



Modelo de Graduación de la Extrema Pobreza (MGEP) en Cusco, Perú

Plan Perú
Asociación Arariwa
Innovaciones para Acción contra la Pobreza (IPA) Perú

Versión 1.0, agosto 2011
Documento elaborado por IPA Perú

“Qolqita tarisun, allin Kawsanapaq”

Resumen ejecutivo

En la sierra rural de Perú el 66% de la población vive en pobreza y el 33% vive en pobreza extrema, según la información de la última Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Aunque el crecimiento económico de los últimos años se refleja en menor incidencia de pobreza a nivel nacional, el avance en zonas rurales ha sido limitado. Varias estrategias a nivel nacional apuntan a acabar con la pobreza extrema; sin embargo, históricamente la insuficiencia del gasto social, la deficiencia en la focalización de programas sociales y la predominancia de programas asistenciales han impedido el éxito de las dichas estrategias.

El programa Modelo de Graduación de la Extrema Pobreza (MGEP) combina de manera holística elementos habilitadores y asistenciales con el objetivo de “graduar” a los participantes de la pobreza extrema. Incorpora cinco elementos claves: (1) un proceso de focalización participativa para identificar a los más pobres; (2) asistencia directa en la forma de un estipendio de consumo; (3) la transferencia de un activo productivo para establecer una fuente de ingresos más estable; (4) capacitación personalizada en temas relacionadas a la producción, la salud y la promoción social; y (5) un servicio de ahorros. Graduación indica que el hogar cuenta con ingresos estabilizados, seguridad alimentaria y acceso a servicios de crédito formales.

Una serie de evaluaciones no-experimentales en Bangladesh han encontrado impactos muy positivos. Debido al éxito del MGEP en Bangladesh, el Grupo Consultivo para Asistir a la Pobreza (CGAP) ha buscado pilotear el modelo en otros contextos. El objetivo es entender si el mismo enfoque pudiera funcionar en contextos drásticamente diferentes al de Bangladesh. Actualmente existen pruebas piloto en la India, Pakistán, Ghana, Etiopía, Haití, Honduras, y en Cusco, Perú.

El contexto cusqueño es bastante diferente a los otros lugares donde se está probando este modelo, lo cual implica que hay nuevas lecciones que se aprenderán de este piloto. En primer lugar, las zonas de intervención en el departamento de Cusco se encuentran a una altitud que presentará nuevos desafíos geofísicos, los cuales podrían limitar las opciones viables de medios de vida. En segundo lugar, será el único piloto en el que la población estudiada será predominantemente indígena, lo cual creará nuevos retos y oportunidades culturales. En tercer lugar, la densidad de la población en las zonas escogidas es una pequeña fracción de la densidad en Bangladesh, lo cual implicará grandes desafíos de logística y de estrategia en cuanto a la promoción social.

En Cusco, Perú las ONGs Plan Perú y la Asociación Arariwa están implementando la prueba piloto. El proyecto se desarrolla en 86 comunidades en las provincias de Canas y Acomayo. La intervención se ha diseñado de tal manera que sea posible evaluar rigurosamente el impacto del proyecto con la ayuda de Innovaciones para Acción contra la Pobreza (IPA). La implementación del programa comenzó en febrero del 2010 y se acabará en junio del 2013. Los resultados de la evaluación se presentarán para fines del año 2103; luego se realizará un estudio de seguimiento en el año 2014 para evaluar si los avances se sostienen en el mediano plazo.

Este informe documenta el contexto y diseño del programa, no se trata de una evaluación. Algunos de los elementos ya se implementaron y otros no; se describe el proceso de los que ya fueron implementados y se describe el plan de los que faltan implementar todavía.

Índice

Resumen ejecutivo	1
Índice	2
1 Definición del problema	3
1.1 Pobreza y pobreza extrema en Perú	3
1.2 Pobreza y pobreza extrema en Cusco	5
1.3 Programas actuales de reducción de pobreza en Perú y Cusco	6
1.4 El Modelo de Graduación de BRAC, un modelo viable de reducción de pobreza.....	9
2 Presentación de las organizaciones involucradas	11
2.1 Plan Perú.....	11
2.2 Asociación Arariwa	12
2.3 Innovaciones para Acción contra la Pobreza.....	12
2.4 Fundación Ford, CGAP y Plan Canadá	13
3 El ámbito de intervención	14
3.1 Provincias de intervención	14
3.2 Las actividades pre-existentes de Plan y Arariwa en el ámbito de intervención	16
4 Descripción del Modelo de Graduación de Extrema Pobreza (MGEP).....	19
4.1 Proceso de focalización	19
4.1 Estipendio de consumo	22
4.3 Transferencia de activos productivos.....	23
4.4 Capacitación de hogares participantes	26
4.5 Servicio de ahorro	27
4.6 Indicadores y metas de graduación.....	30
4.7 Monitoreo.....	30
4.8 Organización del programa MGEP	30
4.9 Cronograma de implementación.....	31
5 Evaluación de impacto.....	32
5.1 Trasfondo de los estudios con diseño experimental.....	32
5.2 Diseño experimental para el programa MGEP	32
5.3 Metodología de recaudación de información	34
5.4 Estudio complementario cualitativo	34
6 Conclusión	35
Bibliografía.....	36

1 Definición del problema

1.1 Pobreza y pobreza extrema en Perú

Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI) muestra que en el año 2009, el 35% de la población peruana todavía vivía en pobreza, lo que significa que sus gastos familiares eran inferiores al costo de la canasta básica de consumo compuesto por alimentos y no alimentos, equivalentes a S/. 257 mensuales per cápita. Además, el 12% de la población vivía en pobreza extrema, lo que significa que estas familias tenían un gasto inferior al costo de la canasta básica de alimentos, equivalentes a S/. 144 mensuales per cápita, (INEI, 2010).

La pobreza en Perú se concentra en las áreas rurales y especialmente en la sierra, como muestran los Cuadros 1 y 2. En 2009, el 66% de la población de la sierra rural vivía en pobreza y el 33% vivía en pobreza extrema. A través de su historia Perú ha sido caracterizado principalmente por desigualdades entre regiones y grupos étnicos, y no tanto así como por las desigualdades entre individuos (Thorp & Paredes, 2010). Estas desigualdades nacieron durante la época colonial y se aumentaron en el curso de los siglos XIX y XX, cuando el enfoque de la economía peruana se trasladó de la sierra a la costa.

Los Cuadros 1 y 2 muestran que la incidencia de pobreza y de pobreza extrema bajó de manera significativa entre los años 2004 y 2009, impulsado por el fuerte crecimiento de la economía peruana. Sin embargo, ese crecimiento se ha concentrado en los centros urbanos de la costa: el cambio ha sido más lento en las zonas rurales donde existe mayor incidencia de pobreza. En términos relativos, la incidencia de pobreza sólo bajó 14% en zonas rurales y 43% en zonas urbanas entre los años 2004 y 2009; la incidencia de pobreza extrema bajó 24% en zonas rurales y 57% en zonas urbanas dentro el mismo periodo. Esta tendencia indica que el crecimiento económico no es suficiente para reducir la pobreza, destacando la importancia de desarrollar una estrategia nacional para combatirla.

Cuadro 1 Incidencia de pobreza en Perú, 2004-2009

Zona geográfica	Incidencia de pobreza (%)						Cambio en puntos porcentuales 2004-2009	Cambio relativo 2004-2009 (%)
	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Total Perú	49	49	45	39	36	35	-14	-28
Urbana	37	37	31	26	24	21	-16	-43
Rural	70	71	69	65	60	60	-10	-14
Lima Metropolitana	31	33	24	19	18	14	-17	-54
Costa total	35	34	29	23	21	19	-16	-46
Costa urbana	37	32	30	25	23	21	-16	-42
Costa rural	51	50	49	38	35	41	-11	-21
Sierra	65	66	63	60	56	53	-11	-17
Sierra urbana	45	44	40	36	34	31	-14	-30
Sierra rural	76	77	77	73	69	66	-10	-13
Selva	58	60	57	48	41	46	-12	-20
Selva urbana	50	54	50	40	31	33	-18	-36
Selva rural	64	66	62	55	49	57	-6	-10

Fuente: INEI, 2010

Cuadro 2 Incidencia de pobreza extrema en Perú, 2004-2009

Zona geográfica	Incidencia de pobreza extrema (%)						Cambio en puntos porcentuales 2004-2009	Cambio relativo 2004-2009 (%)
	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
Total Perú	17	17	16	14	13	12	-5	-29
Urbana	7	6	5	4	3	3	-4	-57
Rural	37	38	37	33	30	28	-9	-24
Lima Metropolitana	1	2	1	1	1	0	-1	-85
Costa total	4	4	3	2	2	2	-2	-50
Costa urbana	6	4	3	2	2	2	-4	-67
Costa rural	14	13	14	11	8	9	-5	-36
Sierra	33	34	33	29	27	24	-9	-27
Sierra urbana	14	12	10	9	9	7	-7	-50
Sierra rural	44	47	47	41	37	33	-11	-25
Selva	25	26	22	18	15	17	-8	-32
Selva urbana	19	23	18	11	7	9	-10	-53
Selva rural	30	28	25	23	21	24	-6	-20

Fuente: INEI, 2010

1.2 Pobreza y pobreza extrema en Cusco

Según el censo del año 2007, el departamento de Cusco tiene 1.2 millones de habitantes, de los cuales el 45% viven en zonas rurales (INEI, 2009). El Cuadro 3 muestra que en el año 2009 el 51% de la población (612 mil habitantes) se encontraban en situación de pobreza. Además, las cifras muestran la ausencia de crecimiento económico en el departamento: el gasto promedio per cápita bajó en términos reales entre los años 2004 y 2009, y la incidencia de pobreza no se redujo en el mismo periodo.

Cuadro 3 Gasto promedio e incidencia de pobreza en el departamento de Cusco, 2004-2009

Variable	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto per cápita mensual (S/.)	239	233	253	230	226	254
Costo mensual de canasta básica per cápita (S/.)	186	192	202	203	230	239
Incidencia de pobreza	53	56	50	57	58	51

Fuente: INEI, 2010

El Cuadro 4 muestra que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del departamento de Cusco en el año 2009 es 0.580, lo cual pone a Cusco el 17° lugar de los 24 departamentos. Es decir, las capacidades de las personas son limitadas por la mala educación, bajos niveles alimentarios, altas tasas de morbilidad infantil, falta de oportunidades de trabajo, bajos sueldos y salarios y falta de infraestructura caminera entre otros indicadores. La esperanza de vida promedio en Cusco es de 71 años, por debajo de los 76 años a nivel nacional. Además, existe alta desigualdad dentro el departamento de Cusco, considerando que los mayores niveles de riqueza se encuentran en la provincia de Cusco. El IDH de la provincia del Cusco es 0.651, mientras que el promedio regional es 0.580 y el resto de las provincias están por debajo de dicho promedio.

Cuadro 4 Índice de Desarrollo Humano 2009, según departamento (en orden del IDH)

Departamento	Población (habitantes)	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (años)	Alfabetismo (%)	Escolaridad (%)	Logro Educativo (%)	Ingreso familiar per cápita por mes (S/.)
Lima	8,445,211	0.679	76	98	89	95	535
Moquegua	161,533	0.653	75	95	91	94	418
Ica	711,932	0.653	76	97	90	95	372
Tumbes	200,306	0.649	75	97	85	93	413
Arequipa	1,152,303	0.648	74	96	91	94	435
Tacna	288,781	0.647	74	96	90	94	410
Madre de Dios	109,555	0.630	72	97	83	92	430
La Libertad	1,617,050	0.621	74	92	82	89	381
Lambayeque	1,112,868	0.618	74	93	85	91	318
Ucayali	432,159	0.602	71	95	80	90	313
Junín	1,225,474	0.600	72	92	86	90	278
Ancash	1,063,459	0.600	72	88	86	87	321
Piura	1,676,315	0.598	72	91	82	88	314
San Martín	728,808	0.590	72	92	78	87	255
Loreto	891,732	0.589	70	95	79	89	279
Pasco	280,449	0.589	72	92	85	89	222
Cusco	1,171,403	0.580	71	86	88	87	263
Amazonas	375,993	0.574	72	88	79	85	205
Huánuco	762,223	0.566	72	83	82	83	232
Cajamarca	1,387,809	0.563	72	83	80	82	216
Ayacucho	628,947	0.562	71	82	87	84	207
Puno	1,268,441	0.561	69	88	86	87	209
Apurímac	404,190	0.561	72	78	90	82	203
Huancavélica	454,797	0.539	70	80	87	82	132

Fuente: PNUD, 2009

1.3 Programas actuales de reducción de pobreza en Perú y Cusco

El gobierno peruano implementó los primeros programas focalizados en la gente pobre al inicio de los años 90, el número de programas ha crecido dramáticamente desde esa fecha. Sin embargo, la aún alta incidencia de pobreza demuestra que estos programas no han logrado sus objetivos. En su informe sobre el tema la Contraloría General de la República (2008) identifica tres debilidades de las políticas sociales en Perú: (1) la insuficiencia del gasto social, que el año 2006 representó el 5.5% del PBI, mientras el promedio latinoamericano fue de 8.2%; (2) la deficiencia en la focalización de programas sociales, que resulta en altos niveles de sub-cobertura y filtración; y (3) la predominancia de programas

asistenciales, con menor inversión en programas habilitadores que invierten en las capacidades de la población.

A continuación se dará una breve reseña de las experiencias más resaltantes de los últimos años: los programas habilitadores PRONAMACHCS y FONCODES, y los programas asistenciales Vaso de Leche y JUNTOS. La caracterización es cruda: los programas habilitadores generalmente incluyen elementos de protección social y los programas asistenciales también incorporan elementos de inversión en capacidades (Contraloría General de la República, 2008). Sin embargo, actualmente no existe un programa que combine de manera concreta y holística los dos enfoques.

1.3.1 PRONAMACHCS

PRONAMACHCS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos) es una organización del gobierno que comenzó sus actividades en 1981, luchando contra la desertificación y la pobreza rural (PRONAMACHCS, 2007). Se ha enfocado en la zona altoandina, buscando la participación de organizaciones campesinas para lograr mayores impactos en la conservación de suelos, reforestación, infraestructura rural, apoyo a la producción y transformación agraria. A pesar de su larga trayectoria, el impacto de PRONAMACHCS ha sido limitado por problemas de focalización, costos administrativos muy elevados y la ausencia de coordinación dentro el programa y con otros (Vásquez Huaman, 2006). En el departamento de Cusco, la evidencia anecdótica indica que la ausencia de proyectos complementarios referidos a caminos y vías de comunicación, asistencia técnica, crédito e información para la comercialización ha impedido mejores resultados.

1.3.2 FONCODES

FONCODES (Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social) es un programa nacional del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. En primer lugar, FONCODES busca financiar proyectos de inversión social y económica tales como obras de riego, conservación de suelos, reforestación, apoyo a la comercialización y servicios post cosecha. En segundo lugar, busca financiar proyectos de inversión en capacidades productivas, fortaleciendo capacidades de gestión planificada y participativa en los gobiernos regionales y locales, organizaciones sociales, núcleos ejecutores y ciudadanía organizada (Contraloría General de la República, 2008). En los años 90 el programa fue perjudicado por un manejo partidista, resultando menor focalización en las zonas más pobres (Francke & Mendoza, 2006). En la última década se han reducido los problemas de filtración, pero todavía existen altos niveles de subcobertura (Vásquez Huaman, 2006).

1.3.3 Vaso de Leche

El Programa Vaso de Leche es uno de los programas asistenciales más importantes del país, inició el año 1985 y tiene el propósito de proveer apoyo en alimentación a través de una ración diaria de alimentos al segmento materno-infantil de la población, con el propósito de ayudar a superar la inseguridad alimentaria. Dado el vínculo entre alimentación y salud, el programa tiene un rol

sumamente importante. Sin embargo, representa una estrategia de alivio a las condiciones de pobreza extrema, y no así una estrategia de combate. Además, como en los otros programas descritos, existen problemas de filtración y sub-cobertura: un estudio realizado en el año 2006 reveló que más de 1 millón de los beneficiarios no eran del segmento vulnerable de la población, aunque el problema es mayor en los departamentos de la costa con bajos niveles de desnutrición (Vásquez Huaman, 2006).

1.3.4 Programa JUNTOS

El Programa JUNTOS (Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres) es una estrategia nacional que nació el año 2005, modelada en la experiencia exitosa del programa OPORTUNIDADES en México (Francke & Mendoza, 2006).¹ Busca usar transferencias monetarias condicionadas (TMCs) para desarrollar el capital humano y quebrar la transferencia inter-generacional de la pobreza. Para fines del 2009 JUNTOS había logrado una cobertura de 409 mil hogares, en un total de 638 distritos (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010). El programa se diferencia los anteriores programas asistenciales en tres aspectos importantes.

Primero, JUNTOS incorpora un elemento de corresponsabilidad. En su diseño original, el programa consistía en una transferencia mensual de S/. 100 por un periodo de 4 años; en el año 2010 se redujo la frecuencia de pago para ahorrar en costos operativos y actualmente se entrega S/. 200 a cada dos meses. El estipendio se entrega a madres de familia, a través de transferencia a una cuenta del Banco de la Nación. Para recibir la transferencia, las familias deben cumplir con las siguientes condiciones: (1) 85% de asistencia a la escuela de los menores de 6 a 14 años; (2) vacunación completa, desparasitación, consumo de suplementos vitamínicos otorgados por el programa para niños menores o iguales a 5 años de edad, controles pre y post natales, asistencia a charlas educacionales y utilización de pastillas de cloro; (3) control de crecimiento y desarrollo para niños menores o iguales a 5 años de edad y participación en el Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo; (4) documentación de niños y adultos indocumentados (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

En segundo lugar, se han implementado estructuras de gobernabilidad para evitar el problema de politización que ha afectado otros programas sociales: la representación de la sociedad civil en la estructura directiva significa que el Estado no tiene poder absoluto; un comité interno de vigilancia y transparencia se responsabiliza de supervisar el programa; y existen controles estrictos sobre el destino de recursos, incluyendo un límite de gastos administrativos del 10% del presupuesto (Francke & Mendoza, 2006). En un estudio cualitativo realizado en seis distritos, UNFPA, IEP y UNICEF (2008) analizaron la percepción de los pobladores, determinando bajos niveles de filtración y problemas de sub-cobertura que habría generado descontento.

La focalización del programa es el tercer elemento que se diferencia al programa JUNTOS. El proceso de focalización tiene tres etapas: geográfica, selección de beneficiarios y validación comunal. En la primera etapa, se identificaron los distritos más pobres: (1) incidencia y severidad de pobreza; (2) tasa de desnutrición crónica; (3) indicadores de necesidades insatisfechas; e (4) incidencia de violencia política en los años 80 y 90. A través de este proceso se identificaron 1,181 distritos priorizados. Para

¹ Se evaluó el impacto de Oportunidades utilizando un diseño experimental rigurosa. Ver por ejemplo Arroyo Ortiz (2008).

identificar los hogares elegibles dentro los distritos priorizados, se aplica un *proxy means test*: es decir una ficha de encuesta que recoge información demográfica y socioeconómica; luego se utiliza un algoritmo para estimar el nivel de ingresos del hogar. En la etapa final, se reúnen las autoridades comunales con la finalidad de verificar los resultados de la selección de hogares e inscribirse a los beneficiarios (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010).

Aunque el diseño original del programa JUNTOS no permitió una evaluación rigurosa de impacto, el Banco Mundial ha realizado evaluaciones cuantitativas usando métodos no-experimentales. Perova y Vakis (2009) concluyen que el programa impactó moderadamente en los gastos e ingresos de los beneficiarios, incrementó la demanda de servicios de salud infantil y maternal, mejoró la nutrición y la asistencia escolar. En un estudio subsecuente, Perova y Vakis (2011) encuentran que los impactos son mayores para beneficiarios que llevan más tiempo en el programa; sin embargo, el tamaño de los impactos aún es moderado. Estudios cualitativos destacan la importancia de mejorar la calidad del monitoreo, para asegurar que los beneficios cumplan con sus corresponsabilidades; pero los promotores son pocos y faltan los recursos necesarios (PNUD, 2006). El desafío mayor es cómo lograr la graduación de los beneficiarios: a pesar de la intencionalidad de promover estrategias de generación de ingresos para reducir la pobreza de manera sostenible, hacen falta mecanismos concretos que mejoren la infraestructura productiva, faciliten acceso a crédito y faciliten el acceso a asistencia técnica en temas productivos. No existe un programa que abarque de manera holística los temas de capital de producción, asistencia técnica y acceso a servicios financieros, sin olvidar el enfoque en la mujer.

La experiencia nacional y regional con programas de reducción de pobreza ha sido prometedora en años recientes. Existió un cambio positivo de los programas asistencialistas del pasado a programas integrales que buscan eliminar sosteniblemente la pobreza extrema. Este cambio, que se ha resistido al problema normal de politización, implica que existe un ambiente adecuado para probar innovaciones que pudieran guiar la política nacional para mejorar los programas existentes de reducción de pobreza. La evidencia inicial acerca de los programas existentes sugiere que sería beneficioso probar un modelo que pudiera tomar como base el trabajo de dichos programas e incorporar los mecanismos que promuevan concretamente estrategias de generación de ingresos para mujeres que viven en la pobreza extrema.

1.4 El Modelo de Graduación de BRAC, un modelo viable de reducción de pobreza

El contexto de Bangladesh en el sur de Asia de los años 80 es muy distinto al contexto actual de Perú. Sin embargo existía una brecha en la política social similar al dilema de hoy en Perú: los programas asistenciales del gobierno solo consistía en la entrega de comida y no incluían una estrategia de graduación de la pobreza; por el otro lado los celebrados programas de microfinanzas y otras iniciativas productivas no llegaban a los más pobres.² En este contexto, el Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), una ONG que se enfoca en las microfinanzas, desarrolló un programa que busca seguridad alimentaria a corto y largo plazo, nominado “Challenging the Frontiers of Poverty Reduction/Targeting the Ultra Poor (CFPR/TUP)”. Este modelo de graduación incorpora cinco elementos:

² Para un resumen de las limitaciones del alcance y beneficios de las microfinanzas, ver Morduch (1999).

(1) un proceso de focalización participativa para identificar los más pobres; (2) asistencia directa en la forma de un estipendio de consumo; (3) la transferencia de un activo productivo para establecer una fuente de ingresos más estable; (4) capacitación personalizada en temas relacionadas a la producción, la salud y la promoción social; y (5) un servicio de ahorros (Syed & Montesquiou, 2011). El objetivo es “graduar” los participantes de la pobreza extrema dentro un plazo de 24 meses; graduación indica que el hogar cuenta con ingresos estabilizados, seguridad alimentaria y acceso a servicios de crédito formales.

Una serie de evaluaciones no-experimentales en Bangladesh han encontrado impactos muy positivos en el consumo y acumulación de activos de los hogares participantes (Das & Misha, 2010). Debido al éxito del Modelo de Graduación de la Pobreza Extrema en Bangladesh, el Grupo Consultivo para Asistir a la Pobreza (CGAP) ha buscado pilotear el modelo en otros contextos. El objetivo es entender si el mismo enfoque pudiera funcionar en contextos drásticamente diferentes al de Bangladesh. Actualmente existen pruebas piloto en la India, Pakistán, Ghana, Etiopía, Haití, Honduras, y Perú.

El contexto cusqueño es bastante diferente a los otros lugares donde se está probando este modelo, lo cual implica que hay nuevas lecciones que se aprenderán de este piloto. En primer lugar, las zonas de intervención en el departamento de Cusco se encuentran a una altitud que presentará nuevos desafíos geofísicos, los cuales podrían limitar las opciones viables de medios de vida. En segundo lugar, será el único piloto en el que la población estudiada será predominantemente indígena, lo cual creará nuevos retos y oportunidades culturales. En tercer lugar, la densidad de la población en las zonas escogidas es una pequeña fracción de la densidad en Bangladesh, lo cual implicará grandes desafíos de logística y de estrategia en cuanto a la promoción social.

Además de las oportunidades de aprendizaje ya mencionadas, Cusco es un buen sitio para desarrollar una nueva prueba piloto porque el modelo de graduación encaja perfectamente con las estrategias de reducción de pobreza que se vienen desarrollando a nivel nacional y regional. El modelo de graduación busca complementar al programa JUNTOS, tal como complementó el programa de BRAC la intervención del gobierno en Bangladesh se argumenta que este modelo podría lograr un proceso de graduación mucho más rápido, y quizás más económico que el que actualmente plantea el programa JUNTOS.

2 Presentación de las organizaciones involucradas

2.1 Plan Perú

Plan trabaja en el Perú desde 1994, defendiendo los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes, trabajando directamente con diferentes actores de una comunidad para identificar los problemas prioritarios que afectan a la niñez y buscar un cambio sostenible. El equipo de profesionales de Plan Internacional - Perú motiva a los niños para que hagan un análisis de su propia situación y así tomen conciencia de los derechos fundamentales que los amparan. Asimismo, el equipo apoya a los miembros de una comunidad para que desarrollen las destrezas y acceso a los recursos que necesitan para implementar proyectos que conduzcan a un cambio positivo en la vida de los niños.

Plan realiza campañas a favor de que los niños conozcan y hagan respetar sus derechos. Promueve que la voz de los niños sea reconocida y que los niños participen en las decisiones que afectan su propio desarrollo. De igual modo, la organización busca influir en las decisiones políticas que conduzcan a lograr mejores recursos para los niños y sus comunidades.

Plan trabaja en cuatro departamentos del Perú: Piura, Cusco, Lima y Cajamarca. De acuerdo con su plan estratégico II, Plan cuenta con cinco programas de intervención como son:

1. **“Niños y niñas iniciando una vida saludable”** que busca mejorar el desarrollo integral de las niñas y niños desde la gestación hasta los 5 años y el cuidado de las gestantes con prácticas saludables, educación temprana, buena nutrición y buen trato en el hogar y comunidad.
2. **“Niños y niñas aprendiendo para la vida”** busca mejorar el desarrollo integral de las niñas y niños, desde los 6 hasta los 12 años, en participación, el conocimiento y práctica de hábitos saludables, logro de competencias básicas y buen trato.
3. **“Adolescentes, varones y mujeres, construyendo ciudadanía”** busca mejorar el desarrollo integral de los adolescentes, varones y mujeres de 13 a 17 años en participación ciudadana, acceso a la educación y prácticas en salud sexual y reproductiva.
4. **“Promoviendo los medios económicos para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”** tiene el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes, mejorando su seguridad económica familiar y alimentaria.
5. **“Creando las condiciones para el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes”**, para crear las condiciones para que el Estado, la sociedad civil y las familias cumplan con los derechos de la niñez y adolescencia, y los niños, niñas y adolescentes sean los protagonistas en la exigibilidad de sus propios derechos.

Plan Perú tiene un interés particular en ser socio implementador del modelo de Promoción del desarrollo de la población en situación de extrema pobreza para su graduación al acceso a servicios financieros en Cusco porque este modelo, o estrategia, podría ser una manera muy efectiva de avanzar varios de los objetivos del Plan Estratégico II. El modelo de graduación podría garantizar de manera sostenible la seguridad económica, familiar y alimentaria de los niños y las niñas en los hogares que participan.

2.2 Asociación Arariwa

La Asociación Arariwa es una ONG cuyo centro de actuación es el departamento de Cusco, con 25 años de trayectoria promoviendo el desarrollo rural y regional. Arariwa interviene con tres diferentes áreas de especialidad que juntas buscan el fortalecimiento de la institucionalidad regional: Arariwa Promoción, Microfinanzas Arariwa y CENFOPAR.

Arariwa Promoción se enfoca en producción agropecuaria, seguridad alimentaria y el fortalecimiento de las instituciones locales. Microfinanzas Arariwa desarrolla la metodología de Bancos Comunales para brindar servicios de microfinanzas con educación y también otorga créditos individuales (Estadísticas relevantes en el *Anexo 8.1*). El CENFOPAR (Centro de Formación y Producción ARARIWA) tiene una Casa Taller enfocada en capacitación y asesoría microempresarial para la generación de ingresos de la familia.

La estructura mencionada posibilita una intervención integral e integrada en varias zonas de Cusco. Arariwa Promoción interviene independientemente en las provincias de Calca, Urubamba, Canas y Acomayo (en la zona de 4 Lagunas). También interviene en asocio con Plan Internacional en las zonas de Lares (Calca) y Qolquepata (Paucartambo). El CENFOPAR interviene principalmente en el ámbito del Valle Sagrado de los Incas. Por su parte, Microfinanzas ARARIWA cubre las 13 provincias del Cusco, además de 4 provincias de Puno y 2 provincias de Apurímac, también trabaja asociado con Plan Internacional.

Arariwa Promoción y Microfinanzas Arariwa tienen un interés en participar como socios implementadores del modelo de graduación en Cusco por diferentes razones. Arariwa Promoción considera que el modelo de graduación sería un proyecto excelente para promover la seguridad alimentaria en sus zonas. Microfinanzas Arariwa quisiera aprovechar la oportunidad para desarrollar nuevos clientes, que se graduarán del programa.

2.3 Innovaciones para Acción contra la Pobreza

Innovaciones para Acción Contra la Pobreza (IPA) es una ONG con sede en los Estados Unidos y asociada a académicos de alto prestigio internacional que se especializa en la evaluación de impacto con diseño experimental de intervenciones que buscan reducir la pobreza en países en vías de desarrollo, y en particular, aquellas asociadas al sector de microfinanzas.

IPA tiene experiencia en el diseño y evaluación de soluciones innovadoras a problemas que enfrentan los pobres en diversos países en vías de desarrollo y en el manejo y análisis de innovaciones asociadas a servicios financieros y de desarrollo empresarial en espacios urbanos y rurales. Estos estudios han investigado la efectividad de distintos métodos de mercadeo, incentivos para ahorrar o hacer pagos a tiempo, el impacto de combinar crédito con algún tipo de capacitación adicional, y la sustentabilidad institucional de reducir tasas de interés o eliminar requisitos para obtener préstamos que representan barreras al acceso al crédito para ciertos segmentos de la población.

Actualmente IPA está evaluando diversos proyectos en Perú. El más relevante es un proyecto que busca evaluar el impacto de microcrédito rural y determinar la elasticidad de la demanda de crédito en

cuanto a tasas de interés en las provincias de Chumbivilcas y Paruro, en el departamento de Cusco con los socios de los bancos comunales de Arariwa. Este proyecto, que tiene una trayectoria de dos años, le ha permitido a IPA entender las idiosincrasias de usar métodos rigurosos de investigación en el contexto altoandino.

La evaluación de este proyecto es de interés particular para IPA porque presenta una oportunidad para aprender acerca de segmentos de la población que se encuentran en el borde de programas de microfinanzas. Además, el estudio presenta una oportunidad para aprender acerca de los efectos directos e indirectos de la intervención. IPA ya está evaluando las pruebas piloto en Pakistán, Honduras, Yemen, Etiopía y Ghana, por lo cual está muy familiarizado con los procesos de preparación e implementación del modelo de graduación.

2.4 Fundación Ford, CGAP y Plan Canadá

La Fundación Ford, CGAP y Plan Canadá colaboran conjuntamente para financiar este proyecto, como entidades interesadas en resolver las necesidades de las personas más pobres, estas organizaciones tienen un interés estratégico en la población mundial que no puede acceder a servicios de microfinanzas. El Modelo de Graduación de BRAC tiene el potencial de ser un programa que realmente satisfaga las necesidades de este segmento de la población. Por ende, Ford, CGAP y Plan Canadá están colaborando para hacer varias pruebas piloto con evaluaciones rigurosas para validar y adaptar el modelo en los diferentes contextos donde pudiera aplicar.

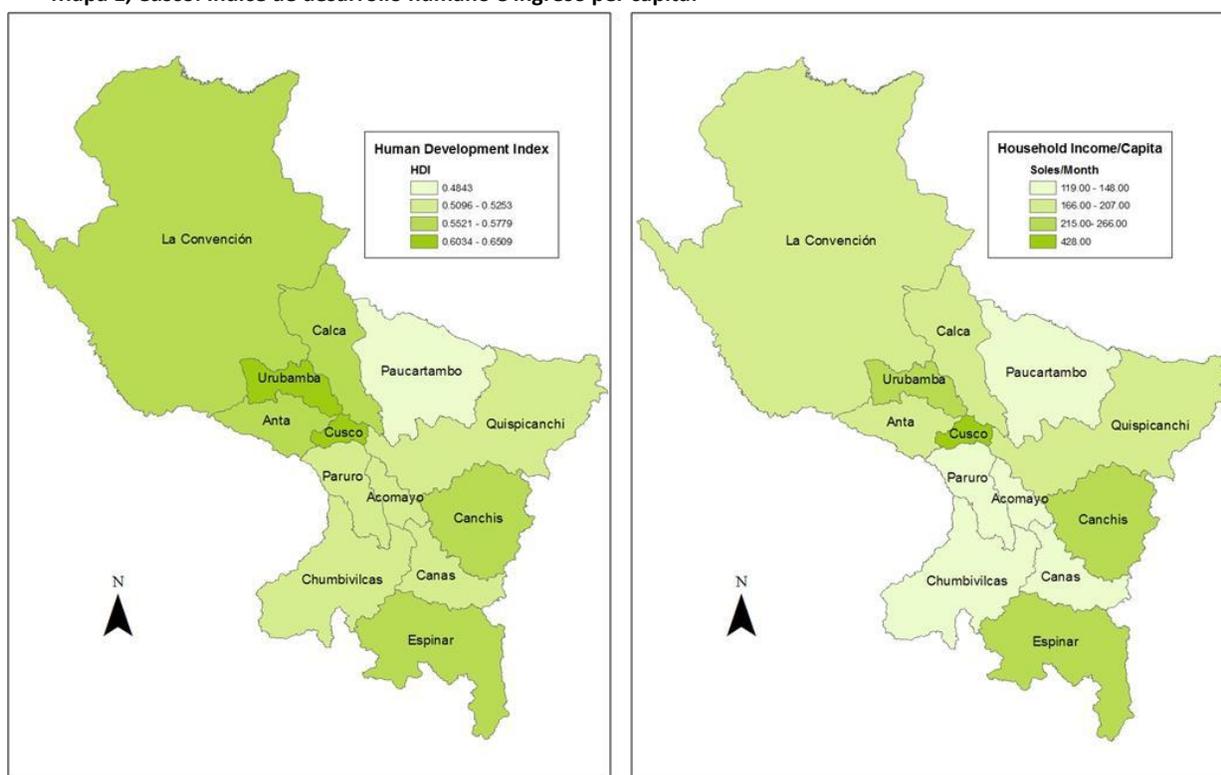
3 El ámbito de intervención

3.1 Provincias de intervención

El proyecto se desarrolla en las provincias de Canas y Acomayo debido a que (1) varios estudios demuestran que son áreas con abundante población en situación de pobreza extrema, (2) las condiciones geofísicas presentan potencialidades que todavía no se han explotado y (3) son zonas de intervención tanto de Plan como Arariwa.

Las dos provincias están en el quintil 1 de pobreza. El Mapa 1 nos muestra que las provincias de Canas y Acomayo están entre las 5 provincias más pobres en Cusco de acuerdo al IDH y los niveles de ingreso per cápita.

Mapa 1, Cusco: Índice de desarrollo humano e ingreso per cápita.

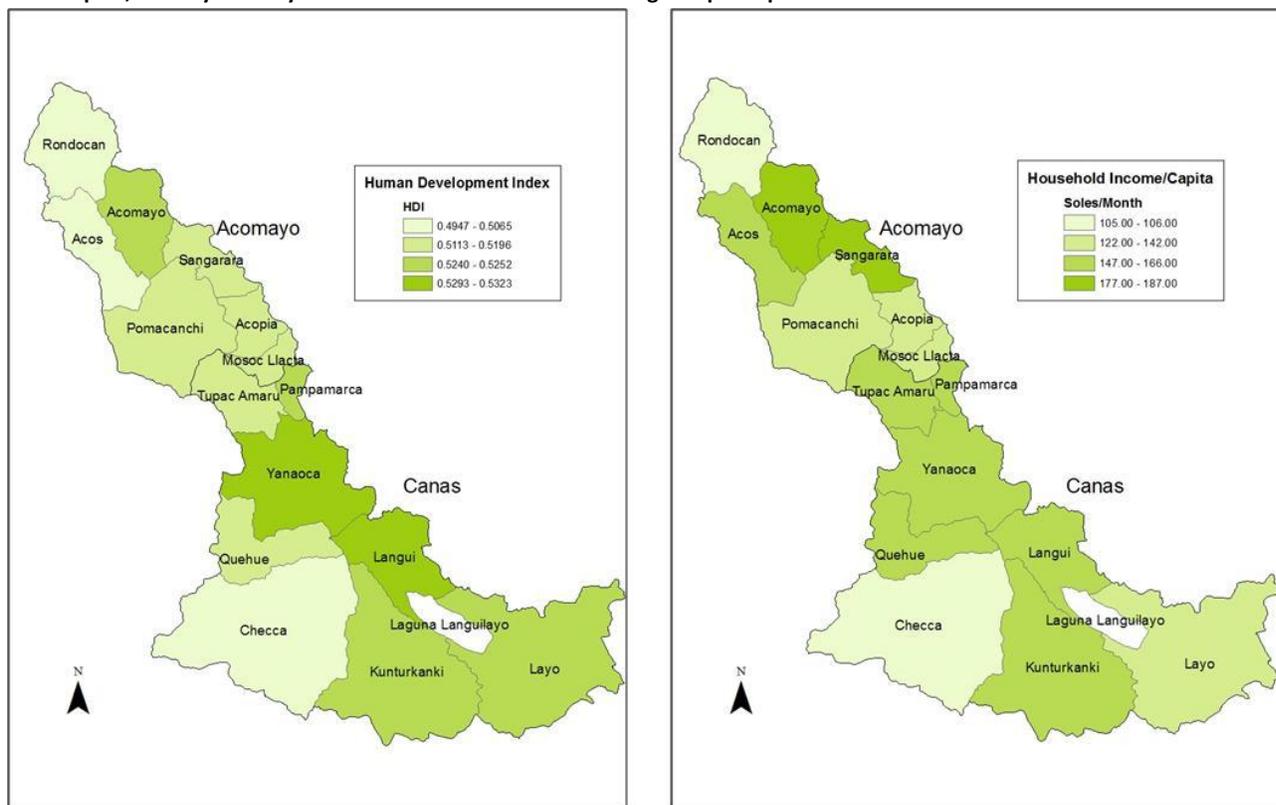


Fuente: PNUD (2009)

Dentro de las provincias de Canas y Acomayo, existen también diferencias en los niveles de desarrollo humano, como se muestra en el Mapa 2. Los distritos de Rondocan, Acos y Checca resaltan como los más pobres en términos de desarrollo humano; Rondocan y Checca en términos de ingreso per cápita. En general, los distritos más desarrollados forman parte del altiplano oriental que va desde Sangarará en el norte hasta Layo en el sur, donde el acceso a los mercados es relativamente sencillo y la industria de lácteos está bien desarrollada. Por lo tanto, no es una coincidencia que el proceso de selección (JPR), en general identificó un porcentaje menor de hogares de esas comunidades como

extremo pobres. Consecuentemente, las encuestas de hogares de los extremo pobres seleccionados no reflejan los porcentajes generales de los distritos.

Mapa 2, Canas y Acomayo: Índice de desarrollo humano e ingreso per cápita.



Fuente: PNUD (2009)

Aunque las provincias no son homogéneas, las características de Canas y Acomayo difieren en algunos aspectos: Acomayo está (en promedio) a una altura más baja, con la notable excepción de las comunidades de la planicie de Pomacanchi y Acopía. La capital provincial de Acomayo está en 3,234, m SNM mientras el capital provincial de Canas está en 3.925m SNM. Algunos cultivos requieren de una temperatura adecuada para crecer, especialmente maíz y trigo, están presentes a lo largo de Acomayo pero no lo están en Canas. Las alturas de Canas, en los distritos de Quehue y Checca, están caracterizadas por la escasez de agua y alimento para animales, por lo tanto menos hogares crían cuyes o vacas. La topografía de los valles profundos de Acomayo hace muy difícil el acceso a los distritos de Rondocan, Acos y la parte occidental de Pomacanchi, particularmente en los meses de lluvia (de diciembre a marzo).

A pesar de la incidencia alta de pobreza en Canas y Acomayo, en dicha zona existen interesantes potencialidades que contribuirían a superar la pobreza de las familias. Estudios previos de actividades productivas en las zonas demuestran que hay alternativas viables como la producción agrícola, la producción pecuaria (sustentada en el recurso tierra, agua, material genético propio y adaptado por más de 500 años), la transformación agropecuaria, la artesanía (tejidos, cerámica, curtiembre), el comercio (productos de pan llevar, acopio, etc.) y servicios entre otros. Además, Canas y Acomayo tienen una

ubicación central que permite un buen acceso a diversos mercados. En promedio, estas provincias están a 90 minutos de la pista asfaltada del corredor Cusco-Puno-Arequipa. Cabe mencionar que las capitales de las provincias de Canas, Acomayo, Espinar y Canchis y las capitales de los distritos de Canas y Acomayo tienen importantes mercados. Los mercados semanales en las localidades de Combapata, Sicuani, Tinta, Yanaoca y Ccochapata también facilitarán el acceso al mercado en las zonas escogidas.

3.2 Las actividades pre-existentes de Plan y Arariwa en el ámbito de intervención

El Cuadro 5 grafica la presencia actual de Arariwa Promoción, Microfinanzas Arariwa, Plan Internacional y el programa JUNTOS en los 15 distritos de la intervención.

Cuadro 5 Presencia de Arariwa, Plan y Programa JUNTOS en las provincias de Canas y Acomayo

Provincia	Distrito	Asociación ARARIWA		Plan Internacional	Programa JUNTOS
		Arariwa Promoción	Microfinanzas Arariwa		
Canas	Yanaoca				
	Pampamarca				
	Tupac Amaru				
	Checca				
	Quehue				
	Kunturkanqui				
	Langui				
	Layo				
Acomayo	Acomayo				
	Pomacanchi				
	Sangarará				
	Acopía				
	Mosocllacta				
	Acos				
	Rondocan				

3.2.1 Actividades de Plan

Como se aprecia en el Cuadro 5, Plan Internacional viene desarrollando sus actividades en 4 distritos de la Provincia de Acomayo, actualmente Plan tiene 3 programas en esta provincia.

El primer programa, *Niñas y niños iniciando una vida saludable*, pretende la participación comunitaria en el desarrollo infantil y la gestión del saneamiento básico, el programa busca 4 resultados concretos: (1) Servicios materno-infantil de salud, nutrición y educación temprana gestionados con la participación de las organizaciones comunitarias; (2) Niñas, niños y madres gestantes con acceden a servicios de cuidados integrales de calidad en salud, nutrición y educación temprana; (3) Familias con fortalecimiento en sus pautas de crianza e incorporan practicas adecuadas para el desarrollo integral del niño en salud, nutrición, educación temprana y cuidados para una maternidad segura; y (4) Niños y

niñas de 3 a 5 años con desarrollo de competencias básicas de aprendizaje, prácticas de auto cuidado y buen trato en su hogar y comunidad.

El segundo programa, *Niños y niñas aprendiendo para la vida*, busca la calidad educativa en instituciones de educación inicial, primaria y secundaria. Este programa busca 2 resultados concretos: (1) Niños y niñas que logren las competencias básicas comunicativas, del pensamiento lógico matemático y practican valores; (2) Niños y Niñas con mejores habilidades sociales y participación en la toma de decisiones en el hogar, institución educativa y comunidad.

El tercer programa, *Creando las condiciones para el cumplimiento de los derechos del los niños, niñas y adolescentes*, pretende el fortalecimiento de capacidades para la gestión del desarrollo local. El programa busca 2 resultados concretos: (1) Organizaciones e instituciones del nivel comunal y local con mejores niveles de gestión a favor de los derechos de la niñez y adolescencia (2) Redes locales, regionales y nacionales con incidencia en políticas públicas por los derechos de la niñez y adolescencia.

3.2.2 Actividades de la Asociación Arariwa

Como se aprecia en el Cuadro 5, la Asociación Arariwa viene desarrollando sus actividades vía Arariwa Promoción en 8 distritos y vía Microfinanzas Arariwa en 14 distritos.

Arariwa Promoción está implementando los siguientes programas:

1. Sistema de Producción Agropecuaria: Este sistema está relacionado a promover el fortalecimiento del sistema de producción agropecuaria de manera integral y sostenible, a través del uso de tecnologías agroecológicas adecuadas, protegiendo el medio ambiente y respetando la integridad cultural, la biodiversidad y el uso de recursos locales. Se busca armonizar la producción orientada a garantizar la seguridad alimentaria con la producción orientada a incrementar los excedentes de producción con acceso a mercados para generar un mayor ingreso a las familias.
2. Fortalecimiento de la institucionalidad Local (FIL): Enmarcado en las dinámicas locales y en las nuevas propuestas organizativas, Arariwa desarrolla sus acciones buscando contribuir a la modificación de las relaciones desiguales entre la sociedad y el Estado, promoviendo y consolidando las organizaciones de la población y los espacios de participación y concertación institucional para el desarrollo local. Se trabaja con programas sociales y de liderazgo junto a organizaciones de mujeres, jóvenes, productores y micro cuencas, también con gobiernos locales, distritales y provinciales.
3. Fortalecimiento de la Institucionalidad Regional (FIR): Arariwa trabaja fortaleciendo las capacidades de la gestión pública, en el empoderamiento de la sociedad civil, con los reportes de vigilancia a la gestión pública del gobierno regional. Se promueve la integración regional en el marco del grupo impulsor y la generación de espacios de encuentro macroregional y nacional en alianza con otras instituciones.
4. Seguridad Alimentaria y Nutrición: Arariwa mejora la capacidad de producir, disponer y acceder oportunamente a alimentos de calidad a fin de ser utilizados de acuerdo a nuestra cultura alimentaria para satisfacer las necesidades de la demanda actual y futura, con el uso adecuado

de los recursos locales y participando en las decisiones de política de estado. Este trabajo se viene realizando con familias en situación de inseguridad alimentaria de las comunidades de pobreza.

5. Mercado y Comercialización: Arariwa promueve pequeñas iniciativas económicas e incentiva el surgimiento de jóvenes emprendedores y de organizaciones de productores agropecuarios que buscan abrirse un espacio en el mercado, desde una situación de desventaja y exclusión en varios niveles, desarrollando temas como los de la comercialización, la transformación y la información como factores estratégicos para el posicionamiento en el mercado.
6. Capacitación: La capacitación es un lineamiento metodológico que cruza transversalmente el desarrollo de todas las actividades de nuestra intervención; ésta se da con los diversos grupos objetivo con los que interactuamos. Por ello se trabaja en el desarrollo de capacidades y competencias de liderazgos productivos, económicos y sociales. Para evitar el riesgo de reducir el impacto educativo sólo a núcleos dirigentes y ampliar la cobertura de las acciones de capacitación, se desarrollan metodologías de capacitación orientadas hacia los diversos grupos de población.

Para viabilizar su intervención, Arariwa Promoción tiene constituido dos equipos multidisciplinarios de profesionales y técnicos de mando medio. Dichos equipos permanecen en la zona de lunes a viernes de cada semana.

Microfinanzas Arariwa oferta sus servicios con 3 asesores (1 asesor desde la oficina de Sicuani y 2 asesores con sede en cada provincia), quienes asentados en las dos provincias atienden desde las oficinas de las localidades de Yanaoca, Pomacanchi y Acomayo.

A diciembre del 2008 se ha tenido la siguiente cobertura vía los bancos comunales:

Cuadro 6 Cobertura de Microfinanzas Arariwa en el ámbito de intervención, diciembre 2008

Provincias	Número de Bancos Comunales	Número de Clientes	Cartera en Nuevos Soles
Canas	31	432	325,476
Acomayo	26	321	202,768
<i>TOTAL</i>	<i>68</i>	<i>872</i>	<i>841,364</i>

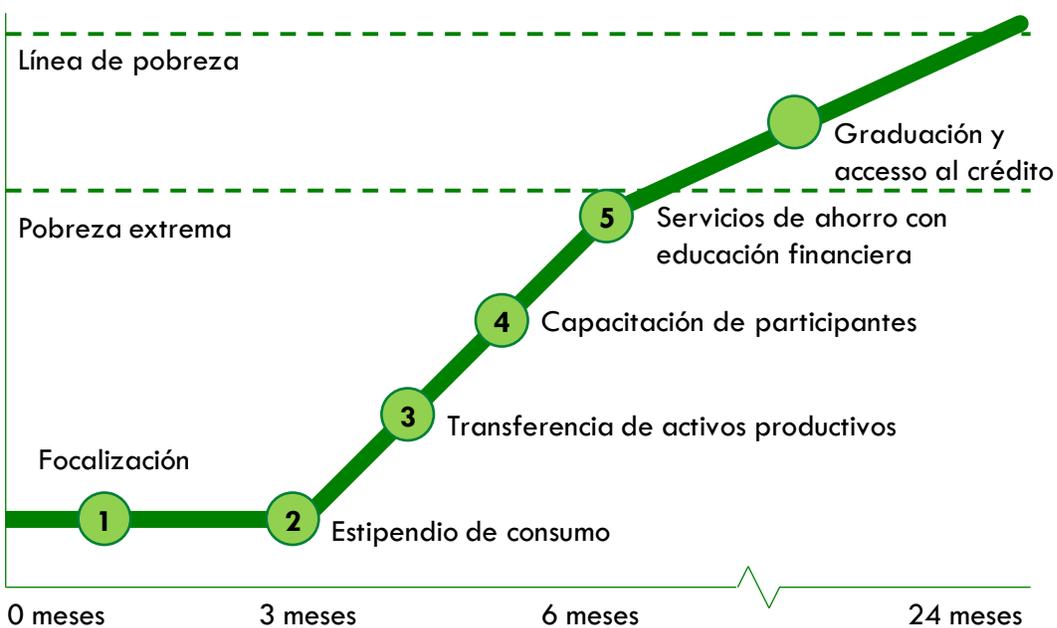
El CENFOPAR tiene presencia en la zona de Canas – Acomayo en función de la demanda que identifica Arariwa Promoción y/o Microfinanzas Arariwa.

4 Descripción del Modelo de Graduación de Extrema Pobreza (MGEP)

Replicando el modelo de BRAC en Bangladesh, el programa MGEP en Cusco incorpora cinco elementos claves: (1) un proceso de focalización participativa para identificar a los más pobres; (2) asistencia directa en la forma de un estipendio de consumo; (3) la transferencia de un activo productivo para establecer una fuente de ingresos más estable; (4) capacitación personalizada en temas relacionadas a la producción, la salud y la promoción social; y (5) un servicio de ahorros. Plan se responsabiliza de los elementos 1-4, mientras Arariwa se responsabiliza del servicio de ahorros y oferta del crédito después de la graduación. La Figura 1 muestra la secuencia de los componentes; las siguientes secciones describen cada uno en más detalle.

Hasta la presente fecha (julio del 2011), se comenzó con los primeros cuatro de los cinco elementos. Algunos de los elementos ya se implementaron y otros no; se describe el proceso de los que ya fueron implementados y se describe el plan de los que faltan implementar todavía. Finalmente, es importante destacar que este documento es una descripción del modelo, no se trata de una evaluación. Se presenta el cronograma de evaluación en la Sección 5.

Figura 1 El modelo de graduación



Fuente: <http://graduation.cgap.org/>; elaboración propia

4.1 Proceso de focalización

Esta sección detalla los tres pasos del proceso de focalización.

4.1.1 Selección de comunidades

Para la selección de comunidades se consideran dos criterios: (1) el tamaño de la comunidad y (2) las necesidades de la comunidad. En el primer lugar, para ser elegibles las comunidades debían tener un número mínimo de 50 hogares para evitar problemas operativos durante el programa, y un número máximo de 300 hogares para facilitar el proceso de selección de hogares pobres. En el segundo lugar, entre febrero y abril del 2010 el equipo de campo aplicó una ficha al presidente comunal de las comunidades de las dos provincias, con el objetivo de identificar las comunidades con menor acceso a servicios básicos. Dado el hecho de que casi todas las comunidades en Canas y Acomayo tienen una proporción no irrelevante de pobres extremos, pocas comunidades fueron excluidas por el segundo criterio.

En la primera etapa, se invitaron 100 comunidades a participar en el programa, de las cuales 78 aceptaron. En una segunda etapa, se aumentaron 8 comunidades por motivos del tamaño de la muestra para la evaluación de impacto cuantitativa.

4.1.2 Jerarquización Participativa de Riqueza (JPR)

La selección de los hogares más pobres dentro las comunidades comienza con un proceso de Jerarquización Participativa de Riqueza (JPR) en cada comunidad.³ En Cusco, se realizó este paso entre abril y julio del 2010. La actividad tarda un día por comunidad con un equipo de tres facilitadores. El proceso inicia con una convocatoria de todos los hogares en una comunidad, con el objetivo de que representantes de por lo menos el 50% de los hogares atiendan la sesión. Como el proyecto tiene un enfoque en la mujer, el equipo puso un énfasis especial en la asistencia de las mujeres tanto como de los hombres. Se dividieron comunidades grandes en dos o más JPR según sus sectores.

Cada sesión comenzó con un mapeo participativo de la comunidad, en el cual los miembros de la comunidad dibujaron su comunidad en una cartulina grande, extendida en el piso. Luego se recaudó una lista de todos los hogares, con nombre y apellido, que vivían en la comunidad. Luego se identificará donde vive cada hogar en el mapa, para ayudar a los facilitadores ubicar las viviendas en las siguientes etapas del proyecto.

Un promotor pasó los nombres de todos los hogares en tarjetas separadas, mientras ocurría esto, un promotor guió una conversación acerca de niveles de pobreza en la comunidad. El objetivo de esta conversación es que los miembros de la comunidad identifiquen cuatro categorías de riqueza en su comunidad: “los que tienen más”, “los que tienen regular”, “los que tienen poco” y “los que tienen menos”. Los mismos participantes identifican las características asociadas con cada categoría, generalmente en términos de (1) terreno, (2) animales y (3) la vivienda. El último paso es de tomar las tarjetas una por una y clasificarlas en las categorías de riqueza determinadas por la comunidad. En cada caso, el facilitador se asegura de que los participantes hayan pensado detalladamente las razones para clasificar a las personas en una categoría y no en otra.

³ Se puede considerar la JPR como una forma de Sondeo Participativo Rural (SPR), una metodología crecientemente popular de levantar información de comunidades rurales de forma participativa. Para más información sobre los SPR en general, ver Chambers (1994). Para más información sobre las JPR específicamente en el contexto de focalización de programas sociales, ver Alatas et al. (2010) y Banerjee et al. (2007).

En cada comunidad se tomaron las dos categorías más pobres como hogares elegibles para el siguiente paso. En el caso de que el facilitador observó que la comunidad era más pobre que el promedio de la zona, también se tomó la categoría “los que tienen regular”; en el caso contrario que el facilitador observó que la comunidad era menos pobre que el promedio de la zona, sólo se consideró la categoría “los que tienen menos”.

4.1.3 Verificación con encuestas

El tercer paso es la verificación con encuestas, las cuales fueron aplicadas por el equipo de Plan en el hogar del participante potencial o en reunión comunal, entre mayo y julio del 2010. La verificación tenía dos objetivos: (1) establecer la elegibilidad de la familia según seis criterios determinados por Plan y Arariwa; y (2) determinar su nivel de pobreza según el Progress out of Poverty Index (PPI). La ficha requirió aproximadamente cinco minutos por hogar.

Los criterios de la elegibilidad trataban de determinar la capacidad de la familia participar en el programa y reflejaban las prioridades de Plan y Arariwa. Se aplicaron los siguientes criterios: (1) el jefe del hogar o su esposa tiene 60 años o menos, así que podría iniciar una nueva actividad económica y continuarla por lo menos 10 años; (2) el hogar incluye por lo menos un miembro menor de los 18 años, dado que la misión de Plan es apoyar a los niños;⁴ (3) en un año normal, el jefe del hogar no queda seis meses o más fuera de la comunidad; (4) el hogar no se presta dinero de una institución formal, dado que uno de los objetivos del programa es graduar los participantes al acceso de crédito; (5) el hogar no tiene una segunda vivienda fuera de la comunidad⁵; y (6) ni el jefe del hogar ni su esposa tiene empleo formal. Se observa que los primeros tres criterios tratan de condiciones “programáticas” que no son relacionadas directamente con el nivel de pobreza del hogar, mientras las siguientes tres criterios tratan de condiciones “económicas” para filtrar hogares con mayores ingresos.

La verificación tiene como segundo objetivo la determinación del nivel de pobreza del hogar según el Progress out of Poverty Index (PPI). El PPI es un *proxy means test* que estima la probabilidad que un hogar sea pobre, en base de 10 variables demográficas, relacionadas a la vivienda y relacionado a los activos del hogar (Schreiner, 2009). Cada pregunta tiene opciones cerradas de respuesta, de las cuales cada una corresponde a un puntaje; el resultado final se expresa en un puntaje de 0 a 100, que corresponde a la probabilidad que ese hogar sea pobre. En el caso del Cusco, se estableció como umbral un puntaje de 30, que significa que la probabilidad que el hogar está por debajo de la línea de pobreza nacional es del 50%. Las ventajas del PPI son que (1) no tarda más que cinco minutos en aplicar, (2) el encuestador puede verificar la mayoría de las respuestas por observación, y (3) el proceso de calculación es relativamente sencillo. La desventaja del PPI y este tipo de herramienta en general es que sólo se estiman ingresos: la probabilidad que el hogar sea pobre puede ser alta pero aún existe la posibilidad que no lo sea, y viceversa; además la herramienta funciona en base de correlaciones observadas en la

⁴ El hogar no fue excluido por este criterio si la madre estaba embarazada.

⁵ No se consideró estancia como vivienda.

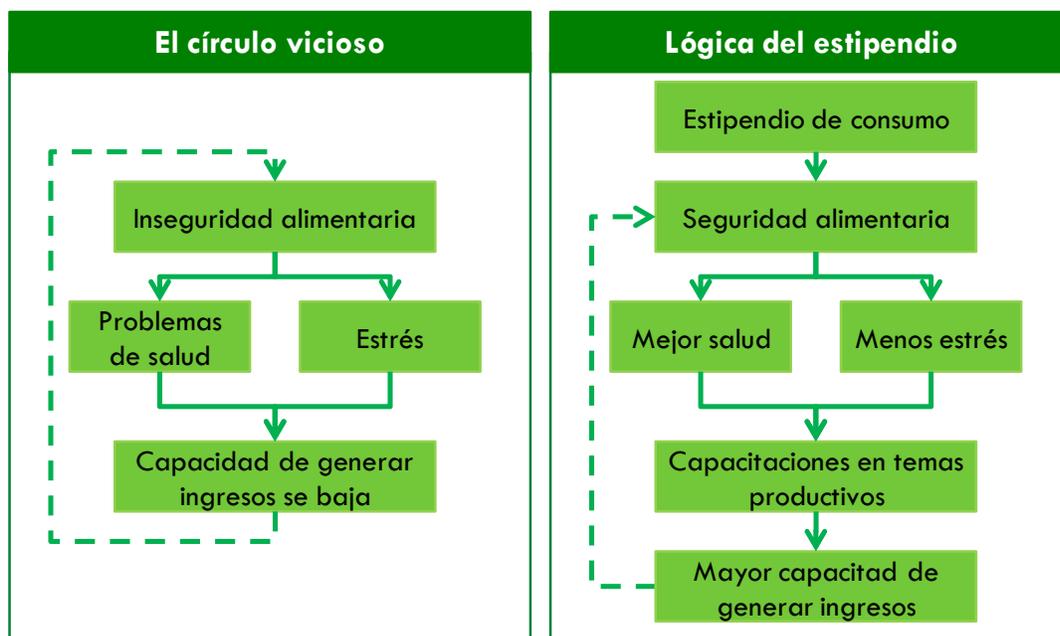
población en general que pueden ser falsas para una sub-población. Entonces, existe el riesgo de filtración y sub-cubertura.⁶

Antes de finalizar la lista de participantes, se reunió con las autoridades comunales a nivel distrital para revisar los resultados de la JPR y verificación, estas autoridades no tenían la opción aumentar más nombres a la lista y sólo podían quitar nombres de la lista en el caso de que el hogar fue duplicado (por ejemplo en el nombre del varón y la mujer) o se habían migrado permanentemente de la comunidad. Después del proceso de aleatorización, que se describe en la Sección 5, los participantes se inscribieron en una reunión extraordinaria convocada a nivel de comunidad por el equipo de Plan.

4.2 Estipendio de consumo

La seguridad alimentaria es una condición necesaria – aunque no suficiente – para el éxito del programa. La desnutrición debilita físicamente a la familia; también el estrés generado por la inseguridad alimentaria impide la habilidad de tomar decisiones del largo plazo (Banerjee & Mullainathan, 2007). Figure 2 grafica el círculo vicioso que puede generar la pobreza extrema: los problemas de salud y estrés causados por la inseguridad alimentaria disminuyen más aún la capacidad del hogar de generar ingresos y como consecuencia empeorando su situación nutricional. El estipendio de consumo del programa MGEP apunta a romper este círculo.

Figura 2 Lógica del estipendio del consumo



El estipendio de consumo consiste en una transferencia monetaria mensual de S/. 100 que se realiza a través de una transferencia bancaria a una cuenta del Banco de la Nación en el nombre del titular. Sólo

⁶ Como parte de la evaluación cuantitativa del programa, IPA realizará un estudio sobre la efectividad del proceso de focalización.

se entrega el estipendio a hogares que no son beneficiarios del Programa JUNTOS, mayormente en los distritos donde no opera ese programa. De los 722 participantes vigentes del Programa MGEP en julio del 2011, 310 reciben su estipendio de MGEP y 412 reciben su estipendio de JUNTOS. Para que los resultados sean más comparables, se entrega el mismo monto que entrega el JUNTOS (aunque la frecuencia del estipendio de JUNTOS es menor). Igual como el estipendio de JUNTOS, el estipendio de MGEP es condicionado: los facilitadores monitorean si los niños asisten a la escuela y a las postas de salud.

El diseño del Programa MGEP sólo contempla el estipendio por un plazo de nueve meses, hasta que los participantes comienzan a generar ingresos de sus activos productivos. En el caso de Cusco, los hogares que recibieron estipendio de MGEP comenzaron a recibirlo en noviembre del 2010 y recibirán su última entrega en setiembre del 2011.⁷ Se espera que la mayoría los hogares que reciben su estipendio de JUNTOS continuarán recibéndolo después de setiembre del 2011.

4.3 Transferencia de activos productivos

La transferencia de activos productivos apunta a fortalecer la capacidad productiva de los hogares participantes. El primero paso es identificar estrategias de medios de vida que pueden ser viables y sostenibles en el contexto del ámbito de intervención, tomando en cuenta los mercados locales y capacidades de los participantes; el segundo paso es establecer con cada familia que actividad quiere hacer y entregar los activos productivos que corresponden.

4.3.1 Determinación de las estrategias de medios de vida

Se contrató a un consultor, Soluciones Prácticas⁸, entre junio y setiembre del 2010 para identificar las estrategias de medios de vida económicamente y culturalmente más viables para mujeres en hogares extremadamente pobres en Acomayo y Canas. Se dividió el trabajo en tres etapas: (1) la identificación de los recursos disponibles; (2) análisis del mercado local y cadenas de valor; y (3) la elaboración de estrategias de medios de vida (Soluciones Prácticas, 2010).

El estudio adoptó el enfoque de “medios de vida sostenibles” desarrollado por el Department for International Development (DFID) del Reino Unido (Solesbury, 2003), el cual identifica cinco tipos de recursos disponibles para productores rurales: el humano, el natural, el físico, el financiero y el social. El trabajo de campo consistía en una encuesta conteniendo preguntas relacionadas a cada uno de los tipos de recursos, que se aplicó a 247 hogares en 76 comunidades. La información de las familias seleccionadas fue obtenida mediante un equipo de seis encuestadores, quienes formularon las preguntas en la lengua nativa de acuerdo al formato de la encuesta.

En el área de recursos humanos, el estudio identificó como desafío principal los bajos niveles de educación especialmente en la provincia de Acomayo; por el otro lado no se encontró alta incidencia de problemas de salud que afectaría la implementación del programa. En el área de recursos naturales, el análisis distinguió entre la zona alta y zona baja de cada provincia: en el clima más cálido de la zona baja

⁷ No se entregó el estipendio en diciembre del 2010

⁸ Antes ITDG

de Acomayo permite la cultivación de maíz, mientras la zona alta de Acomayo y la zona baja de Canas cuenta con más pasto para el ganado, la zona más desafiante es la zona alta de Canas, donde la escasez de agua impide la agricultura y ganadería. En el área de recursos físicos productivos el estudio observó la presencia de producción agrícola diversa, la cual generalmente se destina al alimento de las familias campesinas; la crianza de ganado vacuno es más desarrollada en Canas especialmente en la zona lechera de Langui-Layo, mientras la crianza de cuyes predomina en Acomayo. En el área de recursos financieros se observó un alto grado de articulación con los mercados locales y regionales, tanto en la venta de productos como en la venta de servicios. Sin embargo el acceso a servicios de crédito y ahorro formales es muy limitado. Finalmente, en el aspecto social el estudio encontró un buen grado de relacionamiento dentro de la organización comunal y vínculos bien desarrollados con las ciudades de la región.

Los mercados regionales más importantes para los productores rurales de Canas y Acomayo se encuentran en el denominado “Corredor Cusco-Puno”: Combapata, Sicuani y Cusco mismo. En estos mercados los productores venden productos como queso, yogurt y animales en pie, y servicios como albañilería y comida preparada. También existen varios centros comerciales intermedios dentro la zona: Acomayo, Pomacanchi, Yanaoca, Quehue, Langui, Layo y el Descanso. Sin embargo, a pesar de la presencia de mercados locales, las redes comerciales del ámbito son pocas desarrolladas.

En base de los recursos y mercados observados en el estudio, Soluciones Prácticas propuso los siguientes agro-negocios como estrategias de medios de vida viables: (1) la crianza de cuyes para venta como carne, reproductores y gazapos; (2) la producción de queso o yogurt, usando como insumo leche comprada; (3) la producción de plántones de hortalizas para consumo y venta a organizaciones de desarrollo; y (4) el engorde de ganado vacuno. A estas opciones el equipo de Plan aumentó cuatro, en base de su experiencia en la zona: (5) la crianza de aves de postura; (6) el engorde de cerdos para venta en mercados locales; (7) la producción de artesanía y (8) el mejoramiento de la crianza de alpacas para hogares en el sur de Layo y Kunturkanki que se dedica mayormente a esa actividad. El estudio también propuso la venta de servicios de albañilería y la venta de comidas preparadas como opciones no agropecuarias viables; sin embargo Plan y Arariwa decidieron enfocarse en los agro-negocios donde el equipo de campo tenía mayor capacidad.

4.3.2 Transferencias de activos productivos

El equipo de Plan desarrolló un “módulo” de activos productivos para cada uno de los ocho agro-negocios identificados. El Cuadro 7 detalla los contenidos de cada módulo. Se observa que los módulos de crianza de animales menores incluye la entrega de crías, mientras los módulos relacionados a la crianza o engorde de animales mayores no incluyen la entrega de animales, por motivos presupuestales. Se incluyeron hortalizas para el consumo de la familia como actividad complementaria. El presupuesto total por hogar fue S/. 1200.

Cuadro 7

Modulo	Descripción del módulo	Aporte de la familia
Crianza y comercialización de cuyes	20 cuyes hembras 2 cuyes machos Semilla de pasto (3 kg) Materiales para galpón Productos veterinarios	Adecuación de un local Terreno para pastos Madera para galpón
Transformación de la leche	Termometro, balanza Balde, ollas y botellas Cocina a gas Cultivo de queso	Sala de transformación Andamio de maduración Mesa de trabajo
Hortalizas (actividad secundaria)	Semillas Rastrillo	Guano de corral Área de cultivo Herramientas
Engorde de ganado vacuno	Productos veterinarios Semilla de pasto Semilla de alfalfa	Terreno para pastos
Crianza de aves de postura	24 pollas de 60 días Semilla de pasto Mallas para gallinero Productos veterinarios	Mano de obra Terreno para pastos Madera para gallinero Alimentos (cebada)
Engorde de cerdos	2 lechones de 15kg Materiales para cobertizo Productos veterinarios	Mano de obra
Artesanía	Telar Maquina bordadora Lana sintética (8 colores) Tela baytilla	Adecuación de un local

Los hogares participantes escogieron el módulo que más correspondía a sus capacidades e intereses. En un primer paso, los facilitadores de Plan presentaron las opciones en una conversación con la familia. Durante las siguientes semanas cada familia decidió cuáles de las opciones que les interesaban más. En una subsecuente conversación, la familia presentó sus preferencias y el facilitador también dio consejos, juntos llegaron a una decisión. El Cuadro 8 resume las selecciones de los hogares. Se observa una fuerte concentración en cuyes, debido al conocimiento de las familias de la crianza de cuyes, la demanda de mercado y potencial de la zona que perciben las familias.

Cuadro 8

Modulo	Número de hogares	% de hogares
Crianza y comercialización de cuyes	460	64%
Transformación de la leche	28	4%
Hortalizas (actividad secundaria)	655	91%
Engorde de ganado vacuno	30	4%
Crianza de aves de postura	174	24%
Engorde de cerdos	2	0%
Artesanía	8	1%
Total	722	100%

4.4 Capacitación de hogares participantes

El Programa MGEP se diferencia de otros programas de desarrollo rural en la intensidad y personalización de la capacitación, la cual está orientada a la madre, padre e hijos mayores de de los hogares participantes. El objetivo de la capacitación es el desarrollo de capacidades para que los participantes (1) emprendan el buen manejo de su activo productivo para que pueda generar ingresos, (2) tengan mejor higiene y salud y (3) tengan un mejor desempeño en la vida personal-social.

Durante un plazo de 18-24 meses, la capacitación consiste en talleres y sesiones de asistencia técnica personalizada (ATP). Los talleres generalmente incluyen a todos los hogares participantes de la comunidad y se realizan en el salón comunal, escuela u otro espacio comunal; abajo se resumen los contenidos de los talleres en cada rubro. El objetivo de las ATP, las cuales se realizan en el hogar, es fortalecer conceptos enseñados en las capacitaciones grupales y enseñar a los beneficiarios a resolver problemas que encuentren. Los contenidos exactos de las ATP varían según las necesidades de la familia. El plan de capacitación también incluye pasantías a otras comunidades, salidas a campo y concursos entre familias.

El equipo de capacitación está conformado por 18 facilitadores de Plan y seis *kamayoq* (expertos campesinos), dando un ratio de un capacitador por cada 30 hogares. El equipo está dividido en seis sedes geográficas, con tres facilitadores (un especialista en cada área) y un *kamayoq* en cada sede. Cada sede trabaja con un promedio de 120 hogares, y cada facilitador trabaja con todos los hogares en su sede. El facilitador realiza una ATP con cada hogar participante cada 30 días: dado el hecho que son tres facilitadores en cada sede, el hogar recibe una ATP quincenalmente. Aunque cada facilitador es especialista en un área, también refuerza los mensajes de las otras áreas durante la visita al hogar. Los *kamayoq* son contratados por un plazo de seis meses para ayudar con la capacitación productiva en el tiempo durante y después de la entrega de los activos productivos: proveen una asistencia técnica práctica a los hogares participantes con un énfasis en realizar actividades junto con los integrantes del hogar y así “aprender haciendo”.

4.4.1 Capacitación en temas productivos

La capacitación en temas productivos apuntó a lograr el óptimo uso del activo productivo que se entrega el programa, los contenidos de la capacitación son adaptados al activo productivo que escogió el hogar. Para la crianza de animales menores (cuyes y aves) las capacitaciones cubren: (1) la importancia de las instalaciones adecuadas; (2) el suministro de alimentos y elaboración de alimentos concentrados; (3) buenas prácticas de manejo del animal; y (4) las causas, síntomas, prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas y parasitarias. Para los hogares que escogieron la transformación de la leche, la capacitación se enfoca en: (1) buenas prácticas de ordeño, manejo y conservación de la leche; y (2) la elaboración de queso fresco.

Para todos los hogares participantes, la capacitación en temas productivos incluye un módulo de gestión empresarial cómo por ejemplo calcular sus costos de producción y ventas en el mercado local.

4.4.2 Capacitación en temas relacionadas a la salud

La capacitación en temas relacionados a la salud se enfoca en nutrición e higiene, con un énfasis especial en niños menores de tres años. El plan de capacitación se divide en tres módulos, el primer módulo cubre la alimentación en el hogar, promocionando el consumo de los tres grupos de alimentos y la vigilancia del estado nutricional de los niños menores de tres años a través de las cartillas de control de peso y talla de las postas de salud; el segundo módulo trata de prácticas saludables en el hogar, incluyendo el ordenamiento y distribución de ambientes, la implementación de cocinas mejoradas, rincones de aseo y mejora de las letrinas o baños; el tercer módulo está orientado específicamente en los hogares con madres gestantes o niños menores de tres años y promueve la estimulación temprana (masajes, caricias).

4.4.3 Capacitación en temas relacionados a la promoción social

El plan de desarrollo personal y social está orientado a facilitar estrategias, espacios de análisis y reflexión para que los participantes mejoren su autoestima, su autonomía y toma de decisiones y así mejorar su desarrollo personal y familiar. Las capacitaciones están orientadas a la pareja y en las sesiones pertinentes a los hijos mayores.

El plan de capacitación se divide en tres módulos. El primer módulo se enfoca en habilidades sociales: el desarrollo de la autoestima, la toma de decisiones dentro el hogar (con un enfoque en género) y la elaboración de un plan de vida familiar. El segundo módulo trata de la organización económica familiar, lo cual promueve la inversión en la alimentación, la higiene y la educación. El tercer módulo se trabaja a nivel distrital para mejorar el conocimiento de los gobiernos locales de la importancia de la inversión en la promoción salud, la salud y asistencia productiva.

4.5 Servicio de ahorro con educación financiera

Dentro el marco del programa, el ahorro tiene apunta a promover la capacidad de ahorrar a nivel grupal e individual, con los objetivos de apoyar los hogares participantes en: (1) tener habilidades para

administrar el dinero como estrategia de desarrollar autonomía; (2) incrementar su capacidad hacer inversiones mayores; y (3) prepararse acceder al crédito después de la graduación. Ya existen varios estudios (Banerjee & Duflo, 2007; Collins et al., 2009) que niegan el mito de que los pobres no ahorran, a pesar de que el ahorro no es necesariamente en efectivo, ni en una institución financiera, las familias de escasos recursos tienen diferentes formas de ahorrar, ya sea en forma monetaria, en forma de semovientes o en otros activos. En el contexto peruano, el Consorcio Promuc y las entidades que desarrollan microfinanzas a través de la tecnología de bancos comunales han demostrado que las socias de dichos bancos comunales han generado una cultura de ahorro grupal e individual.⁹ Así Microfinanzas Arariwa en el año 2010, con 15,000 socias, promovió 8 millones de dólares en ahorros, generando hábitos de ahorro, con frecuencia y metas de ahorro. Así mismo el programa piloto “Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS” ha mostrado que beneficiarios del Programa JUNTOS tienen interés y capacidad de ahorrar en cuentas formales (Trivelli et al., 2011). El programa MGEP apunta a institucionalizar la experiencia de ahorro y consolidar una cultura de ahorro. Después de que los beneficiarios hayan adoptado el hábito del ahorro, el segundo reto será de consolidar una cultura sostenible de crédito.

Microfinanzas Arariwa se responsabiliza del componente de ahorro, lo cual se divide en dos elementos que se describen abajo: la educación financiera y el producto de ahorro.

4.5.1 Educación financiera

En la actualidad las personas que acceden a servicios financieros, tienen problemas de sobreendeudamiento, de manejo del dinero, es decir requieren de una educación financiera sostenida. Con este aprendizaje la educación financiera que se propone tiene el propósito de prever en las participantes actitudes y habilidades para el manejo de dinero, traducido en la administración del dinero, capacidad de ahorrar a nivel individual y grupal, habilidades de manejo de crédito.

Los contenidos de la educación financiera propuesta por Microfinanzas Arariwa giran alrededor de cuatro ejes: un primer eje que está centrado en romper miedos y mitos de acceder al mundo de las finanzas, un segundo eje de administración del dinero revisando las implicancias de la inversión, gasto, ahorro. El tercer eje sobre el ahorro, criterios, estrategias, plan de ahorros y el manejo del producto ahorro. El siguiente eje la inversión como concepto y estrategia de crecimiento de dinero y el último eje sobre crédito, que tocan puntos técnicos como calcular cuanta deuda uno puede pagar, implicancias de manejo responsable del crédito, consecuencias del sobre endeudamiento.

Se capacitará en talleres, un primer taller será a nivel distrital y los siguientes talleres serán a nivel comunal. En la modalidad primera se tendrá el apoyo de facilitadores de Microfinanzas Arariwa y en los comunales dos promotores de Microfinanzas Arariwa se encargarán exclusivamente de dar las capacitaciones. Asimismo se alternará con pasantías e invitación de personas referentes de los bancos comunales de Microfinanzas Arariwa a los eventos distritales. Asimismo está prevista una asesoría in situ durante la implementación del producto del ahorro.

⁹ Ver página web de Promuc: <http://www.promuc.org.pe>

La metodología adoptada es “aprender haciendo”, es parte del proceso educativo la implementación del producto del ahorro, y este proceso ayudará en la reflexión y en generar aprendizajes y reforzar el desarrollo de sus competencias del ahorro y del crédito.

4.5.2 Producto de ahorro

Paralelamente a la educación financiera, se les ofrecerá un producto de ahorro a los hogares participantes. Microfinanzas Arariwa aprovechará su experticia y experiencia en la metodología de bancos comunales. Los dos promotores especialistas en microfinanzas organizarán a los 19 hogares (en promedio) participantes en cada comunidad de tratamiento en un grupo que eventualmente formará un banco comunal. A través de la vida del proyecto, se evaluarán las posibilidades de ofertar servicios financieros en grupos solidarios o como crédito individual, sin embargo la metodología de bancos comunales parece ser la más apropiada.

La formación de participantes en grupos de apoyo financiero se realizará después del proceso de sensibilización a temas financieros. Los grupos lograrán acuerdos para empezar con pequeños ahorros semanales, quincenales o mensuales con un monto que será decidido por cada grupo. La administración de los ahorros será encargado al socio o a la socia de más confianza del grupo. Existe también la opción de abrir una libreta de ahorros en el Banco de Nación o de depositar ahorros grupales en las cajas de seguridad de las oficinas de atención de la Microfinanzas Arariwa. Una vez que el monto de ahorro logre cierta cuantía, se evaluará la posibilidad que hasta un 50% se movilice como préstamo entre los miembros del grupo y eventualmente a empresarios externos al grupo.

4.6 Indicadores y metas de graduación

Se han establecido indicadores preliminares en las tres áreas de capacitación. En el área productiva, los indicadores se enfocarán en las prácticas de crianza de animales, la producción de los animales, ferias asistidas, ventas realizadas y su cartera de clientes. En el área de salud, los indicadores incluyen el estado nutricional de los niños según las cartillas de control, la presencia de los tres grupos alimentarios en la alacena familia, el ordenamiento de la vivienda y las prácticas de estimulación temprana. En el área social, se aplicarán pruebas psicométricas para medir el nivel de autoestima; también se medirán los niveles de gasto en la educación y salud. En el área de ahorros, se medirán los montos ahorrados y su aprendizaje en el manejo de dinero.

Las metas precisas de graduación son todavía para definirse. Sin embargo, graduación implica que el hogar cuenta con ingresos estabilizados, seguridad alimentaria y acceso a servicios de crédito formales. Los promotores especialistas en microfinanzas de Arariwa referirán a asesores de la unidad de microfinanzas a las familias que cumplen con los requisitos para ser clientes prestatarios de Arariwa. Los asesores responsables de Microfinanzas Arariwa ofrecerán servicios de crédito a estas familias.

4.7 Monitoreo

Los facilitadores responsables llenan una ficha de monitoreo cada seis meses para recoger información relacionada a los indicadores claves. Con la información procesada se realizarán los ajustes necesarios al programa.

4.8 Organización del programa MGEP

El programa está siendo implementado por un equipo representado en la Figura 3. En la cima del organigrama está el Directorio del Proyecto, que toma decisiones estratégicas en cuanto a la implementación del proyecto. El Directorio tiene representación de Plan Perú (Cusco y Lima), Arariwa Promoción, Microfinanzas Arariwa e IPA Perú (Cusco y Lima). El Directorio es presidido por el Gerente de Unidad de Programas de Plan Cusco debido a que Plan tiene la responsabilidad administrativa del proyecto. El Presidente del Directorio se encarga de comunicarle decisiones tomadas por el Directorio al Gerente del Proyecto.

El Directorio consulta a la Asesoría Internacional en cualquier situación en la que la estrategia difiera de la original. Además mantiene informada a la Asesoría acerca de las demás decisiones tomadas con correos electrónicos y llamadas frecuentes. La Asesoría Internacional tiene representación de CGAP, Fundación Ford, Plan Canadá e IPA Estados Unidos.

El Gerente del Proyecto se encarga de operativizar las decisiones tomadas por el Directorio y de liderar el equipo del proyecto día a día. El Gerente recibe el apoyo del asistente administrativo contable para organizar el trabajo de oficina y temas de contabilidad. Uno de los facilitadores en cada sede es el líder de equipo quien reporta directamente al Gerente y se responsabiliza de las actividades de los otros facilitadores y el *kamayoq* que trabaja en esa sede.

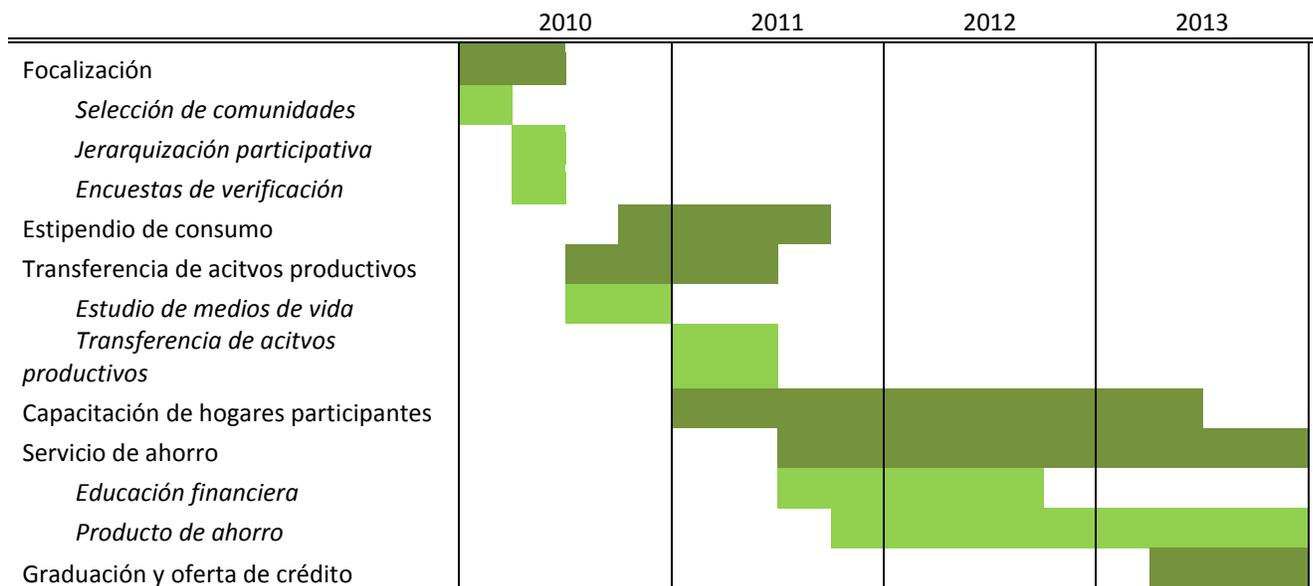
Figura 3 Organización del programa MGEP



4.9 Cronograma de implementación

La Figura 4 detalla el cronograma de implementación del programa.

Figura 4 Cronograma de implementación



5 Evaluación de impacto

5.1 Trasfondo de los estudios con diseño experimental

Este proyecto es una prueba piloto, la cual tiene el objetivo de validar el programa MGEP en el Perú. Para determinar el impacto causal del programa, sin confundirlo con otros factores exógenos (como una crisis financiera o climática), IPA ha diseñado una evaluación experimental.

El uso de este enfoque científicamente riguroso para probar el impacto del programa, fortalecerá la capacidad de Plan, Arariwa, Ford, CGAP e IPA de contribuir al debate de políticas regionales, nacionales e internacionales para la reducción sostenible de la pobreza extrema. Un ejemplo paradigmático de la fuerza de este tipo de enfoque es el caso del programa PROGRESA de México, hoy OPORTUNIDADES (Arroyo Ortiz, 2008). El diseño experimental utilizado para evaluar el impacto de ese programa permitió la sostenibilidad del mismo en el tiempo, superando incluso el cambio de régimen político más traumático que ha tenido México desde la Revolución Mexicana. Asimismo, promovió la replicación de programas de transferencias monetarias condicionadas en muchos otros países de la región y otras partes del mundo, incluyendo Perú.

Un estudio con diseño experimental involucra dividir aleatoriamente a los beneficiarios potenciales en un grupo de control y un grupo de tratamiento. Cada beneficiario potencial tiene la misma probabilidad de caer en el grupo de control que en el grupo de tratamiento, por lo cual ambos grupos son estadísticamente indistinguibles. Esto evita sesgos tanto por características observables como por características inobservables. A través de la vida del proyecto, el grupo de tratamiento recibe el proyecto y el grupo de control no lo recibe. Al cabo de la vida del proyecto, la comparación del progreso del grupo de tratamiento con el grupo de control determina el impacto real del proyecto, sin confundir los efectos externos.¹⁰

5.2 Diseño experimental para el programa MGEP

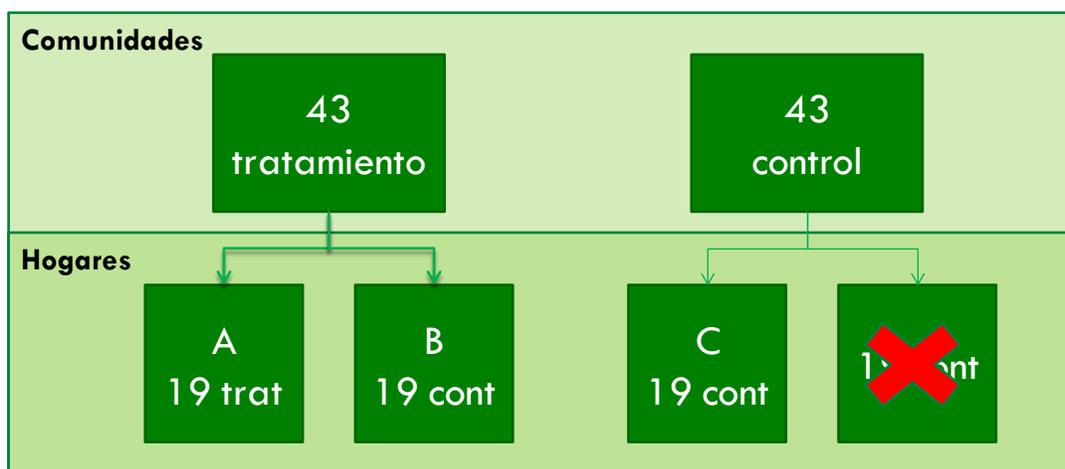
Para maximizar el valor de la investigación que se llevará a cabo, IPA diseñó un experimento que permite medir tanto los efectos directos del proyecto como los efectos indirectos del mismo. La Figura 5 muestra que en total 86 comunidades participan en el estudio. De estas comunidades, 43 son comunidades de tratamiento, en las cuales hay hogares beneficiarios del proyecto, y 43 son comunidades de control, en las cuales no hay ningún hogar beneficiario del proyecto. En cada una de las comunidades de tratamiento hay un promedio de 38 hogares que participarán en el estudio. La mitad de estos hogares son beneficiarios del proyecto (Grupo A) y la otra mitad no lo son (Grupo B). En cada una de las comunidades de control hay 19 hogares que participan en el estudio y ninguno de ellos es beneficiario del proyecto (Grupo C).

Las comunidades de tratamiento y de control se escogieron aleatoriamente utilizando un programa de cómputo. De los 3238 hogares identificados como elegibles en la JPR, 1610 de ellos están en

¹⁰ Para más información sobre el uso de evaluaciones experimentales en el área de desarrollo social, ver Duflo et al. (2006) y la página web de IPA: <http://www.poverty-action.org/>.

comunidades que aleatoriamente quedaron como comunidades de control. En cada una de estas comunidades se utilizó un programa de cómputo para escoger aleatoriamente los 19 hogares que participan en el estudio como no beneficiarios. Los otros 19 hogares igual no son participantes, pero no se les da seguimiento como parte del estudio. Los otros 1628 hogares están en comunidades que aleatoriamente quedaron como comunidades de tratamiento. En estas comunidades también se utilizó un proceso de selección aleatoria para determinar los hogares participantes y no participantes. En reuniones de autoridades comunales convocadas a nivel distrital, se seleccionaron los hogares participantes con la computadora o a través lotería simple con sombrero. Cabe mencionar que estas mismas autoridades escogieron el método de selección, en seis de las siete reuniones optaron por la selección con computadora.

Figura 5 Diseño del estudio experimental



El diseño de la Figura 5 permite medir los efectos directos del proyecto al comparar el progreso del Grupo A con el Grupo C, es decir, comparar hogares participantes con hogares no participantes que han estado en comunidades con ningún participante. Además, el diseño permite medir los efectos indirectos del proyecto al comparar el progreso del Grupo B con el Grupo C, es decir, comparar hogares no participantes que podrían haber recibido algún beneficio indirecto de sus vecinos participantes con hogares no participantes en comunidades con ningún participante. Es importante medir el efecto directo del proyecto para determinar si se debe expandir la prueba piloto; también se mide el efecto indirecto del programa para determinar la manera más efectiva de utilizar los recursos en el caso de expandir el programa. Para ilustrar este último punto pongamos el ejemplo de una expansión a 100 comunidades adicionales. Si resulta que el Grupo B no recibe ningún beneficio indirecto como efecto de ser vecinos del Grupo A, entonces quedaría claro que la expansión debería hacerse tomando a los 40 hogares más pobres de las 100 comunidades. Sin embargo, si el Grupo B se beneficiara tanto como el Grupo A, esto permitiría incrementar el alcance de los recursos expandiendo a 20 hogares en 200 comunidades.

5.3 Metodología de recaudación de información

Para recaudar los datos necesarios en la evaluación, IPA está conduciendo una serie de encuestas con los hogares de tratamiento y control a través de un periodo de 32 meses (Cuadro 9). En la línea de base, línea media y línea final se utiliza una encuesta de 90 minutos para cada uno de los 2425 hogares en el estudio y una encuesta diferente de 30 minutos para dos adultos de cada hogar. Además, en la línea de base se aplicó la encuesta a 450 personas que según el proceso de focalización quedaron identificados fuera del grupo elegible, con el objetivo de verificar la precisión de la focalización. La evaluación se dividirá en dos partes: la línea final que se aplicará después de los 24 meses de implementación del programa para evaluar los impactos inmediatos, y la encuesta de seguimiento que se aplicará 12 meses después de la terminación del programa para evaluar la sostenibilidad de los avances en el mediano plazo. Además se está usando encuestas cortas trimestrales de 45 minutos durante la fase de implementación con una muestra de 600 hogares (300 del Grupo A, 150 del Grupo B y 150 del Grupo C) para poder trazar el camino que siguen los beneficiarios en el proceso de su salida de la pobreza.

Cuadro 9 Cronograma del proceso de encuestas para la evaluación de impacto

Encuesta	Fecha de inicio	Fecha de terminar	No. hogares elegibles	No. hogares no elegibles	Status
Línea de base	Jul-10	Oct-10	2100	430	Realizado
1° trimestral	Mar-11	Jun-11	600	0	Realizado
2° trimestral	Jun-11	Sep-11	600	0	En proceso
3° trimestral	Oct-11	Dec-11	600	0	
4° trimestral	Jan-12	Mar-12	600	0	
5° trimestral	Apr-12	Jun-12	600	0	
6° trimestral	Jul-12	Sep-12	600	0	
7° trimestral	Oct-12	Dec-12	600	0	
Línea final	Jun-13	Sep-13	2400	0	
Seguimiento	Jun-14	Sep-14	2400	0	

5.4 Estudio complementario cualitativo

El propósito del estudio cualitativo es medir el impacto del programa MGEP a través de una documentación de las experiencias de los hogares que viven en condiciones de pobreza extrema; tiene como objetivo complementar al estudio cuantitativo experimental. El estudio explora el cómo y porqué los hogares se encuentran en condiciones de pobreza extrema; cómo la pobreza e inseguridad alimentaria afecta decisiones relacionadas a la salud, la nutrición, actividades económicas, la participación comunitaria y la educación; y que impactos tiene el programa MGEP en su bienestar, hábitos y perspectivas.

El estudio incluye cuatro comunidades (tres de tratamiento y uno de control), en las cuales se seleccionó una muestra total de 100 hogares elegibles para el proyecto, tanto de los hogares de tratamiento como los de control. Dos antropólogas se quedan en las comunidades por tres semanas

cada mes para recoger la información primaria, a través de entrevistas no-estructuradas, entrevistas semi-estructuradas y observaciones de campo. El estudio empezó en octubre del año 2010 y tiene un plazo de 24 meses.

6 Conclusión

El programa MGEP combina de manera holística elementos habilitadores y asistenciales con el objetivo de “graduar” a los participantes de la pobreza extrema. Incorpora cinco elementos claves: (1) un proceso de focalización participativa para identificar a los más pobres; (2) asistencia directa en la forma de un estipendio de consumo; (3) la transferencia de un activo productivo para establecer una fuente de ingresos más estable; (4) capacitación personalizada en temas relacionadas a la producción, la salud y la promoción social; y (5) un servicio de ahorros.

Las evaluaciones del programa en Bangladesh muestran resultados muy positivos. Sin embargo, es necesario probar el modelo en otros contextos. Actualmente programas están en marcha en la India, Pakistán, Ghana, Etiopía, Haití, Honduras, y Perú. Los resultados de la prueba piloto en Cusco, Perú, señalarán si el modelo funciona en el contexto andino peruano. Para medir el impacto del programa, IPA ha diseñado una evaluación experimental; se presentarán los resultados de la línea final para fines del año 2013 y los resultados de la encuesta de seguimiento para fines del año 2014.

Bibliografía

- Alatas, V., & al, e. (2010). Targeting the Poor: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *NBER working paper 15980* .
- Arroyo Ortiz, J. (2008). *A diez años de intervención: Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*. México: SEDESOL.
- Banerjee, A., & al, e. (2007). Targeting Efficiency: How well can we identify the poor? *Institute for Financial Management and Research Centre for Micro Finance Working Paper Series No. 21* .
- Banerjee, A., & Duflo, E. (2007). The Economic Lives of the Poor. *Journal of Economic Perspectives* , 21 (1), 141-167.
- Banerjee, A., & Mullainathan, S. (2007). Climbing Out of Poverty: Long Term Decisions under Income Stress.
- Chambers, R. (1994). Participatory Rural Appraisal (PRA): Analysis of Experience. *World Development* , 22 (9), 1253-1268.
- Collins, D., Morduch, J., Rutherford, S., & Ruthven, O. (2009). *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Contraloría General de la República. (2008). *Programas Sociales en el Perú: Elementos para una propuesta desde el control gubernamental*. Lima.
- Das, N., & Misha, F. (2010). Address extreme poverty in a sustainable manner: Evidence from CFPR programme. *CFPR Working Paper No. 19* .
- Duflo, E., Glennester, R., & Kremer, M. (2006). Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit. *MIT Department of Economics Working Paper No. 06-36* .
- Francke, P., & Mendoza, A. (2006). Perú: Programa Juntos. In E. Cohen, & R. Franco, *Transferencias con Corresponsabilidad. Una Mirada Latinoamericana* (pp. 389-432). México: SEDESOL.
- INEI. (2010). *Evolución de la Pobreza al 2009*. Lima: INEI.
- INEI. (2009). *Perfil Sociodemográfico del Departamento de Cusco*. Cusco: INEI.
- Morduch, J. (1999). The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature* , 37 (4), 1569-1614.
- Perova, E., & Vakis, R. (2010). *El Impacto y Potential del Programa Juntos en Perú: Evidencia de una Evaluación No-Experimental*. Washington, D.C.: World Bank.
- Perova, E., & Vakis, R. (2011). *The Longer the Better: Duration and Program Impacts of JUNTOS in Peru*. Washington, D.C.: World Bank.

PNUD. (2006). *Apreciación sustantiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "Juntos"*. Lima: PNUD.

PNUD. (2009). *Informe Sobre Desarrollo Humano Perú 2009*. Lima: PNUD.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2010). *Informe Compilatorio: El Programa Juntos, Resultados y Retos*. Lima.

PRONAMACHCS. (2007). *Memoria*. Lima.

Rabbani, Prakash, & Sulaiman. (2006). Impact Assessment of CFPR/TUP: A Descriptive Analysis Based on 2002-2005 Panel Data. *CFPR/TUP Working Paper Series No. 12* .

Schreiner, M. (2009). *Progress out of Poverty Index: a Simple Poverty Scorecard for Peru*. Grameen Foundation.

Solesbury, W. (2003). Sustainable Livelihoods: A Case Study of the Evolution of DFID Policy. *ODI Working Paper 217* .

Soluciones Prácticas. (2010). *Estudio de los medios de vida en situaciones de pobreza extrema en las provincias de Acomayo y Canas*. Cusco: No publicado.

Syed, M., & Montesquiou, A. (2011). *Reaching the Poorest: Lessons from the Graduation Model*. CGAP.

Thorp, R., & Paredes, M. (2010). *Ethnicity and the Persistence of Inequality*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan.

Trivelli, C., Montenegro, J., & Gutiérrez, M. (2011). Un año ahorrando: Primeros resultados del programa piloto: "Promoción del Ahorro en Familias JUNTOS". *IEP Documento de Trabajo No 159* .

UNFPA; IEP; UNICEF. (2008). *Programa JUNTOS: Certezas y malentendidos en torno a las transparencias condicionadas - Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú*. Lima.

Vásquez Huaman, E. (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Lima: CIES.