Conditional Cash Transfer Programme* (TCCTP) de Trinidad y Tobago, que exige a los jefes de hogar de las familias beneficiarias estar inscritas en la agencia de empleo respectiva.

Finalmente, es útil recordar que para enfrentar los desafíos de la pobreza y la vulnerabilidad de las familias beneficiarias de los PTC, la clave es identificar respuestas multisectoriales que incluyan los ámbitos económico, laboral, productivo y social y traducirlas en políticas y medidas concretas complementarias a los programas antes mencionados. En este marco, Uthoff et al. (2010: 11) identifican cuatro temas estratégicos para la interconexión entre protección social y empleo.

- i. La coordinación inter-sectorial para lograr gestar un trabajo conjunto, así como para la transmisión de conocimientos, buenas prácticas y experiencias, y para generar positivas sinergias con los sectores económico y productivo.

- ii. La generación de programas y medidas con una orientación centrada en los beneficiarios y sus características, que consideren la heterogeneidad intrínseca a los propios sectores vulnerables y que pongan especial énfasis en las estrategias de acompañamiento, habilitación e intermediación laboral bajo criterios de costo-efectividad.
- iii. La dimensión del cuidado y la urgencia de considerar políticas conciliatorias que fomenten, de forma especial, una mayor inserción laboral por parte de las mujeres y una cultura de corresponsabilidad en el cuidado.
- iv. Los requerimientos que emergen por una constante evaluación y monitoreo de las experiencias que vinculan protección social y empleo en la región.

4. ESTRATEGIAS DE EGRESO: TENDENCIAS Y DESAFÍOS

El estar centrado en las familias pobres con niñas y niños en edad escolar, hace que los PTC tengan una población objetivo muy amplia y absorban una cantidad significativa de recursos públicos. Esto ha generado un debate sobre el tiempo necesario para cumplir con los propósitos de los PTC y las estrategias para establecer bajo cuáles condiciones las familias beneficiarias tengan que salir de los programas.

El enfoque de derechos exige el establecimiento de estrategias de egreso (o ‘graduación’) que garanticen la sostenibilidad de los resultados obtenidos y la protección social de cada ciudadano en situación de pobreza mediante instrumentos pertinentes. Al mismo tiempo, la graduación no puede ser definida sólo desde el punto de vista formal, sino que debe buscar la inclusión social y económica de las familias de forma definitiva.

Por lo anterior, uno de los retos principales de los PTC está constituido por el diseño y la correcta aplicación de una estrategia eficaz de egreso de los beneficiarios. Es un reto central porque tiene que ver con varios temas trascendentales, incluidos los siguientes: (1) ayuda a definir si los beneficiarios avanzaron en el logro de los objetivos prioritarios del programa; (2) contribuye en asegurar que sólo las familias con criterios de elegibilidad vigentes sigan dentro del PTC; (3) facilita el aprovechamiento óptimo de los recursos, ya que viabiliza que el programa pueda beneficiar a otras fa-

milias que de lo contrario no podría atender debido a restricciones de presupuesto; (4) finalmente, una buena estrategia de egreso ayuda a establecer oportunamente los vínculos necesarios entre los PTC y los otros programas de protección social que eventualmente existen en cada país.

Por consiguiente, una estrategia de egreso tiene que estar diseñada sobre la base de los objetivos previstos por cada PTC y englobar una serie de criterios operacionales que definan claramente cuándo las familias deben dejar de ser beneficiarias y cuál será su tratamiento una vez terminada su permanencia en el programa.

4.1. Análisis de casos nacionales

Existe un alto nivel de heterogeneidad en lo relacionado al diseño y la revisión de las estrategias de egreso, que en la mayoría de los países se apoyan en la recertificación, la vigencia de los criterios de elegibilidad, y la aplicación del principio de la progresividad, por un lado, y, el establecimiento de plazos fijos para la permanencia de las familias en el programa, por el otro. Sin embargo, con el propósito de ampliar la información, en el cuadro siguiente se presentan las estrategias utilizadas en la mayoría de los programas vigentes.

Cuadro 3. Estrategias de egreso de algunos PTC

País	Criterios
Bolivia	Bono Juancito Pinto: Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad. Bono Juana Azurduy: Permanencia hasta que el niño o la niña cumple 2 años de edad.
Brasil	Recertificación cada 2 años, hasta que el menor de los hijos de la familia alcance los 17 años de edad.
Colombia	Permanencia hasta que el menor de los hijos de la familia alcance los 18 años de edad. Evaluación a los 4 años.
Chile	Salida del Programa tras un periodo fijo de 2 años. Hay una fase de salida-acompañamiento de 3 años, en cuyo marco la familia puede seguir recibiendo las transferencias y ser incluida en otro programa del Sistema de Protección Social.
Ecuador	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad. En 2011 se ha empezado a implementar una estrategia de graduación de las familias con el ingreso más alto, privilegiando a las que tengan jóvenes mayores de 18 años.



El Salvador	Salida del Programa tras un periodo fijo de 3 años.
Guatemala	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad y según las edades de los niños de las familias. Para el caso de los controles de salud, al cumplir 6 años. Para el caso de la educación, al cumplir 15 años. Para las madres, al salir del puerperio.
México	Reevaluación de las condiciones socioeconómicas de la familia cada 6 años. Salida paulatina del programa si los ingresos exceden un monto determinado.
Nicaragua	Salida del Programa tras un periodo fijo de 3 años. Acceso a servicios específicos de salud y educación durante un periodo de 2 años más.
Panamá	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad, con recertificación cada 3 años.
Paraguay	Tekoporâ: Salida del Programa tras un periodo fijo de 3 años. Abrazo: No hay límite de permanencia. Sin embargo, la familia sale del Programa cuando no tenga ningún hijo menor de 14 años en riesgo de trabajo infantil.
Perú	Recertificación cada 4 años. Después de la primera: a. los hogares: a1. Que aún tengan hijos pertenecientes a la población meta (menores de 19 años que aún no terminan la escuela superior), permanecen en el Programa 4 años más, a2. Que no tengan hijos pertenecientes a la población meta, dejan el Programa de forma gradual; b. los hogares que dejan de ser pobres, salen de inmediato del Programa. Recientemente, el programa Juntos, que opera en las zonas rurales, ha establecido una estrategia de egreso vinculada al emprendimiento productivo, clasificando a los hogares destinatarios según su potencial productivo y capacidades humanas para vincularlos a estrategias de egreso educativas, productivas o emprendedoras.
República Dominicana	Cuando se pierden las condiciones de elegibilidad, con límite de permanencia de 6 años y recertificación después de 3 años.
Uruguay	Salida diferenciada según el cumplimiento de requisitos educacionales. En caso de discapacidad, la prestación es de por vida con un control cada 3 años.

Fuente: Elaboración del autor con base en Johannsen et al. 2009, Maldonado et al. 2011, FAO 2011a: 26-27.

A continuación se analizan tres casos nacionales. El primero es la Bolsa Familia de Brasil (Alcázar 2010), que contempla tanto el objetivo del desarrollo del capital

humano, como la disminución de la pobreza extrema a través de la promoción de un ingreso mínimo.

Desde su inicio, este Programa apuntaba a acompañar a las familias beneficiarias hasta el punto de que las mismas se encontraran en las condiciones de emanciparse de las transferencias, o sea hasta el momento en que no las necesitaran para tener una vida digna.

Con el transcurso de los años, gracias también a los estudios realizados por el Banco Mundial en 2007, la estrategia de egreso se fue afinando y, en 2008, se introdujo la ampliación del límite de edad de los hijos de las familias beneficiarias hasta la terminación de la educación secundaria, o sea hasta los 17 años.

También fue perfeccionado el proceso de control de las condiciones de elegibilidad, que responde tanto a criterios de rendición de cuenta y transparencia en el uso de los recursos. Hoy día, la recertificación es un proceso obligatorio para todas las familias beneficiarias, se realiza cada dos años, y es ejecutado por la municipalidades bajo el monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS). Este proceso tiene tres objetivos principales: revisión de la elegibilidad; actualización de la información sobre los beneficiarios; protección de los beneficiarios ante las posibles fluctuaciones de ingresos.

Otro avance importante fue complementar el PTC con programas orientados a multiplicar las oportunidades de trabajo, tanto a través de la capacitación laboral, como por medio de acuerdos con programas enfocados hacia la generación de ingresos, para que estos prioricen la inserción de los beneficiarios de Bolsa Familia.

Antes de finalizar el análisis de esta experiencia, se señalan dos reflexiones que están a la consideración de los responsables de Bolsa Familia. La primera es la de aprovechar el Programa también como ‘identificador’ de beneficiarios para otros programas de protección social, como en los casos de violencia intrafamiliar o de trabajo infantil. La segunda es la de introducir una disminución paulatina de los beneficios otorgados y la redefinición de las transferencias educativas, de modo que contemplen el mayor costo de oportunidad al que se enfrenta un estudiante en la medida en que avanza en el proceso educativo.

Cuadro 4. La experiencia de México

De acuerdo con su objetivo de incrementar las capacidades de las familias, y con la intención de evitar la dependencia de los usuarios, el programa Progresá (1997-2000) preveía mantener los apoyos a los hogares mientras estos se mantuvieran en condiciones de elegibilidad y aplicaba un procedimiento que consistía en verificar su situación socioeconómica cada tres años (recertificación).

Después del lanzamiento del nuevo programa Oportunidades (2001), se diseñó un nuevo esquema de graduación y desde el 2003 a la recertificación se añadió una etapa intermedia conforme a un Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA), que comenzó a regir para las familias que mostraban condiciones socioeconómicas y mejoras del bienestar consideradas sostenibles.

Su aplicación varía de acuerdo con la zona geográfica. En las zonas rurales comienza a operar tres años después de la recertificación y en los centros urbanos al término de un año. Las familias pasadas al EDA dejan de recibir las transferencias por concepto de educación y alimentación, pero siguen beneficiándose de otros apoyos por tres años más y posteriormente egresan del PTC.

Los parámetros aplicados por el EDA originaron el cuestionamiento de sus mecanismos. Diversas evaluaciones permitieron llegar a la conclusión de que, al cabo de seis años, sólo un 20% de las familias lograba superar la línea de elegibilidad y que un 42% de las mismas podría retroceder en el futuro debajo de dicha línea.

De 2006 a 2008 se hicieron nuevos ajustes al EDA. Entre otras cosas, se aumentó a seis el número de años requeridos para la primera recertificación, se eliminaron los hogares integrados exclusivamente por adultos mayores y se autorizó a los hogares egresados a solicitar su reincorporación al programa en caso de cumplir con determinadas condiciones. No obstante, el mecanismo sigue siendo controvertido. Las críticas se basan en la contradicción entre los criterios de egreso del EDA y los objetivos a largo plazo del PTC, y en la inexistencia en México de una red de protección social que permita absorber a las familias egresadas.

Recientemente, fue introducido un nuevo esquema de recertificación que asume la Línea de Bienestar Mínimo (LBM) y la Línea de Bienestar Económico (LBE) para determinar si las familias deben permanecer en el programa completo, cuando su ingreso es menor a la LBM, o ser integradas al EDA en el caso que superen la LBM pero su ingreso sea inferior a la línea de Verificación Permanente de Condiciones Socioeconómicas (VPCS). Así, egresan del programa únicamente las familias que al recertificarse estén por arriba de la línea VPCS.

Fuente: Cecchini y Madariaga 2011: 41-42 y FAO 2011b.

Otro caso interesante es el Programa Puente, componente de Chile Solidario. Lo más valioso de su enfoque está en su mismo nombre, o sea en su vocación a operar como un puente hacia otros servicios de protección social. De hecho, según Alcázar (2010: 16) su modo de operar

[...] es bastante distinto del resto de los programas analizados, ya que, a pesar de brindar también transferencias condicionadas de efectivo, estas no buscan acompañar al beneficiario a lo largo de su desarrollo, sino actúan como un incentivo para que el beneficiario logre ser transferido a programas que puedan atender sus necesidades de manera más específica. Así, Chile Solidario actúa mediante la articulación de diversos programas y servicios sociales de la red pública de forma que pueda asegurar que los mismos sean utilizados preferentemente por sus beneficiarios, quienes constituyen la población más vulnerable del país.

El Programa Puente cuenta además con otros elementos valiosos: (1) un mecanismo adecuado de identificación de los beneficiarios; (2) las transferencias de efectivo decrecen en el tiempo y actúan como incentivos a la asistencia a los otros programas de Chile Solidario; (3) la atención psicosocial permite a los especialistas que la otorgan de construir, conjuntamente con los beneficiarios, una ‘estrategia de desarrollo’ para cada familia; (4) la existencia de vínculos entre el beneficiario y los otros programas de Chile Solidario; (5) un sistema de control y monitoreo que permiten la retroalimentación y el mejoramiento permanente del Programa.

4.2. Lecciones aprendidas

Se presentan a continuación algunas de las lecciones aprendidas del análisis de los PTC analizados y de la revisión de la bibliografía existente.

Cuando la estrategia de egreso está vinculada a un periodo de tiempo predeterminado, se corre el riesgo de no tener en cuenta las condiciones reales de las familias beneficiarias al momento de la graduación. Obviamente, lo anterior no aplica a programas como Chile Solidario que prevé, después de un periodo de tiempo predeterminado, la vinculación de las familias a otros programas del sistema de protección social existente.

La estrategia de egreso, y el tiempo de vinculación al programa, tienen que adaptarse al enfoque del PTC al cual se refiere. Como se pudo apreciar, los programas que se están realizando en América Latina responden a tres enfoques principales: lograr una acumulación significativa de capital humano; alcanzar un ingreso mínimo suficiente para aliviar la pobreza y atender las necesidades primarias de una familia;

un mix entre los dos enfoques anteriores. Por ende, un programa que apunte a disminuir la pobreza debe graduar la familia beneficiaria una vez que esta

ya no sea pobre, supere una línea de pobreza o culmine un periodo determinado para evitar la dependencia, mientras que un programa enfocado en el desarrollo de capital humano [...] debe apoyar a la familia hasta que se culmine el ciclo de desarrollo principal de este capital, es decir, hasta un nivel de estudios específico. La graduación en este último caso sería automática y coincidiría con el término del ciclo de desarrollo del niño (Alcazar 2010: 8).

Para evitar que la inversión hecha no logre su objetivo principal, es oportuno que las familias salgan del PTC sólo cuando sean disponibles datos e indicadores que confirme la perdurabilidad de los avances realizados. Esto porque, aun cuando las familias superan la línea de pobreza, es probable que éstas puedan regresar a ser pobres después de un tiempo, dada la volatilidad de sus ingresos. “De esta forma, el reto se encuentra en determinar cuándo es que el beneficiario se encuentra en una situación que le permita sostener su posición de bienestar en el tiempo, especialmente en lo correspondiente al nivel nutricional de sus hijos y la asistencia a las escuelas, sin la necesidad de incentivos económicos” (Alcázar 2010: 10).

Es muy difícil que en el corto plazo se genere un aumento del ingreso suficiente para que una familia deje de ser pobre. Por ende, es oportuno que la recertificación de los beneficiarios¹⁴ se haga a mediano plazo, como en el caso de México, en donde está prevista cada seis años.

Las familias beneficiarias no son todas iguales. Entonces, cada estrategia de egreso tendría que incluir caminos diferenciados para la graduación, como algún tipo de apoyo o formación para acompañar las familias que salen del PTC y orientarlas hacia a otros programas de protección social que atiendan sus necesidades específicas.

¹⁴ Que es un proceso bastante complejo y costoso.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcazar, L. (2010). *Diseño de una estrategia de graduación diferenciada de los hogares beneficiarios del Programa Juntos*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Castañeda-Bustamante, N. (2010). *Balance y perspectivas de la cooperación de la Unión Europea con América Latina*. Ponencia presentada en el Encuentro euro-latinoamericano sobre los límites y posibilidades de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Mayo, Londres.
- Cecchini, S. & Martínez, R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Libros de la CEPAL 111.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Cuadernos de la CEPAL 95.
- CEPAL (2012). Los países de renta media: un nuevo enfoque basado en brechas estructurales. Notas de la Secretaría. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010a). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010b). Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2010c). La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco Mundial (2011). Comunidad de Aprendizaje de Transferencias Monetarias Condicionadas. Resumen de la Sesión del 7 abril 2011. La temporalidad de la permanencia de las familias beneficiarias en los PTC. New York: Banco Mundial.
- FAO [Faret, Pablo] (2011a). Antecedentes para el análisis de los Programas de Transferencias Condicionadas de América Latina desde un enfoque de derechos: el principio de igualdad y no discriminación. Santiago de Chile: *Food and Agriculture Organization* (FAO).
- FAO (2011b). Los Programas de Transferencias Condicionadas desde un enfoque de derechos humanos. Aspectos relevantes y conclusiones. VI Seminario internacional, 29-30 de Septiembre de 2011. Santiago de Chile: FAO.
- FAO (2010). Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe: perspectivas de los últimos diez años. V Seminario internacional, 30 de Septiembre y 1º de Octubre de 2010. Santiago de Chile: FAO.
- FIIAPP (2013). EUROsociAL II. Plan Anual de Acción 2013. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y Oficina de Programación y Coordinación (OPC) de EUROsociAL II.
- FIIAPP (2012). Visión y método del Programa EUROsociAL II. Madrid: FIIAPP y OPC de EUROsociAL II.
- Francke, P. y Cruzado, E. (2009). Transferencias Monetarias Condicionadas e Instrumentos financieros en la lucha contra la pobreza. Lima: Proyecto Capital.
- Johannsen, J., Tejerina, L. y Glassman, A. (2009). Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities. Washington DC: Inter-American Development Bank (IADB).
- Maldonado, J.; Moreno S., Rocío del Pilar; Giraldo Pérez, I.; Barrera, C. (2011). Los Programas de Transferencias Condicionales: ¿hacia la inclusión financiera de los pobres

- en América Latina? Lima: International Development Research Centre (IDRC) e Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Serie Análisis Económico 26.
- Mazzone, F. y Aulicino, C. (2013). Estudio de caso MIDIS - Perú. Roma: Programa EUROsociAL de la Unión Europea. Manuscrito no publicado.
- Midaglia, C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Caracas: Nueva Sociedad. N° 239, Mayo-Junio de 2012.
- Pereyra Iraola, V. (2010). Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- PNUD (2010). Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión inter-generacional de la desigualdad. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Rangel B., M. (2010). Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina. Santiago de Chile: RIMISP Centro Latinoamericano para el desarrollo rural.
- Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina. La búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. Caracas: Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Reforma y democracia. N° 47.
- Sanahuja, J. (2013). "Prefacio". En: Carlo Tassara. Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Sanahuja, J. (2011). La política de desarrollo de la UE en América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional. Madrid: Fundación Carolina: Centro de Estudios CealCI. Cuaderno N° 12.
- Santander Campos, G. (2011). "La cooperación Sur-Sur: una aproximación introductora". En: Guillermo Santander Campos (Coord.). Nuevos donantes y cooperación Sur-Sur: estudios de caso. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Tassara, C. (2013a). Cooperación al desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Tassara, C. (2013b). Cooperación y diálogo político euro-latinoamericano: ¿crisis o replanteamiento? En: Jairo Agudelo Taborda (Editor). Cooperar al desarrollo y desarrollar la cooperación: Desafíos post 2015 (pp. 51-78). Cartagena: Editorial Bonaventuriana y Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID).
- Tassara, C. (2012). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En: Elías Said Hung (Editor). Diálogos y desafíos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Tassara, C. (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. En: Revista "Investigación & Desarrollo", Vol. 19 N° 2 (pp. 414-451), Diciembre 2011. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Tassara, C. y Zuluaga, Y. (2013). Cooperación euro-latinoamericana en la educación. Lecciones aprendidas en un proyecto EUROsociAL en Colombia. En: Carlo Tassara (Editor). Dossier "Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas". En: Revista "Investigación & Desarrollo", Vol. 21 N° 1, Enero-Junio 2013 (pp. 29-73). Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.

- Tezanos Vásquez, S. y Domínguez Martín, R. (2009). Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe? Santander: Universidad de Cantabria.
- Uthoff, Andras et al. (2010). Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencia con corresponsabilidad. Washington: Organización de los Estados Americanos (OE), CEPAL y Organización Internacional del Trabajo (OIT). Documento inter-agencial.
- Weller, J. (2009). El fomento de la inserción laboral de los grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales. Documento de proyecto. Santiago de Chile: CEPAL y Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).