

**Poner fin a la pobreza extrema:
Comparación de la eficacia en función de los costos de los
programas de desarrollo de los medios de subsistencia, las
transferencias monetarias y los modelos de graduación**

Munshi Sulaiman, Nathanael Goldberg,
Dean Karlan y Aude de Montesquiou

Agradecimientos

Los autores desean agradecer al comité examinador de este documento, compuesto por Martin Greeley (Instituto de Estudios para el Desarrollo), Rewa Misra (Fundación MasterCard), Katharine McKee (Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres [CGAP]), Syed Hashemi (CGAP) y Camille Busette (CGAP), por sus valiosos comentarios. Expresan también su reconocimiento a Jamie Anderson (CGAP) y Rafael Mazer (CGAP) por el examen minucioso que realizaron en nombre del Comité de Publicaciones del CGAP. Agradecen especialmente a Melissa Victor (CGAP) por su excelente apoyo en las investigaciones.

Derechos y autorizaciones

Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 Genérica (CC BY 3.0) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0>. En virtud de la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso con fines comerciales, con las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Sulaiman, Munshi, Nathanael Goldberg, Dean Karlan y Aude de Montesquiou (2016), "Poner fin a la pobreza extrema: Comparación de la eficacia en función de los costos de los programas de desarrollo de los medios de subsistencia, las transferencias monetarias y los modelos de graduación", Washington, DC, CGAP. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0.

Traducciones: En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: "La presente traducción no es obra del CGAP y no deberá considerarse traducción oficial. El CGAP no responderá por el contenido ni los errores de la traducción".

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la siguiente dirección: CGAP, c/o Banco Mundial, 1818 H Street NW, MSN IS7-700, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: cgap@worldbank.org



Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 1 |
| Introducción | 2 |
| Metodología | 7 |
| Impacto | 8 |
| Costos | 11 |
| Comparación de la relación beneficio-costo | 13 |
| Conclusión | 15 |
| Bibliografía | 16 |
| <i>Anexo 1: Programas de desarrollo de los medios de subsistencia y de transferencias monetarias incluidos en este estudio</i> | 18 |





Resumen

Las iniciativas dirigidas a sectores específicos con las que se busca mejorar de manera sostenible la vida de los pobres ocuparán un lugar crucial en los esfuerzos por poner fin a la pobreza extrema para 2030. Los hogares más pobres tienden a estar física y socialmente aislados y se encuentran en desventaja en numerosos aspectos, por lo que salir de la pobreza extrema se vuelve una tarea ardua y costosa. En el presente documento se compara la eficacia en función de los costos de tres tipos de medidas de protección social y lucha contra la pobreza, para lo cual se analizan 30 programas de desarrollo de los medios de subsistencia, 11 iniciativas de transferencias monetarias no condicionadas de suma global y 7 programas de graduación¹. Todos los programas de graduación seleccionados se centran en personas extremadamente pobres, mientras que los de desarrollo de los medios de subsistencia y de transferencias monetarias se dirigen a un conjunto más amplio de beneficiarios. Para comparar la eficacia en función de los costos de los diversos programas, se midió el impacto en el consumo anual de los hogares (o en los ingresos, en los casos en que no se disponía de datos sobre consumo) por cada dólar invertido². De los 48 programas estudiados, las transferencias monetarias de suma global mostraron la mejor relación beneficio-costos, aunque son muy pocos los programas de este tipo que se centran en las personas extremadamente pobres o que miden los impactos en el largo plazo. Los programas de desarrollo de medios de subsistencia dirigidos a las personas que viven en la pobreza extrema mostraron proporciones mucho más bajas de beneficio-costos. Por su parte, los programas de graduación resultaron más eficaces en función de los costos que los de medios de subsistencia dirigidos a las personas extremadamente pobres y en los que se medían los impactos de largo plazo (esto es, al menos un año después de finalizadas las intervenciones). Para realizar comparaciones más precisas entre los tres tipos de programas, con miras a lograr una reducción más sostenible de la pobreza extrema, es necesario recopilar un cúmulo mayor de pruebas, en especial respecto de los impactos de largo plazo de las transferencias monetarias de suma global dirigidas a las personas extremadamente pobres.

1. La expresión “programas de desarrollo de los medios de subsistencia” hace referencia a una amplia gama de enfoques dirigidos a ayudar a los pobres a adquirir activos productivos y desarrollar las capacidades necesarias para utilizarlos. Las transferencias monetarias no condicionadas de suma global son transferencias de dinero con las que se busca ayudar a los pobres a invertir en activos que generan ingresos. En los programas de graduación, por otro lado, se emplea un enfoque integral para abordar simultáneamente los diversos desafíos interrelacionados que enfrentan los más pobres mediante un conjunto de servicios, entre los que figuran el acceso a los instrumentos de ahorro, asesoramiento intensivo, capacitación en habilidades técnicas y la donación de un activo productivo o de capital semilla.

2. La palabra “impactos” se refiere a los cambios atribuibles al programa o la intervención.



Introducción

La proporción de la población mundial que vive en la extrema pobreza se ha reducido drásticamente. Entre 1990 y 2011, la cantidad de habitantes de los países en desarrollo que vivían con menos de USD 1,90 al día cayó del 37 % al 14 % (Ferreira y otros, 2015). A pesar de estos progresos, casi 900 millones de personas todavía subsisten con menos de USD 1,90 al día. Asimismo, se observan importantes diferencias en los avances según la zona geográfica: el 43 % de los habitantes de África al sur del Sahara viven en la actualidad por debajo de esa línea, la tasa de pobreza de Asia meridional es del 19 % y los avances en América Latina se han desacelerado. Para continuar reduciendo la pobreza extrema será necesario implementar intervenciones específicas dirigidas a ayudar a los pobres a mejorar su nivel de vida.

Los programas de protección social eficaces son fundamentales en este esfuerzo. Las iniciativas de desarrollo de los medios de subsistencia, las

transferencias monetarias de suma global y los programas de graduación pueden ayudar a los más pobres a incrementar sus ingresos y salir de la pobreza extrema (cuadro 1). Los programas de desarrollo de los medios de subsistencia abarcan una amplia variedad de intervenciones que buscan propiciar el aumento de los ingresos de los pobres y entre las que figuran la capacitación en nuevas tecnologías agrícolas, los servicios para el desarrollo de las empresas, el desarrollo de la cadena de valor agrícola y el acceso a información sobre los mercados. Las transferencias monetarias no condicionadas representan una medida relativamente simple en las que se entrega por única vez y en un solo pago una donación no condicionada. Los programas de graduación, por otro lado, adoptan un enfoque integral que combina la promoción de los medios de subsistencia y las redes de protección social para establecer caminos que permitan salir de la pobreza extrema, con plazos precisos (gráfico 1). Estos programas se enfocan rigurosamente en las personas que viven en la pobreza extrema gracias a la aplicación de una secuencia de metodologías geográficas y participativas y de instrumentos para evaluar los medios económicos (por lo general, a través de una tarjeta de calificación). Es importante que los funcionarios encargados de formular políticas comprendan cuál de estos tres tipos de programas (de desarrollo de los medios de subsistencia, de transferencias monetarias no condicionadas de suma global, y de graduación) genera el impacto más significativo y sostenible en la población que vive en la pobreza extrema, de modo de garantizar el empleo eficaz de los recursos escasos.

Para abordar esta cuestión, en esta investigación se identificaron 30 programas de desarrollo de los medios de subsistencia, 11 iniciativas de transferencia monetarias de suma global y 7 programas de graduación, y se compararon los resultados obtenidos en las evaluaciones de impacto y los datos sobre los costos específicos (véase el cuadro 1). En este trabajo



Fotografía: CGAP.

CUADRO 1 Tres tipos de enfoques para la protección social

| | Programas de desarrollo de los medios de subsistencia | Programas de transferencias monetarias de suma global | Programas de graduación |
|-------------------|--|---|---|
| Reseña | Amplia gama de enfoques dirigidos a ayudar a los pobres a adquirir activos productivos y desarrollar las habilidades necesarias para utilizarlos (por ejemplo, promoción de nuevas tecnologías agrícolas, organización de grupos de agricultores). Estos programas suelen implementarse en las zonas rurales y pueden combinar donaciones en efectivo o en especie y acceso a los servicios financieros. | Transferencia de una suma monetaria elevada (de entre USD 84 y USD 480) con la que se busca ayudar a los pobres a invertir en activos que generen ingresos. | Enfoque integral para abordar simultáneamente los diversos desafíos interrelacionados que enfrentan los pobres mediante un conjunto de servicios, entre los que figuran el acceso a los instrumentos de ahorro, asesoramiento intensivo, capacitación en habilidades técnicas y la donación de un activo productivo o de capital semilla (gráfico 1). |
| Cobertura | Por lo general, estos programas son implementados por los Gobiernos (o por un consorcio de organizaciones no gubernamentales en nombre del Gobierno) en todo el país. Más del 40 % de los 30 programas estudiados para este trabajo cuentan con más de 100 000 beneficiarios ^a . Tienen una larga historia, y a menudo datan de la década de 1970. | Este tipo de transferencias por lo general se implementan como experiencias piloto en investigaciones sobre la inversión en emprendimientos y la reducción de la pobreza. Como excepción cabe mencionar el programa GiveDirectly, que ha beneficiado a miles de hogares en Kenia y Uganda y continúa ampliándose. | El enfoque de graduación fue aplicado por primera vez por BRAC en Bangladesh en 2002, y para 2013 alcanzaba a más de 500 000 hogares. CGAP y la Fundación Ford pusieron a prueba este enfoque entre 2006 y 2014 en 10 sitios distintos (véase más abajo). En la actualidad se está ampliando considerablemente su aplicación en varios países, como India, Pakistán y Perú. |
| Evaluación | Estos programas rara vez se evalúan rigurosamente. Solo en el 30 % de los programas estudiados se utilizan evaluaciones aleatorias, mientras que en el resto se emplean grupos de comparación. | Estos programas se han estudiado exhaustivamente puesto que por lo general se han aplicado en el contexto de evaluaciones de impacto aleatorias con las que se busca investigar sobre la reducción de la pobreza (por ejemplo, Fafchamps y otros, 2013). | Se han realizado evaluaciones aleatorias en siete casos: en el programa de BRAC en Bangladesh (Bandiera y otros, 2016) y en las iniciativas implementadas en otros seis lugares (Etiopía, Ghana, Honduras, India, Pakistán y Perú) cuyos resultados se publicaron en conjunto en el trabajo de Banerjee y otros (2015). |

a. Entre los ejemplos de programas de desarrollo de los medios de subsistencia se incluyen la capacitación brindada por la Autoridad para el Desarrollo del Milenio (MiDa) de Ghana a las organizaciones de agricultores, con la que se llegó a 67 000 beneficiarios directos, y los servicios nacionales de asesoría en agricultura proporcionados por el Gobierno de Uganda, que alcanzaron a 716 000 beneficiarios directos.

no se seleccionaron los análisis en función del grupo de beneficiarios a los que se dirigen las intervenciones estudiadas, dado que solo los programas de graduación se destinan a las personas extremadamente pobres (anexo 1). Por otro lado, en una gran proporción de los informes de evaluación de programas de desarrollo de los medios de subsistencia y de transferencias monetarias de suma global no se analiza adecuadamente la focalización o no se emplea un conjunto suficiente de indicadores

para explicar el perfil de los beneficiarios a los que están dirigidos³. Sin olvidar las importantes limitaciones metodológicas, se comparó la eficacia en función de los costos de estos enfoques utilizando simplemente el indicador del impacto en el consumo o en los ingresos por cada dólar invertido.

Estos programas de lucha contra la pobreza están dirigidos a una gama más amplia de beneficiarios (como la mayoría de los de desarrollo de los medios de subsistencia y los de transferencias monetarias de

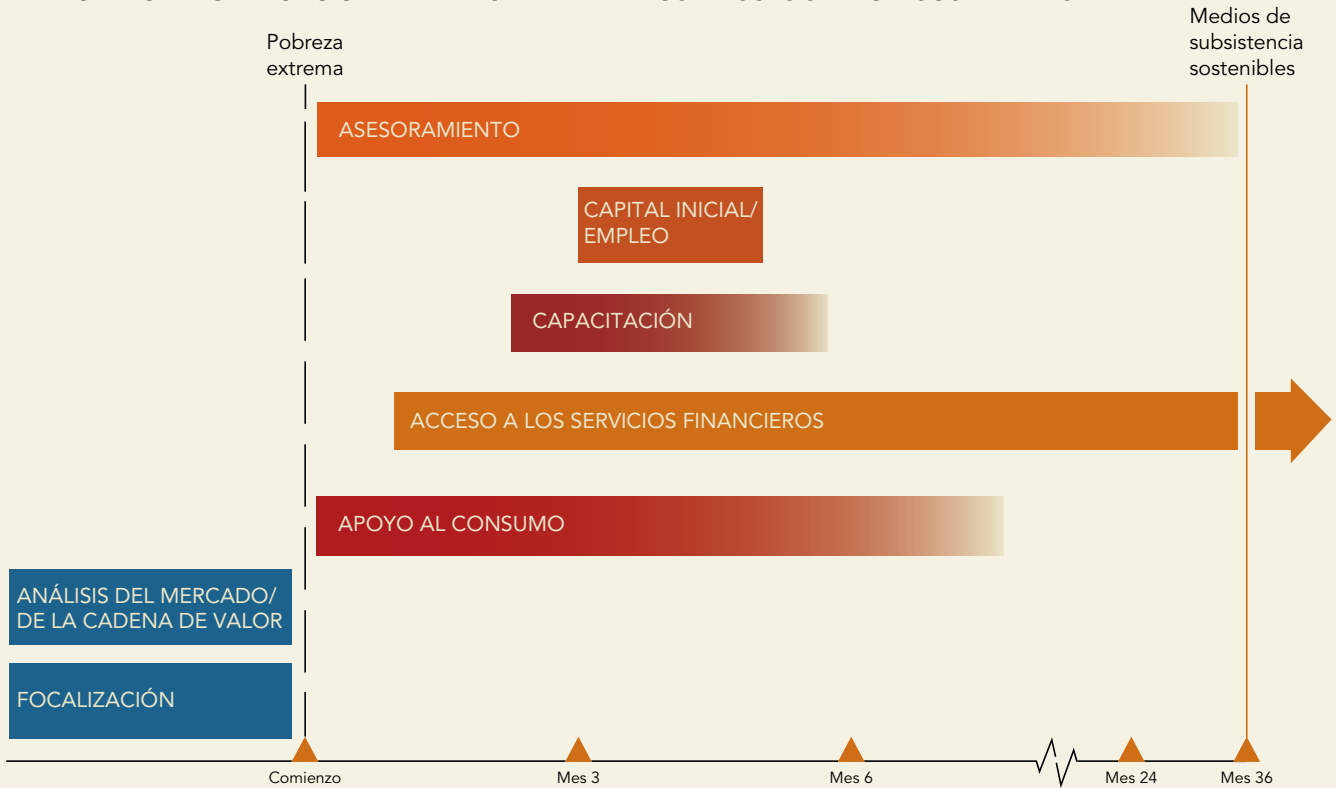
3. En el anexo 2 del trabajo de Sulaiman (2016) se explica la forma en que se evalúa si los programas se focalizan en la extrema pobreza.



Fotografia: CGAP.

GRÁFICO 1. ¿Qué es el modelo de graduación?

EL MODELO DE GRADUACIÓN PARA ALCANZAR MEDIOS DE SUBSISTENCIA SOSTENIBLES



suma global) o bien se centran específicamente en los más pobres (como los programas de graduación). Por ejemplo, las iniciativas de desarrollo de los medios de subsistencia en las que se promueven nuevas tecnologías a menudo se focalizan en los hogares que ya tienen acceso a una superficie mínima

de tierra; las transferencias monetarias no condicionadas se dirigen a hogares que ya cuentan con un emprendimiento no agrícola⁴. Estos hogares quedan excluidos de los programas de graduación debido a que se centran en las personas extremadamente pobres.

4. En varios casos, esto se debe a que las transferencias monetarias de suma global fueron utilizadas por los investigadores para medir el rendimiento del capital entre los emprendedores.



Fotografía: Innovations for Poverty Action.



Metodología

En el caso de los programas de desarrollo de los medios de subsistencia y de transferencias monetarias de suma global, reunimos información mediante una búsqueda bibliográfica, en la que utilizamos principalmente análisis sistemáticos ya existentes para asegurarnos de que ya se hubiera verificado su calidad y su pertinencia. De un total de 198 evaluaciones, excluimos 63 debido a que las iniciativas allí estudiadas no incluían el trabajo directo con los hogares (se trataba de reformas de políticas macroeconómicas, reformas comerciales, etc.) y descartamos también otras 22 referidas a intervenciones con microcréditos. Luego de esta primera selección, incluimos todos los estudios en los que se medían los impactos en el consumo (o en los ingresos) y que contaban con información suficiente como para calcular el costo por beneficiario de las respectivas intervenciones.

Llegamos así a un total de 41 casos, con una distribución geográfica que abarcaba 19 países de África, Asia y América del Sur (véase el anexo 1). En todas las evaluaciones de programas de transferencias monetarias aquí incluidas, se emplean ensayos de control aleatorizados (RCT, por su sigla en inglés),

mientras que esta modalidad solo se utiliza en nueve de los estudios sobre programas de desarrollo de los medios de subsistencia. En consecuencia, estos últimos difieren en lo que respecta a la atribución de los cambios de las intervenciones. Para los programas de graduación, nos centramos únicamente en las evaluaciones aleatorizadas, e incluimos siete evaluaciones extraídas de dos estudios de este tipo de programas (Bandiera y otros, 2016, y Banerjee y otros, 2015). Véase el cuadro 2.

Para calcular la proporción beneficio-costo, utilizamos el impacto en el consumo anual de los hogares (o en el ingreso, si no se disponía de estimaciones sobre el impacto en el consumo) y los costos de la intervención por cada hogar beneficiario. En consecuencia, una proporción de 0,2 indica que los impactos deben sostenerse durante al menos cinco años para equiparar los costos. Si bien esta proporción constituye una medida limitada de los beneficios, nos permite comparar programas. Cuando los estudios publicados no contenían datos sobre los costos, reunimos la información pertinente de varias fuentes, incluidos los informes de evaluación elaborados por los donantes.

CUADRO 2. Metodología del estudio

| | |
|--|--|
| Criterio de selección inicial | Los criterios para incluir un programa en el estudio fueron los siguientes: 1) programas diseñados para ayudar a los pobres a desarrollar medios de subsistencia; 2) disponibilidad de mediciones del impacto sobre el consumo o los ingresos, y 3) disponibilidad de información sobre el presupuesto y el alcance del proyecto para medir el costo por cada hogar. |
| Medición de la eficacia en función de los costos en distintos emplazamientos | Para permitir las comparaciones, formulamos de manera sencilla nuestra propia unidad de medida de la eficacia en función de los costos de cada programa: el cociente entre el impacto en el consumo (o en los ingresos) y el costo de la intervención por cada hogar beneficiario. |



Impacto

Programas de desarrollo de los medios de subsistencia. El diseño de este tipo de programas presenta gran variedad, tanto en su duración como en la focalización (esto es, si se centran solo en las personas que viven en la pobreza extrema o en un conjunto más amplio de beneficiarios). La tercera parte de los programas de este tipo incluidos en el presente trabajo se dirigen a las personas extremadamente pobres. Nuestro análisis muestra que el impacto de estos programas tiende a ser mayor cuando se dirigen a las personas menos pobres, aunque hay ejemplos en los que se generan impactos relativamente más equitativos. Los programas de desarrollo de los medios de subsistencia por lo general no han sido sometidos a evaluaciones de impacto aleatorizadas, y solo en 10 de los 30 casos incluidos en este estudio se evaluaron los impactos más de un año después de finalizada la intervención.

Transferencias monetarias de suma global. Los programas de transferencias monetarias incluidos en este estudio comparativo corresponden por lo general a proyectos de investigación de corto plazo en los que se entrega una suma de efectivo (de unos USD 230 en promedio) en un único pago o en unas pocas cuotas en el curso de un año. Si bien algunos de estos programas incluyen actividades adicionales, como la aprobación de una propuesta de negocios o una segunda donación, las intervenciones suelen finalizar en un plazo de un año. Solo tres de los ocho casos incluidos en este estudio se dirigen a las personas que viven en la pobreza extrema. En Sri Lanka, Ghana y Kenya, los estudios muestran que las transferencias monetarias 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 (de Met y otros, 2012; Fafchamps y otros, 2011; Haushofer y Shapiro, 2013). En 6 de los 11 casos no se encontraron efectos positivos significativos sobre el consumo o los

ingresos. El bajo costo de este tipo de programas responde a que las intervenciones se realizan una única vez, a lo que se suma la posibilidad de utilizar dinero móvil para la transferencia. Por lo general, estas iniciativas han sido sometidas a evaluaciones de impacto aleatorizadas, pero no hay datos suficientes sobre sus efectos a largo plazo.

Programas de graduación. Estos programas tienen una duración de entre 18 y 36 meses, (desde que se selecciona el hogar beneficiario hasta que finaliza la intervención) y se centran en las personas extremadamente pobres. En el trabajo de Banerjee y otros (2015), tras examinar los resultados de seis RCT, se muestra que el programa de graduación estudiado tiene un impacto estadísticamente significativo en los activos de los beneficiarios (incremento del 12 %) y en sus ahorros (incremento del 96 %) un año después de concluido el programa (es decir, tres años después de que se transfirieron los activos y se brindó la capacitación). En las evaluaciones del impacto también se observa que los beneficiarios dedicaron más tiempo al trabajo, pasaron hambre menos días, mostraron niveles más bajos de estrés y manifestaron gozar de una mejor salud física. En el trabajo de Bandiera y otros (2016) se presenta otra evaluación del impacto aleatorizada en la que se analiza el programa de graduación que implementó BRAC en Bangladesh, de escala mucho mayor. Allí se muestran impactos positivos similares en el empleo, los ingresos, los activos y el consumo, que se mantienen aun después de dos años de finalizada la intervención (esto es, cuatro años después de la transferencia de los activos). Diversas evidencias indican también que los impactos del programa de BRAC eran aún mayores siete años después de haberse transferido los activos. Cuando empleamos solo los datos sobre consumo (que tienden a reducir las evidencias de los beneficios del programa, en comparación con los datos sobre ingresos), observamos que el impacto positivo de los programas de graduación

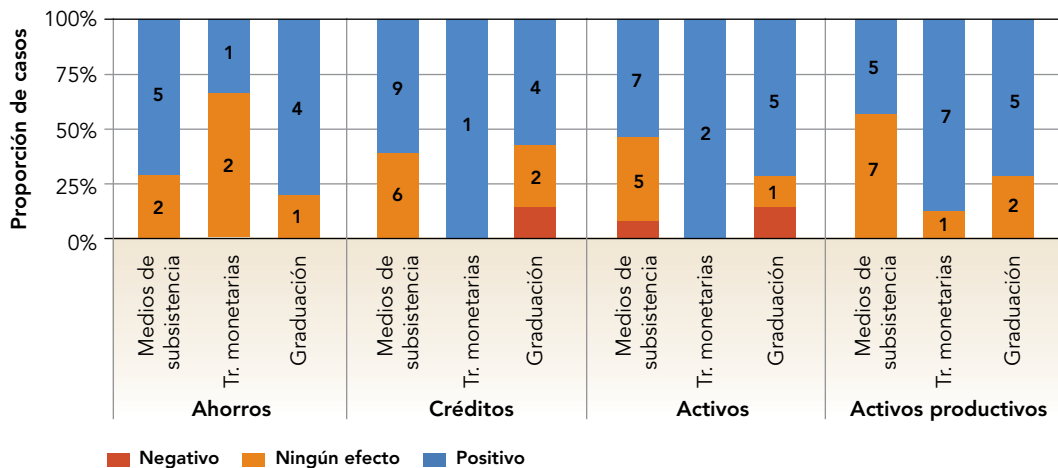
RECUADRO 1

¿Cuáles son los impactos en los servicios financieros?

Si bien la mayor parte de los programas de protección social tienen como objetivo promover la inclusión financiera, solo en las evaluaciones correspondientes a los programas de graduación se han analizado sistemáticamente los impactos en los activos y el acceso a los instrumentos de ahorro y los créditos (gráfico 2). Esto se debe en parte a su diseño: el modelo de graduación incluye el acceso financiero (específicamente, acceso facilitado a cuentas de ahorro), y en varios casos se ofrecen también microcréditos al finalizar el programa. En consecuencia, los estudios referidos a estos programas miden necesariamente el grado de aceptación de los productos financieros como resultado primario. Por el contrario, en los programas estándar de desarrollo de los medios de subsistencia y de transferencias monetarias no suele incluirse el acceso financiero

como resultado primario en la teoría del cambio, y en la mayoría de ellos no se consignan los efectos en la inclusión financiera. De los 30 programas de desarrollo de los medios de subsistencia analizados para este estudio, solo 7 incluyen datos sobre el impacto en el ahorro, de los cuales 5 señalan efectos positivos (es decir, mayor ahorro). De los 11 programas de transferencias monetarias, solo 3 señalan los impactos sobre los ahorros, y en solo 1 se estima que son positivos. En lo que respecta a las iniciativas de graduación, cuatro de los siete casos muestran impactos positivos en el ahorro, y las estimaciones van desde los USD 45 en Perú a los USD 272 en Etiopía (donde el ahorro era obligatorio). A medida que se amplíen los programas de graduación, será crucial comprender la importancia relativa del acceso al financiamiento para el éxito del modelo.

GRÁFICO 2. Impactos sobre el acceso al financiamiento y los activos



Nota: El impacto positivo en los ahorros y los activos significa que el programa ha permitido incrementar los ahorros o la cantidad de activos que posee el beneficiario, y viceversa. En el caso de los créditos, el impacto positivo significa un incremento en la probabilidad de que se contraiga un préstamo o en el monto del crédito al que se accede.

es generalizado, y que solo en un caso (Honduras) no se produjeron efectos positivos^{5,6}. Estas observaciones se refieren al largo plazo (más de un año después de finalizadas las intervenciones) y se corresponden con las conclusiones positivas de las evaluaciones cualitativas realizadas en BRAC y en los 10 lugares donde se implementó su programa de graduación.

-
5. En el trabajo de Banerjee y otros (2015) se señala que el motivo evidente de este fracaso en Honduras radica en que se transfirieron pollos que murieron pocas semanas después.
 6. Todas las estimaciones puntuales de las evaluaciones de impacto se han convertido a mejoras anuales en los ingresos o el consumo. En los programas para los que se disponía tanto de estimaciones del impacto sobre los ingresos como del efecto en el consumo, utilizamos estas últimas, puesto que tienden a ser más confiables cuando se refieren a hogares pobres con fuentes de ingresos irregulares. Las estimaciones del impacto se han convertido a dólares estadounidenses utilizando el mismo tipo de cambio empleado para calcular los costos respectivos.



Costos

Los programas dirigidos a las personas que viven en la pobreza extrema son más costosos que las intervenciones no focalizadas. En el modelo de graduación se emplea un proceso sistemático y en etapas para seleccionar como beneficiarios a los más pobres y dejar de lado a las personas que están en una posición ligeramente mejor. Son pocos los programas de desarrollo de los medios de subsistencia y de transferencias monetarias de suma global que ponen un énfasis similar en incluir solo a las personas extremadamente pobres. Una evaluación cualitativa de la focalización de los programas sugiere que solo 3 de las iniciativas de transferencias monetarias (el 27 %) y 10 de las de desarrollo de los medios de subsistencia (el 33 %) se dirigían predominantemente a personas en situación de pobreza extrema y los incluían. En consecuencia, las posibilidades de efectuar comparaciones entre los programas de distintos tipos son limitadas, pero aun así pueden extraerse algunas conclusiones^{7,8,9}.

Las transferencias monetarias de suma global tenían un valor promedio de USD 232, y el monto de las donaciones en las 11 evaluaciones seleccionadas en este estudio variaba desde los USD 84 a los USD

480. Dado que casi todas estas evaluaciones se llevaron adelante como proyectos de investigación, no consignaban los costos administrativos. En consecuencia, para calcular la proporción beneficio-costos correspondiente a estas evaluaciones, empleamos un costo administrativo del 10 %, siguiendo las estimaciones de los gastos generales de la organización no gubernamental GiveDirectly.

Los programas de desarrollo de los medios de subsistencia muestran un rango muy amplio en los costos por hogar beneficiario, que van desde tan solo USD 2,36 hasta más de USD 3700. El costo promedio (USD 796) es mucho más alto que el de las transferencias monetarias, mientras que el promedio en los 10 programas de este tipo dirigidos específicamente a las personas que viven en la pobreza extrema es aún más elevado (USD 1147). Los programas de graduación también presentan un costo promedio alto (USD 1148), que varía significativamente según el lugar (Banerjee y otros, 2015), pero sus intervenciones son bastante similares (véase el gráfico 1). La diferencia en los costos de los distintos sitios probablemente se deba a las variaciones en los salarios del personal, el precio de los insumos y la densidad de población.

7. Los costos señalados aquí están denominados en dólares estadounidenses, y se calcularon utilizando los tipos de cambio vigentes en el momento de la implementación del programa.

8. Promedio simple de los programas, sin ponderación por cantidad de población atendida.

9. Los costos por hogar beneficiario se calculan dividiendo el costo total del proyecto por el número de hogares beneficiarios directos.





Comparación de la relación beneficio-costo

En general, la proporción beneficio-costo es más alta en las transferencias monetarias de suma global (0,29), seguida por los programas de desarrollo de los medios de subsistencia (0,20) y los de graduación (0,11)¹⁰. Si se toman en cuenta solo los casos en los que se han medido los impactos al menos un año después de finalizada la intervención, se observa que los programas de graduación tienen tanto un costo elevado como un alto impacto en el largo plazo, y las evidencias muestran que sus efectos en los indicadores económicos persisten en el tiempo. Entre los programas que se dirigen a las personas extremadamente pobres y para los que se dispone de información sobre el largo plazo, los modelos de graduación mostraron el mayor impacto por cada dólar utilizado, con un cociente beneficio-costo de 0,11, mientras que en los programas de desarrollo de los medios de subsistencia, esa relación es de 0,09. En Bangladesh, el impacto estimado del programa de graduación en el consumo total se incrementó significativamente entre el fin de la intervención y los dos años siguientes. Según el estudio de impactos realizado en seis países por la organización Innovations for Poverty Action y Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), el efecto de los programas de graduación en el consumo diario no se redujo una vez finalizada la intervención. Por el contrario, más de un año después de concluidos estos programas, los hogares contaban con más activos productivos (principalmente ganado) y habían incrementado su mano de obra. En algunos países, los beneficiarios incluso adquirieron ganado, más allá del que se les proporcionó a través del programa.

Los programas de desarrollo de los medios de subsistencia y los de transferencias monetarias muestran una tendencia inversa. Hay cinco casos

(tres de programas de desarrollo de medios de subsistencia y dos de transferencias monetarias) para los que se dispone de estimaciones del impacto en diversos momentos. En ellos se observa una tendencia declinante entre las respectivas líneas medias y finales. Los tres programas de medios de subsistencia muestran un claro declive en la magnitud del efecto, mientras que en el experimento de transferencias monetarias realizado en Sri Lanka (de Mel y otros, 2012) se observa que los impactos en los cuatro trimestres posteriores a las transferencias son mucho más altos que un año después. En otra iniciativa experimental en la que se brindaba capacitación y transferencias también en Sri Lanka (de Mel, 2014), las mejoras iniciales en las prácticas de negocios desaparecieron al cabo de dos años.

Los programas de desarrollo de los medios de subsistencia dirigidos a los más pobres y con datos sobre los efectos en el largo plazo son muy variados, e incluyen iniciativas de reforma agrícola, riego, un programa de generación de ingresos para mujeres, redistribución de la tierra y reintegración de excombatientes. La diversidad de estos programas, la fuerte variación en los efectos (positivos e inocuos) y la falta de datos y de variación experimental contribuyen a explicar por qué algunas iniciativas dan resultados y otras no, por lo que no es posible elaborar una recomendación de políticas clara. Las transferencias monetarias en una suma global muestran la proporción más alta de beneficio-costo (0,29), pero hasta el momento las evidencias se concentran solo en los beneficiarios moderadamente pobres (y no en los que viven en la pobreza extrema). Asimismo, las pruebas existentes referidas a las transferencias monetarias se limitan principalmente a los efectos de corto plazo.

10. Estas proporciones no son las de beneficio-costo tradicionales, en las que se estima el beneficio total teniendo en cuenta la duración de los impactos, sino que representan el promedio de los promedios (*meta-average*) de los cocientes entre el impacto en el consumo anual y el costo, que se utiliza como indicador de referencia. En otras palabras, un promedio de 0,1 indica que el impacto en el consumo anual es de 10 centavos por cada dólar destinado a cada hogar para estas intervenciones. Por otro lado, en el análisis de los beneficios respecto de los costos por lo general se da por sentado que los impactos se sostienen durante un plazo determinado.



Fotografía: CGAP.



Conclusión

La comparación de tres tipos de intervenciones de protección social (programas de desarrollo de los medios de subsistencia, transferencias monetarias no condicionadas de suma global y programas de graduación) muestra que las transferencias generan el mayor impacto por cada dólar invertido; sin embargo, las pruebas disponibles actualmente no registran el efecto de este tipo de intervenciones en el largo plazo entre las personas que viven en la pobreza extrema. En comparación con los programas de desarrollo de los medios de subsistencia dirigidos a los más pobres y para los que se dispone de estimaciones sobre los efectos en el largo plazo, los programas de graduación dan mejores resultados. Es necesario recabar más evidencias para poder establecer una comparación más precisa entre los impactos del modelo de graduación y de las transferencias monetarias de suma global en la reducción sostenible de la pobreza entre la población extremadamente pobre. En particular, debemos hallar la respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué impacto tienen los programas de transferencias de suma global dirigidos específicamente a las personas en situación de pobreza extrema? ¿Cuánto dura este impacto? Sobre la base de las pruebas disponibles, el modelo de graduación constituye el camino más claro para reducir la pobreza extrema de manera sostenible. La comparación directa de los impactos de largo plazo de intervenciones específicas de desarrollo de los medios de subsistencia dirigidas a las personas que viven en la pobreza extrema, las transferencias monetarias de suma global destinadas a este mismo sector y los modelos de graduación permitirá recabar pruebas adicionales útiles a los efectos de la elaboración de políticas.



Bibliografía

- Banco Mundial (2011), “Impact Evaluations in Agriculture: An Assessment of the Evidence”, Washington, DC, Grupo de Evaluación Independiente, Banco Mundial.
- Bandiera, O., R. Burgess, N. Das, S. Gulesci, I. Rasul y M. Sulaiman (2016), “Labor Markets and Poverty in Village Economies”, copia mimeográfica, London School of Economics, <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/eopp/eopp58.pdf>.
- Banerjee, A. V., E. Duflo, N. Goldberg, D. Karlan, R. Osei, W. Pariente, J. Shapiro, B. Thuysbaert y C. Udry (2015), “A Multi-Faceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries”, *Science* 348, n.º 6236, <http://www.sciencemag.org/content/348/6236/1260799.full>.
- Bodnar, F. y B. S. Piters (2011), “Improving Food Security: A Systematic Review of the Impact of Interventions in Agriculture Production, Value Chains, Market Regulation, and Land Security”, estudio n.º 363 del Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB), La Haya, Países Bajos, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- De Mel, S., D. McKenzie y C. Woodruff (2012), “Business Training and Female Enterprise Start-up, Growth, and Dynamics: Experimental Evidence from Sri Lanka”, documento de trabajo sobre investigación de políticas n.º 6145, serie de evaluaciones de impacto n.º 63, Washington, DC, Banco Mundial.
- de Montesquiou, A. y T. Sheldon (2014), “From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods”, guía técnica, Washington, DC, CGAP, septiembre.
- Fafchamps, M., D. McKenzie, S. Quinn y C. Woodruff (2013), “Microenterprise Growth and the Flypaper Effect: Evidence from a Randomized Experiment in Ghana”, *Journal of Development Economics* 106, págs. 211-26.
- Ferreira, F. H. G., S. Chen, A. Dabalen, Y. Dikhanov, N. Hamadeh, D. Jolliffe, A. Narayan, E. B. Prydz, A. Revenga, P. Sangraula, U. Serajuddin y N. Yoshida (2015), “A Global Count of Extreme Poor in 2012: Data Issues, Methodology and Initial Results”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo n.º 7432, Washington, DC, Banco Mundial.
- Hagen-Zanker, J., A. McCord y R. Holmes (2011), “Systematic Review on the Impact of Employment Guarantee Schemes and Cash Transfers on the Poor”, Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI).
- Hashemi, Syed M. y Aude de Montesquiou (2011), “Llegar a los más pobres: Enseñanzas derivadas del modelo de graduación”, *Enfoques* n.º 69, Washington, DC, CGAP, marzo.
- Haushofer, J. y J. Shapiro (2013), “Policy Brief: Impacts of Unconditional Cash Transfers”, copia mimeográfica, Universidad de Princeton.
- Masset, E., L. Haddad, A. Cornelius y J. Isaza-Castro (2011), “A Systematic Review of Agricultural Interventions That Aim to Improve Nutritional Status of Children”, Londres, Centro de Coordinación e Información de Evidencia en Políticas y Prácticas (EPPI-Centre), Unidad de Investigación en Ciencias Sociales, Instituto de Educación, Universidad de Londres.

- Nankhuni, F. y G. Paniagua (2013), “Meta-Evaluation of Private Sector Interventions in Agribusiness: Finding out What Worked in Access to Finance and Farmer/Business Training”, Washington, DC, Corporación Financiera Internacional (IFC).
- Phillips, D., H. Waddington y H. White (2014), “Better Targeting of Farmers as a Channel for Poverty Reduction: A Systematic Review of Farmer Field Schools Targeting”, *Development Studies Research*, vol. 1(1), págs. 113-36.
- Sulaiman, M. (2016), “Making Sustainable Reduction in Extreme Poverty: A Comparative Meta-Analysis of Livelihood, Cash Transfer and Graduation Approaches”, Washington, DC, CGAP.

ANEXO 1

Programas de desarrollo de los medios de subsistencia y de transferencias monetarias incluidos en este estudio

| SL | Caso | País | Método ^a | Relación beneficio-costo (error estándar) | | Año de inicio | Se dirige a las personas que viven en la pobreza extrema ^b |
|--|--|-------------|-----------------------|---|----------|---------------|---|
| PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA | | | | | | | |
| 1 | Capacitación brindada por MiDA a las organizaciones de agricultores | Ghana | RCT | 0,057 | (0,119) | 2006 | No |
| 2 | Programa de emprendimientos rurales | Nicaragua | RCT | 0,056 | (0,093) | 2006 | No |
| 3 | Servicios nacionales de asesoría en agricultura | Uganda | PSM y DD | 0,617 | (0,025) | 2001 | No |
| 4 | Programa de protección social productiva | Etiopía | PSM y DD | 0,015 | (0,024) | 2005 | Sí |
| 5 | Esquema de producción de café orgánico por contratos en Sipi | Uganda | MVIC | 1,061 | (0,466) | 2001 | No |
| 6 | Programa de subsidios para insumos agrícolas | Malawi | PSM y VI | 0,146 | (0,063) | 2005 | No |
| 7 | Programa de reforma agraria integral | Filipinas | DD | 0,037 | (0,240) | 1988 | Sí |
| 8 | Programa de recuperación agrícola | Zimbabwue | Con-sin | 0,177 | (0,076) | 1993 | No |
| 9 | Agrosilvicultura en Kenya occidental | Kenya | Con-sin | -0,005 | (0,019) | 1997 | No |
| 10 | Proyecto Especial de Titulación de Tierras de Perú | Perú | PSM y DD | 2,020 | (3,810) | 1992 | No |
| 11 | Certificados del uso de la tierra | Viet Nam | DD | 15,627 | (19,113) | 1993 | No |
| 12 | Sistema de riego en Ruti | Zimbabwue | PSM | 0,981 | (0,539) | 2009 | Sí |
| 13 | Servicios para la producción y las empresas | El Salvador | RCT | 0,096 | (0,093) | 2008 | Sí |
| 14 | Agua para el mercado | Armenia | RCT | 0,657 | (0,479) | 2006 | No |
| 15 | Proyecto de desarrollo y capacitación de agricultores | Honduras | PSM y DD | 0,003 | (0,007) | 2005 | No |
| 16 | Plataformas | Ecuador | PSM con MCP | 0,431 | (0,167) | 2003 | No |
| 17 | Proyecto de desarrollo del sector lácteo de Kenya | Kenya | DD | 14,495 | (6,534) | 2002 | No |
| 18 | Proyecto participativo de desarrollo ganadero | Bangladesh | Con-sin | 0,179 | (0,064) | 1998 | No |
| 19 | Escuelas de campo para agricultores en Cajamarca | Perú | Con-sin | 0,432 | (0,126) | 1998 | No |
| 20 | Generación de ingresos para grupos vulnerables | Bangladesh | PSM | 0,467 | (0,170) | 1975 | Sí |
| 21 | Apoyo a las mujeres para la generación de ingresos | Uganda | RCT | 0,090 | (0,017) | 2007 | Sí |
| 22 | DrumNet | Kenya | RCT | 8,048 | (10,176) | 2003 | No |
| 23 | Proyecto de desarrollo de la acuicultura sostenible | Bangladesh | DD | 0,489 | (0,181) | 2001 | No |
| 24 | Programa de subsidio a los insumos | Mozambique | RCT | 8,275 | (5,893) | 2009 | No |
| 25 | Reforma de los títulos de propiedad de la tierra realizada por SOMALAC | Madagascar | Con-sin | 0,194 | (0,076) | 1975 | No |
| 26 | Proyecto de desarrollo de las tierras rurales basado en la comunidad | Malawi | PSM | 0,097 | (0,026) | 2004 | Sí |
| 27 | Proyecto del subsector de riego de Perú | Perú | Discontinuidad con DD | 0,084 | (0,031) | 1997 | No |
| 28 | Programa de apoyo a las microempresas | Chile | RCT | 0,499 | (0,165) | 2006 | Sí |
| 29 | Programa de reintegración de excombatientes | Liberia | RCT | 0,022 | (0,114) | 2006 | Sí |
| 30 | Fadama | Nigeria | PSM y DD | 0,851 | (0,432) | 1993 | Sí |

| SL | Caso | País | Método ^a | Relación beneficio-costo (error estándar) | | Año de inicio | Se dirige a las personas que viven en la pobreza extrema ^b |
|---|---|------------|---------------------|---|---------|---------------|---|
| TRANSFERENCIAS monetarias (NO CONDICIONADAS, DE SUMA GLOBAL) | | | | | | | |
| 1 | Autoselección para los mercados de crédito en Malí | Malí | RCT | 0,302 | (0,110) | 2010 | No |
| 2 | Decisiones en el sector agrícola luego de flexibilizar las restricciones | Ghana | RCT | 0,014 | (0,124) | 2009 | No |
| 3 | Transferencias, diversificación y estrategias de riesgo de los hogares | Nicaragua | RCT | 0,271 | (0,068) | 2005 | Sí |
| 4 | Rendimiento del capital en microempresas | Sri Lanka | RCT | 0,533 | (0,311) | 2005 | No |
| 5 | Pruebas experimentales sobre el rendimiento del capital y el acceso al financiamiento | México | RCT | 3,145 | (2,134) | 2005 | No |
| 6 | Transferencia monetaria no condicionada | Kenya | RCT | 0,532 | (0,115) | 2011 | Sí |
| 7 | Fomento del crecimiento de las microempresas | Uganda | RCT | -0,046 | (0,313) | 2012 | No |
| 8 | Programa de oportunidades para los jóvenes en el norte de Uganda | Uganda | RCT | 0,300 | (0,080) | 2007 | No |
| 9 | Capital humano y financiero para el desarrollo de las microempresas | Tanzanía | RCT | 5,396 | (8,245) | 2008 | No |
| 10 | Capacitación empresarial y puesta en marcha de empresas dirigidas por mujeres | Sri Lanka | RCT | 0,184 | (0,897) | 2009 | Sí |
| 11 | Rendimiento del capital en microempresas | Ghana | RCT | 0,697 | (0,532) | 2008 | No |
| PROGRAMAS DE GRADUACIÓN | | | | | | | |
| 1 | Focalización en los más pobres | India | RCT | 0,238 | (0,068) | 2006 | Sí |
| 2 | Programa experimental de graduación de Pakistán | Pakistán | RCT | 0,111 | (0,063) | 2007 | Sí |
| 3 | Mejoramiento Integral de la Familia Rural (MIRE) | Honduras | RCT | -0,122 | (0,085) | 2009 | Sí |
| 4 | Programa experimental de graduación de Etiopía | Etiopía | RCT | 0,161 | (0,035) | 2010 | Sí |
| 5 | Programa de graduación para los ultrapobres | Ghana | RCT | 0,100 | (0,036) | 2010 | Sí |
| 6 | Programa experimental de graduación de Perú | Perú | RCT | 0,080 | (0,046) | 2010 | Sí |
| 7 | Programa de focalización en los ultrapobres | Bangladesh | RCT | 0,115 | (0,034) | 2002 | Sí |

^a Métodos: RCT: ensayos de control aleatorizados; PSM: pareamiento por puntaje de propensión; DD: diferencias en diferencias; con-sin: comparación entre las personas sometidas a la intervención y el grupo de control luego de la intervención; VI: regresión de variable instrumental; MVIC: máxima verosimilitud con información completa; MCP: mínimos cuadrados ponderados.

^b Los detalles de la evaluación de la focalización de cada programa pueden consultarse en el trabajo de Sulaiman (2016).



