

Caminos hacia la graduación: Aumentar los ingresos y la resiliencia de las personas que viven en la pobreza extrema

El modelo de graduación tiene por objetivo ayudar a los hogares más pobres y vulnerables a lograr medios de subsistencia sostenibles, incrementar sus ingresos y salir de la pobreza extrema (véase el gráfico 1). Consiste en intervenciones multisectoriales cuidadosamente escalonadas, que incluyen asistencia social para garantizar el consumo básico, capacitación técnica, capital inicial y oportunidades de empleo para impulsar rápidamente una actividad económica, educación financiera y acceso al ahorro, así como asesoramiento para adquirir confianza y reforzar las habilidades. Las intervenciones tienen un plazo definido (que suele ser de 24 a 36 meses) con el fin de evitar la dependencia a largo plazo. No obstante, la trayectoria de los hogares participantes continúa más allá de la fase de las intervenciones del programa. Para que el progreso sea sostenido, los hogares deben seguir percibiendo ingresos y acumulando activos, y deben implementarse sistemas de protección social eficaces que amortigüen el impacto de las conmociones. Teniendo en cuenta el énfasis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en poner fin a la pobreza extrema en todo el mundo para 2030, el modelo de graduación debería formar parte de las estrategias nacionales de protección social y de reducción de la pobreza, junto con las transferencias sociales, el empleo garantizado, los seguros sociales y el apoyo al mercado laboral.

Si bien la proporción de la población mundial que vive en la pobreza extrema se ha reducido drásticamente desde la década de 1990, más de 700 millones de personas todavía subsisten con menos de USD 1,90 al día. Para poder alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 1 —poner fin a la pobreza extrema para 2030—, deberán implementarse, entre otras estrategias, intervenciones focalizadas para ayudar a los más pobres a mejorar su nivel de vida¹. Sin embargo, atender a los más pobres de modo eficaz es una tarea costosa y difícil, dado que dichas poblaciones a menudo están aisladas geográfica o socialmente y debido al carácter complejo y multidimensional de la pobreza. Incluso cuando las intervenciones logran llegar a las personas extremadamente pobres, sus efectos duraderos a menudo son escasos y muchos hogares vuelven a caer en la pobreza extrema.

El modelo de graduación para los más pobres

Aunque en muchas ocasiones se ha intentado elaborar modelos para mejorar las condiciones económicas de los más pobres, al menos un modelo ha resultado muy útil para generar medios de subsistencia sostenibles y ayudar a “graduar” a las personas de la pobreza extrema. Desde 2002, BRAC ha ayudado a más de medio millón de hogares muy pobres de Bangladesh a incrementar sus ingresos y activos de manera sostenida a través de su Programa Cuestionar las Fronteras de la Reducción de la Pobreza/Focalización en los Ultrapobres (Challenging the Frontiers of Poverty Reduction/Targeting the Ultra Poor [CFPR/TUP]). En el seguimiento que realizaron Bandiera y otros (2016) de una evaluación aleatoria en 2016, se encontraron efectos positivos sobre el empleo, los ingresos (aumento del 37 %), los activos (el valor de los activos domésticos aumentó a más del doble), los ahorros (los ahorros en efectivo aumentaron casi nueve veces) y el

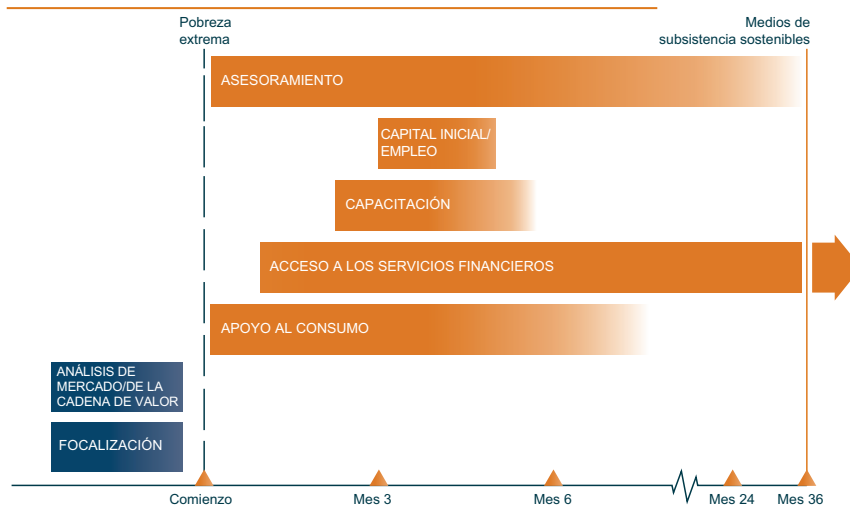
consumo (aumento del 9 % en el consumo per cápita de bienes no duraderos). Asimismo se determinó que tales efectos se mantuvieron dos años después de finalizada la intervención (cuatro años después de la transferencia de activos). Los hogares no solo percibieron y ahorraron más dinero, sino que también diversificaron sus activos y sus fuentes de ingresos: el valor de los activos productivos se triplicó (Bandiera y otros, 2016). Se observó que los efectos eran todavía mayores siete años después de la transferencia de activos y cinco años después del fin del programa (a los siete años, el cambio en el gasto en bienes no duraderos era 2,5 veces mayor que a los cuatro, y el aumento en el acceso a la tierra se duplicó). Además, dado que el programa CFPR/TUP estaba destinado a las mujeres de los hogares extremadamente pobres, permitió que estas incrementaran su nivel de control sobre los recursos económicos del hogar y aumentaran su poder de decisión.

A fin de comprobar si se podía aplicar el modelo de BRAC con resultados similares en otros contextos fuera de Bangladesh, el CGAP y la Fundación Ford se asociaron en 2006 para adaptar y evaluar el modelo a través de 10 programas piloto en 8 países (Etiopía, Ghana, Haití, Honduras, India, Pakistán, Perú y Yemen), mayormente en entornos rurales.

El modelo de graduación reúne varios componentes que han resultado necesarios para que los más pobres y vulnerables logren una movilidad económica ascendente sostenida. El primero de esos componentes es el apoyo al consumo (mediante la entrega de alimentos o dinero), habida cuenta de que uno de los aspectos de la pobreza extrema es la inseguridad alimentaria que impide a los hogares llevar adelante cualquier estrategia de subsistencia significativa a largo plazo. El apoyo al consumo suele brindarse a través de un programa gubernamental de protección social preexistente (por ejemplo, un programa de transferencias

¹ El 25 de septiembre de 2015, los países adoptaron un conjunto de objetivos para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos en el marco de un nuevo programa de desarrollo sostenible. La meta 1.1 es poner fin a la pobreza extrema en todo el mundo para 2030. Los hogares extremadamente pobres son, por lo general, los que viven con menos de USD 1,90 al día sobre la base de la paridad del poder adquisitivo.

Gráfico 1. El modelo de graduación a medios de subsistencia sostenibles, integrado y cuidadosamente escalonado



de efectivo o de obras públicas). Una vez satisfechas las necesidades básicas, los participantes obtienen acceso a los servicios financieros con educación financiera básica y asistencia para ahorrar dinero. El ahorro a través de una institución financiera formal o comunitaria constituye una herramienta fundamental para la gestión de riesgos. El hábito de ahorrar ayuda a incrementar los activos, inculca la disciplina financiera y refuerza las habilidades de gestión financiera y del dinero. Asimismo, los participantes reciben capacitación técnica simple y donaciones de capital inicial (o donaciones de activos, como ganado) para impulsar la creación de pequeñas empresas. En algunos casos, sobre todo en zonas urbanas y periurbanas, esa asistencia se reemplaza con oportunidades de empleo. Por último, se brinda asesoramiento individual e intensivo durante todo el plazo del programa, que puede ser de 24 a 36 meses, para ayudar a los participantes a ganar confianza y a desarrollar la persistencia que necesitan para mantenerse en el sendero de un mayor bienestar social y económico.

Fuertes efectos positivos que se sostienen a lo largo del tiempo

Entre 2006 y 2014, la organización Innovations for Poverty Action llevó a cabo rigurosas evaluaciones del impacto mediante pruebas de control aleatorias en seis sitios piloto. Los investigadores documentaron aumentos en los ingresos y en el consumo de los hogares en todos los sitios donde se aplicó el programa de graduación, menos en uno (Banerjee y otros, 2015b)². Los programas de graduación tienen un impacto estadísticamente significativo en el consumo (incremento del 7,5 % en el consumo de alimentos), en los activos productivos de los beneficiarios (incremento del 15 %) y en los ahorros (incremento del 96 %) un año después de concluido el programa (es decir, tres años después de que se transfieren los activos y se

brinda la capacitación). En las evaluaciones del impacto también se observa que los beneficiarios dedicaron más tiempo al trabajo, pasaron hambre menos días, sufrieron niveles más bajos de estrés y manifestaron gozar de una mejor salud física. En los nuevos resultados recogidos en uno de los sitios del CGAP y la Fundación Ford en India casi seis años después del fin del programa, se observó un impacto todavía mayor: el consumo per cápita se había duplicado con respecto al valor registrado a los tres años (*The Economist*, 2015). Con las pruebas de control aleatorias se evaluó el modelo de graduación en su conjunto y, en general, no se analizó la importancia relativa de cada uno de los componentes. En Ghana, se llevó a cabo una investigación adicional para comparar los resultados de la transferencia de activos (cabras) con los de la entrega del paquete completo de componentes del modelo de graduación: después de tres años, los hogares que habían recibido el paquete completo tenían activos más diversificados y con un valor significativamente más alto que aquellos que solo habían recibido cabras, en los que el valor del ganado y el consumo total no aumentaron.

Un modelo eficaz en función de los costos

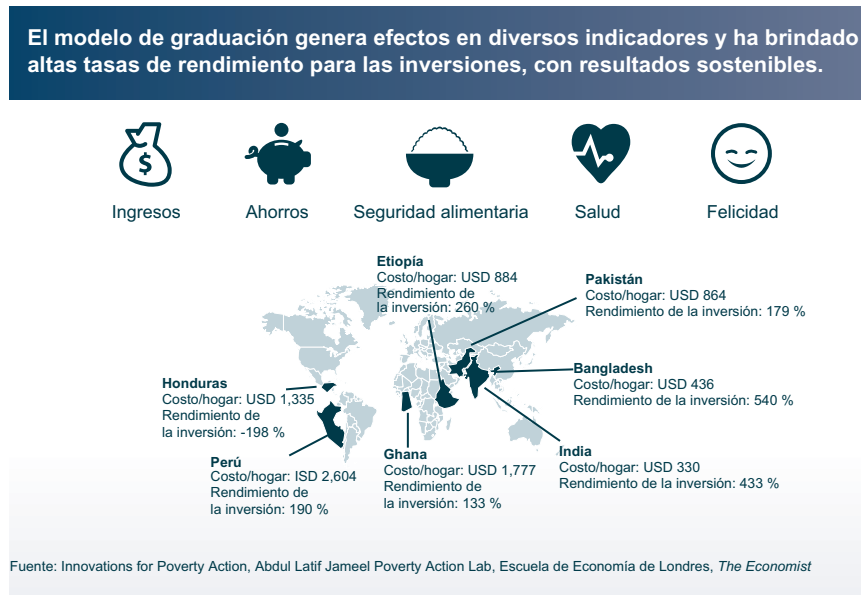
El costo total por hogar de los programas (que incluye el apoyo al consumo, el capital inicial, la capacitación, el asesoramiento, el personal, el seguimiento y los gastos generales de oficina) durante toda su vigencia fue de entre USD 330 y USD 700 en Bangladesh, India, Yemen, Etiopía y Pakistán; de aproximadamente USD 1250 en Honduras, y de entre USD 1750 y USD 2500 en Ghana, Haití y Perú³ (véase el gráfico 2).

La eficacia en función de los costos del programa es alta: el aumento de los ingresos anuales de los hogares como

2 En el programa piloto que se ejecutó en Honduras, el componente de los medios de subsistencia no fue provechoso: el activo que seleccionó la mayoría de los participantes (una nueva variedad de gallina) no se tradujo en medios de subsistencia sostenibles, lo que ilustra la importancia de lograr una implementación adecuada de este componente del modelo de graduación.

3 Las diferencias provienen principalmente del énfasis que pone el programa en cada componente básico (por ejemplo, el nivel y la duración del apoyo al consumo) y de las escalas salariales, la densidad demográfica y el estado de la infraestructura en cada país.

Gráfico 2. Un modelo eficaz en función de los costos



porcentaje de los costos totales del programa oscila entre un 7 % y un 25 % en los cinco lugares donde la iniciativa tuvo un impacto positivo. BRAC estimó que la inversión inicial de USD 365 produciría beneficios totales por USD 1168 a lo largo de un ciclo previsto de 20 años (la suma descontada de los aumentos del consumo y los activos en dólares estadounidenses de 2007). Esto significaría una relación costo-beneficio de 3,2 o beneficios por USD 3,20 por cada USD 1 que se gasta en el programa de BRAC⁴. Sulaiman, Goldberg, Karlan y de Montesquiou (2016) sugieren que, de los programas destinados a las personas que viven en la pobreza extrema (fomento de los medios de subsistencia, transferencias de sumas fijas de efectivo o graduación) para los cuales existen datos a largo plazo, el modelo de graduación ofrece el mayor impacto por cada dólar de costo, con efectos positivos duraderos en los indicadores económicos (Sulaiman, Goldberg, Karlan y de Montesquiou, 2016)⁵.

Gobiernos: Clave para ampliar y adaptar los programas de graduación

NearlyActualmente se están ejecutando casi 60 programas de graduación "de segunda generación", de los cuales aproximadamente un tercio está a cargo de los Gobiernos, por lo general en el marco de la estrategia nacional de protección social. Si bien algunos programas son pequeños, hay también varios de gran envergadura diseñados para atender a cientos de miles e incluso millones de hogares: el Programa de Red de Protección Social Productiva de Etiopía, el Programa Benazir de Apoyo al Ingreso de Pakistán, el Programa

Kelompok Usaha Bersama y el Programa Keluarga Harapan de Indonesia, y la estrategia de convergencia del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo de Filipinas. En el gráfico 3 se ilustra el crecimiento de varios programas de graduación.

Estas iniciativas nuevas suelen tener características básicas en común con los programas piloto de BRAC y de CGAP y la Fundación Ford, y por lo general ofrecen un paquete de asistencia similar:

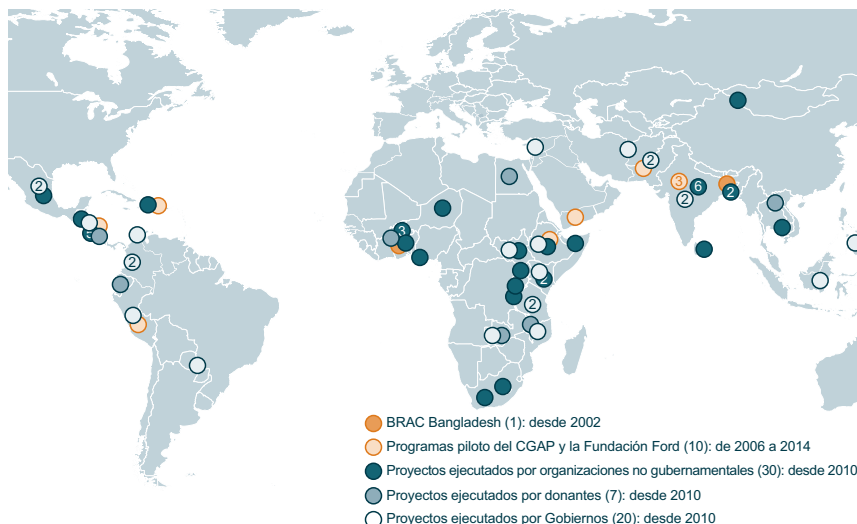
- Son intervenciones implementadas en los hogares con plazos definidos, que se focalizan deliberadamente en las personas que viven en la **pobreza extrema**, ya sea las que se encuentran por debajo del umbral de USD 1,90 al día o las que se identifican en cada caso como las más pobres y marginadas.
- Son **integrales**, para hacer frente a las múltiples limitaciones que supone la pobreza extrema.
- Ofrecen un "**empujón**", a partir de la idea de que una inversión cuantiosa dirigida a dar inicio a una actividad económica verdaderamente producirá un cambio significativo.
- Incluyen algún tipo de **asesoramiento** para ayudar a los participantes a superar no solo sus limitaciones económicas sino también las numerosas barreras sociales que enfrentan.
- Facilitan el acceso a un régimen de protección social más amplio (que abarca la salud, la educación, etc.) y a **servicios financieros** formales o semiformales como forma de generar resiliencia, profundizar la inclusión económica y propiciar la movilidad ascendente.

Se espera que el modelo de graduación crezca en términos de escala y de influencia, y que surja una fuerte

4 En 2007, el costo total del programa CFPR/TUP, que incluye el costo de los activos, la capacitación y la administración del programa, ascendió a USD 1363 (sobre la base de la paridad del poder adquisitivo).

5 Por ejemplo, en Sri Lanka, Ghana y Kenya, los estudios muestran que las transferencias de efectivo tuvieron efectos positivos en el consumo, los activos y la seguridad alimentaria, aunque los datos preliminares con respecto a Kenya sugieren que estos podrían desvanecerse relativamente rápido (Sulaiman, 2016).

Gráfico 3. Los programas de graduación están creciendo rápidamente: 58 proyectos en curso en 37 países (septiembre de 2016)



demanda de los Gobiernos para elaborar programas a nivel nacional. Los Gobiernos y otros responsables de ejecutar programas están mostrando un gran interés en las innovaciones con el fin de: 1) adaptar el modelo a otros segmentos vulnerables, como los refugiados, los hogares urbanos extremadamente pobres y los jóvenes desfavorecidos; 2) ampliar el abanico de opciones para percibir ingresos más allá de los medios de subsistencia rurales, y 3) mejorar la eficacia en función de los costos a través de medidas tales como digitalizar las transferencias y los servicios financieros, y brindar asesoramiento y asistencia social grupales. Se observa un interés generalizado en aprovechar la experiencia con los programas de graduación como punto de partida para analizar otras intervenciones prometedoras para la inclusión económica que se focalicen en las poblaciones vulnerables y brinden asistencia integral a los hogares y a las personas, a fin de permitirles reforzar sus ingresos y la acumulación de activos.

El CGAP está considerando activamente distintas opciones para elaborar una plataforma específica que permita satisfacer la demanda de los Gobiernos y de otros actores que solicitan intervenciones tendientes a lograr la inclusión económica de quienes quedaron rezagados. Esto refleja una visión según la cual una mayor participación en la economía, el aumento de los ingresos y una mayor cantidad y diversificación de activos dan como resultado la movilidad ascendente sostenida de los hogares más pobres y los grupos más vulnerables.

Bibliografía

Balboni, Clare, Oriana Bandiera, Robin Burgess y Upasna Kaul (2015), *Transforming the Economic Lives of the Ultra-poor*, Serie IGC Growth Brief 004, Londres: Centro para el Crecimiento Internacional, diciembre. https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2015/12/IGCJ2287_Growth_Brief_4_WEB.pdf.

Bandiera, Oriana, Robin Burgess, Narayan Das, Selim Gulesci, Imran Rasul y Munshi Sulaiman (2016), "Labor Markets and Poverty in Village Economies", *Quarterly Journal of Economics*.

Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Pariente, Jeremy Shapiro, Bram Thuysbaert y Christopher Udry (2015a), *Building Stable Livelihoods for the Ultra-Poor*, New Haven, Connecticut: Innovations for Poverty Action, septiembre. <http://www.poverty-action.org/publication/building-stable-livelihoods-ultra-poor>.

_____ (2015b), "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries", *Science*, mayo. <http://science.sciencemag.org/content/348/6236/1260799>.

de Montesquiou, Aude y Tony Sheldon (2014), *From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods: A Technical Guide to the Graduation Approach*, Washington, DC: CGAP y la Fundación Ford, septiembre. <http://www.cgap.org/publications/extreme-poverty-sustainable-livelihoods>.

Dharmadasa, H., S. Hashemi, S. Samaranayake y L. Whitehead (2015), *PROPEL Toolkit: An Implementation Guide to the Ultra-Poor Graduation Approach*, Nueva York: BRAC USA, diciembre. <http://www.microfinancegateway.org/library/propel-toolkit-implementation-guide-ultra-poor-graduation-approach>.

The Economist (2015), "Extreme Poverty: Leaving It Behind. How to Rescue People from Deep Poverty—and Why the Best Methods Work", *The Economist*, 12 de diciembre. http://www.economist.com/news/international/21679812-how-rescuepeople-deep-povertyand-why-best-methods-work-leavingit-behind?utm_source=12%2F14%2F15+newsflash&utm_campaign=newsflash_12_8_15&utm_medium=email.

Sulaiman, Munshi, Nathanael Goldberg, Dean Karlan y Aude de Montesquiou (2016), *Eliminating Extreme Poverty: Comparing the Cost-Effectiveness of Livelihood, Cash Transfer, and Graduation Approaches*, *Forum*, Washington, DC: CGAP.

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

CGAP
1818 H Street, NW
MSN IS7-700
Washington, DC
20433 USA

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

Correo electrónico:
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2016

AUTORES:

Syed M. Hashemi y Aude de Montesquiou, con la colaboración de Katharine McKee.