

Creación de vías alternativas para los más pobres: Primeras enseñanzas acerca de la puesta en práctica del modelo de graduación

Las personas que se encuentran en el peldaño más bajo de la escalera económica suelen ser excluidas, o suelen excluirse a sí mismas, de las microfinanzas. Normalmente, sus ingresos son demasiado bajos y poco confiables como para permitir el reembolso de préstamos o la inversión en algo más fuera del consumo de alimentos básicos. En algunos países, las personas muy pobres están cubiertas por programas de redes de protección, que por lo general tienen planes de transferencias de efectivo, ayuda alimentaria o empleo garantizado. A partir de 2006, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) y la Fundación Ford han estado analizando la manera en que el “modelo de graduación” puede abrir caminos para salir de la pobreza extrema, adaptando la metodología desarrollada por la institución BRAC en Bangladesh.

El modelo de graduación tiene en mira a los “ultrapobres”, personas que carecen de activos y que adolecen de inseguridad alimentaria crónica. Generalmente las redes de protección ayudan a estas personas muy pobres a sobrevivir pero no les permiten reunir activos. En el programa de graduación se combina el apoyo para satisfacer las necesidades inmediatas con inversiones a largo plazo en capacitación, servicios financieros y el fomento empresarial, a fin de que en el plazo de dos años las personas ultrapobres cuenten con los recursos necesarios para ayudarse a salir de la extrema pobreza. En esta reseña se analizan las primeras enseñanzas derivadas de la aplicación del modelo de graduación.

El modelo

El término “graduación” se refiere a los participantes que salen de los programas de redes de protección y “se gradúan” para dedicarse a actividades generadoras de ingresos que les permiten mantenerse a sí mismos sin subvenciones externas. El planteamiento de la graduación fue creado originalmente por BRAC en Bangladesh. Durante los últimos cinco años, el programa de BRAC denominado “Focalización específica en los ultrapobres” (*Specially Targeting the Ultra Poor*) ha llegado a 800 000 unidades familiares; más del 70% de ellas ahora tienen seguridad alimentaria y se ocupan de actividades económicas sostenibles.

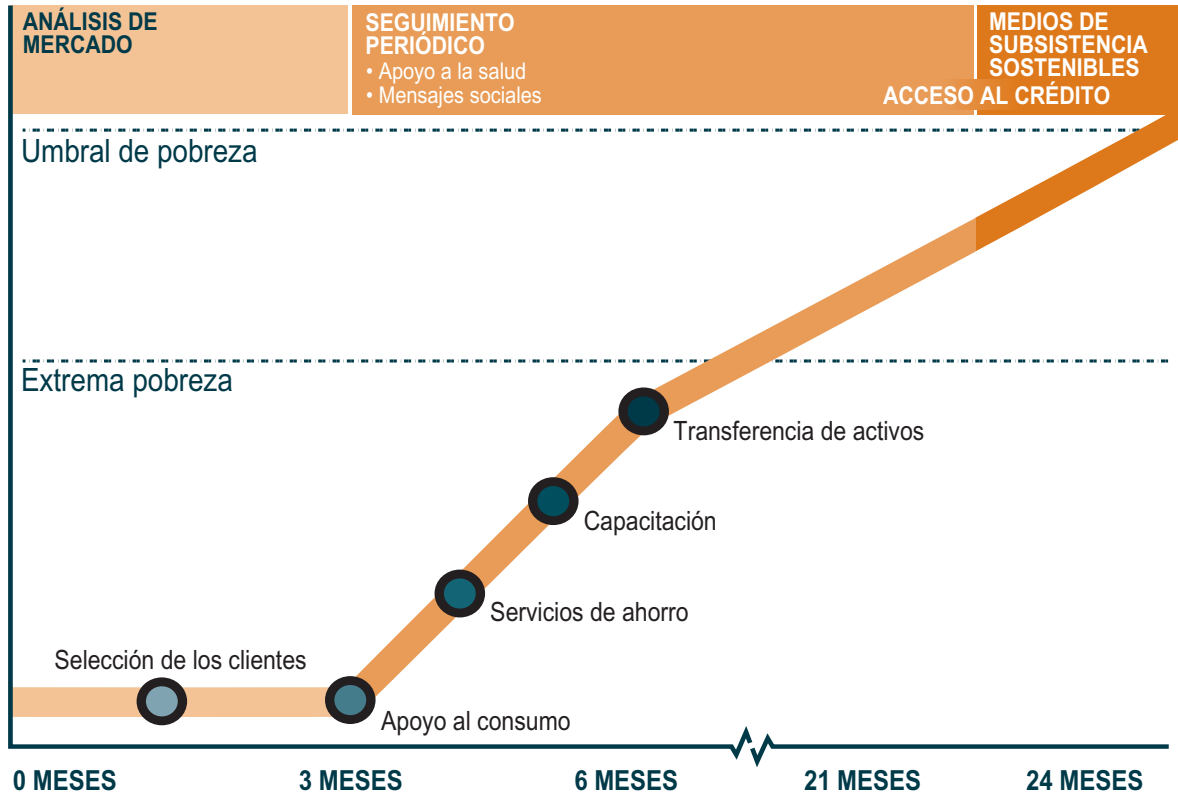
Desde 2006, el CGAP y la Fundación Ford han adaptado la experiencia de BRAC a otros medios. Están en marcha nueve modelos experimentales de graduación en Etiopía, Haití, Honduras, India, Pakistán, Perú y Yemen, que se enmarcan en estructuras institucionales, situaciones económicas y culturas diferentes. Los modelos experimentales se ponen en práctica a través de asociaciones entre proveedores de servicios financieros, organizaciones no gubernamentales (ONG) y programas oficiales de redes de protección¹. En el marco de varios de los modelos experimentales se está midiendo el efecto del programa en la vida de las personas a través de rigurosas evaluaciones aleatorias del impacto y de investigaciones cualitativas.

El modelo de graduación es integral e intensivo, y exige un elevado nivel de concertación de esfuerzos. La clave está en el orden secuencial minucioso de los servicios de desarrollo, así como en el estricto seguimiento y la interacción periódica entre el personal del programa y las unidades familiares participantes.

Una atenta **selección de los clientes** es crucial para asegurar que se incluyan solo las unidades familiares más pobres. Para identificar a los más pobres se utilizan clasificaciones participatorias de la riqueza a nivel de la comunidad y encuestas sencillas de hogares. Además, se ha demostrado que las visitas de los directivos superiores a los hogares son necesarias

¹ Los modelos experimentales están siendo ejecutados por SKS, Trickle Up y Bandhan en India. Fonkoze está administrando un modelo experimental en Haití; Odef y Plan lo están haciendo en Honduras; Asociación Arawiwa y Plan hacen lo mismo en Perú; Relief Society of Tigray, en Etiopía; y Social Fund for Development and Social Welfare Fund, en Yemen. El modelo experimental correspondiente a Pakistán está siendo ejecutado por el Fondo de Reducción de la Pobreza de Pakistán a través de cinco asociados (Aga Khan Planning and Building Services Pakistan, Badin Rural Development Society, Indus Earth Trust, Sindh Agricultural and Forestry Workers Coordinating Organization y Orangi Charitable Trust).

EL MODELO DE GRADUACIÓN



para evitar la participación de personas con más recursos. Como el modelo se basa en las actividades económicas a nivel de los hogares, solo puede incluirse a personas que sean física o mentalmente capaces de administrar actividades comerciales.

Poco después de haberse seleccionado a los participantes en el programa, ellos empiezan a recibir **apoyo al consumo** en forma de un pequeño estipendio en efectivo o bienes en especie. Este apoyo les brinda un "respiro" al estabilizar su consumo. Puede brindarse a través de un programa de red de protección ya existente. El discutir el monto y la duración del apoyo con los participantes cimienta la confianza y los ayuda a planificar para cuando ya no cuenten con el apoyo.

Una vez que se estabiliza el consumo de alimentos de las personas, se alienta a éstas a empezar a **ahorrar**, generalmente en una cuenta personal en una institución de microfinanzas (IMF). Además de reunir activos, el ahorro sistemático inculca la disciplina financiera y familiariza a los posibles participantes con las IMF. En la mayoría de los modelos experimentales se ha sentido la necesidad de enseñar a los participantes acerca de la gestión de efectivo y la administración financiera.

Los participantes reciben **capacitación** acerca del cuidado de los activos y la administración de una empresa. Si bien es rudimentaria, dicha capacitación es esencial para administrar una pequeña empresa con éxito. En la capacitación también se indica a dónde dirigirse para recibir asistencia y servicios (por ejemplo, el veterinario).

Unos pocos meses después de iniciado el programa, cada participante recibe alguna forma de **transferencia de activos** subvencionada para ayudarlo a poner en marcha una actividad económica. A fin de identificar las opciones de medios de subsistencia sostenibles en cadenas de valor que puedan absorber a nuevos participantes, se deben analizar cabalmente con anticipación los servicios de apoyo y la infraestructura de mercado. Una vez identificadas varias opciones, el participante elige de una lista de activos, sobre la base de sus preferencias y experiencia en el pasado. A fin de mitigar los riesgos, las unidades familiares deben participar en varias actividades; se deben combinar los activos a corto y largo plazo, y si el activo elegido son cabezas de ganado, éste debe ser resistente a las enfermedades y de fácil cuidado.

Lo crucial del modelo es el **seguimiento periódico** y el asesoramiento de los participantes que realiza personal especialmente asignado. Por lo general, las personas ultrapobres carecen de confianza en sí mismas y capital social. La capacitación crea conocimientos especializados y confianza, aunque comúnmente no basta para estimular la confianza en uno mismo. Las visitas semanales del personal a los hogares permiten hacer el seguimiento y, lo que es más, “asesorar” a lo largo de los 18 a 24 meses de duración del programa. Durante estas reuniones, el personal ayuda a los participantes con la planificación empresarial y administración del dinero, y también con el apoyo social y los servicios de salud y prevención de enfermedades. Se ha demostrado que en varios casos es crucial el enlace con un proveedor de servicios de atención de salud, ya sean dispensarios públicos u opciones no gubernamentales. El apoyo de los pares en las reuniones de grupo y en los grupos de autoayuda también fortalece la confianza. En varios modelos experimentales se han creado “comités de asistencia a nivel de las aldeas”, que normalmente comprenden a los líderes de la comunidad local, como miembros del clero, docentes o ancianos de las aldeas. Estos comités prestan apoyo a los participantes durante el programa y pueden continuar ayudando una vez terminado el programa. Los comités brindan a los participantes apoyo esmerado e integran a las personas aisladas en la comunidad sin sobrecargar al personal a cargo del programa.

Los modelos experimentales están bien estructurados, y el objetivo final es la graduación para contar con **medios de subsistencia sostenibles**. En los programas se adopta un planteamiento contractual, y se fijan metas claras para los participantes. Si bien el objetivo primordial de todos los modelos experimentales es ayudar a las personas a salir de la extrema pobreza, los distintos programas fijan sus propios criterios para la graduación de acuerdo con los diferentes contextos. Lograr la seguridad alimentaria, estabilizar los ingresos, acceder a la atención de salud y tener un plan para el futuro son aspectos clave para salir de la extrema pobreza. En algunos casos, los participantes en los programas se convertirán en clientes plenos de la actividad de microfinanzas, y utilizarán servicios de ahorro y préstamo y harán el reembolso de préstamos.

Los nueve modelos experimentales del CGAP y la Fundación Ford están en distintas etapas de desarrollo: cuatro han llegado a la etapa de graduación en tanto

que cinco están en proceso de ejecución. Fonkoze, en Haití, procedió a la graduación de 143 participantes de un total de 150. La mayoría de los que no se graduaron vivían en una zona donde las actividades de ayuda que se habían puesto en marcha luego de un ciclón competían entre sí, y Fonkoze había optado por no ampliar sus operaciones en esa zona. En Bandhan, en Bengala Occidental, se ha registrado una tasa de graduación del 97%, y la organización ya ha comenzado a aumentar sus actividades en las zonas urbanas y rurales. En Trickle Up, también en Bengala Occidental, los participantes encararon grandes dificultades desde un principio, incluida la gripe aviar, otras enfermedades, inundaciones y un gran ciclón; sin embargo, en octubre de 2009 se graduaron 258 de los 300 participantes en el modelo experimental. Cada uno de ellos tenía activos por valor de US\$150, ahorros de más de US\$20 y fuentes diversificadas de ingreso. SKS, en Andhra Pradesh, está graduando a participantes en lotes: hasta octubre de 2009 se habían graduado 360 de un total de 426 participantes. SKS prevé que, después del cuarto lote, habrá alcanzado una tasa de graduación del 97%.

Cuando Bandhan, en Bengala Occidental (India), comenzó con su modelo experimental no tenía un “Comité de asistencia a nivel de las aldeas” como tenía BRAC. Sin embargo, en un par de casos, jóvenes de aldeas vecinas robaron ganado a los participantes en el programa. En ambos casos, los ancianos de las aldeas ayudaron a ubicar a los ladrones y cobraron una indemnización para los beneficiarios. Este hecho impulsó a Bandhan a establecer estos comités en todas las aldeas. Dichos comités ahora garantizan la seguridad de los participantes, los asesoran, e incluso actúan como mediadores en casos de violencia doméstica y abuso de alcohol.

Chemen Lavi Miyo, el modelo experimental ejecutado por Fonkoze en Haití, alcanzó la etapa de graduación en los primeros meses de 2009. Los 150 participantes en el programa dejaron de estar entre las unidades familiares más pobres, con mayor inseguridad alimentaria y más vulnerables de Haití en cuanto a falta de apoyo de parientes. Para graduarse del programa, Fonkoze determinó que los participantes debían cumplir con los siguientes criterios: un suministro seguro de alimentos por lo menos una vez al día, un techo sólido sobre sus cabezas, por lo menos dos actividades generadoras de ingresos, activos por un valor mínimo de US\$150 y un plan para el futuro. El 95% de los 150 participantes cumplió con estos criterios y se graduó del proyecto experimental. El 70% de estos pasó inmediatamente a contraer el primer préstamo por valor de US\$25, un paso fundamental para los productos de préstamo estándar de Fonkoze.

Queda por ver si el modelo de graduación tiene efectos a largo plazo en la pobreza, o si los participantes vuelven a caer en ella debido a la falta de un apoyo constante. El estudio sobre el impacto realizado por el CGAP y la Fundación Ford continuará haciendo el seguimiento de los resultados, que solo podrán verse en el largo plazo.

Asociaciones

Pocas organizaciones tienen la capacidad de ofrecer eficazmente todos los componentes del modelo. Generalmente, el programa es fruto de la colaboración entre tres asociados: un proveedor de servicios financieros (con frecuencia, una IMF), un promotor o proveedor de medios de subsistencia (con frecuencia, una ONG) y un proveedor de servicios de salud. También pueden resultar útiles otros asociados, como un programa de extensión agrícola, según los medios de subsistencia que procuren obtener los participantes. El modelo normalmente está dirigido por una organización líder, que suele ser el proveedor de servicios financieros o el de medios de subsistencia, pero estos líderes no pueden lograr resultados por sí solos.



Los programas de graduación necesitan financiamiento en condiciones concesionarias a largo plazo de un donante o un gobierno. Si bien el modelo tiene por objetivo final que los beneficiarios de la asistencia social se conviertan en empresarios sostenibles o asalariados independientes, los participantes tenidos en mira necesitarán subvenciones durante un tiempo, al igual que la mayoría de los proveedores de servicios. Sobre todo, las IMF deben comprender que el programa de graduación no les reportará

ingresos netos. Las IMF participantes en los modelos experimentales consideran su participación como una forma de responsabilidad social a corto plazo y una posible fuente de clientes nuevos a mediano o largo plazo. En algunos casos, las IMF consideran que llegar a las personas que se encuentran en la extrema pobreza es una parte clara de su mandato, pero admiten la necesidad de que este segmento de sus actividades sea subvencionado.

Conclusión

¿Qué porcentaje de unidades familiares del programa logra graduarse y mantenerse fuera de la extrema pobreza? ¿Cuánto cuestan esos programas? ¿Cuáles son los beneficios del programa en cuanto a empleo, creación de nuevas actividades económicas y mejoras en la nutrición y la educación? ¿Cuánto ahorra el gobierno si las personas salen de los programas de redes de protección e incurrir en costos más bajos de atención de salud? En esta primera etapa del programa de graduación del CGAP y la Fundación Ford estamos observando cómo funciona el modelo en distintos medios y con distintas estructuras institucionales. En la próxima etapa ampliaremos la actividad para incluir los costos y beneficios de este modelo, comparándolo con las intervenciones relativas a los medios de subsistencia y las redes de protección que se ejecutan como programas independientes.

Bibliografía

CGAP y Fundación Ford. 2009. Información sobre el programa de graduación, mayo: <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.37512/CGAP%20Ford%20Foundation%20Graduation%20Program%20Handout%202009.pdf>; www.cgap.org/graduation

Hashemi, Syed y Richard Rosenberg. 2006. "Incorporación de la población más pobre en las microfinanzas: Vinculación de la protección social con los servicios financieros". Enfoques 34. Ciudad de Washington. CGAP, febrero.

Matin, I., M. Sulaiman y M. Rabbani. 2008. "Crafting a Graduation Pathway for the Ultra Poor: Lessons and Evidence from a BRAC Programme". Manchester, Reino Unido, Chronic Poverty Research Centre, marzo. www.bracresearch.org

AUTORES

Mayada El-Zoghbi y Aude de Montesquiou, con Syed Hashemi

Todas las publicaciones del CGAP se pueden encontrar en su sitio web: www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Ciudad de Washington
20433, EE. UU.

Tel.: 202-473-9594
Fax: 202-522-3744

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2009