

Integrando el modelo de Graduación en pisos de protección social

Harshani Dharmadasa, Ian Orton y Lauren Whitehead, BRAC USA

Con la reciente adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (SDGs/ODS), la erradicación de la pobreza extrema se presenta como el principal reto para los gobiernos de alrededor del mundo. A pesar del progreso experimentado recientemente, todavía 902 millones de personas continúan viviendo inmersos en situaciones de extrema pobreza. Con tal de alcanzar la protección social para aquellos que se encuentran en tal situación y, de forma simultánea, el objetivo 1º de los ODS, será imperativo mantenerles por encima de la línea de pobreza extrema de los 1.90 USD/día. Para ello, se requiere una implementación de una intervención holística, complementaria y evaluada que apoye y respalde la materialización de iniciativas nacionales sobre pisos de protección social (SPF-I) y otros Derechos Humanos. Nosotros argumentamos que el enfoque de la “Graduación”, que pretende equipar a los más pobres entre los pobres con las herramientas, medios de subsistencia y la autoconfianza suficiente para poder salir de esa situación de pobreza extrema después de las intervenciones, constituye uno de estos enfoques.

Los “ultra pobres” –los más pobres y más vulnerables entre aquellos que viven inmersos en la pobreza extrema– viven frecuentemente por debajo de ese marco de los 1.90 USD/día, padecen crónicamente de inseguridad alimentaria y son altamente vulnerables a los choques externos; muchas veces careciendo del capital y las aptitudes requeridas y necesarias para poder salir de esa situación de pobreza, hambruna y vulnerabilidad. Las normas emitidas con el fin de abordar estas cuestiones y necesidades de esta parte de la población, no han logrado alcanzar a aquellos más necesitados.

A través del acercamiento de la “Graduación”, liderado por el programa BRAC, se han producido cambios significantes en dirección a una inclusión financiera y el desarrollo de los medios de subsistencia para los ultra pobres. Al abordar su falta de aptitudes o patrimonio, este acercamiento combina el apoyo a las necesidades con inversiones de aprendizaje a largo plazo, así como de generación de activos y desarrollo empresarial. Consecuentemente, dentro de un período dos años, los participantes son capaces de autoayudarse y a “graduarse” en medios de subsistencia sostenibles.

Puesto en marcha en Bangladesh en el año 2002, el programa del BRAC denominado “*Targeting the Ultra-Poor*” (TUP) ha llegado a 1,7 millones de hogares, graduando al 95 por ciento de los ultra pobres. Las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos en África, Asia y Latinoamérica han replicado el modelo (BRAC USA 2016). Bandiera et al. (2016) discuten acerca de la evidencia de siete años de estudio sobre programa TUP del BRAC; y la evaluación de impactos por parte de Banerjee et al. (2015) sobre seis programas piloto de la CGAP-Ford Foundation demuestra que, en términos generales, el sistema ha dado resultados positivos a través de la Graduación, a pesar de que otros estudios se muestren más precavidos (Bauchet et al. 2015). Sin embargo, el consenso es que la Graduación permite satisfacer las necesidades de los ultra pobres y aumentar la oferta laboral, así como experimentar un cambio ocupacional positivo (por ejemplo, de la servidumbre agrícola o doméstica a la crianza de ganado), reducir la pobreza e incrementar las ganancias anuales, de patrimonio y ahorros (World Bank 2016). El estudio concluye que el programa exhibe una impresionante rentabilidad de la inversión, que durante la longitud de la vida laboral de un participante puede alcanzar tanto como 5.4 USD por cada dólar invertido (Bandiera et al. 2016). Otros estudios muestran también otros impactos positivos, tales como el crecimiento del involucramiento político (Banerjee et al. 2015). En definitiva, la Graduación permite a los individuos vivir una vida más sostenible y con más dignidad.

Más allá de sus confines metódicos, el enfoque de la Graduación puede jugar un rol importante cuando se vincule a estrategias nacionales de desarrollo y servicios. Nosotros sostenemos firmemente que la Graduación puede ayudar a combatir las faltas de cobertura dentro de los sistemas de protección social, facilitando y permitiendo a los sectores de población más pobres salir de la pobreza de forma permanente.



Su eficacia probada lo convierte en un aliado natural y un complemento necesario a la protección social. Además, indicios recientes indican que los componentes de la Graduación están empezando a caracterizarse, por lo general, en la integración de los pisos de protección social.

Adoptar acercamientos de Graduación es un paso lógico en muchas estructuras emergentes sobre el ámbito de la protección social. Presumiblemente, este es el motivo por el cual la integración del modelo de Graduación parece estar ocurriendo en un número de lugares en donde la implementación a gran escala está en marcha. En Bangladesh, por ejemplo, la Graduación figurará como un componente en su nuevo piso de protección social nacional. En otros países los gobiernos están operando con acercamientos de este tipo en una escala, donde se incluye Etiopía, Costa Rica y, más notablemente, Chile. Quizá el mayor acercamiento de la Graduación en cuanto a intervenciones de protección social sea el Ingreso Ético Familiar (previamente Chile Solidario), lo cual supone un nuevo enfoque que ampara a 170.000 familias que se hallan en una situación de extrema pobreza a nivel nacional. Promulgada la ley en 2012, forma una parte integral de los pisos de protección social de Chile. Su estatus legal nacional es, a su vez, crítico, ya que obliga al gobierno a asignarle recursos, permite a los juzgados la protección frente a interferencias políticas y ofrece derechos judiciales exigibles. El programa también vincula otros componentes de sus pisos de protección social nacionales, permitiendo a los individuos avanzar hacia una protección social más comprensiva y evolucionada –precisamente la corriente que los pisos de protección social vislumbran.

La Graduación está adquiriendo relevancia como método efectivo, debido a su evaluación de impacto positivo y porque construye a partir del concepto de sistema de protección social. Su lógica también se puede entrever en la estrategia mexicana Prospera sobre transferencia de efectivo condicional, y en la brasileña *Brasil sem Miséria*. A lo largo del tiempo, las estrategias que han sido articuladas mayoritariamente sobre transferencias de efectivo han incorporado otras dimensiones programáticas más allá del componente del dinero, creando vínculos no solo con la salud, nutrición, educación y la asesoría, sino también con el acceso a una educación superior y un empleo formal, y, en algunos casos, acceso a servicios financieros. La adopción de la lógica de la Graduación puede fortalecer a otros programas existentes a través de la combinación de mecanismos complementarios. Así, la proliferación de acercamientos del tipo Graduación ofrece buenos ejemplos sobre cómo integrarlos en los pisos de protección sociales nacionales.

A pesar del apoyo fuertemente probatorio para el acercamiento, tal vez pueda no considerarse útil para todos los escenarios. No obstante, podría constituir una poderosa herramienta si los Estados se pusieran serios a la hora de abordar los déficits en cuanto a los Derechos Humanos, así como los retos hacia la erradicación de la pobreza extrema. Los distintos caminos hacia una integración del modelo de Graduación incluyen:

- Incorporar componentes del enfoque de la Graduación dentro de las estrategias nacionales de pisos de protección social;
- Compromiso renovado de los enfoques de la Graduación hechos por proponentes multilaterales; y
- Ensayos nacionales con la Graduación a través de pilotos diseñados con el fin de la expansión nacional.

En definitiva, la Graduación nacional se aproxima a conseguir nuevos estatus reglamentario, y, por tanto, erigirse como una garantía legal dentro de los programas de protección social.

Referencias:

- Bandiera, O. et al. 2016. Labor Markets and Poverty in Village Economies. <<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/eopp/eopp58.pdf>>. Accedido el 28 de Abril de 2016.
- Banerjee, A. et al. 2015. "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very poor: Evidence from Six Countries." Science 348: 6236.
- Bauchet, J. et al. 2015. "Failure vs. displacement: Why an innovative anti-poverty program showed no net impact in South India." Journal of Development Economics 116, September: 1–16.
- BRAC USA. 2016. PROPEL Toolkit: An Implementation Guide to the Ultra-Poor Graduation Approach. New York: BRAC USA. <https://issuu.com/bracultrapoor/docs/brac_propel_toolkit>. Accedido el 28 de Abril de 2016.
- World Bank. 2016. "Poverty reduction through large asset transfers: a look at the long run." World Bank website. <<http://blogs.worldbank.org/impacoevaluations/poverty-reduction-through-large-asset-transfers-look-long-run>>. Accedido el 28 de Abril de 2016.