



SINERGIAS RURALES



PERÚ

*Tendiendo puentes entre políticas sociales
y de inclusión productiva*



Con la cooperación técnica de:

Apoyo productivo rural para población vulnerable en Perú: el caso de Haku Wiñay

MENSAJES CLAVE

La articulación entre programas de protección social y desarrollo productivo rural puede contribuir a que los hogares pobres y vulnerables superen la trampa de la pobreza y rompan su transmisión intergeneracional.



Mientras que la protección social provee liquidez y alivia en lo inmediato, y en parte, las condiciones de pobreza, los programas de desarrollo productivo permiten generar los medios para una salida sostenida de la pobreza, en tanto promueven el incremento de la productividad de las pequeñas unidades familiares y su acceso a recursos y activos limitados, como tierra, agua, servicios financieros, asesoría técnica y mercados. Contribuyen también a incrementar la capacidad de resiliencia de los hogares ante shocks o crisis externos, argumento particularmente relevante en contextos como el que enfrentamos actualmente producto del COVID-19.



Bajo estas premisas, se analizan en este documento los resultados de: i) Una evaluación de impacto del proyecto productivo Haku Wiñay y de un programa de habilidades blandas entregado a un grupo de usuarios de Haku Wiñay; ii) un análisis institucional a la articulación entre Juntos, programa de protección social, y los programas rurales de tipo productivo, que gira en torno al programa Haku Wiñay.



Los resultados de la evaluación de impacto son positivos. Haku Wiñay muestra un aumento en los ingresos de los hogares participantes y la adopción de una serie de tecnologías promovidas por el programa.



Sin embargo, el efecto en el ingreso es heterogéneo. Por lo tanto, el proyecto productivo no es un sustituto de las transferencias debido a que no todos los hogares pueden aprovechar los beneficios del proyecto productivo.

En el programa de habilidades blandas se encuentran cambios positivos en la práctica asociada a la tecnificación en la producción de especies menores (cuyes), una tecnología promovida por Haku Wiñay. Este resultado sugiere que el programa de habilidades blandas puede potenciar los efectos de Haku Wiñay.



El análisis institucional evidencia un primer intento de articulación fallido entre el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Ministerio de Agricultura y Riego. Este supone la pérdida de una oportunidad de capitalizar el potencial de brindar de manera conjunta los servicios de capacitación e inversión en infraestructura y el desaprovechamiento de la experiencia del Ministerio de Agricultura y sus organismos dedicados a la innovación.



La articulación entre Juntos y Haku Wiñay (HW) al interior del MIDIS se realiza inicialmente a través de la focalización, pero estos criterios se modifican con el tiempo, por lo que se pierde el vínculo formal entre ambos programas. Es importante evaluar si es posible y deseable realizar cambios a estos criterios con la finalidad de que HW atienda a la población usuaria de Juntos y apoye su estrategia de egreso, como era el diseño original.



El trabajo de campo reveló la existencia de coordinaciones informales a nivel local, a través de los gestores del programa Juntos.



Se plantea la opción de fortalecer el rol de los gestores locales en la entrega de mensajes sobre alimentación, que parecen estar generando cambios deseables en los patrones de alimentación de los hogares.



A

CONTINUACIÓN, SE PRESENTA UN RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE UN ESTUDIO CENTRADO EN EL PROYECTO PRODUCTIVO HAKU WIÑAY. EN ESTE ESTUDIO SE HA EFECTUADO UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO DE HAKU WIÑAY Y DE UN PROGRAMA DE HABILIDADES BLANDAS ENTREGADO A ESTOS USUARIOS. ESTA EVALUACIÓN SE REALIZÓ PARA USUARIOS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS JUNTOS. ADICIONALMENTE, A PARTIR DEL CASO DE HAKU WIÑAY, SE REALIZÓ UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL SOBRE LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS Y EL PROGRAMA JUNTOS. EL DOCUMENTO DESCRIBE LOS PROGRAMAS ANALIZADOS Y LA RELACIÓN ENTRE ELLOS, PRESENTA LOS RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y ENTREGA UN CONJUNTO DE RECOMENDACIONES DE POLÍTICA QUE SE SUSTENTAN EN ESTOS RESULTADOS.

Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – Juntos

Juntos es un programa de transferencias monetarias condicionadas de Perú, cuyo objetivo es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de la generación de capital humano en niños, niñas y adolescentes que pertenecen a hogares en situación de pobreza. Inicia en el año 2005 con cerca de 65 mil usuarios y ha ido ampliando su cobertura hasta cerca de 2 millones de usuarios en el 2019.

Las transferencias buscan abordar el limitado acceso a los servicios de salud y educación por parte de los hogares en situación de pobreza que tienen como miembros a gestantes o a individuos menores de 19 años (Juntos, 2017). El programa consiste en transferencias bimestrales de 200 soles (114 US\$ ppa)¹ a los hogares beneficiarios, condicionadas a que los individuos en edad escolar (con tres o más años de edad) asistan a la escuela y a que las gestantes e individuos menores de cinco años asistan a los controles en los centros de salud. Los hogares que en determinado bimestre no han cumplido con sus

corresponsabilidades, no reciben la transferencia en el bimestre siguiente.

En el marco del programa también se realizan visitas a los hogares y acciones colectivas en las que se brinda información sobre salud, nutrición, educación e identidad. Con estas actividades se busca promover el compromiso de los hogares con el uso de los servicios de salud y educación, además de promover la adopción de prácticas saludables por parte de las familias. Estas actividades también sirven para recabar información sobre el hogar. El programa es diseñado e implementado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Haku Wiñay²

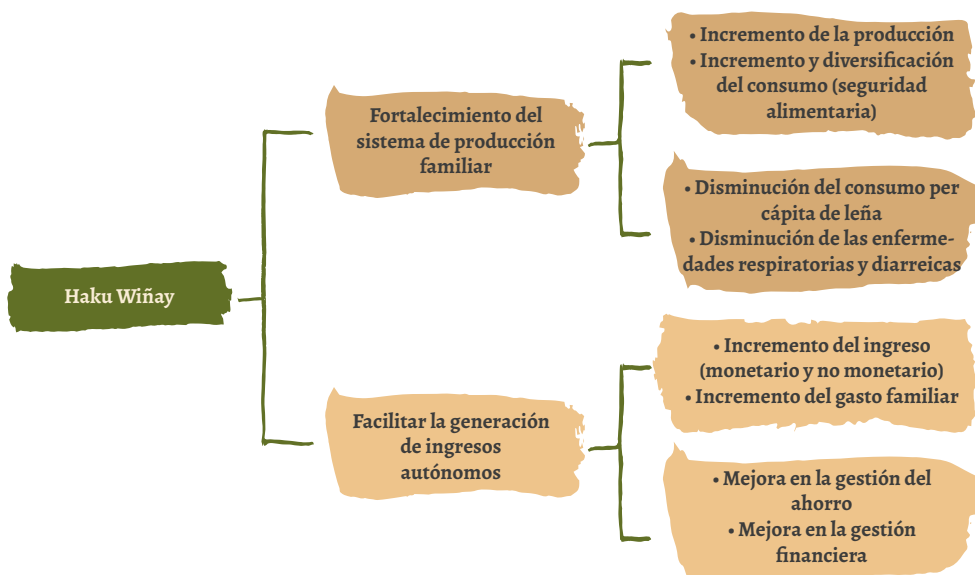
Haku Wiñay (HW) es un programa de desarrollo productivo rural que busca el desarrollo de capacidades productivas y de emprendimientos, para incrementar y diversificar los ingresos autónomos en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema.



¹ 1,74 soles por dólar, valor para 2018.

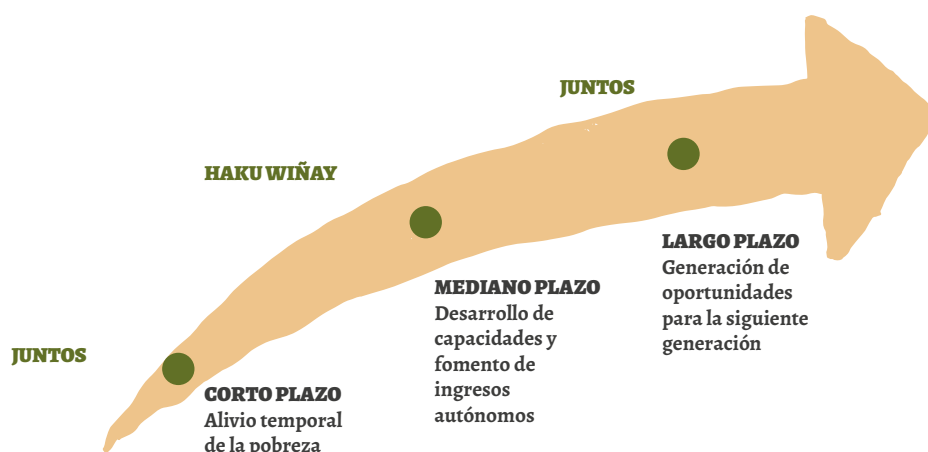
² El mismo programa cuenta con nombres traducidos: en Shipibo-conibo se conoce como Noa Jayatai y en español como Vamos a Crecer.

Figura 1. Objetivos de Haku Wiñay en entornos intervenidos por Juntos



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2015: 45). Resolución Ministerial 49-2015-Midis, en Escobal y Ponce, 2016.

Figura 2. Temporalidad de los efectos de Juntos y Haku Wiñay



Consiste en la entrega de capacitaciones y de activos vinculados a las tecnologías agropecuarias y al mejoramiento de la vivienda y en la entrega de financiamiento a hogares agrupados alrededor de un emprendimiento (ver figura 1). El programa también incluye un componente de inclusión financiera, que promueve el uso de los servicios del sistema financiero formal.

En los primeros meses de creación del MIDIS, este inició negociaciones con el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) para articular el programa Juntos con los programas de desarrollo productivo rural. Sin embargo, desde MINAGRI se manifestó que los ministerios mantenían prioridades distintas y que resultaba muy costoso invertir en el perfil de centros poblados que MIDIS atiende. Como resultado, en 2012 se crea HW, cuando el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) se integra al MIDIS.

Cuando se diseñó HW, fue concebido de manera articulada con Juntos a través de la focalización territorial, por lo que HW debía operar en los centros poblados donde el porcentaje de hogares de Juntos fuese mayor al 30% (FONCODES, 2013). De esta manera, la participación en HW no está condicionada a que el hogar esté en condiciones de pobreza, sino que todos los hogares de los centros poblados seleccionados pueden participar del

programa. Como se observa en la figura 2, la lógica de esta articulación se encuentra en la temporalidad de los efectos de ambos programas definidos en la Estrategia Incluir para Crecer (MIDIS, 2012): mientras que los efectos de Juntos se dan en el corto plazo, los de Haku Wiñay se dan en el mediano plazo (Vargas y Trivelli, 2014). Sin embargo, con el tiempo han cambiado los criterios de focalización de HW y en la actualidad se ha perdido la intencionalidad de la articulación, pues no es requisito la presencia de Juntos en los centros poblados en los que se implementa HW.

Actualmente, la selección de los centros poblados en los que se implementa HW consta de dos etapas. Primero, las oficinas de la sede central de FONCODES eligen los centros poblados potenciales y, en un segundo momento, la lista de estos centros poblados potenciales es enviada a las Unidades Territoriales para que se definan los centros poblados a intervenir. Los centros poblados potenciales deben cumplir un conjunto de requisitos asociados a un mayor nivel de pobreza y, al mismo tiempo, deben contar con al menos 40 hogares. Los centros poblados de los distritos de frontera también forman parte de los centros poblados potenciales, sin importar si cumplen con los requisitos mencionados o no.

Piloto de habilidades blandas

Como parte de esta evaluación, un grupo de hogares beneficiarios del programa Haku Wiñay, seleccionado aleatoriamente, recibió un componente piloto adicional de habilidades blandas, cuyo objetivo es fortalecer estas capacidades de tal forma que permitan el cumplimiento de metas. Para esto, se brindaron sesiones para fomentar el autoconocimiento y el reconocimiento de las condiciones del entorno, así como aquellas orientadas a establecer una meta y un plan de acción junto con el usuario. Por último, un grupo importante de sesiones buscó fortalecer las habilidades que les permitieran cumplir con los planes de acción planteados.

EVIDENCIA DE SINERGIAS Y COMPLEMENTARIEDADE

La evaluación de impacto busca conocer si Haku Wiñay tiene efectos en los ingresos y adopción de tecnologías (cultivo de hortalizas, uso de abonos, riego por aspersión, cultivo de pasto y crianza de animales) en la población receptora del programa Juntos. Es decir, se observan los efectos de Haku Wiñay para la población atendida de Juntos. Adicionalmente, la evaluación explora los efectos del programa de habilidades blandas sobre las mismas variables (ingresos y adopción de tecnologías) y sobre variables de tipo psicológico. El programa de habilidades blandas se evalúa para la población que recibe tanto Juntos como Haku Wiñay.

Los resultados de la evaluación al programa Haku Wiñay muestran un aumento en el ingreso de casi 1.400 soles anuales (803 US\$ ppa) para los centros poblados que participan de HW. Este es un salto considerable que representa un incremento de más del 30% frente al ingreso de los hogares en centros poblados que no fueron inicialmente asignados al programa. No se encuentran efectos adicionales en el ingreso

debido al programa de desarrollo de habilidades blandas. Este módulo culminó justo antes del levantamiento de la última encuesta que fue entre marzo y abril de 2020 y, debido a la naturaleza del mismo, los resultados en términos de bienestar económico se esperan a mediano plazo.

También se encontró que dentro del grupo de hogares asignados a HW hubo un aumento en la desigualdad en el ingreso. El efecto del programa para el percentil 75 de la distribución del ingreso es de 2.400 soles anuales (1.377 US\$ ppa), mientras que para el percentil 25 es de un poco más de 150 soles (86 US\$ ppa), siendo este último efecto no significativo en términos estadísticos. Además, se logró establecer que estas diferencias entre los percentiles más altos y los más bajos no se deben a una tasa de participación más alta de los hogares con mayores ingresos. Por lo tanto, se puede afirmar que el programa Haku Wiñay tiene un efecto heterogéneo en los hogares. Algunos hogares lo aprovechan mejor que otros, lo que aumenta la desigualdad en el grupo de hogares asignados al programa.

En cuanto a los cambios en la forma de producción agropecuaria, los resultados muestran que el programa logra la adopción de nuevas tecnologías. El siguiente cuadro muestra estos resultados. Cabe señalar que se evaluó el impacto sobre las principales tecnologías promovidas por Haku Wiñay.

Resultados de la evaluación del impacto de HW sobre la adopción de tecnologías

• Cultivo de hortalizas

En las entrevistas con los yachachiqs⁴ y con los usuarios se destacan dos prácticas de cultivo importantes: la siembra de ciertas semillas, usando almácigos y trasplantando luego la planta a la tierra, y la siembra de hortalizas, usando surcos y manteniendo una distancia determinada entre plantas. Si bien los resultados muestran que el programa condujo a un aumento del porcentaje de hogares que siembra hortalizas en un 23%, no hay impactos sobre las técnicas de cultivo mencionadas.

• Uso y preparación de abonos orgánicos procesados

Estos abonos destacan por su versatilidad, pues pueden ser aplicados a distintos cultivos; los usuarios los usaban en la papa, el maíz y las hortalizas. En cuanto a los resultados cuantitativos, el impacto es mayor en el uso de los abonos (aumentó en 32%) que en la preparación de estos (aumentó en 11%). Dada la temporalidad de la intervención y la duración de los abonos orgánicos, es altamente probable que los hogares estén usando el abono preparado durante el programa (en conjunto con el yachachiq o por el yachachiq sin la colaboración del usuario).

• Tecnologías de riego por aspersión

En términos cualitativos, esta tecnología es altamente valorada por los usuarios, pues les permite regar de manera eficiente áreas que no accedían a riego⁵. El riego por aspersión usa menos agua que el riego por gravedad y no erosiona el suelo. Los resultados muestran un impacto estimado del 21% en el uso de esta tecnología.

• Cultivo de pastos

Si bien el programa incrementó el porcentaje de productores que cultiva pasto y las hectáreas de pasto cultivado, el análisis cualitativo revela que, a diferencia de los usuarios que no cultivaban pasto desde antes, los usuarios que ya lo hacían no aprendieron nuevas técnicas. El efecto estimado para el porcentaje de productores que cultiva pastos es de 11%, mientras que, para las hectáreas de pasto cultivado, el efecto es de 0,3 hectáreas, cuando el programa tuvo como meta cultivar alrededor de 500 metros cuadrados (0,05 hectáreas).

• Crianza de animales pequeños

Se observan impactos positivos en el uso de nuevas tecnologías (galpones) para su manejo. El uso de galpones para cuyes aumenta en un 23%.

⁴ En el programa HW, los yachachiqs son los encargados de brindar la asistencia técnica que permite fortalecer el sistema de producción familiar (ver figura 1)

⁵ El módulo de riego por aspersión incluye la instalación de un pequeño reservorio y del sistema de distribución desde la toma de agua al reservorio y desde el reservorio a las áreas de cultivo. A pesar de ello, el hogar debe contar con acceso a agua durante todo el año para poder tener acceso al riego por aspersión.

En cuanto a las variables psicológicas, la evaluación encuentra que tener un Índice de Locus de Control⁶ inicial por encima de la mediana tiene un efecto positivo en el nivel de ingreso total en los resultados intermedios de HW. Esto se da para toda la muestra y no está condicionado a pertenecer a un centro poblado participante de HW. Esto implica que las variables psicológicas de la línea de base no parecen determinar el éxito de HW en cuanto a niveles de ingreso alcanzados. Tampoco se encuentra evidencia de que el programa mismo afecte las variables psicológicas en la línea de medio tiempo.

Finalmente, en cuanto a la **evaluación del programa complementario de habilidades blandas que recibieron los beneficiarios de HW**, los resultados muestran que la probabilidad de usar galpones para los cuyes aumentó en un 17%. Este es un resultado importante porque casi el 30% de los participantes del coaching se propusieron como parte del plan de acción tecnificar y así aumentar su producción de cuyes para aumentar sus ingresos. Que estos animales estén en un galpón es un primer paso para lograr tener una producción de cuyes más eficiente. No se encontraron efectos en venta de cuyes ni en el número de animales que poseían. Este resultado no sorprende debido a que la información toma como período de referencia todo el año 2019, mientras que el programa termina a comienzos de 2020. De igual manera, el aumento en el uso de esta práctica sugiere que los participantes están en el camino que se propusieron en el plan de acción y que a mediano plazo se podrán observar los resultados económicos de la adopción de esta práctica.

Algunos otros participantes se propusieron en su plan de acción sembrar más pasto para venta y para alimentar a sus animales. No se encuentran efectos del programa en la probabilidad de tener pasto cultivado ni en su área de cultivo. Otros se propusieron sembrar papa en las campañas donde hay poca lluvia,

diversificar sus cultivos con algunos de mayor valor comercial (por ejemplo, quinua), o montar restaurantes o panaderías. A diferencia de como ocurre para los hogares con planes de acción asociados a mejorar la producción de cuyes, para las personas con estos planes no existe una única práctica que permita establecer si los hogares están encaminados a cumplir esa meta. A mediano plazo se podrá observar el efecto sobre las variables de bienestar económico.

Además, se encontró que, para las variables psicológicas, participar en el coaching aumenta el índice de Internalidad y reduce el índice de Otros Poderosos⁷. Esto quiere decir que hay un aumento en la creencia de que la vida está determinada por sus propias acciones, pero al mismo tiempo un aumento en la creencia de que hay personas en el entorno que terminan afectando estos resultados. Esto puede ser una consecuencia natural de un programa como el coaching, ya que hay una fuerte presencia de los facilitadores en este proceso. Si tenemos en cuenta las variables psicológicas de la persona del hogar que participó del coaching, y no las del jefe, este efecto desaparece.



⁶ Hace referencia a la percepción del sujeto de que los eventos ocurren principalmente como efecto de sus propias acciones, es decir, la percepción de que él mismo controla su vida.

⁷ El Índice de Locus de control está conformado por el índice de Internalidad, índice de Otros Poderosos y el índice del Azar. El primero hace referencia a qué tanto la persona piensa que tiene control sobre su propia vida, y el segundo y el tercero hablan de si la persona considera que los eventos de su vida están controlados por otras personas o por el azar, respectivamente.

ACIERTOS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES

Intentos de articulación entre MIDIS y MINAGRI

De la experiencia del primer intento de MIDIS por articular a Juntos con alguno de los programas de desarrollo productivo rural de MINAGRI se destacan dos aspectos centrales. Por un lado, la imposibilidad de MIDIS de articularse con MINAGRI deja en evidencia la diferencia de objetivos y prioridades de las instituciones, en ese momento, considerando que en esos años MINAGRI se enfocaba en la promoción de la agroexportación.

Por otra parte, resaltan las restricciones que supone un escaso presupuesto, como el de MINAGRI y AGRORURAL, ante el presupuesto de MIDIS. El año anterior a que se iniciaran las conversaciones entre ambos ministerios el presupuesto de AGRORURAL era bastante bajo. Así, la inversión en capacitaciones –incluyendo asistencia técnica– de AGRORURAL en el año 2010 –que no provenía de financiamiento externo– fue de 40 millones de soles, equivalente a 22.96 millones US\$ ppp, mientras que el presupuesto de Haku Wiñay durante el año 2017 fue de 178 millones de soles (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019), equivalente a 102 millones de US\$ ppp.

A pesar de lo anterior, las fallidas articulaciones entre MIDIS y MINAGRI suponen la pérdida de oportunidad de capitalizar algunos aspectos positivos. Por un lado, la potencialidad de brindar de manera conjunta los servicios de capacitación e inversión en infraestructura, pues esta última incrementa notablemente la rentabilidad de las capacitaciones. Por otro lado, no se ha aprovechado la expertise del ministerio y sus organismos dedicados a la innovación, lo que permitiría que un programa como Haku Wiñay ofrezca nuevas tecnologías.

Focalización de Haku Wiñay

El proceso de focalización de Haku Wiñay era, originalmente, el elemento fundamental en la articulación con Juntos. Haku Wiñay se ideó como parte de una estrategia de egreso de Juntos, de manera que los hogares que debían dejar de recibir la transferencia monetaria de Juntos se incorporaran a HW (MIDIS, 2017). Sin embargo, durante un piloto realizado en 243 hogares en los distritos de Vinchos y Chuschi se evidenció que los hogares que debían egresar de Juntos presentaban una alta dispersión, por lo que no era posible trabajar exclusivamente con ellos.

Como solución, se estableció que HW se focalizara territorialmente, implementándose en las zonas en las que se concentra un alto porcentaje de hogares beneficiarios de Juntos, pero abriendo la participación de HW a todos los hogares beneficiarios de Juntos de la zona. Esto generó rechazo por parte de los hogares que, no siendo usuarios de Juntos, se percibían igualmente pobres y se sentían excluidos por el programa. Finalmente, se definió que la focalización sería territorial, trabajando con todos los hogares (de los centros poblados) interesados en participar, con prioridad a los hogares beneficiarios de Juntos. Posteriormente, los criterios de focalización de HW han continuado cambiando y en 2017, específicamente, se ha dejado de lado la referencia explícita a la presencia de Juntos en los centros poblados potenciales durante el proceso de focalización (FONCODES, 2016).

Con base en los datos de los censos y los que aparecen en la página web del programa Juntos, se evaluó si era posible mejorar la focalización de Haku Wiñay y cubrir un mayor porcentaje de hogares de Juntos. En el año 2017, el 39% de los

hogares de los centros poblados potenciales era de Juntos. Si la focalización se hace en función a la proporción de hogares de Juntos en el centro poblado, este porcentaje pasa de 39% a 55%. Si, adicionalmente, se quita la restricción de que el centro poblado tenga más de 40 hogares, este porcentaje pasa a 96%. Es decir, si se cambia el criterio de focalización y se relaja la restricción asociada al número de hogares del centro poblado es posible atender, casi exclusivamente, a la población de Juntos.

El rol de las gestoras locales de Juntos

Las gestoras locales de Juntos juegan un rol articulador entre Juntos y Haku Wiñay. Ellas son las operadoras de campo del programa y realizan un conjunto de actividades, entre ellas las de afiliación y mantenimiento del padrón de usuarios, la realización de visitas domiciliarias y de talleres grupales, la verificación de corresponsabilidades y la coordinación del pago de la transferencia.

Como parte de las visitas domiciliarias y los talleres grupales, las gestoras locales de Juntos otorgan un conjunto de mensajes a las usuarias del programa, asociados al cumplimiento de las corresponsabilidades y a buenas prácticas de salud. Durante las entrevistas a funcionarios de Juntos y Haku Wiñay se hizo evidente que las gestoras locales de Juntos están introduciendo mensajes que aportan a los objetivos de Haku Wiñay, como son el reforzamiento sobre la importancia de la siembra de biohuertos, el fomento a la construcción de un pozo para residuos sólidos y el incentivo a la adopción de otras tecnologías promovidas por Haku Wiñay. Este fomento se realizaba para las tecnologías vinculadas a la salud (como las mencionadas) dado que estas se encuentran alineadas con los objetivos de Juntos de fortalecer el capital humano de los hogares. Las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación muestran, también, que los operadores de campo de ambos progra-

mas han coordinado para promover la educación financiera y el ahorro bancario de los hogares.

Pero estas coordinaciones son todas de carácter informal. Aunque las gestoras locales de Juntos, como parte de sus responsabilidades, deben articularse con otros actores presentes en el territorio para satisfacer las demandas y necesidades de servicios de los usuarios del programa (Juntos, 2016), no tienen la obligación de hacerlo con Haku Wiñay. Formalmente, solo existe una recomendación para que las Unidades Territoriales de Juntos colaboren en la presentación de Haku Wiñay en los centros poblados.



RECOMENDACIONES

La creación de Haku Wiñay constituye un avance importante, en materia de oferta pública, para el fortalecimiento de las capacidades productivas de la población vulnerable en el área rural, rol que, hasta antes de la creación del programa, desempeñaba casi exclusivamente AGRORURAL en el Ministerio de Agricultura.

En cuanto a los criterios de focalización de Haku Wiñay y el rol que juega este proceso en la articulación con Juntos, **es importante evaluar si es posible y deseable realizar cambios a estos criterios con la finalidad de que HW atienda en una mayor medida a la población usuaria de Juntos y apoye su estrategia de egreso, como era el diseño original.**

Para esto es necesario contrapesar qué criterio tiene mayor relevancia para el MIDIS, que los centros poblados elegibles tengan más de 40 hogares o que la presencia de hogares beneficiarios de Juntos aumente. Ello en un contexto en que el análisis cuantitativo muestra que en los centros poblados potenciales el porcentaje de hogares de Juntos es de apenas el 39%, pero que, si se retirara el criterio de que el centro poblado tenga más de 40 hogares y se focalizara según la presencia de Juntos en el centro poblado, el porcentaje de hogares de Juntos en los centros poblados potenciales puede llegar al 96%.

Los resultados de la evaluación, según los cuales el programa Haku Wiñay genera impactos positivos en el ingreso, coinciden con los de Escobal y Ponce (2016) y sugieren que **es beneficioso focalizar el programa en usuarios de Juntos.** Por otro lado, el hallazgo según el cual el impacto de Haku Wiñay sobre el ingreso es heterogéneo implica que el proyecto productivo no puede sustituir al programa de transferencias condicionadas, pues esto afectaría negativamente a los hogares para los que Haku Wiñay no tiene un impacto importante.

Un supuesto detrás de las condicionales de los programas de transferencias como Juntos es que produce cambios en el comportamiento hacia conductas socialmente deseables. **Así, se puede fortalecer el rol de los gestores locales en la entrega de mensajes sobre alimentación, que parecen estar generando cambios deseables en los patrones de alimentación de los hogares,** necesarios en un contexto en que estudios previos (Aldana, 2013) muestran que la composición de alimentos en los sectores rurales de bajos recursos es muy alta en carbohidratos y baja en frutas y verduras. Esta opción de política tiene, sin embargo, aspectos negativos: principalmente, que su efectividad se fundamenta en la confusión de las usuarias con respecto a las corresponsabilidades asociadas a las transferencias condicionadas.

En entrevistas con funcionarios de Haku Wiñay y con yachachiqs, ellos resaltaban lo difícil que es lograr la adopción de las tecnologías promovidas por el programa en algunos usuarios. Por esta razón, el rol de los gestores locales era muy valorado por los funcionarios de Haku Wiñay. En la evaluación de impacto se ha encontrado que el programa de habilidades blandas aumenta el uso de galpones de cuyes, una tecnología promovida por Haku Wiñay. Este impacto positivo se debe a que casi el 30% de los usuarios del programa de habilidades blandas se puso metas vinculadas a la crianza de cuyes.

Estos resultados muestran que **el coaching puede impulsar la adopción de tecnologías y, por lo tanto, potenciar el efecto de Haku Wiñay sobre el ingreso.** Los efectos del programa de habilidades blandas sobre el ingreso no se pueden estimar aún, pues al momento de la encuesta no había transcurrido suficiente tiempo. Sin embargo, los resultados obtenidos apuntan a que existe complementariedad entre Haku Wiñay y el programa de habilidades blandas.

FICHA TÉCNICA

El proyecto

En los últimos años, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) han estado analizando los posibles efectos sinérgicos de las intervenciones que involucren programas de protección social y proyectos de desarrollo productivo en hogares rurales. El FIDA lo ha hecho a través del Grant “Transferencias Monetarias Condicionadas y Desarrollo Rural en América Latina” (www.sinergiasrurales.info/) y la FAO a través del proyecto “De protección a la producción: El papel de Transferencias Monetarias Sociales en el Fomento de Desarrollo Económico” (PtoP) (www.fao.org/economic/ptop). Estos proyectos han recogido evidencia sobre las mencionadas sinergias y complementariedades, a la vez que han planteado nuevas preguntas relacionadas con los tipos de sinergias y cómo sacar provecho de ellas, la secuencia adecuada de la introducción de programas y las reformas institucionales necesarias para avanzar en complementariedad y mejorar, de esta forma, el resultado de los programas.

Para dar respuesta a algunas de estas preguntas, el proyecto “Mejorando la articulación entre intervenciones de protección social y desarrollo productivo rural en países en desarrollo: lecciones de América Latina y África” -coordinado por la Universidad de Los Andes (UNIANDES) a través del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) y financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)- busca reunir evidencia de los beneficios de las intervenciones articuladas. La meta del proyecto fue generar evidencia de los beneficios de las intervenciones articuladas que podrían informar sobre el diseño institucional y operativo, con la intención de que los formuladores de política y organismos de cooperación del desarrollo puedan utilizar los resultados como

base para la mejora de las intervenciones contra la pobreza rural y ayudar, de este modo, a pequeños agricultores a ser parte de la transformación rural.

El objetivo principal del proyecto es influenciar a las instituciones gubernamentales relacionadas con las políticas de desarrollo productivo rural y protección social, para aprovechar las sinergias identificadas entre ambas. El proyecto se implementó en siete países, tres en América Latina y cuatro en África.

La evaluación realizada

La información utilizada en la evaluación de impacto de Haku Wiñay y del programa de habilidades blandas proviene de una línea de base, levantada entre fines del 2017 y comienzos del 2018, y de una encuesta intermedia, realizada a comienzos del 2020. La evaluación de Haku Wiñay también usa información cualitativa proveniente de entrevistas a usuarios y a yachachiqs. Los hogares de Haku Wiñay que forman parte de estas encuestas y de las entrevistas son los usuarios de la cohorte del año 2017.

Evaluación de impacto de Haku Wiñay

Para la evaluación de impacto de HW se utilizó el método de regresión discontinua. Este método compara a los hogares que se encuentran justo debajo de un umbral con los hogares que se ubican inmediatamente sobre dicho umbral. Al comparar a hogares cercanos a un umbral, se puede afirmar que los grupos a ambos lados tienen similares características y solo se diferencian por la participación en el programa. El umbral se definió en función al porcentaje de hogares en el centro poblado con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha (NBI) y se estableció en 60%. Se estableció este umbral ya que un centro poblado debe tener una tasa mayor al 60% de hogares con al menos una NBI para estar en la lista de centros poblados potenciales. Los dos grupos de comparación son los siguientes:



- **Grupo de control:** Conformado por los hogares de Juntos ubicados en los centros poblados en los que entre el 50 y 60% de los hogares tiene al menos una de las NBI.
- **Grupo de Intención a Tratar (ITT):** Conformado por los hogares de Juntos, que están ubicados en centros poblados que entre el 60 y el 70% de los hogares tiene al menos una NBI.

La muestra para el estudio fue de 23 centros poblados asignados al grupo de control, con 338 hogares, y 26 centros poblados asignados al grupo ITT, con 661 hogares. Estos centros poblados pertenecen a once distritos de los departamentos de Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco y Ancash.

Basados en información provista por las unidades territoriales del programa Haku Wiñay, el número de centros poblados seleccionados para ser intervenidos en el grupo de control era, inicialmente, de uno. Esto habría implicado que el porcentaje de hogares intervenidos en el grupo de control hubiera estado alrededor del 5%. Sin embargo, las encuestas evidenciaron que el número de centros poblados seleccionados en el grupo de control era mayor, por lo que el porcentaje de hogares intervenidos por el programa

es del 24% en el grupo de control y del 72% en el grupo ITT.

La evaluación de Haku Wiñay también usa información cualitativa proveniente de dos trabajos de campo. El primero se realizó en marzo del 2018 y el segundo entre junio y julio del 2019. En el primer trabajo de campo se realizaron once entrevistas a yachachiqs y 16 a usuarios. En el segundo trabajo de campo se entrevistó aproximadamente a 40 usuarios en nueve centros poblados. En cuanto a la evaluación del programa, el objetivo de estas entrevistas fue comprender las tecnologías promovidas por Haku Wiñay (en qué consistían, qué efecto tenían), así como conocer la percepción de los usuarios respecto a estas tecnologías.

Evaluación de impacto del coaching

El objetivo de la evaluación fue estimar tanto los efectos directos del coaching, como los posibles efectos indirectos (spillovers) en aquellos hogares que no participaron del programa de habilidades blandas. Para evaluar el impacto del programa de habilidades blandas se utilizó un diseño experimental, con atención en identificar los posibles efectos adicionales en HW.

El coaching se implementó en trece de 23 centros poblados que participaron de HW, seleccionados aleatoriamente. Dado que una aleatorización a nivel de centro poblado, donde se le ofrezca el tratamiento a todos los hogares, no permite estimar los efectos indirectos, se utilizó un diseño de saturación de población parcial, en estos trece centros poblados seleccionados. A estos centros se les asigna un nivel de saturación⁹ del tratamiento (coaching) menor al 100%.

Para este caso, el nivel de saturación de los centros poblados donde se intervino con el programa de habilidades blandas fue del 50%, lo que permite identificar la existencia de un efecto spillover del coaching de los tratados a los no tratados al interior de los centros poblados con una saturación positiva. De esta manera, se cuenta con hogares que no participan del programa de habilidades blandas, pero que también pertenecen a los trece centros poblados que reciben Haku Wiñay y donde se ofrece el programa de habilidades blandas. En total, la muestra consistió en 338 hogares (de un universo de interés de 477 hogares), donde, para lograr un nivel de saturación del 50%, se ofreció el coaching a 239 hogares: 142 de nuestra muestra y 97 hogares fuera de la muestra (ver figura 3). Es importante señalar que el 84% de los hogares de la muestra a los que se les ofreció el coaching participó en por lo menos cuatro sesiones, es decir, culminó la primera fase del programa de habilidades blandas.

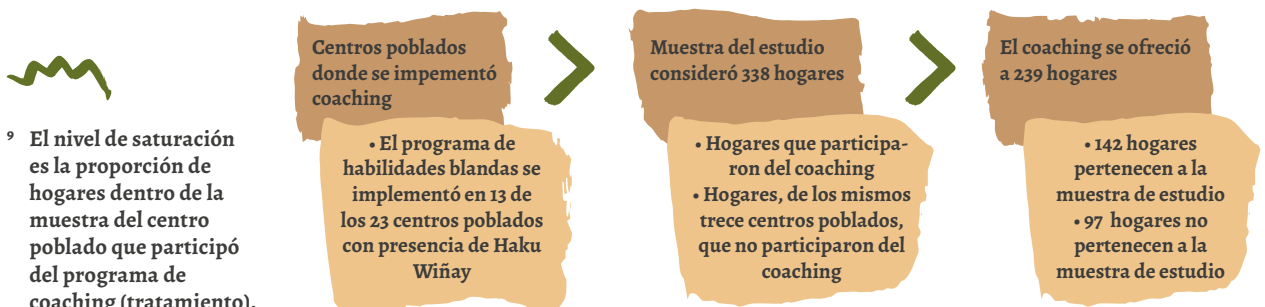
El diseño sigue a Baird et al. (2018), pues con ese nivel de saturación para los

centros poblados (participantes del coaching) y con esa proporción de centros poblados siendo tratados, se maximiza el poder estadístico para poder identificar el efecto de los tratados y el efecto de las posibles externalidades. Dada la forma en que se aleatorizó el coaching, su estimación se realizó usando una regresión que incluye una variable cualitativa para los hogares a los que se ofreció el programa y otra para los hogares a los que no se les ofreció, pero que viven en un centro poblado con una saturación positiva.

Análisis institucional

En cuanto al análisis institucional, este buscó comprender las restricciones y oportunidades de la articulación entre el programa Juntos y los proyectos productivos como Haku Wiñay. Para esto se analizaron tres aspectos relevantes: (i) los intentos de MIDIS por articular a Juntos con otras iniciativas de desarrollo productivo rural de MINAGRI; (ii) la evolución de los criterios de focalización de Haku Wiñay; y (iii) los espacios y mecanismos de coordinación en el espacio local, durante la implementación de los programas, mediante el rol de los gestores locales. El estudio utilizó un enfoque mixto, incorporando información primaria, realizando entrevistas a funcionarios de los programas y a usuarios, e información secundaria, basada en la revisión de documentos de diseño, normativos (decretos, reglas de operación, entre otros), guías operativas y evaluaciones previas.

Figura 3. Resumen de hogares que participaron de la implementación y evaluación de impacto del coaching



⁹ El nivel de saturación es la proporción de hogares dentro de la muestra del centro poblado que participó del programa de coaching (tratamiento).

Referencias

Aldana, U. (2013). Indicadores Nutricionales y de Calidad de Dieta en el Perú. Informe de consultoría. Mimeo.

Baird, S., Aislin Bohren, J., McIntosh, C. y Ozler, B. (2018). Optimal Designs of Experiments in the Presence of Interference. The Review of Economics and Statistics.

Escobal, J. y Ponce, C. (Eds.). (2016). Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay. Lima: GRADE.

Espinoza, A. y Wiggins, S. (2016). La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en Perú. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/a-i5418s.pdf>

FONCODES. (2019). Cobertura de Haku Wiñay.

FONCODES. (2016). Anexo 2 del Programa Presupuestal 0118 “Acceso de Hogares Rurales con Economías de Subsistencia a Mercados Locales-Haku Wiñay 2017”.

FONCODES. (2013). Rediseño institucional de FONCODES.

Juntos. (2017). Anexo 2 del Programa Presupuestal 0049, 2017 Programa Juntos. Programa Juntos.

Ministerio de Agricultura y Riego. (2010). Plan Operativo Institucional del 2010 de AGRO RURAL. MINAGRI.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: Incluir para Crecer.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión social. (2017). Proyecto Piloto de Articulación Económica en Vinchos y Chuschi – Ayacucho. Informe Final

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable), Portal de Transparencia Económica. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>

Vargas, S. y Trivelli, C. (2014). Transitando del discurso a la práctica. Conexiones y reflexiones sobre desarrollo humano y política pública a partir de la creación del MIDIS. Cuaderno No 19. Departamento de Ciencias Sociales.

PERÚ



SINERGIAS RURALES

*Tendiendo puentes entre políticas sociales
y de inclusión productiva*



sinergiasrurales.info

Para más información sobre el proyecto Sinergias Rurales contáctese con:

- **Jorge Maldonado**
jmaldona@uniandes.edu.co
- **Viviana León-Jurado**
dv.leon10@uniandes.edu.co

Para más información sobre el caso de Perú contáctese con:

- **Ursula Aldana**
ualdana@iep.org.pe
- **Michael Carter**
mrcarter@primal.ucdavis.edu

Con la cooperación técnica de:



Facultad
de Economía

