



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social

Estudio de caso en Perú

La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social

Estudio de caso en Perú

Álvaro Espinoza B. y Steve Wiggins
Overseas Development Institute

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA
Roma, 2016

El programa De la Protección a la Producción (PtoP), de manera conjunta con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), explora los vínculos y el fortalecimiento de la coordinación entre la protección social, la agricultura y el desarrollo rural. El programa PtoP es financiado principalmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Unión Europea.

El programa forma parte de un esfuerzo mayor, el Proyecto de Transferencias, junto con UNICEF, Save the Children y la Universidad de Carolina del Norte, el cual apoya la implementación de las evaluaciones de impacto de los programas de transferencias monetarias en África subsahariana.

Para información adicional visite el sitio web de PtoP: www.fao.org/economic/ptop

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2016

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Índice

Agradecimientos	iv
Abreviaciones y glosario.....	v
1. Resumen	1
1.1. Las políticas y programas de desarrollo agropecuario y de protección social	2
1.2. Los programas seleccionados	4
1.3. La coordinación	13
1.4. Conclusiones y discusión.....	14
2. Introducción al estudio.....	17
2.1. Prólogo.....	17
2.2. Funcionamiento de los programas y coherencia entre ellos	18
3. Las políticas y programas de desarrollo agropecuario y de protección social	20
3.1. Los retos del desarrollo rural peruano	20
3.2. La inversión pública rural y el contexto institucional del desarrollo rural	23
3.2.1. Gobierno central.....	25
3.2.2. Gobiernos descentralizados.....	28
3.3. Los programas seleccionados	28
3.3.1. La protección social: <i>Juntos</i> . Programa nacional de apoyo directo a los más pobres	28
3.3.2. El desarrollo agropecuario. Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra: <i>Aliados</i>	32
3.3.3. El desarrollo agropecuario: <i>Agrorural</i>	33
3.3.4. De la protección social hacia la salida de la pobreza: <i>Haku Wiñay</i>	37
3.3.5. Comparación de los programas.....	41
3.3.6. Herencia de los proyectos	43
4. La coordinación y articulación entre programas de desarrollo agropecuario y de protección social.....	48
5. Conclusiones y discusión	51
5.1. Apreciaciones	51
Bibliografía	54
Anexo A: Personas entrevistadas	55

Agradecimientos

Agradecemos a todas las personas que hemos entrevistado, sobre todo al personal del campo de FONCODES y MINAGRI en Andahuaylas que nos facilitó el acceso al terreno y a los beneficiarios de los programas. A las personas que encontramos en San Antonio de Cachi y San Jerónimo, les damos las gracias por la gentileza de recibirnos tan amablemente.

En cualquier caso, las apreciaciones, omisiones y errores de este informe son responsabilidad exclusiva de los autores, y no necesariamente reflejan exactamente las apreciaciones y los datos proporcionados por los entrevistados.

Abreviaciones y glosario

<i>Agrorural Aliados</i>	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural del MINAGRI Proyecto del MINAGRI, financiado por el Banco Mundial. Apoya la implementación de planes de negocios locales
CLAR	Comités Locales de Asignación de Recursos, revisan las solicitudes en concursos de proyectos y seleccionan los ganadores
Corredor Puno-Cusco	Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco. Es un proyecto del MINAGRI financiado por FIDA
Crecer	Estrategia nacional para programas sociales, vigente entre 2007 y 2012
Cuna Más	Programa del MIDIS. Desde 2013 ofrece cuidar niños menores de 36 meses durante el día laborable en zonas rurales y pobres
FEAS	Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra, financiado por FIDA
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social. Programa gubernamental encargado de proyectos de infraestructura y productiva entre 1991 y 2011. Actualmente rediseñado y adscrito al MIDIS
<i>Haku Wiñay</i>	[Vamos a Crecer] Programa del MIDIS también conocido como Mi Chacra Emprendedora.
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
<i>Juntos</i>	Programa de apoyo directo a los más pobres, del MIDIS.
MARENASS	Proyecto de Manejo de los Recursos Naturales en la Sierra Sur. Proyecto del MINAGRI financiado por FIDA
Mi Chacra Productiva, Mi Chacra Emprendedora	Experiencias piloto que antecedieron al programa <i>Haku Wiñay</i>
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
Núcleos Ejecutores	Organizaciones locales que administran recursos transferidos por proyectos y programas estatales
Núcleo Ejecutor Central (NEC)	Organización local que administra los recursos de cuatro Núcleos Ejecutores, Programa <i>Haku Wiñay</i>
ODI	Overseas Development Institute, Londres
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
Pensión 65	Programa del MIDIS. Ofrece pensiones a toda persona que vive en pobreza con 65 años o más de edad
PRODERM	Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones, financiado por la cooperación holandesa y la Unión Europea
PRONAMACHCS	Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos
Qali Warma	[Niño vigoroso] Programa del MIDIS, almuerzos escolares
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad Agraria
Sierra Productiva	Proyecto del Instituto para una Alternativa Agraria (IAA), fundación privada que impulsa la transferencia de técnicas agropecuarias, mejoras de la vivienda y la conservación de recursos naturales por medio de <i>yachachiqs</i> en la Sierra

Sierra Sur	Proyecto del MINAGRI, financiado por FIDA
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares, adscrito al MIDIS y llevado a cabo a nivel local por las Municipalidades distritales
PEN	Sol. El sol peruano vale 0,32 USD, mayo de 2015
USD	Dólares estadounidenses
Vaso de Leche	Programa del MIDIS, desayunos escolares
Yachachiq	Campesinos expertos y peritos locales, formados por su experiencia, reforzados con capacitación y pasantías para observar experiencias de otros lugares. Forma de transferir tecnología de campesino a campesino.

1. Resumen

La sede de la FAO en Roma ha encargado al Overseas Development Institute llevar a cabo un estudio que identifique experiencias nuevas en mejorar la coherencia entre las políticas y programas de desarrollo agropecuario y las de protección social. Se han realizado estudios de su experiencia en seis países, la mayoría de ellos de rentas bajas o medias (Bangladesh, Ghana, Kenia, Lesoto y Zambia) a los que se añade el Perú, un país de renta media-alta.

Este estudio se ve motivado por la necesidad de una buena coordinación entre el desarrollo agropecuario y la protección social y tiene como finalidad entender mejor cómo se pueden fomentar las sinergias y complementariedades entre ellos. Esta coordinación ha cobrado especial interés dado el auge de la protección social observado durante las últimas dos décadas en los países en vías de desarrollo, sobre todo con programas de amplia cobertura, tales como pensiones para personas mayores, transferencias monetarias condicionadas y extensos programas de empleo público.

Las cuestiones fundamentales entonces son:

- ¿Existe una buena y efectiva coordinación entre programas¹ de desarrollo agropecuario y de protección social? ¿Hay sinergias entre los dos tipos de programas? ¿Hay conflictos entre ellos?
- ¿Se puede, dentro de los medios que se pueden imaginar, mejorar la articulación entre los sectores?

Para los propósitos de este estudio el marco analítico se compone de tres elementos:

- programas y políticas de los dos sectores, actividades que incluyen, y el contexto en el que dichos programas se desarrollan;
- la coordinación entre ellos;
- los resultados observados en términos de rendimiento de los programas y la coherencia entre sí mismos y con otros programas.

Se supone que la coordinación de los diferentes tipos de programas depende en parte de la naturaleza de los programas y de su contexto, de manera que no hay un modelo que sirva para cada caso, sino que la buena y efectiva coordinación es contingente.

Este estudio del Perú se ha centrado en el análisis de programas destacados en los campos del desarrollo agropecuario y el de la protección social. Del sector agropecuario se eligieron los programas *Aliados II* y *Agrorural*. Ambos promueven la agricultura y ganadería de pequeños productores, centrándose en los más pobres del Perú, aquellos que viven y desarrollan sus actividades agropecuarias en la Sierra. En cuanto al sector de la protección social, *Juntos* (un programa a gran escala de transferencias condicionadas) y *Haku Wiñay* (un programa para mejorar los ingresos y las condiciones de vida de beneficiarios de transferencias condicionadas) fueron los programas seleccionados. Cada programa fue

¹ Aunque el estudio abarca tanto políticas como programas, desde aquí se habla solamente de programas, por la sencilla razón de que las políticas en gran parte se manifiestan en acciones implementadas en el campo en forma de proyectos y programas. En el caso peruano es difícil ver políticas sustanciales para un sector u otro que no se vean reflejadas en un programa.

evaluado en términos de su teoría del cambio, la naturaleza de sus actividades, el contexto en el que se desarrolla, su coordinación con los otros programas y sus resultados.

Para estos propósitos se entrevistó a oficiales a cargo de la ejecución de los programas a nivel nacional, regional, provincial y distrital, a beneficiarios de los programas y a otros informantes clave. Se tomó una región, Apurímac, como un ejemplo de la Sierra sur donde la problemática de la pobreza rural es más aguda. Dentro de Apurímac se tomó la provincia de Andahuaylas por ser de acceso relativamente fácil. Finalmente para visitas al terreno se tomaron los distritos de San Antonio de Cachi y San Jerónimo por ser lugares en los que coinciden tres de los cuatro programas en acción.

El principal limitante de este estudio ha sido el corto tiempo disponible para llevarlo a cabo. En efecto, los datos fueron recopilados entre el 13 y 22 de mayo, apenas 8 días laborables. Como consecuencia, solamente se han podido evaluar los programas en acción en un par de distritos del Perú. No ha sido posible, tampoco, recoger datos exhaustivos en cuanto a los resultados de los programas. Muchos de los datos recopilados son cualitativos y subjetivos. A pesar de estos limitantes se cree que ciertas apreciaciones resaltan a la vista y hay concordancia entre los datos recogidos a los distintos niveles de administración.

1.1. Las políticas y programas de desarrollo agropecuario y de protección social

Desde 1992 la economía peruana ha crecido rápidamente, especialmente sectores con un uso intensivo de mano de obra tales como la construcción, la agroindustria y los servicios. Como consecuencia, los beneficios se han repartido más bien ampliamente de manera que el Perú ha visto una reducción notoria en niveles de pobreza, de 58% en 2004 a 26% en 2012, y a 23% en 2014. Sin embargo, la reducción ha sido más rápida en las áreas urbanas en comparación con las rurales, y más rápido en la Costa y la Selva que en la Sierra; de manera que la pobreza se concentra cada vez más en áreas rurales de la Sierra, donde más de 50% de la población aún vive en la pobreza.

A partir de 1990 y sobre todo desde principios de los 2000, el Gobierno ha enfrentado la pobreza del campo serrano mediante fuertes inversiones en infraestructura física (mayormente caminos y riego), en servicios de educación, salud y saneamiento, y en programas sustanciales de protección social, de entre los que destaca el programa *Juntos* de transferencias monetarias condicionadas. En efecto, la inversión pública por persona rural aumentó de 234 PEN (89 USD) en 2002 a 1.377 PEN (522 USD) en 2012 —en términos constantes de 2012²— casi seis veces más.

Dos ministerios sobresalen en cuanto al desarrollo agropecuario y protección social, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), respectivamente. Hay diferencias importantes entre estas dos instituciones. El **MINAGRI** es un Ministerio de larga existencia con dos misiones importantes: apoyar al desempeño de la agricultura de exportación, mayormente de productores medianos y grandes en la Costa, e impulsar el desarrollo de pequeños productores mayormente en la Sierra. En sus “*Lineamientos de Política Agraria*” publicados a finales de 2014, el MINAGRI plantea cuatro grandes objetivos: crecimiento, empleo y diversificación económica; inclusión social; seguridad alimentaria; y sostenibilidad ambiental y de la agrobiodiversidad.

² En 2012, 1 USD = 2,64 PEN.

Los objetivos específicos son:

- Lograr la gestión eficiente y sostenible de los recursos agua, suelo y bosques;
- Garantizar la seguridad y estabilidad jurídica en el acceso a los recursos agrarios por parte de comunidades y agricultores;
- Incrementar la infraestructura y tecnificación del riego;
- Expandir mercados complementarios de crédito, seguros y servicios agropecuarios;
- Fortalecer y extender la capacidad de investigación e innovación agraria;
- Mejorar las capacidades productivas y empresariales de los agricultores y agricultoras;
- Lograr la plena articulación a mercados y cadenas de valor de los agricultores nacionales.

Cabe señalar que estas metas son amplias, con bastante diversidad de su expresión en los entornos tan diversos como son las áreas rurales del Perú. Con respecto a su misión los recursos del MINAGRI son demasiado escasos ³: sencillamente no es posible rendir servicios a más que una minoría de productores. Por tanto, la focalización es importante. A la hora de asistir al campesinado de la Sierra, el MINAGRI se enfrenta siempre a la disyuntiva de elegir entre dirigir programas a pequeños productores con más necesidad de asistencia, o a productores con más capacidad.

Debido a esta escasez de recursos, las acciones del MINAGRI han sido reforzadas con fondos internacionales en una serie de proyectos, varios de ellos innovadores, que han dado al MINAGRI una herencia de ideas que se han desarrollado a lo largo de estos proyectos.

Creado mucho más recientemente, en 2011, el **MIDIS** es muy diferente al MINAGRI en tres dimensiones. La primera es que al iniciar su labor fue dotado con amplio apoyo político, y con un personal directivo entusiasmado con su misión. En segundo lugar, tiene fondos suficientes para lograr la mayoría de sus metas. Por último, tiene una estrategia clara y concreta, publicada en el documento “**Incluir para crecer**” (MIDIS 2013). Éste se basa en el concepto de protección social durante todo el ciclo de la vida de los individuos, con programas de atención desde el adecuado desarrollo de infantes, niños y adolescentes, a la inclusión económica de adultos, hasta la protección de adultos mayores. Con respecto a los propósitos de este estudio, el interés se centra en las acciones dirigidas a adultos en su fase productiva, de 18 a 64 años de edad. Aquí se enmarca el concepto de la escalera que lleva la gente de la extrema pobreza hasta incluirlos como productores con potencial en el mercado (Gráfico A).

³ En 2013 el presupuesto público para el sector agropecuario fue de 2.319 millones de PEN: equivalente a 346 PEN (112 USD) por habitante rural.

Gráfico A **Teoría del cambio general del MIDIS**



En el primer peldaño se ubican programas, sobre todo *Juntos*, que velan por el buen desarrollo infantil pero que a la vez protegen al hogar entero de no caer en la indigencia. En el siguiente escalón se incluye el programa *Haku Wiñay*, que trata de aumentar la producción familiar, mejorar las condiciones de vivienda, estimular pequeños negocios rurales y ofrecerles educación financiera. Una vez que la familia logra suficientes mejoras en estas dimensiones está en el buen camino para salir de la pobreza y poder prescindir de la asistencia de *Juntos*, y participar en programas del MINAGRI tales como *Aliados*. Dicho programa, en el escalón sucesivo, está orientado a consolidar los negocios rurales y articularlos a mercados mayores. Finalmente la familia productora puede tomar el paso final en la escalera para ser sujetos de crédito formal y servicios comerciales ofrecidos en el mercado formal. Es un esquema coherente, cuyo punto más crítico es el primer paso en el escalón donde el desarrollo de *Haku Wiñay* es fundamental.

Aunque relativamente reciente, el Perú tiene una administración descentralizada en la que los gobiernos regionales, provinciales y distritales ahora ejecutan la mayor parte de la inversión pública. Las prioridades de los niveles subnacionales del Gobierno se centran en la infraestructura física y, en materia de producción, en impulsar cadenas productivas competitivas. Esto sugiere un enfoque hacia los productores más acomodados y capacitados, y no tanto a los más necesitados. Dada la importancia del crecimiento económico para el alivio de la pobreza, este no es necesariamente un sesgo erróneo, especialmente si existen programas nacionales, como los del MIDIS, que protegen y velan por los intereses de la población en extrema pobreza.

1.2. Los programas seleccionados

Cuatro programas fueron seleccionados para comparar las experiencias de desarrollo agropecuario y protección social:

- ***Juntos*** estimula la utilización de servicios de educación y salud por niños y madres que viven en la pobreza, por medio de transferencias condicionadas al uso de tales servicios;
- ***Aliados*** ofrece capacitación, asistencia técnica y capital para proyectos de negocios rurales y desarrollo comunal propuestos por asociaciones, y seleccionados por medio de Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR);
- ***Agrorural*** proporciona servicios de asistencia técnica y suministro de insumos a pequeños agricultores;

- ***Haku Wiñay*** provee capacitación y activos para aumentar la producción familiar, mejorar las condiciones de vida, estimular negocios rurales y hacer conocer servicios financieros para familias pobres donde trabaja *Juntos*.

El Cuadro A describe los programas en más detalle, resumiendo sus teorías del cambio, su focalización, sus resultados, la naturaleza del programa, su entorno, la agencia ejecutora, la coordinación y su coherencia.

Al comparar los cuatro programas dos diferencias generales que saltan a la vista ilustran cuán disímiles pueden ser estos programas por su misma naturaleza.

En primer lugar, el modo en que los **criterios de focalización** de sus intervenciones son aplicados en la teoría y en la práctica (Gráfico B).

Cuadro A Cuadro comparativo de los programas

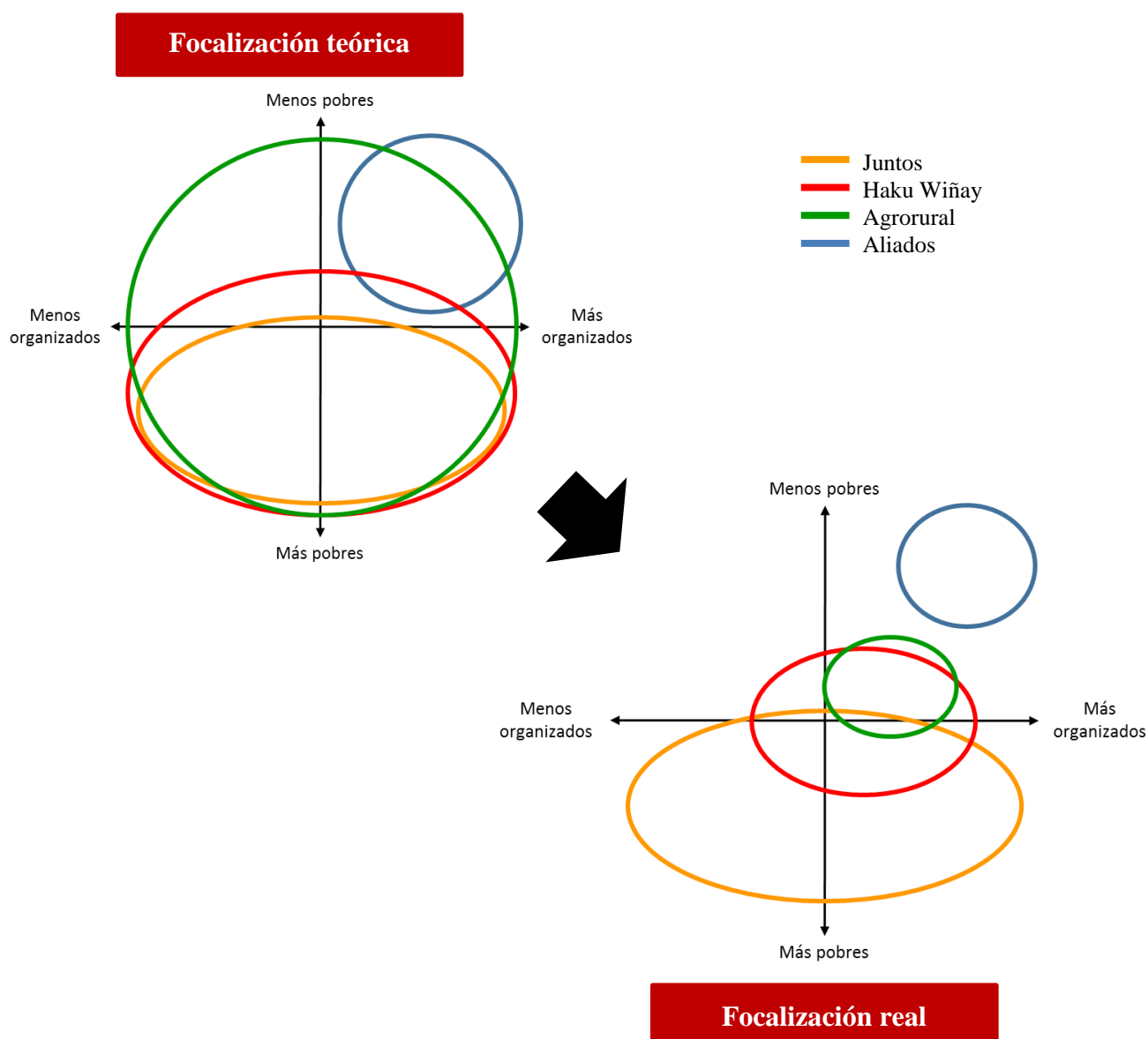
Programa	<i>Agrorural</i> , MINAGRI	<i>Aliados</i> , MINAGRI	<i>Haku Wiñay</i> , FONCODES, MIDIS	<i>Juntos</i> , MIDIS
Objetivo global	Promover el desarrollo agrario rural para contribuir a la reducción de la pobreza entre las familias rurales.	Mejorar los activos y las condiciones económicas de las familias campesinas en zonas de alta pobreza de la Sierra.	Alcanzar la autosostenibilidad económica y alimentaria permanente de las familias beneficiarias del programa <i>Juntos</i> , para que puedan “graduarse” del programa.	Reducir la pobreza, sobre todo interrumpiendo la transmisión intergeneracional de la pobreza.
Objetivos intermedios	Desarrollar capacidades productivas de los agricultores; Reducir la vulnerabilidad climática de los agricultores; Conservar suelos y agua; Optimizar el uso del agua para la agricultura.	Elevar los ingresos de familias campesinas; Incrementar la producción de subsistencia destinada al consumo familiar; Conservar recursos naturales; Fortalecer las acciones en grupo.	Mejorar la seguridad alimentaria de las familias rurales; Reducir la incidencia de enfermedades respiratorias y diarreicas en la familia; Generar ingresos a través de la venta de excedentes agropecuarios; Generar ingresos a través de emprendimientos asociativos; Vincular familias y emprendimientos al sistema financiero formal.	Asegurar que el niño que nace en extrema pobreza crezca con una buena salud y con una adecuada educación, para que en el futuro tenga capacidad de trabajar y buenas condiciones de vida.
Actividades	Distribución de semillas de cultivos seleccionados, acompañada de asistencia técnica; Campañas de sanidad pecuaria, incluyendo vacunación y tratamiento; Distribución de materiales y asistencia técnica para la construcción de cobertizos; Distribución de plantones y asistencia técnica para campañas de forestación y reforestación en cabeceras de cuenca;	Proyectos de negocios rurales y desarrollo comunal con insumos públicos de capacitación, asistencia técnica y activos; Elegidos por demanda de las poblaciones locales, seleccionados tanto por el equipo técnico como por los CLAR.	Transferencia de paquetes de tecnologías productivas agrícolas y pecuarias; Asistencia técnica y materiales para ordenamiento del hogar y mejora de hábitos alimentarios; Gestión de fondos concursables para pequeños emprendimientos locales; Capacitación y asesoría financiera básica a familias beneficiarias y a emprendimientos del programa;	Proporcionar un incentivo condicionado a cumplir en atender a controles de salud y mandar a los hijos a la escuela; Trabajar en conjunto con los ministerios de educación y salud para proporcionar servicios a las madres gestantes y a sus hijos.

Programa	<i>Agrorural</i> , MINAGRI	<i>Aliados</i> , MINAGRI	<i>Haku Wiñay</i> , FONCODES, MIDIS	<i>Juntos</i> , MIDIS
	Construcción de infraestructura menor de riego a través de proyectos de inversión pública.		Generación de proveedores locales de asistencia técnica productiva y financiera (<i>Yachachiqs</i>).	
Focalización	<p>Mandato: todas las familias dedicadas a actividades agropecuarias que se encuentran en situación de pobreza.</p> <p>Cobertura real: organizaciones de productores vulnerable, pero accesibles y/o con mayor cohesión y actividad. Los límites son presupuestales y logísticos.</p> <p>Método: La Agencia provincial de <i>Agrorural</i> selecciona organizaciones y productores, influida por la demanda.</p>	<p>Mandato: (a) (pequeños) productores asociados con capacidad; (b) comunidades que se supone son de bajos ingresos. En las seis regiones de menores ingresos del Perú, todas en la Sierra.</p> <p>Método: concursos para seleccionar planes de negocios y proyectos de desarrollo comunal.</p>	<p>Mandato: Todas las familias en situación de pobreza que viven en los ámbitos rurales donde actúa <i>Juntos</i>.</p> <p>Cobertura real: distritos seleccionados por el MEF. Hay límites presupuestales para atender estos distritos al 100%.</p> <p>Método: en cada distrito se realiza un diagnóstico participativo para definir la cobertura y alcances de cada intervención. Se realizan concursos para seleccionar emprendimientos.</p>	<p>Mandato: Todas las madres gestantes y madres con niños menores de 19 años.</p> <p>Cobertura real: cercana al mandato.</p> <p>Método: Por grado de pobreza de distrito; luego por la pobreza del hogar, según el SISFOH.</p>
Resultados y apreciaciones	<p>La cobertura de <i>Agrorural</i> es muy baja respecto al ámbito de su intervención.</p> <p>La distribución gratuita de semillas, plántones, vacunas, cobertizos y canales menores solo benefician a quienes los reciben.</p>	<p>Solamente en mayo de 2015 fue lanzado.</p> <p><i>Aliados I</i> logró sus objetivos de asistir a la meta de negocios rurales y desarrollo comunal, con aumentos en ingresos de los participantes.</p>	<p>Aparentemente hay resultados positivos en la adopción de tecnologías para las actividades agropecuarias familiares y el mejoramiento de hogares.</p> <p>Los resultados de los emprendimientos son, hasta el momento, inciertos; la capacitación financiera parece no tener mayor impacto.</p>	<p>Programa grande, de amplia cobertura en las regiones donde trabaja.</p> <p>Resultados positivos con respecto a los objetivos — aunque no necesariamente tan grandes.</p>
Naturaleza del programa	Programa tradicional de extensionismo y distribución de insumos productivos. Continúa con intervenciones que tienen décadas de antigüedad, aunque sin impactos sostenibles comprobados.	Es un fondo que financia diversos proyectos en el ámbito agrario. Es de suponer que la mayoría son complicados, pues su éxito depende de varios (muchos) factores.	Programa complejo. Sus componentes se toman de experiencias positivas anteriores, aunque no hay información clara sobre el impacto de estos.	Programa sencillo, claros objetivos, modos comprobados.

Programa	<i>Agrorural</i> , MINAGRI	<i>Aliados</i> , MINAGRI	<i>Haku Wiñay</i> , FONCODES, MIDIS	<i>Juntos</i> , MIDIS
El entorno del programa	<i>Agrorural</i> controla sus recursos y actividades a nivel distrital. Sin embargo, su presupuesto y recursos son asignados centralmente. No cuenta con sistema de monitoreo formal para controlar la implementación de sus intervenciones.	El programa controla la planificación de sus proyectos, el suministro de insumos materiales y técnicas, y monitorea los avances. Esto deja que los factores mayores que influyen en estos avances están fuera del control del programa, p.ej. la actuación de los grupos financiados, el tiempo, etc.	El programa controla la planificación de sus proyectos y monitorea los avances. El suministro de insumos materiales y técnicas también es monitoreado, aunque el control directo lo ostentan los NEC y CLAR. No controla el compromiso de la población a participar en el programa.	Mucho control sobre la mayoría del entorno, menos el desarrollo económico de la población objetivo y sus aspiraciones a cambiar su modo de vivir
La agencia ejecutora	<i>Agrorural</i> es una agencia del MINAGRI con mucha experiencia; pero que carece de personal y presupuesto para servir a su muy amplia población objetivo — productores pequeños y pobres. Cuenta con apoyo político en la medida que es el brazo ejecutor del MINAGRI en las provincias del interior.	<i>Aliados II</i> sigue una línea de programas de fondos concursables. Se reporta bastante demanda por ellos, basado en la experiencia de la primera fase de <i>Aliados</i> y programas anteriores. Por tanto es de imaginar que gozaría de un apoyo político de los gobiernos regionales.	<i>Haku Wiñay</i> es un programa importante para el MIDIS, en la medida que complementa y completa la labor de <i>Juntos</i> . Se encuentra actualmente en expansión. Sin embargo, aún no ha sido adoptado como una herramienta definitiva para alcanzar la “graduación” de las familias de <i>Juntos</i> .	<i>Juntos</i> es un programa central del MIDIS, tal vez el más importante de todos. Tiene sus propias oficinas, sistemas y personal y aparenta ser bien dotado de recursos para su tarea. Goza de apoyo político sostenido durante dos administraciones.
Coordinación con qué agencias y cómo	La coordinación con otras agencias de desarrollo agropecuario (gobierno regional, municipios locales, <i>Haku Wiñay</i>) o protección social (<i>Juntos</i>) se reduce a reuniones formales periódicas. Aunque muchas veces estas agencias actúan en el mismo ámbito y con herramientas similares, en el campo actúan de manera independiente. Se espera que <i>Agrorural</i> se articule estrechamente con <i>Aliados II</i> , por ser éste último un programa	<i>Aliados II</i> se ejecuta a través de las agencias de <i>Agrorural</i> , de manera que su operación será integral al desempeño del MINAGRI. Se espera, por medio de los integrantes de los CLAR, que haya una estrecha relación con autoridades y gobiernos locales. Es menos evidente que habrá actividades coordinadas con otras agencias; aunque por medio de comités locales	<i>Haku Wiñay</i> está diseñado como complemento de <i>Juntos</i> , de manera que su operación será integral al desempeño del MIDIS. Por medio de los integrantes de los CLAR hay una estrecha relación con autoridades y gobiernos locales. No hay ninguna coordinación significativa con otros programas y agencias de desarrollo agropecuario.	Estrecha colaboración con los Ministerios de Educación y Salud en operaciones Coordinación con los municipios: comparten información.

Programa	<i>Agrorural</i> , MINAGRI	<i>Aliados</i> , MINAGRI	<i>Haku Wiñay</i> , FONCODES, MIDIS	<i>Juntos</i> , MIDIS
	adscrito al primero. Sin embargo, en el pasado <i>Aliados I</i> operó de manera independiente a <i>Agrorural</i> .	multisectoriales comparte información con los demás actores en las seis regiones.		
Coherencia	<p>La principal incoherencia del programa es de naturaleza presupuestal: existe una enorme diferencia entre su público objetivo global y los recursos con que cuenta para atenderlo.</p> <p>En consecuencia, se termina trabajando con la fracción de productores que son más activos y organizados, dejando de lado a los más pobres y vulnerables.</p>	<p>Existe una tensión entre la meta de asistir a productores y comunidades de bajos ingresos; y hacer que las propuestas pasen por concursos donde la capacidad sea un factor crítico. Por tanto es probable que ayude a los más capaces y mejor dotados de su población objetivo, con poca atención a los más necesitados.</p>	<p>En términos conceptuales, <i>Haku Wiñay</i> encaja bien como paso intermedio entre un programa de protección social como <i>Juntos</i> y otros programas de desarrollo productivo e integración al mercado.</p> <p>En la práctica, aún no se ha medido qué proporción de las familias intervenidas por <i>Haku Wiñay</i> lograrán lograr niveles mínimos de autosostenimiento alimentario y económico a través del programa.</p>	<p>Clara coherencia interna del programa.</p> <p>Otras agencias sin embargo han utilizado erróneamente el poder de convocatoria de las transferencias.</p>

Gráfico B Focalización teórica y focalización efectiva de los cuatro programas



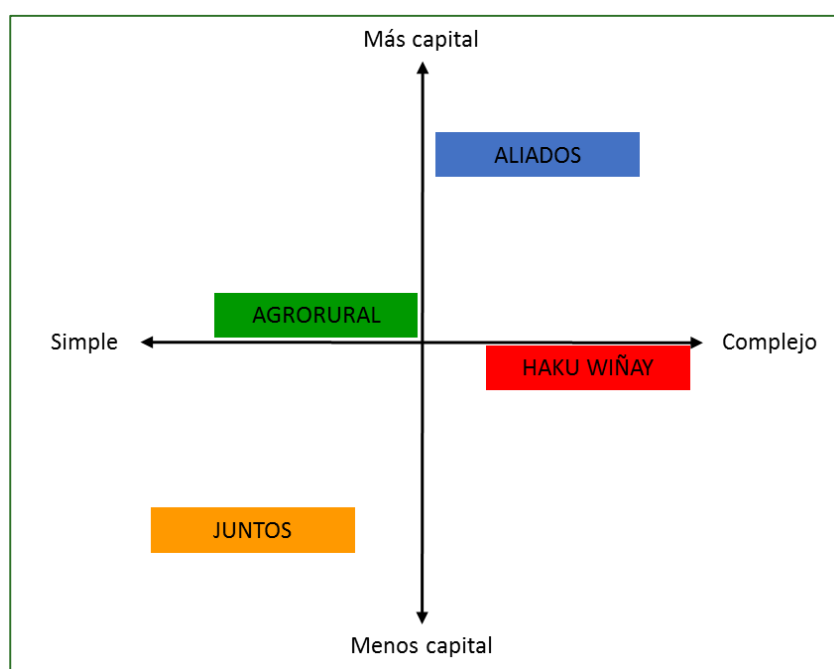
En principio, los cuatro programas se dirigen a comunidades que viven en la pobreza. Sin embargo, solo *Juntos* puede cumplir este criterio en la práctica: los otros tres no pueden, por dos razones. Primero, los tres carecen de recursos para atender a toda su población objetivo y por tanto tienen que seleccionar con quién trabajar. Además, aunque el criterio de la necesidad sea importante, a la hora de decidir financiaciones, es necesario trabajar con personas o asociaciones que tengan la capacidad de llevar a cabo los proyectos con éxito. Por tanto *Aliados* y *Agrorural* tienden a asistir a grupos con capacidad y organización, que suelen ser los menos pobres, si bien son pequeños productores en zonas de alta pobreza. *Haku Wiñay* se encuentra en la misma coyuntura: en el distrito visitado se reporta que solamente una tercera parte de la población atendida ha adoptado las mejoras a la producción familiar —por ejemplo, riego por aspersión— y condiciones de vida en la casa. Se teme —aunque sin un estudio en profundidad carecemos de los datos que lo evidencien— que una mayoría de esta tercera parte son los hogares con más medios, y no necesariamente los más desfavorecidos. *Juntos*, por el

contrario, no solamente goza de un presupuesto suficiente para cubrir a casi toda la población objetivo, sino que también depende mucho menos de la capacidad de sus beneficiarios.

Un segundo punto clave de diferenciación de los programas es su nivel de complejidad. *Juntos* tiene un esquema operativo muy simple y utiliza mecanismos de efectividad probada para atender a sus beneficiarios. *Agrorural*, por su lado, también es un programa bastante simple de apoyo a los productores agropecuarios, con extensionistas muy experimentados que conocen las necesidades de los agricultores y conocen bien cómo trabajar con ellos. Por el contrario, los programas como *Aliados*, que implican el desarrollo, la selección y la implementación de pequeños proyectos empresariales son bastante más complejos ya que cada negocio es muy particular y debe ser acompañado de manera distinta. Sin embargo, el programa más complejo de los cuatro es *Haku Wiñay*, pues combina actividades relativamente simples (capacitación y distribución de activos), con el financiamiento e implementación de emprendimientos, y la formación de *yachachiqs*. Más aún, estas tres actividades no necesariamente están dirigidas a la misma población.

El siguiente Gráfico C resume esta caracterización, poniendo en el eje vertical el nivel de capital (tanto físico como humano y social) de las familias atendidas por cada programa, y en el horizontal el grado de complejidad en el diseño de éstos.

Gráfico C Caracterización de cuatro programas de acuerdo a sus criterios de focalización y nivel de complejidad



Un hecho sobresaliente en el caso peruano es la herencia común que tienen estos programas. Generalmente la memoria institucional del Estado peruano tiende a ser bastante débil, debido a la inexistencia de una carrera pública establecida, y la consecuente alta rotación de funcionarios de alto nivel. Sin embargo, existe una “familia” de proyectos y programas que ha logrado sostenerse, evolucionar, replicarse durante cerca de 25 años, algo muy inusual entre las políticas públicas peruanas, en especial aquellas orientadas al desarrollo productivo. Esta familia de proyectos tiene dos ramas con un ancestro común: el **Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones** (PRODERM) diseñado e implementado entre los años 1986 y 1990 en la Sierra sur del país. Este proyecto experimentó con distintos mecanismos de asignación de

fondos concursables para financiar iniciativas productivas locales, con la transferencia de varias tecnologías productivas, y con esquemas de aprendizaje “de campesino a campesino”.

Una rama incluye los proyectos de *Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra* (FEAS), *MARENASS* (1998–2004), *Corredor Puno-Cusco* (2001–2008), *Sierra Sur I y II* (2004–2014) y *Sierra Norte* (2009 hasta la actualidad) en los que se enfatizaba el enfoque de demanda local y la transparencia, a través de la asignación de fondos concursables por medio de los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLAR).

La otra rama se concentró en el desarrollo de paquetes tecnológicos productivos y de mejoramiento de los hogares, poniendo gran énfasis en los mecanismos de aprendizaje de campesino a campesino, mediante el esquema de proveedores locales de asistencia técnica, bautizados como *yachachiqs*. Este enfoque, promocionado por el Instituto para una Alternativa Agraria (IAA), inspiró al entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), el cual anunció el lanzamiento del Proyecto Especial *Mi Chacra Productiva* (MChP), experiencia piloto de un futuro proyecto de mayor envergadura. En 2011 el proyecto es rediseñado, transferido al recientemente creado MIDIS y, crucialmente, incorporado a FONCODES, un programa creado en 1991 para ejecutar obras de infraestructura social y productiva en todo el país, y que veinte años después de su fundación había perdido la mayoría de sus funciones. Después de más de un año de experiencias piloto, bajo el nuevo rótulo de *Mi Chacra Emprendedora* (MChE),⁴ finalmente se crea el proyecto de desarrollo productivo *Mi Chacra Emprendedora—Haku Wiñay*, adscrito al MIDIS y ejecutado por FONCODES. Este proyecto ha heredado no solamente la capacitación por medio de los *yachachiqs*, sino también el enfoque de la demanda local y los fondos concursables. Además, las enseñanzas provenientes de las dos ramas de la familia de proyectos inspirados por PRODERM han sido incorporadas en estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, como *CRECER*, en 2007, e *Incluir para Crecer*, en 2013.

La herencia común y las enseñanzas originadas por los proyectos descritos se pueden atribuir a tres factores: el liderazgo de los dirigentes y el personal que participó asiduamente en la sucesión de proyectos; el apoyo del FIDA a varios de estos proyectos que inspiró las innovaciones y logró transformarlas y convertirlas en nuevos proyectos; y el hecho de que todos estos proyectos se desarrollaron dentro de un marco legal específico. Tanto la transferencia de tecnologías (que incluye la provisión de activos a agentes privados) como los fondos concursables (que implican la entrega de dinero a organizaciones privadas) no habrían podido ser realizados utilizando fondos públicos, ya que estos solo pueden gastarse en bienes públicos. En estos casos fue posible gracias a las disposiciones ofrecidas a proyectos con financiamiento externo del FIDA; y la normativa especial que tiene el FONCODES que le permite la transferencia de fondos del tesoro a privados.

⁴ Que fue financiado por la FAO en sus inicios como parte de una propuesta de graduación de beneficiarios de programas sociales con un enfoque de articulación territorial, y con base a la propuesta primigenia de Mi Chacra Productiva, en la etapa de transición del anterior y actual gobierno.

1.3. La coordinación

Las coordinaciones de las políticas públicas de protección social y desarrollo agropecuario se realizan en tres ámbitos bien diferenciados: (i) coordinación intrasectorial, aquella que se da internamente en cada ministerio encargado de implementar los programas; (ii) coordinación intersectorial, la que se realiza entre los distintos ministerios y; (iii) coordinación intergubernamental, que se produce entre los cuatro niveles de gobierno que existen en el país: nacional, regional, provincial y distrital.

En general, el grado de **coordinación intrasectorial** varía entre ministerios. El MIDIS ha logrado un nivel básico de coordinación entre los dos programas revisados en este estudio que se encuentran bajo su jurisdicción, *Juntos* y *Haku Wiñay*. Comparten una teoría del cambio coherente y, en gran medida, aunque no totalmente, los mismos criterios de focalización. A nivel operativo, sin embargo, de la distinta naturaleza de los programas resulta una coordinación entre ambos programas mínima, que se reduce a aprovechar el fuerte poder de convocatoria de *Juntos* para motivar, y en cierta medida incitar a los beneficiarios del programa a participar de las actividades de *Haku Wiñay*.

En el caso de los programas estudiados del MINAGRI, *Agrorural* y *Aliados*, la coordinación entre ellos es casi inexistente, a pesar de que *Aliados* formalmente es un programa de *Agrorural*. Según los testimonios recogidos en Andahuaylas, *Aliados I* operó de manera independiente de *Agrorural*, con su propio equipo, sus propios instrumentos de gestión, y sus propios criterios de focalización. Y aunque se espera que *Aliados II* opere de manera integrada con el aparato territorial de *Agrorural*, se puede afirmar que persisten las incoherencias en los diseños de ambas instancias, pues estas no fueron pensadas para ser complementarias ni a nivel conceptual ni a nivel operativo.

La **coordinación intersectorial** entre el MIDIS y el MINAGRI es también escasa. Durante el estudio se recogieron versiones sobre los diversos intentos de articulación a nivel central, que aparentemente no han logrado implicar a las dependencias territoriales de ambos ministerios. De hecho, no se ha podido encontrar evidencia de interacciones institucionales en el terreno, más allá de las esporádicas coincidencias de gestores del MIDIS y técnicos del MINAGRI en eventos puntuales en algunas comunidades.

La **coordinación intergubernamental**, entre los ministerios y sus programas, y los gobiernos regionales, provinciales y distritales es algo más compleja, dado que cada una de estas instancias subnacionales cuenta con sus propias visiones, políticas, programas y servicios de desarrollo económico en zonas rurales. Las administraciones subnacionales tienden a priorizar obras de caminos y riego, con el objetivo de impulsar las cadenas productivas. No se ve claramente la articulación de éstos con los esfuerzos del MINAGRI y el MIDIS. A nivel distrital, sin embargo, se observa más interacción por la cercanía del personal de los ministerios con sus contrapartes municipales, lo que permite el intercambio frecuente de información, la mutua participación en diagnósticos locales, etc.

Se debe señalar que los cuatro gobiernos subnacionales visitados (un gobierno regional, un gobierno provincial y dos distritos) representan a gestiones que tienen menos de seis meses en el cargo, ya que las elecciones regionales y locales se celebraron en octubre del 2014. Es de asumir, por tanto, que la coordinación irá en aumento con la experiencia de estas administraciones.

1.4. Conclusiones y discusión

El aislamiento de la mayoría de los programas del campo

En general, no se observa mucha coordinación entre el programa seleccionado de protección social, *Juntos*, y los proyectos de desarrollo agropecuario. La escasa coordinación que se produce surge de compartir la información: el personal de campo está informado y es consciente de los demás programas. Pero esto no quiere decir que exista cooperación en la implementación, o que haya sinergias, aunque tampoco sea evidente conflicto alguno. Fundamentalmente los programas trabajan desconectados entre sí, y aunque comparten cierta información, raras veces esto influye en las actividades.

La excepción más notoria, algo inesperado, es el uso indebido de la condicionalidad de *Juntos*. Este programa paga un incentivo a madres para ser destinado a propósitos de educación y salud propias y de sus hijos. La amenaza de suspender los pagos ha sido aprovechada por el Ministerio de Salud para impulsar la adopción de medidas de vivienda saludable; por *Haku Wiñay* para promover la adopción de las mismas medidas además de sus paquetes de tecnología y educación financiera; y por los municipios para incentivar actividades comunales (ver Cuadro A). Aunque estos tres actores han actuado con la mejor de las intenciones, ha constituido un paso más allá de lo correcto, con un matiz de paternalismo. Según los gerentes de *Juntos*, estas presiones sobre las beneficiarias del programa están ahora claramente prohibidas, lo que fue confirmado por un oficial en el terreno del Ministerio de Salud.

Otra excepción es la herencia común descrita de los programas. Los programas *Aliados* y *Haku Wiñay* comparten el legado de *PRODERM*, *PRONAMACHCS*, *Sierra Productiva* (IAA), *Sierra Sur* y otros esfuerzos que les han dotado de mecanismos, tales como los concursos de proyectos deliberados por los CLAR o la transmisión de información mediante los *yachachiq*. Por el lado de protección social, *Creceer* instauró conceptos como el de vivienda saludable.

¿Por qué no hay más coordinación e interacción entre el desarrollo rural y la protección social?

Fundamentalmente la naturaleza de los diversos programas y su control sobre su entorno son diferentes entre los dos tipos de programas. *Juntos*, como programa de protección social es sencillo, claro en sus objetivos y medios. Además depende poco de factores en su entorno. Dado que *Juntos* tiene incentivos financieros para que ellos cumplan con sus responsabilidades, ni siquiera depende tanto de la voluntad de sus beneficiarios. Los proyectos de desarrollo agropecuario, al contrario, son más complejos ya que el éxito depende de varios factores del contexto en el que se desarrolla y fuera del control del personal de los programas. Entre los factores críticos del entorno son los beneficiarios de estos programas. Su motivación y su actitud, a menudo no muy influenciados por el programa, son cruciales para el éxito del proyecto.

La escasa coordinación entre tipos de programas tiene un ejemplo claro con la gestión de los proyectos *Juntos* y *Haku Wiñay*. Estos dos proyectos, de protección social y desarrollo productivo de hogares en pobreza, respectivamente, dependen del mismo Ministerio (MIDIS) y sin embargo no están estrechamente coordinados y se ejecutan, en gran parte, independientemente el uno del otro.

También hay una diferencia en cuanto a los recursos. *Juntos* goza de un presupuesto que le permite llegar a la gran mayoría de su población objetivo, mientras que los programas de

desarrollo agropecuario y productivo apenas pueden asistir una minoría de sus posibles beneficiarios⁵. Esto acarrea una clara consecuencia: la focalización de los proyectos productivos hacia (grupos de) productores vistos como competentes y entusiastas y que generalmente gozan de mejores condiciones de producción en activos, conocimientos y vínculos sociales comparados con sus vecinos. No solamente es una focalización por capacidad, y no por necesidad; sino también es una focalización que deja mucha libertad al personal del terreno, los líderes locales, y los CLAR de elegir a los beneficiarios. El afán de trabajar con y para productores pobres en la práctica frecuentemente queda supeditado al imperativo de trabajar con los productores más capaces.

En cambio *Juntos*, con su mayor grado de control de su programa y su entorno puede dictar la focalización desde el centro, de acuerdo con políticas nacionales, evitando una hipotética excesiva arbitrariedad de los actores locales.

Los gobiernos locales juegan un papel importante a la hora de articular los distintos programas de diferentes sectores y de distintos niveles de gobierno en sus territorios. Parece que hasta ahora este papel se ha desempeñado principalmente mediante el intercambio de información en comités multisectoriales a los que convienen todos los actores del gobierno en su territorio, y con la presencia de algunas ONG.

¿Se pueden hacer los programas de protección social y desarrollo agropecuario más consistentes y con más sinergias?

No es sorprendente encontrar al menos un caso donde la desarticulación de programas no tiene mucho sentido. Esto se vio en Andahuaylas donde en el mismo campo, aunque con pocos metros de distancia, se encuentran oficinas separadas para el programa *Agrorural* y para la Subdirección Regional de Agricultura para las provincias Andahuaylas y Chincheros. Ambas oficinas dirigen programas de capacitación y asistencia técnica hacia el campesinado: ambas carecen de personal para atender a los muchos productores de escasos medios en sus territorios. Aunar oficinas, recursos, y compartir las tareas no debería ser tan difícil. Sin embargo no vimos otro caso tan claro de las posibilidades de coordinar mejor las acciones en los campos estudiados. Tal vez trabajar aisladamente no es tanta desventaja en otros casos.

Si hay una conclusión principal del estudio, es la siguiente: el intento de conectar la protección social con la producción, por medio del programa *Haku Wiñay*, no ha liberado a la promoción productiva del reto y la tensión de focalizar o por necesidad o por capacidad.

Haku Wiñay tiene la específica misión de extraer beneficiarios de la protección social del programa *Juntos*. Si hay dos programas destinados a una instínseca coordinación son estos dos. Sin embargo, *Haku Wiñay* actualmente apenas supone más que una experiencia piloto, dado que se ha estado desempeñando en Andahuaylas durante dos años y sólo en dos de los 19 distritos de la provincia.

⁵ *Juntos* tenía el objetivo de asistir a 1,17 millones de hogares en las áreas rurales en 2014 y llegó a 0,84 millones de ellos. MINAGRI potencialmente tiene 2,25 millones de familias agropecuarias para asistir. Es probable que no pueda cooperar, al menos directamente, con más que una minoría de éstos.

De esta observación se originan dos preguntas, a saber:

¿Es factible expandir el programa *Haku Wiñay* para dar atención a todas las comunidades donde se implementa *Juntos*?

Juntos entrega anualmente por beneficiario 1.200 PEN de incentivos, mientras el coste por familia atendida por *Haku Wiñay* asciende al menos a 3.000 PEN como promedio. Es decir, ampliar la cobertura de *Haku Wiñay* para que fuera equivalente a *Juntos* requeriría un gasto de 2,5 veces mayor. En 2013 *Juntos* transfirió algo más de 783 millones de PEN, lo que sugiere una inversión adicional de 1.958 millones de PEN para que *Haku Wiñay* cubriera todos los beneficiarios de *Juntos*. Aunque sea un monto grande, dado que en 2012 el Estado gastó más de 9.000 millones de PEN en inversiones rurales, no parecería irrealizable la expansión del programa de forma masiva.

Ahora bien, viene la segunda pregunta:

¿Merece la pena el programa *Haku Wiñay*?

O por el contrario ¿los fondos estarían mejor invertidos en otros programas? Hasta ahora no se puede contestar de forma definitiva, por tanto la evaluación formal de *Haku Wiñay* se espera con mucho interés.

Tal vez sería muy optimista imaginar que la mayoría de la gente atendida por *Haku Wiñay* saliera de la pobreza. En Cachi, un 30–40% de la población objetivo parece haber aceptado las nuevas técnicas introducidas. Si éste es el promedio de aceptación a nivel general, se tendrá que evaluar si la proporción de personas que sí salgan de la pobreza vale la inversión realizada, incluyendo la reducción del coste de *Juntos* para los que definitivamente salgan de los criterios de aquel programa. Además, si hay una buena proporción de las familias inscritas en *Juntos* que no se incorporan a *Haku Wiñay*, se tendrá que pensar en la perspectiva de la asistencia pública para ellas. ¿*Juntos* (o similar) de por vida, o hay otra salida de la extrema pobreza rural?

2. Introducción al estudio

2.1. Prólogo

Aunque en la última década se haya producido un rápido aumento de nuestra comprensión de cómo promover las sinergias entre las políticas y programas de desarrollo agropecuario y protección social, todavía se carece de conocimiento suficiente sobre cómo hacer que estas sinergias sucedan en la práctica. Una gran parte de ellas emergen de acuerdo con circunstancias locales, pero muchas otras se relacionan con la política y el diseño y ejecución de programas. Sabemos bien poco acerca de cuál es el nivel de coherencia entre la agricultura y la protección social de políticas y programas necesario y apropiado, y menos aún sobre cómo aprovechar al máximo las sinergias entre ambos conjuntos de políticas, especialmente en los países de bajos ingresos donde los recursos financieros y humanos para la agricultura y social protección son limitados.

El proyecto objeto de estudio tiene como objetivo contribuir al debate sobre las intersecciones entre los programas de desarrollo agrario y los de protección social, y aportar directrices para el diseño y la ejecución de proyectos futuros.

Las publicaciones que han resultado del estudio son las siguientes:

Espinoza, A. & Wiggins, S. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Peru case study*. PtoP report. Rome, FAO.

Gordillo, G., Sanchez Ruy, S. & Mendez, O. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Mexico case study*. PtoP report. Rome, FAO.

Harman, L. 2016a. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Ghana case study*. PtoP report. Rome, FAO.

Harman, L. 2016b. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Zambia case study*, by L. Harmon. PtoP report. Rome, FAO.

Scott, L. & Rahman, M. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Bangladesh case study* (draft). PtoP report. Rome, FAO.

Slater, R. & Nyukuri, E. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Kenya case study*. PtoP report. Rome, FAO.

Ulrichs, M. & Mphale, M. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: Lesotho case study*. PtoP report. Rome, FAO.

La FAO ha encargado al Overseas Development Institute llevar a cabo un estudio que identifique experiencias nuevas en mejorar la coherencia entre las políticas y programas de desarrollo agropecuario y las de protección social. Se han realizado estudios de su experiencia en seis países, la mayoría de ellos de rentas bajas o medias (Bangladesh, Ghana, Kenia, Lesoto y Zambia) a los que se añade el Perú, un país de renta media-alta.

La **motivación de este estudio** es la necesidad de una buena coordinación entre el desarrollo agropecuario y la protección social y con la finalidad de entender mejor cómo se pueden fomentar las sinergias y complementariedades entre ellos. Esta coordinación ha cobrado especial interés dado el auge de la protección social observado durante las últimas dos décadas

en los países en vías de desarrollo, sobre todo con programas de amplia cobertura, tales como pensiones para personas mayores, transferencias condicionadas y extensos programas de empleo público.

Las *cuestiones fundamentales* entonces son:

- ¿Existe una buena y efectiva coordinación entre programas⁶ de desarrollo agropecuario y de protección social? ¿Hay sinergias entre los dos tipos de programas? ¿Hay conflictos entre ellos?
- ¿Se puede, dentro de los medios que se pueden imaginar, mejorar la articulación entre los sectores?

2.2. Funcionamiento de los programas y coherencia entre ellos

Para los propósitos de este estudio el *marco analítico* se compone de tres elementos:

- programas y políticas de los dos sectores, actividades que incluyen, y el contexto en el que dichos programas se desarrollan;
- la coordinación entre ellos;
- los resultados observados en términos de rendimiento de los programas y la coherencia entre sí mismos y con otros programas.

Se supone que la coordinación de los diferentes tipos de programas depende en parte de la naturaleza de los programas y de su contexto, de manera que no hay un modelo que sirva para cada caso, sino que la buena y efectiva coordinación es contingente.

El *método* para este estudio del Perú se ha centrado en el análisis de programas destacados en los campos del desarrollo agropecuario y la protección social. Del sector agropecuario se eligieron los programas *Aliados II* y *Agrorural*. Ambos promueven la agricultura y ganadería de pequeños productores, centrándose en los más pobres del Perú, aquellos que viven y desarrollan sus actividades agropecuarias en la Sierra. En cuanto al sector de la protección social, *Juntos* (un programa a gran escala de transferencias condicionadas) y *Haku Wiñay* (un programa para mejorar los ingresos y las condiciones de vida de beneficiarios de transferencias condicionadas) fueron los programas seleccionados. Cada programa fue evaluado en términos de su teoría del cambio, la naturaleza de sus actividades, el contexto en el que se desarrolla, su coordinación con los otros programas y sus resultados.

Para estos propósitos se entrevistaron a oficiales a cargo de la ejecución de los programas a nivel nacional, regional, provincial y distrital, a beneficiarios de los programas y otros informantes clave. Se tomó una región, Apurímac, como un ejemplo de la Sierra sur donde la problemática de la pobreza rural es más aguda. Dentro de Apurímac se tomó la provincia de Andahuaylas por ser de acceso relativamente fácil. Finalmente para visitas al campo se tomaron los distritos de San Antonio de Cachi y San Jerónimo por ser lugares en los que coinciden tres de los cuatro programas en acción.

⁶ Aunque el estudio abarca tanto políticas como programas, desde aquí se habla solamente de programas, por la sencilla razón de que las políticas en gran parte se manifiestan en acciones implementadas en el campo en forma de proyectos y programas. En el caso peruano es difícil ver políticas sustanciales para un sector u otro que no se vean reflejadas en un programa.

El principal *limitante* de este estudio ha sido el corto tiempo disponible para llevarlo a cabo. En efecto los datos fueron recopilados entre el 13 y 22 de mayo, apenas 8 días laborables. Como consecuencia, solamente se han podido evaluar los programas en acción en un par de distritos del Perú. No ha sido posible, tampoco, recoger datos exhaustivos en cuanto a los resultados de los programas. Muchos de los datos recopilados son cualitativos y subjetivos. A pesar de estos limitantes se cree que ciertas apreciaciones resaltan a la vista y hay concordancia entre los datos recogidos a los distintos niveles de administración.

El *resto del informe* consiste en un análisis del contexto del desarrollo rural del Perú, seguido por descripciones de los cuatro programas examinados y una comparación entre ellos. Además se presentan la coordinación entre los programas y unas observaciones sobre su coherencia. Finalmente, en las conclusiones se presentan unas apreciaciones sintéticas y una discusión de sus implicaciones.

Si hay un *mensaje principal* de este documento es el siguiente: los programas de desarrollo agropecuario y los de protección social son bien diferentes en cuanto a su naturaleza y a su control sobre su entorno, de manera que aunque los intentos de vincular los dos sectores (caso *Haku Wiñay*) son loables y deseables, la existencia de esas conexiones no eliminan los enormes retos que entraña la extensión del proceso de desarrollo agrario.

3. Las políticas y programas de desarrollo agropecuario y de protección social

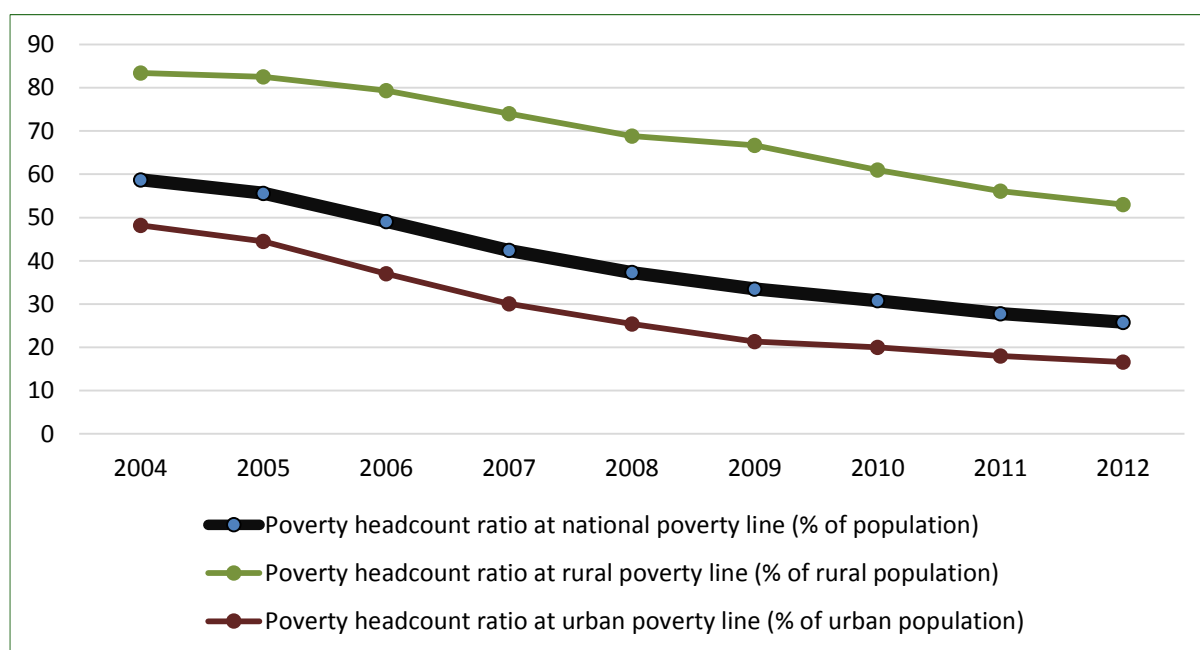
3.1. Los retos del desarrollo rural peruano

El Perú ha experimentado un rápido crecimiento económico durante los 20 años entre 1992 y 2012. El producto interior bruto per cápita aumentó de menos de 2.000 USD a 4.250 USD en términos reales (Banco Mundial: Indicadores de Desarrollo Mundiales), a una tasa promedio de aumento de 3,4% por año. Dado que el rápido crecimiento se ha visto en algunos sectores de uso intensivo de mano de obra, tales como construcción, agroindustria y servicios, los ingresos de muchos peruanos han aumentado también rápidamente (Escobal *et al.* 2012).

Como consecuencia, la proporción de personas viviendo en la pobreza ha disminuido notoriamente. En 1994, el 28% (6.6M) de la población vivía con menos de 2 USD al día; en 2010 la cifra equivalente era de 13% (3.8M). La población en extrema pobreza, que vive con menos de 1,25 USD al día, se redujo del 13% (3.1M) en 1994 al 5% (1.5M) en 2010.

Según la línea nacional de pobreza, desde 2004 a 2012 se observan igualmente reducciones grandes en la pobreza (Gráfico 3.1): de 58% (15.9M) en 2004 a 26% (7.8M) en 2012. Esta cifra había descendido en 2014 al 23%.

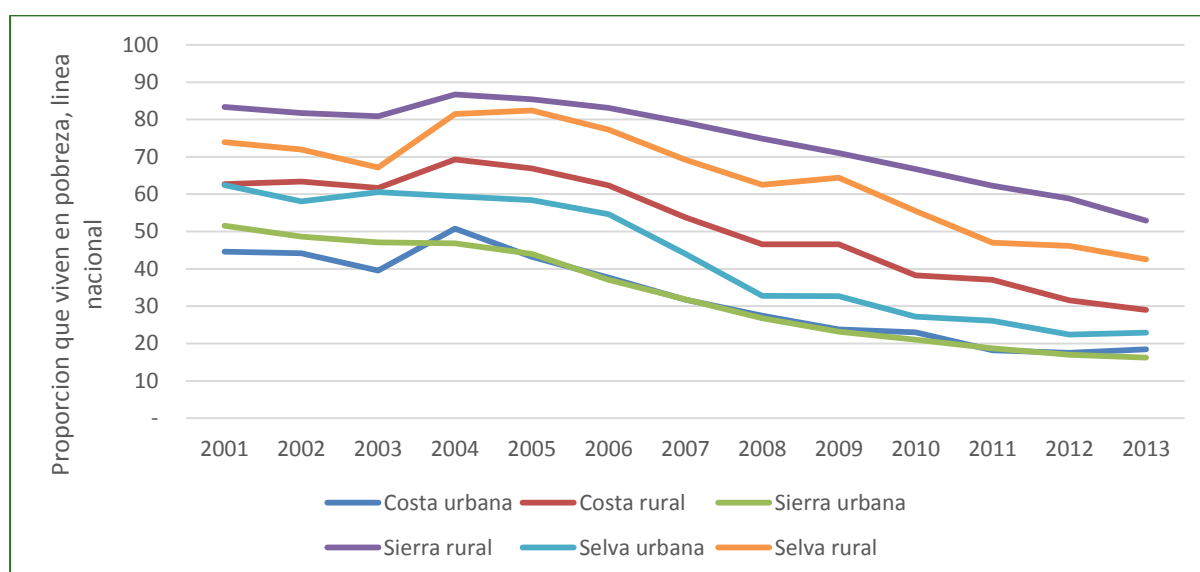
Gráfico 3.1 La pobreza, 2004 a 2012



Fuente: Elaborado con datos de WDI, Banco Mundial

Sin embargo, existe una gran diferencia entre áreas urbanas y rurales, siendo la pobreza mucho más común en el campo. Además, la reducción en la pobreza desde 2004 ha sido más lenta en áreas rurales. Por tanto, la pobreza se concentra cada vez más en áreas rurales; sobre todo en las de la Sierra (Gráfico 3.2) donde en 2013 la pobreza fue estimada en más del 50% de la población.

Gráfico 3.2 La pobreza rural y urbana, por región, 2001 a 2013



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática — Encuesta Nacional de Hogares

El atraso de las áreas rurales de la Sierra se explica por los bajos niveles de activos que tiene la población (en términos de tierra y agua, ganado), y de capacidades humanas (por falta de educación, buen salud y adecuada nutrición). También es debido al aislamiento de muchas comunidades, que resulta en costes altos de acceder a mercados urbanos; y —vinculado al aislamiento del campo serrano— a la falta de infraestructura física y de servicios públicos (Escobal, Ponce *et al.*, 2012; Escobal, Saavedra y Vakis, 2012; Webb *et al.*, 2011; Zegarra, 2013).

El reto de impulsar la economía de la Sierra y reducir la pobreza ha sido una constante durante décadas, si no siglos. Se esperaba que la reforma agraria de 1969, que puso fin a la dominación de las haciendas sobre las tierras de la Sierra, solucionaría el problema. Pero no fue así. Al contrario, la condición del campesinado serrano quedó estancado en la miseria, sobre todo en la Sierra sur, siendo esta situación una causa principal del levantamiento senderista que condenó a la región a una década de conflicto cruel (CVR 2012). Desde 1990 el Estado ha enfrentado el problema con cuatro medidas:

- inversiones públicas en infraestructura, sobre todo en caminos y riegos;
- un aumento sustancial tanto en la provisión de servicios como la educación y la salud, especialmente desde 2004;
- la implementación de programas para elevar la productividad de la agricultura serrana a través de transferencia de tecnologías y subvenciones de capital para emprendimientos a reducida escala (la sección en 3.3.6 describe estos proyectos);
- desde 2005 programas sustanciales de protección social entre los cuales destaca el programa *Juntos* de transferencias monetarias condicionadas (ver sección 3.3.1).

Aunque estos esfuerzos no han sido suficientes para cerrar la brecha entre la sierra rural y el resto del país, en términos absolutos seguramente ha contribuido al descenso de la incidencia de pobreza desde 87% en 2004 al 53% en 2013.

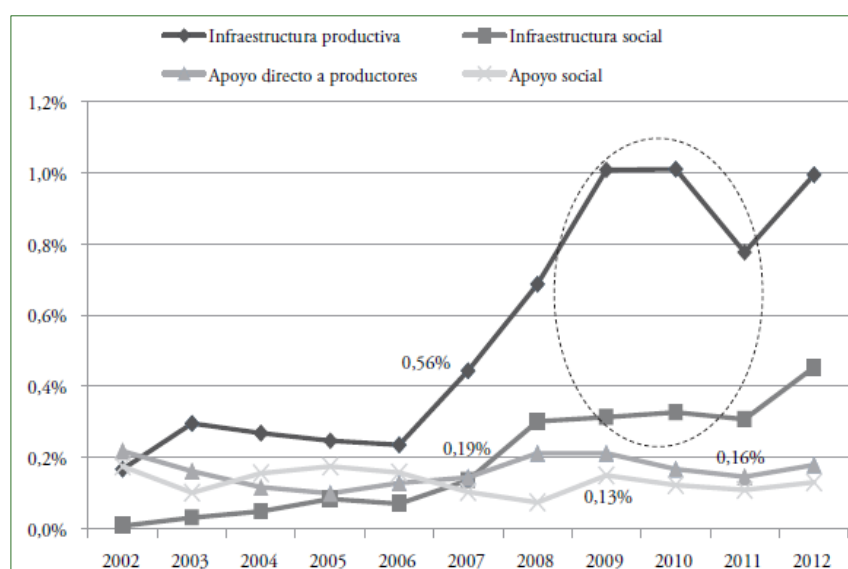
De las principales enseñanzas de la aplicación de las políticas públicas para el desarrollo rural se pueden destacar las siguientes:

- no se puede esperar reducir el atraso de la sierra rural sin invertir suficientemente en infraestructura física y servicios, con el fin de reducir el coste del aislamiento del campo serrano y asegurarse de que su población recibe servicios al mismo nivel que el resto de los peruanos;
- hay muy pocas actividades agrícolas que supongan una ventaja comparativa en la Sierra con respecto a la Costa. En lugar de fomentar la masificación de la producción, convendría buscar nichos de mercado para los que la Sierra sí representa una ventaja efectiva —por ejemplo, la quinua orgánica— y desarrollar cadenas de producción que articulen una demanda existente con los productores actuales y potenciales (Escobal, Ponce *et al.*, 2012);
- es preferible que el Estado responda a las demandas de los productores de la región a que decida en base a la oferta;
- la protección social universal, o focalizada hacia la gente que vive en pobreza, reduce la extrema pobreza, mas no la pobreza moderada (Petrova y Vakis, 2011).

3.2. La inversión pública rural y el contexto institucional del desarrollo rural

Varias de estas conclusiones implican un incremento de la inversión pública en la Sierra. La buena noticia es que efectivamente desde 2006 se ha aumentado tal gasto, y además los retornos de inversiones como apoyo social, caminos, educación, apoyo al productor, o riego son buenos (Fort y Paredes, 2014). Es notorio el aumento de la inversión pública en áreas rurales desde los inicios de la década de los 2000, y especialmente desde el 2007 (Gráfico 3.3). Se observan grandes aumentos en cuanto a la proporción del PIB que se invierte en infraestructura productiva (principalmente caminos y riego), y en infraestructura social (educación, salud, agua de consumo, etc). El gráfico muestra estas proporciones del PIB. Sin embargo, dado que el PIB estaba creciendo rápidamente en esta época, en términos absolutos los aumentos eran aún más impactantes. Mientras en 2002 el Estado invertía 1.140 millones de PEN, en 2012 fue 9.261 millones de PEN (Fort y Paredes, 2014). En términos constantes, datos de 2012, el gasto por persona rural aumentó de 234 PEN en 2002 a 1.377 PEN en 2012, casi seis veces más.

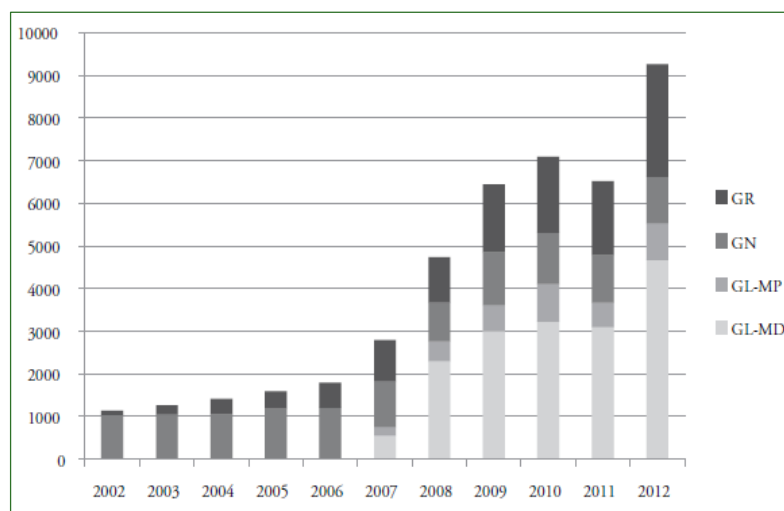
Gráfico 3.3 El crecimiento de la inversión pública en áreas rurales, proporción de PIB, 2002 a 2012



Fuente. Elaboración de Fort y Paredes 2014, a base de datos de SIAF-MEF, SNIP y BCRP

Las agencias públicas que ejecutan políticas y programas de desarrollo rural se dividen entre las del gobierno central y las de los gobiernos regionales, provinciales y distritales. Un cambio grande desde 2006 ha sido la descentralización de la inversión rural desde el gobierno central hacia las autoridades subnacionales (Gráfico 3.4). Mientras en 2002 la gran mayoría de la inversión fue ejecutada por el gobierno central, en 2012 más de la mitad fue a cargo de los gobiernos distritales; el resto siendo invertido por gobiernos provinciales, regionales y el central.

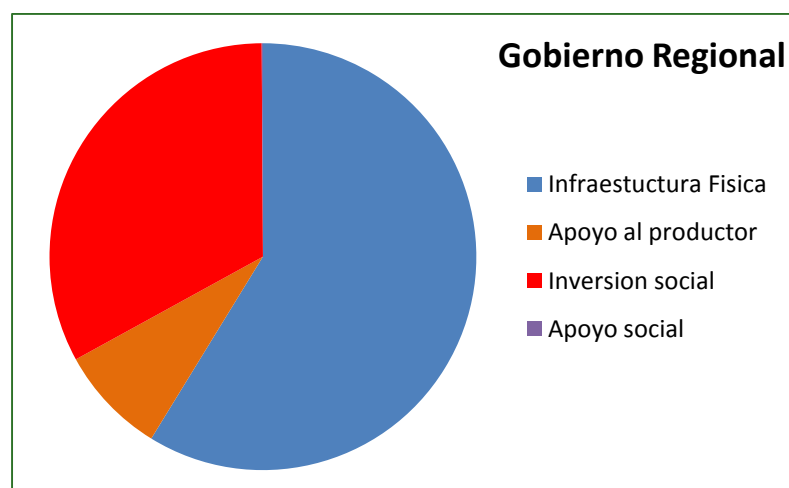
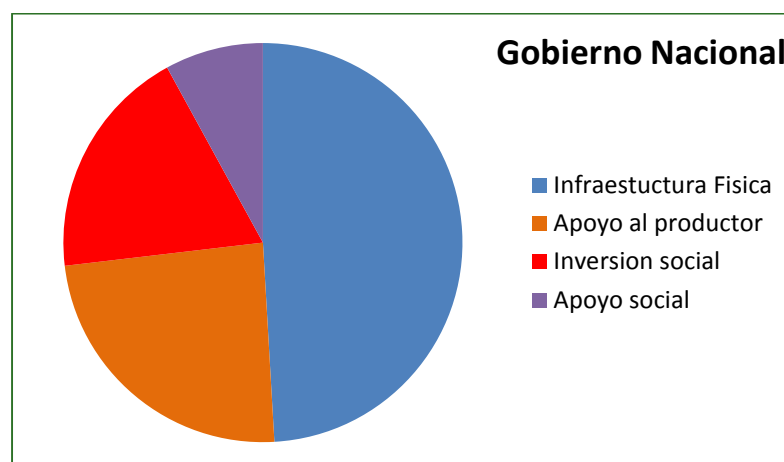
Gráfico 3.4 La evolución de la inversión pública rural, por nivel de gobierno, 2002 a 2012

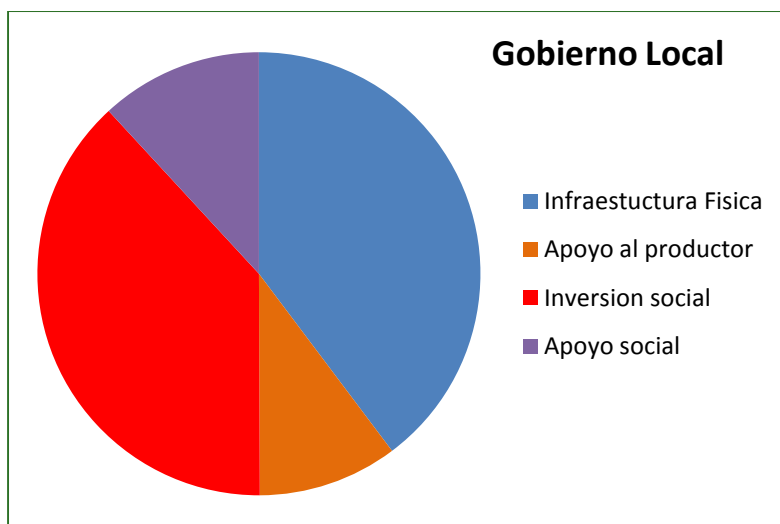


GR = Gobierno Regional ; GN = Gobierno Nacional ; GL-MP = Gobierno Local (provincial); GL-MD = Gobierno Local (distrital)

Fuente. Elaboración de Fort y Paredes 2014, a base de datos de SIAF-MEF y SNIP

Gráfico 3.5 Las inversiones principales de los diferentes niveles del gobierno, 2007-2012





Fuente: Datos de Fort y Paredes, 2014, a base de datos de SIAF-MEF y SNIP

Todos los niveles de gobierno invierten prevalentemente en infraestructura física, sobre todo en caminos y riego, lo que supone el 46% de la inversión pública rural total. La inversión social, principalmente en educación, salud y saneamiento, es otra gran rama con una participación de 33% del presupuesto total, en la cual los gobiernos locales dominan. Los apoyos al productor, 12% de la inversión total, mayormente vienen del nivel central; mientras los apoyos sociales, 8% de la inversión total, vienen de los gobiernos nacional y locales.

3.2.1. Gobierno central

Existe una estrategia nacional de desarrollo rural, elaborada en 2004, que se basa en las siguientes directrices:

- (1) impulsar una economía rural competitiva, diversificada y sostenible;
- (2) promover el acceso a activos productivos para grupos rurales;
- (3) proveer una adecuada y suficiente infraestructura económica en apoyo a la producción rural;
- (4) proveer servicios dirigidos a mejorar la calidad de vida de la población rural y las alternativas de empleo;
- (5) promover y fomentar el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales y proteger el patrimonio ambiental y cultural;
- (6) impulsar una gestión integral de riesgos en la producción e infraestructura rural;
- (7) promover las capacidades de la población rural y el capital social en el campo;
- (8) promover la inclusión social;
- (9) auspiciar el cambio institucional de manera que cree condiciones para el desarrollo rural (PCM-Presidencia del Consejo de Ministros, 2004, citado en Escobal, Ponce *et al.*, 2012).

En la actualidad, GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo), una ONG peruana que se ocupa de políticas públicas, está liderando un grupo de investigadores que están colaborando en un borrador para la actualización de las estrategias⁷.

⁷ Según un observador, el estado tiende a crear estrategias sin mayor coordinación entre ellas. Es más, muchas veces estas estrategias no logran articular políticas entre distintos sectores y menos aún entre niveles de gobierno.

Dos ministerios destacan en cuanto al desarrollo agropecuario y protección social, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), respectivamente. Hay diferencias importantes entre estos dos organismos.

El **MINAGRI** es un ministerio de larga existencia con dos misiones importantes: apoyar al desarrollo de la agricultura de exportación, mayormente de productores medianos y grandes en la Costa, e impulsar el desarrollo de pequeños productores mayormente en la Sierra. En sus “*Lineamientos de Política Agraria*” publicados a finales de 2014, el MINAGRI plantea cuatro grandes objetivos:

- (i) ***Crecimiento, empleo y diversificación económica***: lograr incrementar y diversificar la oferta y demanda de productos y servicios ligados a la agricultura, con un mayor uso de tecnología y productividad media incrementada, con más empleo de calidad en zonas rurales y agropecuarias y menores disparidades productivas y tecnológicas tanto al interior del sector agropecuario como con respecto a otros sectores de la economía.
- (ii) ***Inclusión Social***: lograr que agricultores en situación de pobreza y/o desventaja socioeconómica fortalezcan sus capacidades para generar ingresos de forma autónoma, promoviendo la igualdad de oportunidades, la movilidad social y el rompimiento de círculos viciosos de pobreza al interior de territorios y entre generaciones.
- (iii) ***Seguridad Alimentaria***: asegurar que todas las familias, grupos sociales y territorios del país tengan acceso pleno, seguro y sostenible a alimentos nutritivos e inocuos de forma estable y permanente;
- (iv) ***Sostenibilidad ambiental y de la agrobiodiversidad***: asegurar el manejo sostenible y la protección y una adecuada valorización de los activos agrarios estratégicos y de la agrobiodiversidad en los distintos territorios del país. (MINAGRI 2014)⁸

Cabe señalar que estas metas son amplias, con bastante diversidad de su expresión en entornos tan diversos como son las áreas rurales del Perú. Con respecto a su misión los recursos del MINAGRI son demasiado escasos⁹: sencillamente no es posible rendir servicios a más que una minoría de productores. Por tanto, la focalización es importante. A la hora de asistir al campesinado de la Sierra, el MINAGRI se enfrenta siempre a la disyuntiva de elegir entre dirigir programas a pequeños productores con más necesidad de asistencia, o a productores con más capacidad.

⁸ Los objetivos más específicos son:

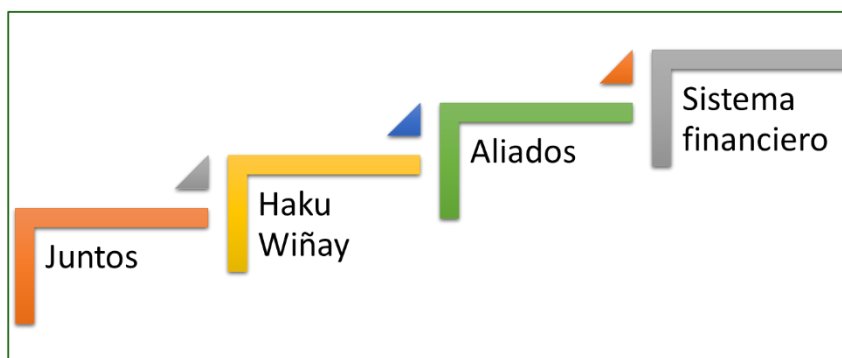
- Lograr la gestión eficiente y sostenible de los recursos agua, suelo y bosques;
- Garantizar la seguridad y estabilidad jurídica en el acceso a los recursos agrarios por parte de comunidades y agricultores;
- Incrementar la infraestructura y tecnificación del riego;
- Expandir mercados complementarios de crédito, seguros y servicios agropecuarios;
- Fortalecer y extender la capacidad de investigación e innovación agraria;
- Mejorar las capacidades productivas y empresariales de los agricultores y agricultoras;
- Lograr la plena articulación a mercados y cadenas de valor de los agricultores nacionales.

⁹ En 2013 el presupuesto público para el sector agropecuario fue de 2.319 millones de PEN: equivalente a 346 PEN (112 USD) por habitante rural.

Debido a esta escasez de recursos, las acciones del MINAGRI han sido reforzadas con fondos internacionales en una serie de proyectos, tales como el PRODERM y MARENASS, varios de ellos innovadores, que han dado al MINAGRI una herencia de ideas que se han desarrollado a lo largo de estos proyectos (ver 3.3.6).

Creado mucho más recientemente, en 2011, el **MIDIS** es muy diferente al MINAGRI en tres dimensiones. La primera es que al iniciar su labor fue dotado con amplio apoyo político, y con personal directivo entusiasmado con su misión. En segundo lugar, tiene fondos suficientes para lograr la mayoría de sus metas. Por último, tiene una estrategia clara y concreta, publicada en el documento **"Incluir para crecer"** (MIDIS 2013). Éste se basa en el concepto de protección social durante todo el ciclo de la vida de los individuos, con programas de atención desde el desarrollo adecuado de infantes, niños y adolescentes, a la inclusión económica de adultos, hasta la protección de adultos mayores. Para los propósitos de este estudio, el interés se centra en las acciones dirigidas a adultos en su fase productiva, de 18 a 64 años de edad. Aquí se enmarca el concepto de la escalera que lleve la gente de la extrema pobreza hasta incluirlos como productores con potencial en el mercado (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6 Teoría del cambio general del MIDIS



En el primer peldaño se ubican programas, sobre todo *Juntos* (ver 3.3.1), que velan por el buen desarrollo infantil pero que a la vez protegen al hogar entero de no caer en la indigencia. En el siguiente escalón se incluye el programa *Haku Wiñay* (ver 3.3.4), que trata de aumentar la producción familiar, mejorar las condiciones de vivienda, estimular pequeños negocios rurales y ofrecerles educación financiera. Una vez que la familia logra suficientes mejoras en estas dimensiones está en el buen camino para salir de la pobreza y poder prescindir de la asistencia de *Juntos*, y participar en programas del MINAGRI tales como *Aliados*. Dicho programa, en el escalón sucesivo, está orientado a consolidar los negocios rurales y articularlos a mercados mayores. Finalmente la familia productora puede tomar el paso final en la escalera para ser sujetos de crédito formal y servicios comerciales ofrecidos en el mercado formal. Es un esquema coherente, cuyo punto más crítico es el primer paso en el escalón donde el desarrollo de *Haku Wiñay* es fundamental.

Comentario: Como puede apreciarse, las actividades ordinarias de *Agrorural* —es decir, aquellas que no están comprendidas en los proyectos especiales tipo *Aliados*, y que representan alrededor del 70% de las actividades del programa— no están incluidas en esta teoría de cambio. La principal razón parecería ser que tales acciones, de corte tradicional (extensionismo, distribución de insumos) funcionan más bien como paliativos a las necesidades de los productores, y no como herramientas que busquen cambios estructurales en la situación de los mismos.

3.2.2 Gobiernos descentralizados

La descentralización en el Perú es relativamente reciente. De hecho, solamente desde 2006 los gobiernos regionales, provinciales y distritales han sido dotados de presupuestos amplios que hacen de la descentralización una realidad. Cabe señalar tres aspectos en este sentido.

En primer lugar, la experiencia de la descentralización no ha sido un proceso fluido y fácil. Al contrario, Perú enfrenta los mismos retos que otros países que han llevado a cabo dicho proceso (Manor, 1999). La falta de experiencia y capacidad para asumir sus funciones y la proliferación de conflictos políticos son dos manifestaciones de estos problemas. En Andahuaylas y Apurímac, las nuevas administraciones que asumieron sus funciones en enero de 2015 expresaban que tenían que empezar casi desde cero, ya que la mayoría de los programas iniciados por la administración anterior serían postergados. Segundo, el único líder político con quien hablamos expresó que para su distrito eran prioridades obras de caminos y riego, prioridades que se han visto arriba en el uso de fondos en las provincias y distritos. Tercero, los tres oficiales de desarrollo local entrevistados expresaron su preferencia por desarrollar cadenas productivas con una clara articulación desde producción hasta el consumidor.

La combinación de estas dos últimas perspectivas supone un enfoque hacia los productores más acomodados y capacitados, y no tanto a los más necesitados. Sin embargo, dada la importancia del crecimiento económico para el alivio de la pobreza (Escobal *et al.*, 2013), este no es necesariamente un sesgo erróneo. Sobre todo si programas nacionales, como los del MIDIS, protegen y velan por los intereses de la gente en extrema pobreza.

3.3. Los programas seleccionados

3.3.1. La protección social: *Juntos*. Programa nacional de apoyo directo a los más pobres

Antecedentes

Juntos se inició en 2005, inspirado por las experiencias de México y Brasil en transferencias monetarias condicionadas. Originalmente fue implementado como programa del PCM (Presidencia del Consejo de Ministros), pero en 2012 fue transferido a un ministerio nuevo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Al principio fue dirigido a 110 distritos de la Sierra, en regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco, pero luego ha sido expandido a 16 regiones. En 2005, 22.550 hogares estaban inscritos y en 2013 ya eran 754.000 los hogares afiliados al programa.

Teoría del cambio

El **objetivo global** es reducir la pobreza, sobre todo interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El **objetivo intermedio** es asegurar que el niño que nace en extrema pobreza crezca con una buena salud y con una adecuada educación, para que en el futuro tenga capacidad de trabajar y buenas condiciones de vida. De esta manera se espera cumplir con uno de los derechos del niño más importantes.

Los **medios** para lograr este objetivo son:

- proporcionar un incentivo financiero a madres gestantes y que tienen niños que viven en extrema pobreza. Los incentivos están condicionados a someterse a los controles de salud y a la escolarización de los hijos;
- trabajar en conjunto con los ministerios de educación y salud para proporcionar servicios a las madres gestantes y a sus hijos. En materia de educación se contempla la educación inicial, primaria y secundaria hasta que el niño cumple 19 años de edad. En salud, se refiere a controles de salud a madres gestantes y a infantes, sobre todo los menores de tres años y más asesoramiento a las madres sobre buenas prácticas de la dieta y la sanidad de la vivienda.

El programa se desarrolla en un marco de corresponsabilidad del Estado, los padres y los líderes de la comunidad.

Comentario. El programa en su parte técnica es sencillo: los modos de educar y de revisar el estado de salud de madres y sus niños, las buenas prácticas de dieta y la vivienda saludable son conocidos y probados. Siempre que el Estado asigne los recursos necesarios para estos servicios se puede esperar una oferta adecuada. El reto mayor es cambiar las condiciones de vida de la población objetivo.

Se supone que los padres tienen los medios para esto: que la extrema pobreza no les impide dar una dieta adecuada a sus hijos. Aunque la transferencia monetaria a la madre se concibe como un incentivo para cumplir con las condiciones del programa, también contribuye a cubrir los gastos esenciales del hogar, sobre todo la alimentación. Se supone también que los padres entienden los cambios deseados y los harán propios, y que están dispuestos a mejorar sus condiciones de vida en la medida que puedan, dados sus ingresos limitados. Por tanto, el programa *Juntos* es una respuesta parcial a la extrema pobreza y como tal debe ser complementada por aumentos en los ingresos monetarios y no monetarios de la población objetivo.

Focalización

Los hogares objetivo viven en pobreza o extrema pobreza y tienen hijos menores de 19 años, o una madre gestante.

La primera focalización es seleccionar los distritos donde el 40% o más de la población viven en la pobreza. Dentro de estos distritos la población rural tiene prioridad. En segundo lugar, los hogares son seleccionados según el padrón establecido por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que establece si el hogar vive en la pobreza, y que cumple con los otros criterios de la población objetivo. Finalmente la lista de hogares es confirmada en una asamblea local.

El padrón puede ser ajustado cuando hay informes de gestores o de municipalidades con cambios en las circunstancias de los beneficiarios, o de personas que solicitan una revisión de su estatus socioeconómico.

Comentario. La focalización deja poca libertad para que las autoridades y líderes locales, o el personal de campo puedan influir en la lista de beneficiarios. Sí pueden proporcionar datos sobre beneficiarios y proponer candidatos para entrar al programa, pero no pueden cambiar los criterios de empadronamiento.

Institucionalidad

El programa *Juntos* lo ejecuta el MIDIS, en estrecha coordinación con los Ministerios de Educación y Salud, y con los gobiernos locales.

No hay una articulación directa con organismos de promoción económica como el Ministerio de Agricultura y Riego. Sin embargo, el mismo MIDIS ejecuta, por medio del Foncodes, el programa *Haku Wiñay* —ver hoja aparte para más detalles— que pretende ayudar a la población objetivo a mejorar sus condiciones materiales de vida.

Comentario. Aunque el programa *Juntos* concentra su atención en materia de educación y salud, la existencia de condiciones para el pago del incentivo ha sido aprovechada por el Ministerio de Salud y otras agencias para impulsar sus programas (ver Cuadro B). Por ejemplo, el Ministerio de Salud ha planteado a los beneficiarios de *Juntos* acudir a sus programas de vivienda saludable como una condición para el pago del incentivo. También el personal de Foncodes ha sugerido a los participantes en el programa *Haku Wiñay* que no participar plenamente en el programa podría resultar en la suspensión del pago de incentivos. Se reporta que las autoridades locales han utilizado la amenaza de suspender del programa *Juntos* a personas que no cumplen con sus obligaciones, tales como las faenas comunales. O sea que otras instancias han utilizado los pagos de *Juntos* como una palanca para impulsar sus programas. Conscientes de estos posibles abusos, desde 2012 el programa ha tomado una posición clara y firme sobre la condicionalidad de los incentivos. Esto es, que las condiciones para los beneficiarios son solamente las dos citadas anteriormente: mandar sus hijos a la escuela, y de participar en los controles de salud de madres gestantes y de niños.

Cuadro B Juntos ¿una palanca para impulsar el desarrollo rural en general?

El uso indebido de la condicionalidad de *Juntos* por otros programas ya había sido señalado por Escobal y Benites en 2012.

En las entrevistas en Lima, Abancay y las comunidades de Cachi y San Jerónimo tres ópticas sobre la condicionalidad de *Juntos* eran claras.

Uno, por parte de los gerentes de *Juntos*, solamente dos condiciones se aplican a los beneficiarios: la responsabilidad de someterse a las revisiones médicas de madres gestantes y de infantes, y la de mandar los hijos a la escuela. Se reconoce que en el pasado otras condiciones han sido agregadas por el personal de campo, pero afirman que esto ahora queda prohibido, tal y como fue confirmado por un empleado de una posta de salud.

Segundo, a pesar de lo anterior, para el personal de campo de programas como *Haku Wiñay* y para las autoridades municipales, existe una gran tentación de presentar la participación en sus programas y en las faenas comunales como si fueran una obligación de los beneficiarios de *Juntos*. Este es el caso sobre todo cuando el personal cree que cierta gente no participa por ser reacia a probar nuevas prácticas. Los técnicos ven que ahora, por fin, tienen un arma más para convencerlos de participar.

Tercero, todas las beneficiarias que entrevistamos respondieron que tenían que cumplir con condiciones adicionales a las oficiales, sobre todo participar en programas de vivienda saludable. Ellas hablaban de la amenaza de ser “castigadas” con suspensión de sus incentivos si no cumplían con condiciones adicionales.

Sin embargo, un par de beneficiarias ya eran conscientes de que algunas amenazas eran vacías, ya que ellas conocían personas aparentemente suspendidas a las que, sin embargo, seguían llegando los pagos a sus cuentas bancarias.

Resultados

Existen evaluaciones formales del impacto del programa, con las siguientes apreciaciones:

- el programa ha aumentado los ingresos de los hogares de los beneficiarios en un 13%;
- los beneficiarios visitan ahora más los centros de salud, consumen una dieta más equilibrada y con alimentos de mayor valor nutricional;
- las inscripciones en escuela se han incrementado en 4 puntos de porcentaje, pero no hay un aumento en la tasa de presencia en la escuela (Perova y Vakis, 2009) según datos de beneficiarios de 2005 a 2007;
- *Juntos* reduce la desnutrición crónica extrema de los niños, pero no la moderada. (Sánchez y Jaramillo, 2012)
- a mayor duración de la participación en el programa, varios de los beneficios se ven aumentados;
- sin embargo, los efectos son limitados y queda mucho margen para mejorar el programa, que podrían pasar por dedicar más incentivos a beneficiarios con muchos niños, o por ampliar los servicios de educación y salud (Perova y Vakis 2011).

3.3.2. El desarrollo agropecuario. Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales Productivas de la Sierra: *Aliados*

Antecedentes

El programa *Aliados II* sucede a *Aliados I*, que se ejecutó entre julio de 2008 y julio de 2013. El objetivo global del programa inicial era “mejorar los activos y las condiciones económicas de las familias campesinas” en su área de intervención, que fue 255 distritos rurales de la Sierra en las seis Regiones de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Pasco. La población objetivo comprendía 53.600 productores rurales y familias campesinas.

El programa operó por medio de proyectos de negocios rurales o de desarrollo comunal, ambos aprobados por medio de concursos. Para los negocios rurales, las propuestas vinieron de asociaciones de productores de 10 a 30 socios, mientras que las propuestas de desarrollo comunal vinieron de grupos de 40 familias campesinas. Se planeó invertir en 620 negocios rurales y 875 proyectos de desarrollo comunal.

Ambos tipos de proyectos eran cofinanciados: *Aliados* contribuyó con el 70% de la inversión en negocios rurales con un límite de 99.000 PEN, y con el 80% de la inversión en desarrollo comunal hasta 39.600 PEN. Los fondos del programa se destinaban a capacitación, asistencia técnica y activos. El programa fue cofinanciado por un préstamo del Banco Mundial de 20 millones de USD, más 7,1 millones de USD del Gobierno de Perú, y 7,1 millones de USD de los beneficiarios.

Aliados I logró sus metas en términos de ejecución, proyectos financiados e impactos en los ingresos de los clientes, de manera que el Banco Mundial considera el rendimiento del programa bastante satisfactorio (Medianero, 2013).

Aliados II es una ampliación de *Aliados I*, ampliando ahora de 360 a 370 los distritos en las mismas seis Regiones. Se espera consolidar a 140 negocios de la primera etapa, y aprobar 532 planes más.

Teoría del cambio

El **objetivo global** es mejorar los activos y las condiciones económicas de las familias campesinas en zonas de alta pobreza de la Sierra.

Los **objetivos intermedios** son:

- elevar los ingresos de familias campesinas;
- incrementar la producción de subsistencia destinada al consumo familiar;
- conservar los recursos naturales;
- fortalecer las acciones en grupo.

Los **medios** para realizar los objetivos son proyectos de negocios rurales y desarrollo comunal elegidos por demanda de las poblaciones locales, con insumos públicos de capacitación, asistencia técnica y activos.

Comentario: es un proyecto que estimula la oferta a nivel de empresas comunales. Se asume que hay una demanda por la producción contemplada, que existen vínculos físicos al mercado, y que hay condiciones para el comercio. Se asume también que hay ventajas en la asociación

económica que exceden los costes de coordinar esfuerzos. Sobre todo, se asume que las asociaciones de productores son capaces de formular proyectos que sean factibles técnicamente y en términos financieros para una posterior aprobación por los técnicos del programa y el visto bueno del CLAR.

Focalización

La propuesta es focalizar las actividades de *Aliados II* para operar en las seis regiones más pobres del Perú. Además es de esperar que las asociaciones que presenten sus propuestas vengan de comunidades de ingresos bajos. Sin embargo el proceso de revisar los planes por técnicos y posteriormente por los CLAR introduce un elemento de focalización por capacidad. Sin embargo antes de empezar el programa no hay evidencia de la focalización en la práctica.

Institucionalidad

Aliados forma parte de *Agrorural*, aunque cuenta con personal propio y se implementa como programa nacional por el Ministerio de Agricultura y Riego.

Los CLAR favorecen la participación directa en el programa por parte de autoridades locales, pero ello no parece suponer una relación formal directa entre el programa y los gobiernos locales u otras agencias del Gobierno central.

Resultados

La segunda fase fue lanzada en mayo de 2015, por lo que sus resultados están pendientes de evaluación.

3.3.3 El desarrollo agropecuario: *Agrorural*

Antecedentes

Agrorural es un programa del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) creado en 2008 sobre el aparato operativo de lo que era el PRONAMACHCS, un programa de manejo de suelos y cuencas con agencias ubicadas en todo el ámbito de la Sierra peruana.

En la práctica, *Agrorural* pasó a reemplazar el aparato nacional institucional del MINAGRI (Direcciones Regionales Agrarias, Agencias Agrarias zonales), que fue transferido a los gobiernos regionales entre los años 2006 y 2008.

Una serie de proyectos sectoriales (*Corredor Cuzco-Puno*, *Sierra Sur*) financiados por la cooperación internacional (FIDA) que se encontraban en ejecución al momento de la creación de *Agrorural* también pasaron a depender de este programa, aunque manteniendo sus propias estructuras operativas independientes de las actividades ordinarias de *Agrorural*. Desde entonces, todos los proyectos de esta naturaleza, como *Sierra Norte* (FIDA) y *Aliados* (Banco Mundial) dependen funcionalmente de *Agrorural* aunque continúan operando con estructuras propias.

Teoría del cambio

El *objetivo global* es promover el desarrollo agrario rural para contribuir a la reducción de la pobreza entre las familias rurales.

Los **objetivos intermedios** para lograr dicha meta incluyen:

- desarrollo de capacidades productivas de los agricultores;
- reducción de la vulnerabilidad climática de los agricultores;
- conservación de suelos y agua;
- optimización del uso del agua para la agricultura, y producción en época de secano.

Las **actividades** específicas que realiza *Agrorural* para cumplir sus objetivos son:

- distribución de semillas de cultivos seleccionados, acompañada de asistencia técnica. La selección de los cultivos está a cargo de las agencias provinciales;
- campañas de sanidad pecuaria, incluyendo vacunación y tratamiento;
- distribución de materiales y asistencia técnica para la construcción de cobertizos;
- distribución de plántones y asistencia técnica para campañas de forestación y reforestación en cabeceras de cuenca;
- construcción de infraestructura menor de riego a través de proyectos de inversión pública.

Comentario: En teoría, la distribución de semillas sólo se debería realizar a productores que se encuentren por encima de los 3.500 metros de altura y que son, por tanto, altamente vulnerables a fenómenos climáticos. Sin embargo, en la práctica se utilizan varios criterios discrecionales para determinar qué zonas son vulnerables y, por lo tanto, elegibles para la distribución de semillas. Así, en la zona de Andahuaylas la gran mayoría de las parcelas se encuentran por debajo de los 3.500 metros de altura, y aun así reciben semilla.

La decisión de qué cultivos promover (a través de la distribución de semillas) recae en la Agencia provincial de *Agrorural*.

Focalización

El mandato de *Agrorural* es brindar apoyo a todas las familias dedicadas a actividades agropecuarias que se encuentren en situación de pobreza. En la práctica, *Agrorural* está presente en alrededor del 70% de los distritos del Perú donde se realizan actividades agropecuarias. Todos los distritos, salvo uno, se ubican en la región Sierra donde, efectivamente, se encuentran los índices de pobreza más altos del país.

Dentro de este ámbito, sin embargo, la focalización de las intervenciones de *Agrorural* es bastante discrecional y se realiza a nivel de provincia (conjunto de distritos). Son las agencias provinciales las que deciden en la práctica quiénes reciben semillas, materiales para cobertizos, plántones para forestación, y proyectos de riego menor. La observación de campo sugiere que se priorizan las asociaciones formales de productores en base a dos criterios: accesibilidad y nivel de organización y actividad. De esta manera se genera un pronunciado sesgo de selección hacia los productores más emprendedores y con mayores activos, que son los que típicamente logran constituir asociaciones bien organizadas y activas.

En el caso particular de las campañas de sanidad agropecuaria, la cobertura es mucho mayor y la intención es realmente atender a toda la población pecuaria de la provincia. Sin embargo, hay que señalar que cada agencia distrital solo atiende a algunos tipos específicos de ganado, de acuerdo a criterios establecidos a nivel central. En el caso de Andahuaylas, *Agrorural* solo atiende ganado ovino y alpacas, por considerarse que son estos animales los que tienen mayor vulnerabilidad en el rango de alturas de la provincia, específicamente en caso de heladas, nevadas y lluvias.

Comentario: Los límites presupuestarios y logísticos de *Agrorural* suponen que la atención efectiva a su público objetivo sea muy limitada. Según el jefe de *Agrorural* de Apurímac, el programa solo atendió alrededor del 7% de los productores agropecuarios elegibles de la región. En el caso de la sanidad pecuaria, sin embargo, la cobertura alcanzaría al 70% de los ovinos y alpacas de la región Apurímac.

Institucionalidad

Agrorural funciona a través de agencias locales, casi todas de nivel provincial, en toda la Sierra del Perú. Estas agencias se articulan a través de Direcciones Regionales con las instancias centrales ubicadas en Lima.

La coordinación de *Agrorural* con el resto de entidades ligadas al desarrollo rural en cada provincia parece ser mínima. En Andahuaylas, por ejemplo, se pudo apreciar que, a pesar de que la agencia de *Agrorural* y la sede de la Subdirección Regional Agraria (perteneciente al gobierno regional) se encuentran a pocos metros de distancia, y que ambas instituciones tienen mandatos parecidos, la coordinación entre ellas es inexistente.

Por otro lado, varios programas financiados por la cooperación internacional pertenecen formalmente a *Agrorural*, aunque cuentan con arreglos institucionales propios a nivel central y territorial. Según lo observado en Andahuaylas, en el pasado estos programas prácticamente no han tenido ninguna coordinación o articulación sustantiva a nivel operativo con las agencias zonales de *Agrorural*.

Resultados

La observación de campo en Andahuaylas sugiere que los resultados de *Agrorural* en la zona son limitados, en la medida que solo atiende a una proporción muy pequeña de los agricultores que están bajo su jurisdicción. Entre los agricultores atendidos, el impacto de las acciones de *Agrorural* varía considerablemente.

La distribución de semillas es aprovechada por el productor para reducir costes y realizar decisiones de siembra. En el caso de Andahuaylas, la Agencia provincial decidió repartir semillas de quinua, kiwicha y papa nativa, debido a su alto precio de mercado. La Agencia decidió además repartir semilla de variedades de quinua orientadas al mercado local, a pesar de que los precios de las variedades de exportación son mucho más elevados. Sin embargo, los técnicos de *Agrorural* no tienen problemas en ofrecer asistencia técnica a aquellos productores que vienen trabajando variedades de exportación.

En cuanto a la infraestructura menor de riego, ésta logra efectivamente que se puedan realizar dos campañas agrícolas en las zonas beneficiadas. Sin embargo, estas instalaciones son muy pequeñas, escasas y dispersas, y su impacto se reduce a pequeñas áreas de la provincia. Cabe señalar que el MINAGRI y los gobiernos regionales cuentan con otros fondos para la ejecución de infraestructura de riego de mayor envergadura y alcance.

Cuadro B Agrorural: Quinua en Andahuaylas

Durante los últimos años los Andes peruanos viven un “boom” fruto de la popularidad de la quinua en los mercados europeo y norteamericano. La quinua, un grano tradicional de los Andes que siempre fue cultivado para el autoconsumo y el mercado nacional, ha pasado a ser un producto de exportación de primera línea. Andahuaylas no es la excepción a este fenómeno: donde antes habían cultivos de papa, ahora proliferan los campos de quinua, incluyendo variedades que nunca han sido consumidas por los agricultores de la zona (por su sabor y textura), y que se destinan íntegramente a la exportación.

La Agencia provincial de *Agrorural* en Andahuaylas es plenamente consciente de las oportunidades que ofrece el nuevo escenario, especialmente porque ya existe una cadena de comercialización establecida que se encarga de todo el proceso de exportación. Es por ello que en el momento de definir qué semillas debían ser distribuidas entre los agricultores de la zona, como parte de sus actividades ordinarias, se priorizó la quinua, además de la kiwicha y la papa nativa. Sin embargo, la semilla de quinua adquirida y distribuida por *Agrorural* es de una variedad consumida por el mercado local, no las variedades de exportación.

¿Por qué *Agrorural* promueve la producción de una variedad de quinua que, aunque también ha incrementado su precio en los últimos años, se vende a la tercera parte del precio que se paga por las variedades de exportación? La respuesta es sencilla: los recursos con los que *Agrorural* adquiere las semillas provienen de un fondo destinado a reducir la vulnerabilidad de los productores, no a incrementar sus ingresos directamente. Por tanto, los funcionarios de *Agrorural* Andahuaylas no podían repartir semillas de quinua para la venta al exterior, sino variedades que sirvieran básicamente para el autoconsumo.

En la práctica, sin embargo, los técnicos de *Agrorural* brindan asesoría a las asociaciones de productores que trabajan la quinua de exportación, que naturalmente suelen ser de las más activas y emprendedoras de la zona. La asesoría incluye capacitaciones sobre técnicas de producción orgánica, apoyo a las labores de ONGs que ayudan a los agricultores con su producción orgánica, así como información sobre la cadena de comercialización de la quinua de exportación.

Respecto a las actividades de forestación y reforestación, estas son bastante limitadas: según el responsable de *Agrorural* en Andahuaylas, en el año 2014 se realizaron este tipo de labores en 380 hectáreas de toda la provincia. Más aún, en el caso de Andahuaylas, estas intervenciones de *Agrorural* vienen siendo desplazadas por un nuevo programa del Gobierno Regional que cuenta con más recursos e incluye el pago de mano de obra, cosa que *Agrorural* no hace.

Algo similar sucede con la construcción de cobertizos para ganado. Son tan pocos los que se hacen al año —alrededor de dos cobertizos por distrito— que su impacto resulta marginal. Más aún, en la observación de campo se registraron cobertizos de seis meses de antigüedad que no están siendo utilizados. Además, estos cobertizos son asignados a productores individuales con rebaños de más de 100 animales, que no son precisamente los productores más necesitados.

El único rubro en el que el impacto de *Agrorural* es mayor sería en lo que se refiere a sanidad pecuaria, pues alcanza a una proporción importante de la población ovina y de alpacas (70% en Andahuaylas).

3.3.4. De la protección social hacia la salida de la pobreza: *Haku Wiñay*

Antecedentes

Haku Wiñay es un programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) que inició operaciones a mediados del año 2012. Todavía es un programa joven y aún tiene una cobertura limitada a nivel nacional.

Haku Wiñay es ejecutado a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), entidad creada en el año 1991 e incorporada al MIDIS en 2011 que cuenta, crucialmente, con un marco legal único que le permite transferir dinero público directamente a agentes privados.

Haku Wiñay fue diseñado tomando elementos de varios programas previos implementados por el gobierno peruano y la cooperación técnica internacional (FIDA, FAO), como *Crececer*, *Marenass*, *Corredor Cuzco-Puno*, *Sierra Sur*, *Mi Chacra Productiva* y *Mi Chacra Emprendedora*.

Teoría del cambio

El **objetivo global** es alcanzar la autosostenibilidad económica y alimentaria permanente de las familias beneficiarias del programa *Juntos*, de manera que estas puedan “graduarse” del programa.

Los **objetivos intermedios** del programa son:

- mejorar la seguridad alimentaria de las familias rurales;
- reducir la incidencia de enfermedades respiratorias y diarreicas en la familia;
- generar ingresos a través de la venta de excedentes agropecuarios;
- generar ingresos a través de emprendimientos asociativos;
- vincular familias y emprendimientos al sistema financiero formal.

Las **actividades** específicas contempladas para lograr estos objetivos intermedios incluyen:

- transferencia de paquetes de tecnologías productivas de riego, fertilización, sanidad agropecuaria y manejo de animales menores, que incrementen la productividad y diversidad de las actividades agrícolas y pecuarias familiares;
- asistencia técnica y materiales para ordenamiento del hogar y cocinas mejoradas, así como capacitación en manipulación, preparación y almacenamiento de alimentos y agua;
- gestión de fondos concursables para pequeños emprendimientos locales, tanto agropecuarios como no agropecuarios. Incluyen asistencia técnica especializada y capital inicial. El marco legal de Foncodes, único al interior del Estado peruano, le permite a *Haku Wiñay* transferir fondos públicos directamente a agentes privados;
- capacitación y asesoría financiera básica a familias beneficiarias y a emprendimientos financiados por el programa, con énfasis en la apertura de cuentas de ahorros y registros contables;
- generación de proveedores locales de asistencia técnica productiva y financiera, a través de la selección y capacitación de candidatos locales (*yachachiqs*).

Focalización

El objetivo de *Haku Wiñay* es cubrir a todas las familias en situación de pobreza que viven en los ámbitos rurales donde actúa *Juntos*. Durante los dos primeros años de implementación del programa, el Ministerio de Economía ha determinado los distritos de intervención.¹⁰ Dentro de cada distrito la focalización de familias se realiza a través de un diagnóstico participativo conducido por el Coordinador Local del programa. Si bien se prioriza la atención a las familias beneficiarias de *Juntos*, se espera que las demás familias en situación de pobreza de la localidad también participen en el programa. Por otro lado, el diagnóstico participativo permite identificar las potencialidades productivas de cada zona, lo que puede influir en la decisión de ejecutar el proyecto —o algunos de sus componentes— en distintos espacios.

En cuanto a los emprendimientos promovidos por el programa, este componente muestra un claro sesgo de selección, por diseño, hacia aquellos productores que cuentan con mayor capital físico y humano, así como con un mayor entusiasmo y menor aversión al riesgo.

Comentario: En sus primeros tres años de existencia el programa solo se ejecutó en nueve distritos de la Sierra centro y sur del país, número que será expandido sustancialmente durante el presente año. Asimismo, debido a restricciones presupuestales, la cobertura de *Haku Wiñay* al interior de los distritos atendidos no ha sido completa, dejando sin atención a los centros poblados menos accesibles de cada ámbito de intervención. Así, por ejemplo, en el distrito de San Antonio de Cachi, Andahuaylas, *Haku Wiñay* atendió de manera plena a nueve de las 14 comunidades que conforman el distrito, intervino de manera parcial en una de ellas, y dejó a las cuatro restantes, las más alejadas, sin atención.

Institucionalidad

Haku Wiñay fue diseñado explícitamente para complementar el accionar del programa *Juntos*, también parte del MIDIS, específicamente como estrategia de “graduación” de dicho programa de transferencias monetarias condicionadas. En tal sentido, *Haku Wiñay* guarda una consistencia lógica con *Juntos*, y de hecho atiende prioritariamente a sus beneficiarios.

En el campo, sin embargo, la naturaleza de *Haku Wiñay* hace de éste un programa mucho más complejo que *Juntos*, lo que complica la interacción de ambas políticas. Así, la observación de campo en San Antonio de Cachi, Andahuaylas, evidenció que la única articulación efectiva en las operaciones de *Haku Wiñay* y *Juntos* ocurre cuando el primero invoca al segundo para mejorar su convocatoria local. El hecho de que ambos programas pertenezcan al MIDIS genera la impresión en los beneficiarios de *Juntos* de que la participación en *Haku Wiñay* podría ser una condición obligatoria para seguir recibiendo las transferencias monetarias.

Donde sí existe un grado importante de articulación institucional es en la relación entre *Haku Wiñay* y la municipalidad distrital. Ésta participa activamente en la formulación del diagnóstico y el expediente técnico que sustenta la intervención del programa en cada localidad, y es parte integrante de los mecanismos de asignación de recursos para emprendimientos locales. Más aún, el diseño de *Haku Wiñay* contempla que el seguimiento de sus componentes una vez concluido el programa debe ser llevado a cabo por el municipio distrital. La viabilidad real de

¹⁰ El MEF mantiene un registro de Distritos con datos que permite identificar las localidades con los más altos niveles de pobreza. Dentro del MIDIS se encuentra el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que incluye un Padrón General de Hogares (PGH) lo que permite identificar los hogares que viven en condiciones de pobreza. Éste último se usa para focalizar hogares a incluir en *Juntos*.

este supuesto aún está por verse, dado que las primeras intervenciones de *Haku Wiñay* finalizan en el año 2015.

Finalmente, hay que señalar que si bien *Haku Wiñay* cuenta con una estructura operativa propia, soportada principalmente por el Coordinador Técnico a cargo de cada distrito, el programa genera algunas instituciones relativamente autónomas. Así, por cada 100 familias beneficiarias se constituye un Núcleo Ejecutor (NE), compuesto por autoridades y líderes locales, que apoyan en la implementación de los componentes del programa. Más importante aún, por cada cuatro NE se constituye un Núcleo Ejecutor Central (NEC), que incluye a la municipalidad distrital, y que está encargado de administrar los recursos y ejecutar las contrataciones y adquisiciones de *Haku Wiñay* para la localidad. Asimismo, se establecen Comités Locales de Asignación de Recursos (CLARs), encargados de evaluar y seleccionar los emprendimientos locales que reciben dinero y asistencia técnica del programa.

Comentario: Si bien *Haku Wiñay* se concibió como estrategia de graduación de *Juntos*, rápidamente se hizo evidente que el uso de esta etiqueta resultaba contraproducente para la implementación del programa: los beneficiarios de *Juntos* reusaban participar en *Haku Wiñay* si existía la posibilidad de que ello significara perder las transferencias directas de *Juntos*. En la actualidad *Haku Wiñay* se viene implementando sin hacer ninguna referencia a la posible graduación de *Juntos*.

Resultados

Durante la observación de campo en el distrito de San Antonio de Cachi, Andahuaylas, se pudo apreciar que varias de las tecnologías y prácticas promovidas por el programa han sido plenamente adoptadas por un número apreciable de familias (alrededor del 30-40%, según informantes cualificados), con buenos resultados en el incremento de la productividad agropecuaria familiar.

Las tecnologías más exitosas habrían sido el riego por aspersión, la cría de cuyes y la elaboración de fertilizantes y pesticidas orgánicos. En cuanto a las prácticas de mejoramiento del hogar, las más adoptadas han sido la instalación de cocinas mejoradas, la incorporación de hortalizas en la dieta cotidiana, el uso y conservación de agua hervida, y el reordenamiento físico del hogar. Sin embargo, cabe señalar que el impacto real en la salud, nutrición, ingresos y, en general, la seguridad alimentaria de las familias aún no ha sido determinado (la primera evaluación de impacto del programa se realizará en el segundo semestre del 2015).

Respecto a los emprendimientos locales, menos de la mitad de estos pequeños negocios continúan adelante después de la fase de implementación, según informó el responsable de *Haku Wiñay* en San Antonio de Cachi. Incluso aquellos que han logrado un impulso inicial en sus actividades, como la cría de cuyes y truchas (ver Cuadro D que explica los retos que enfrentan estos pequeños negocios), se encuentran actualmente en las fases finales de su primer ciclo de producción, y aún no han asegurado su incorporación al mercado. En los próximos meses será posible apreciar si estos emprendimientos han sido capaces de iniciar una segunda campaña productiva.

En cuanto a los resultados de la capacitación financiera, estos han sido bastante limitados: en el caso de las familias, pocas de ellas han abierto cuentas bancarias, simplemente porque no tienen capacidad de ahorro o porque no existen agencias bancarias en la localidad. En el caso de los emprendimientos, durante la observación de campo no se encontró ninguno que hubiese accedido al sistema financiero.

Finalmente, *Haku Wiñay* ha dedicado muchos esfuerzos a formar proveedores locales de asistencia técnica productiva y financiera, los llamados *yachachiqs*. Estos son seleccionados por el programa y capacitados para llevar a cabo la implementación de los componentes referidos a la agricultura familiar, el mejoramiento de hogares, y la asesoría financiera. El objetivo es que estos *yachachiqs*, que son miembros de las comunidades que atienden, queden como proveedores privados de tales servicios una vez concluida la intervención del programa. Aún no es posible afirmar que esto último realmente ocurrirá.

Cuadro D: Haku Wiñay: Piscicultura en Chullisana

Uno de los 21 emprendimientos locales de *Haku Wiñay* en el distrito de San Antonio de Cachi consiste en la cría de truchas en una pequeña comunidad llamada Chullisana. Este emprendimiento cuenta con siete socios, entre quienes destaca el Sr. Mayma, profesor de la escuela primaria de la localidad.

Como en el resto de emprendimientos de *Haku Wiñay*, el proyecto de cría de truchas recibió un financiamiento total de 7.000 PEN (2.300 USD), de los cuales el 60% fue destinado a la compra de materiales e insumos para la construcción e instalación de ocho pozas de cemento. El 40% restante se usó para contratar a un técnico especialista en piscicultura, quien asesoró la instalación de la piscigranja y capacitó a los socios en su adecuado manejo.

En el momento de la visita de campo, la piscigranja se encontraba a punto de completar su primer ciclo de producción, con 14.000 truchas listas para ser colocadas en el mercado. Según manifestó el Sr. Mayma, las truchas estaban “pequeñas” pero “gordas”, probablemente debido a algún problema con su alimentación. Su plan era vender las truchas al mercado local (el cual sería suficiente para absorber toda la producción), poniendo énfasis en la venta de platos preparados en base a truchas en los eventos públicos que se realizan periódicamente en las distintas comunidades.

Cuatro son los principales retos que afronta este pequeño negocio:

Primero, probar que el mercado local puede absorber eficientemente toda la producción y, de ser así, tener la capacidad de reinvertir en una nueva y mejorada campaña de producción.

Segundo, reducir sus costes de producción, especialmente en lo que se refiere al alimento equilibrado de las truchas (Truchina de Purina), que en sus últimas semanas de desarrollo consumen el equivalente a 220 PEN (70 USD) diarios. Esto genera una presión económica muy grande en los socios. Para ello requieren asistencia técnica especializada para encontrar reemplazos viables a la Truchina en base a productos producidos localmente.

Tercero, desarrollar el sistema de reproductores que permita darle sostenibilidad a la producción sin necesidad de invertir cada año en nuevos embriones. Para ello también hace falta asistencia técnica.

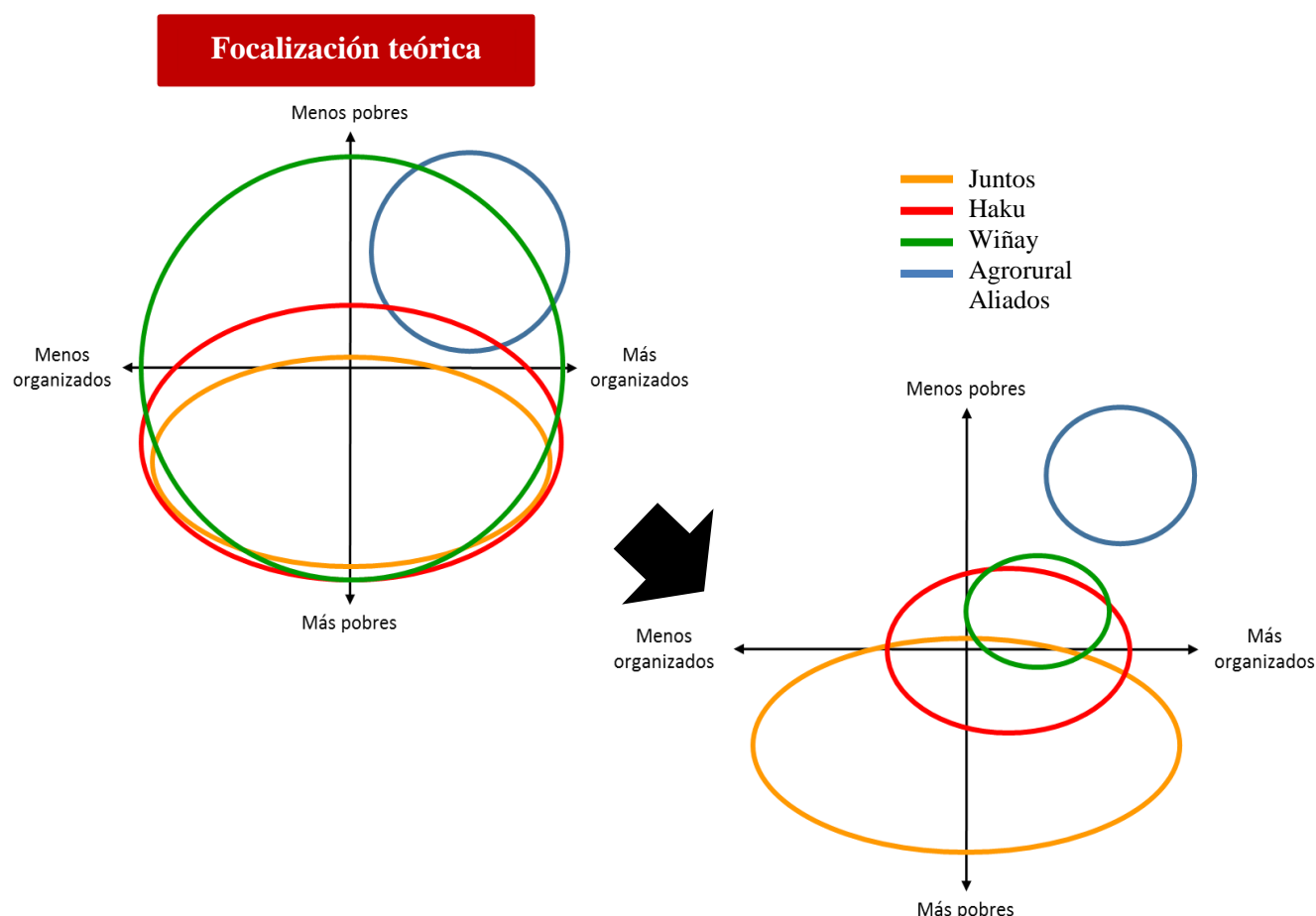
Finalmente, existe un problema de propiedad, muy frecuente en la Sierra peruana, donde las tierras son propiedad de comunidades campesinas. A pesar de no haber concluido su primera campaña, la piscigranja habría generado un entusiasmo desmedido en los otros 200 miembros de la comunidad, quienes ya habrían “lotizado” las zonas anexas a esta, y estarían exigiendo incluso parte del terreno utilizado por el emprendimiento. Al no existir derechos de propiedad individual, la situación de la piscigranja es bastante precaria, y le genera limitaciones evidentes, como el acceso al crédito formal.

3.3.5. Comparación de los programas

Como se explicó en la sección 3.2.1, los programas estudiados corresponden a distintas etapas de la teoría del cambio general que propone el MIDIS, con la notable excepción de *Agrorural*. Esta coherencia conceptual, sin embargo, no necesariamente se traduce en una coherencia operativa, dado que la naturaleza misma de los programas es muy distinta. El cuadro que se presenta al final de esta sección da cuenta de estas diferencias en detalle. Sin embargo, es posible señalar dos diferencias generales que ilustran cuán disímiles pueden ser estos programas por su misma naturaleza.

Un primer plano clave en el que difieren los cuatro programas es en los **criterios de focalización** de sus intervenciones. El siguiente gráfico muestra de manera esquemática, por un lado, el público objetivo al que apunta cada programa según su mandato y, por otro, la población que resulta efectivamente atendida en cada caso por el tipo de focalización que se utiliza operativamente.

Gráfico 3.7 Focalización teórica y focalización efectiva de cuatro programas



Teóricamente, *Juntos* debe cubrir a todas las familias pobres con niños menores de 19 años, al igual que *Haku Wiñay*, que además puede incorporar a otras familias, aunque no estén en *Juntos*. Por su parte, *Agrorural* tendría que atender a las familias pobres que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Es decir, no solo los más pobres, sino prácticamente todos los productores pequeños de la Sierra peruana. Finalmente, *Aliados* se

enfoca en asociaciones de productores que, siendo aún pobres, cuentan con más activos y mayor capacidad de organización que el resto.

En la práctica, sin embargo, tanto los mecanismos de focalización aplicados en el campo, como las restricciones presupuestales de cada programa determinan una población atendida que en algunos casos es muy distinta a lo que establecen los mandatos institucionales. El programa en el que la focalización real calza mejor con la focalización según mandato es *Juntos*, siendo posible afirmar que cualquier discrepancia es más bien marginal. Por su parte, *Aliados*, con planes de negocios que requieren contrapartida y cuya implementación pueden superar fácilmente los 30.000 USD, claramente atrae a los productores más organizados y menos pobres, como tiene previsto.

El caso más dramático de discrepancia entre el público objetivo formal y los beneficiarios reales es el de *Agrorural*. En Apurímac, por ejemplo, la institución solo atendió el año pasado alrededor de 6.000 hectáreas agrícolas de un universo de 80.000, principalmente por restricciones presupuestales y logísticas. Estas restricciones también condicionan el tipo de productores que son atendidos: *Agrorural* debe ofrecer sus servicios a todas las organizaciones de agricultores, pero como esto no es posible, termina atendiendo principalmente a aquellas organizaciones que demandan más y mejor (las más sólidas) y a aquellas que se encuentran físicamente más cerca de las oficinas de *Agrorural*. Es allí donde surge un sesgo de atención hacia los productores más organizados, que son, típicamente, los que cuentan con más recursos.

Haku Wiñay, por su parte, también tiene limitaciones presupuestales que le impiden atender a la totalidad de las familias que le corresponde en los distritos donde actúa (en San Antonio de Cachi atendió a 10 de las 14 comunidades del distrito). Según el testimonio del Coordinador Técnico del programa en Cachi, en las comunidades donde el programa está presente se logra atender a la gran mayoría de hogares. Solo quedarían fuera aquellas familias que se rehúsan a participar a través de los componentes de mejoramiento de la productividad agropecuaria familiar (riego por aspersión, cría de cuyes, etc.), mejoramiento de hogares y capacitación financiera.

El problema, sin embargo, está en que tras la intervención solamente alrededor de un tercio de las familias adoptan plenamente las nuevas prácticas y logran incrementos significativos en su productividad y mejoras sustanciales en sus hogares. Si bien una tasa de adopción superior al 30% podría considerarse un resultado muy bueno, podría argumentarse también que quienes logran este cambio permanente de hábitos son las familias más dispuestas al cambio, sea por actitud, educación, o capital físico y social, lo que constituiría un sesgo de autoselección hacia familias menos pobres y más organizadas. Lo mismo ocurriría con los emprendimientos locales financiados por *Haku Wiñay*, que son, por definición, los mejores de la comunidad.

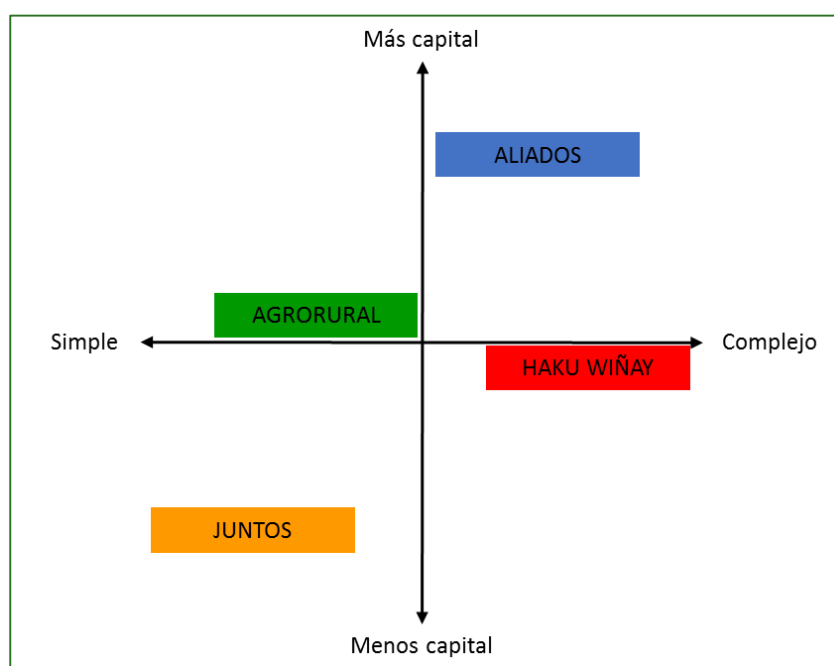
En última instancia, estaríamos frente a un programa que logra generar el autosostenimiento de un grupo importante de familias, pero que deja a muchas más sin la capacidad de “graduarse” de *Juntos*. Ciertamente, podría contraargumentarse que la “graduación” de un tercio de las familias favorecerá la incorporación de nuevas familias en el futuro, o que el surgimiento de negocios locales prósperos afectará positivamente al resto, pero dicha lógica no se encuentra en el diseño explícito del programa. En todo caso, los resultados de la evaluación de impacto de *Haku Wiñay*, a realizarse en el segundo semestre del 2015 aclararán estas cuestiones.

Como vemos, los cuatro programas difieren sustancialmente en cuanto al público al que están destinados y al que efectivamente atienden.

Un segundo punto clave de diferenciación de los programas es su **nivel de complejidad**. *Juntos* tiene un esquema operativo muy simple y utiliza mecanismos de efectividad probada para atender a sus beneficiarios. *Agrorural*, por su lado, también es un programa bastante simple de apoyo a los productores agropecuarios, con extensionistas muy experimentados que conocen las necesidades de los agricultores y saben cómo trabajar con ellos. Por el contrario, los programas como *Aliados*, que implican el desarrollo, la selección y la implementación de proyectos de negocios son bastante más complejos: cada negocio es muy particular y debe ser acompañado de manera distinta. Sin embargo, el programa más complejo de los cuatro es *Haku Wiñay*, pues combina actividades relativamente simples (capacitación y distribución de activos), con el financiamiento e implementación de emprendimientos, y la formación de *yachachiqs*. Más aún, estas tres actividades no necesariamente están dirigidas a la misma población.

En base a estas dos dimensiones diferenciadoras (criterios de focalización y nivel de complejidad) es posible caracterizar cuán distintos entre sí son los cuatro programas estudiados. El siguiente gráfico 3.8 ilustra esta caracterización, poniendo en el eje vertical el nivel de capital (tanto físico como humano y social) de las familias atendidas por cada programa, y el grado de complejidad en el diseño de éstos.

Gráfico 3.8 Caracterización de cuatro programas de acuerdo a sus criterios de focalización y nivel de complejidad



Como vemos, *Juntos* y *Aliados* son programas casi opuestos, mientras que *Agrorural* y *Haku Wiñay* se desarrollan más o menos en los mismos ámbitos, e incluso tienen algunas actividades bastante parecidas.

3.3.6. Herencia de los proyectos

La debilidad general del Estado, la inexistencia de una carrera pública establecida, y la consecuente alta rotación de funcionarios de alto nivel, entre otras cosas, han hecho que la memoria institucional del Estado peruano tienda a ser bastante débil. Así, a lo largo de las

décadas, muchos proyectos y programas se suceden sin mayor continuidad, o se reproducen sin una adecuada evaluación de sus retos operativos o sus impactos reales.

Si bien el sector agricultura no ha sido ajeno a esta dinámica, existe una “familia” de proyectos y programas que ha logrado sostenerse, evolucionar, replicarse durante cerca de 25 años, algo muy inusual entre las políticas públicas peruanas, en especial aquellas orientadas al desarrollo productivo.

Esta familia de proyectos tiene dos ramas con un ancestro común: el **Proyecto de Desarrollo Rural en Microregiones** (PRODERM) diseñado e implementado entre los años 1986 y 1990 en la Sierra sur del país por la cooperación holandesa, la Unión Europea y el MINAGRI. Este proyecto experimentó con distintos mecanismos de asignación de fondos concursables para financiar iniciativas productivas locales, con la transferencia de varias tecnologías productivas, y con esquemas de aprendizaje “de campesino a campesino”.

A partir de esta experiencia uno de los codirectores de PRODERM, quien luego pasó a ser el gerente del FIDA para el Perú, ayudó a diseñar e implementar el proyecto de **Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra** (FEAS), que se implementó entre 1993 y 1999. A partir de entonces, FIDA continuó financiando y desarrollando una serie de proyectos, siempre con el MINAGRI, que siguen los mismos principios y van probando y afinando mecanismos de implementación. Así, después del FEAS, FIDA implementa **MARENASS** (1998-2004), **Corredor Puno-Cusco** (2001-2008), **Sierra Sur I y II** (2004-2014) y **Sierra Norte** (2009 hasta la actualidad).

El énfasis de todos estos proyectos han sido los fondos concursables y sus mecanismos participativos de asignación y administración de recursos. Los Núcleos Ejecutores (NE) y los Comités Locales de Asignación de Recursos (CLARs) son productos específicos de estas experiencias, aunque no los únicos. Desde el FEAS, varios elementos de transferencia de tecnologías, aprendizaje de campesino a campesino, mejoramiento de hogares, y capacitación financiera han estado presentes en los proyectos FIDA.

La otra rama de la familia de proyectos iniciada con PRODERM descartó en gran medida el esquema de fondos concursables promovido por FIDA y se concentró en el desarrollo de paquetes tecnológicos productivos y en la mejora de hogares, poniendo gran énfasis en los mecanismos de aprendizaje “de campesino a campesino”, mediante el esquema de proveedores locales de asistencia técnica, bautizados como *yachachiqs*. Este trabajo fue realizado durante muchos años por varias ONGs privadas que operaban en la Sierra sur del Perú, en particular el **Instituto para una Alternativa Agraria** (IAA). Partiendo de la experiencia de PRODERM, el IAA empieza a experimentar con nuevos “paquetes tecnológicos” desde inicios de los años 90. En 1994 el IAA ya contaba con un esquema establecido de tecnologías y *yachachiqs* que aplicaba en varias comunidades de la región Cusco.

El esfuerzo del IAA vuelve a ganar notoriedad hacia mediados de la primera década del nuevo milenio, y en 2009 —ante el desinterés del MINAGRI— logra comprometer el interés del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), que anuncia el lanzamiento del Proyecto Especial **Mi Chacra Productiva** (MChP), el piloto de un proyecto futuro de mayor envergadura. En 2011 el proyecto es rediseñado, transferido al recientemente creado MIDIS y, crucialmente, incorporado a FONCODES, un programa creado en 1991 para ejecutar obras de infraestructura social y productiva en todo el país, y que veinte años después de su fundación había perdido la mayoría de sus funciones. Después de más de un año de experiencias piloto, bajo la nueva denominación de **Mi Chacra Emprendedora** (MChE), finalmente se crea el

Proyecto de Desarrollo Productivo “*Mi Chacra Emprendedora-Haku Wiñay*”, adscrito al MIDIS y ejecutado por FONCODES.

Es en *Haku Wiñay* donde ambas ramas de la familia cierran el círculo y vuelven a encontrarse bajo el auspicio de un distinguido economista. Él había sido figura prominente en prácticamente todos los proyectos FIDA, y se encontraba en 2012 a la cabeza de FONCODES, junto con varias personas vinculadas a dichos proyectos en el pasado. Este equipo fue el que diseñó *Haku Wiñay*, que resultó una síntesis de los aprendizajes logrados en los proyectos FIDA y de los desarrollos avanzados por el IAA, *Mi Chacra Productiva* y *Mi Chacra Emprendedora*. El economista es actualmente el Viceministro de Políticas Agrarias del MINAGRI.

Esta breve reseña, que no pretende ser exhaustiva ni mucho menos, ilustra los factores que permitieron la continuidad y coherencia de ciertas líneas de política pública a lo largo de casi tres décadas en un Estado que se caracteriza más bien por la discontinuidad y la amnesia institucional.

En primer lugar, la existencia de una fuente de financiamiento externo permanente (FIDA), fue clave para evitar los vaivenes de la política peruana y producir proyectos relativamente consistentes y duraderos.

En segundo lugar, la continuidad de ciertas personas a lo largo tanto de los procesos auspiciados por FIDA como de los esfuerzos realizados por el IAA han sido determinantes para mantener líneas continuas de aprendizaje y acumulación de conocimientos a lo largo de los años.

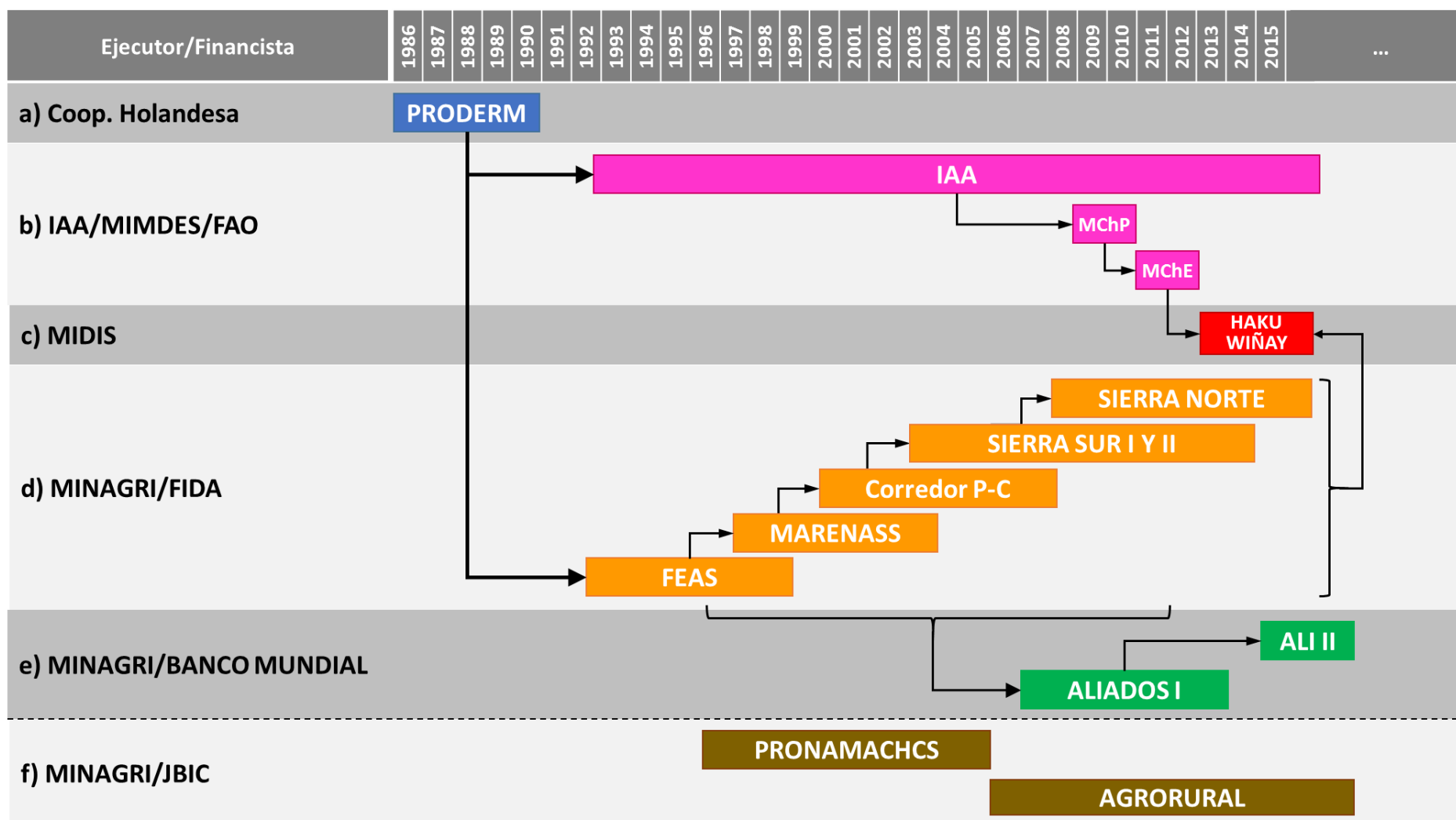
Un tercer factor, absolutamente determinante en la implementación y evolución de estos proyectos, es que todos se desarrollaron dentro de un marco legal distinto al que rige otras acciones en el resto del Estado peruano. Tanto la transferencia de tecnologías (que incluye la provisión de activos a agentes privados) como los fondos concursables (que implican la entrega de dinero a organizaciones privadas) no se hubieran podido realizar utilizando fondos públicos, ya que éstos solo pueden gastarse en bienes públicos. Pero los proyectos FIDA cuentan con un marco legal particular, por estar financiados por fondos de cooperación internacional; el IAA es una entidad privada; y FONCODES es una de las únicas dos entidades del estado peruano que cuentan con una normativa especial que permite la transferencia de fondos del tesoro a privados. En otras palabras, el diseño mismo de estos proyectos, sin mencionar su implementación y continuidad, no hubiese sido posible de no mediar condiciones extraordinarias. Más aún, el estado peruano como tal simplemente está imposibilitado legalmente de llevar a cabo este tipo de procesos, con la excepción precisa de FONCODES.

El Gráfico 3.9 ilustra, de manera esquemática y no exhaustiva, la continuidad de proyectos que ha sido descrita en los últimos párrafos, y sugiere solo una parte de la influencia de este proceso. Como se ve, otros programas como *Aliados I y II*, del Banco Mundial (y muchos otros que no se incluyen en el Gráfico 3.9), han tomado varios elementos de sus diseños directamente de los proyectos FIDA, en particular los mecanismos de fondos concursables aplicados a planes de negocios. Además, los aprendizajes de las dos ramas de la familia de proyectos inspirados por PRODERM han sido incorporados en estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, como “*CRECER*”, en 2007, e “*Incluir para Crecer*”, en 2013.

Finalmente, el Gráfico 3.9 también muestra que existe cierta continuidad en otro tipo de actividades más tradicionales del sector agricultura, como la distribución de insumos y la provisión de asistencia técnica a pequeños productores realizada por PRONAMACHCS y

Agrorural. Esta continuidad, sin embargo, resulta más bien inercial, sin mecanismos de evaluación e innovación adecuados, y sin mayores aportes a la conceptualización del desarrollo rural de largo plazo. En todo caso, resulta claro que ni PRONAMACHCS ni *Agrorural* han incorporado entre sus acciones ordinarias los aprendizajes acumulados en las décadas de intervención de los proyectos FIDA y del IAA (en buena parte, como ya se explicó, porque no cuentan con el marco legal que les permita replicar dichas prácticas).

Gráfico 3.9 La herencia de proyectos de desarrollo rural en el Perú



4. La coordinación y articulación entre programas de desarrollo agropecuario y de protección social

Las coordinaciones de las políticas públicas de protección social y desarrollo agropecuario se realizan en tres ámbitos bien diferenciados: (i) coordinación intrasectorial, aquella que ocurre al interior de cada ministerio encargado de implementar los programas; (ii) coordinación intersectorial, la que se realiza entre distintos ministerios, y; (iii) coordinación intergubernamental, que ocurre entre los cuatro niveles de gobierno que existen en el país (nacional, regional, provincial y distrital).

En general, el grado de **coordinación intrasectorial** varía entre ministerios. El MIDIS ha logrado un nivel básico de coordinación entre los dos programas revisados en este estudio que se encuentran bajo su jurisdicción, *Juntos* y *Haku Wiñay*. De hecho, éste último fue concebido y diseñado como complemento de *Juntos*: un conjunto de intervenciones que ayudarían a las familias beneficiarias de *Juntos* a lograr la autosostenibilidad económica y alimentaria que requieren para “graduarse” del programa. En tal sentido, *Haku Wiñay* y *Juntos* comparten una teoría del cambio coherente y, en gran medida, aunque no totalmente, los mismos criterios de focalización.

A nivel operativo, sin embargo, la distinta naturaleza de los programas pone en evidencia sus tensiones intrínsecas. Por un lado, la coordinación entre ambos programas es mínima, se reduce a aprovechar el fuerte poder de convocatoria de *Juntos* para motivar, y en cierta medida “presionar”, a los beneficiarios del programa a participar de las actividades de *Haku Wiñay*. Por otro lado, da la impresión de que *Haku Wiñay* tiende a generar mayores impactos entre los beneficiarios que cuentan con mayores activos, mejores actitudes respecto a la adopción de innovaciones, y mayores capacidades de organización (es decir, no precisamente el público destinatario de *Juntos*, aquellos con mayores necesidades).

En el caso de los programas estudiados del MINAGRI, *Agrorural* y *Aliados*, la coordinación entre ellos es casi inexistente. A pesar de que *Aliados* está adscrito a *Agrorural*, es claro que existe una brecha importante entre las actividades ordinarias de este programa y el trabajo ejecutado por proyectos tipo *Aliados*, financiados en gran medida con fondos externos.

Según los testimonios recogidos en Andahuaylas, *Aliados I* operó de manera independiente de *Agrorural*, con su propio equipo, sus propios instrumentos de gestión, y sus propios criterios de focalización. Y aunque se espera que *Aliados II* opere de manera integrada con el aparato territorial de *Agrorural*, puede argumentarse que persisten las incoherencias en los diseños de ambas instancias, pues estas no fueron pensadas para ser complementarias ni a nivel conceptual ni a nivel operativo.

La **coordinación intersectorial** entre el MIDIS y el MINAGRI es escasa. Durante el estudio se recogieron versiones sobre diversos intentos de articulación a nivel central, que aparentemente no han logrado implicar a las dependencias territoriales de ambos ministerios. De hecho, no se ha podido encontrar evidencia en el campo de interacciones institucionales que vayan más allá de las esporádicas coincidencias de gestores del MIDIS y técnicos del MINAGRI en eventos puntuales en algunas comunidades.

La **coordinación intergubernamental**, entre los ministerios y sus programas, y los gobiernos regionales, provinciales y distritales es algo más compleja, dado que cada una de estas instancias subnacionales cuenta con sus propias visiones, políticas, programas y servicios de desarrollo económico en zonas rurales.

En el caso de Apurímac, según los testimonios recogidos, se puede establecer lo siguiente: el **gobierno regional** pone énfasis en la ejecución de infraestructura mayor de riego y caminos, además de promover programas de promoción de planes de negocios locales que ayuden a la consolidación de las cadenas productivas más competitivas de la región. En cuanto al sector agropecuario, de acuerdo con la Subdirección Regional Agraria de Andahuaylas, la actividad central del gobierno regional en el campo es la provisión de asistencia técnica productiva a los agricultores en términos bastante parecidos al trabajo que desempeña *Agrorural* en la zona. A este nivel no se ha encontrado evidencia de coordinación entre los programas nacionales y el gobierno regional, con excepción del hecho de que el gobierno regional solicita recursos a fondos centrales del MINAGRI para la ejecución de obras de infraestructura de riego. Así, a pesar de encontrarse a pocos metros de distancia, la comunicación y coordinación entre la agencia de *Agrorural* y la Subdirección Regional Agraria de Andahuaylas es prácticamente inexistente.

Por su parte, la **Municipalidad Provincial** de Andahuaylas prioriza dos mecanismos de promoción del desarrollo agropecuario de la provincia: el fortalecimiento de cadenas productivas con proyección de mercado, y proyectos de seguridad alimentaria con elementos parecidos a los incluidos en *Haku Wiñay* (biohuertos, vivienda saludable, cría de animales menores). Una vez más, al parecer la coordinación del gobierno provincial con los programas nacionales y los demás gobiernos subnacionales en temas relacionados con el desarrollo productivo y la protección social es prácticamente nula.

Esta situación mejora cuando llegamos al nivel de las **municipalidades distritales**, aunque la significancia de este cambio no es del todo clara. Ciertamente, cada municipio distrital tiene prioridades específicas, de acuerdo a las características de su territorio: por ejemplo, la Municipalidad de San Antonio de Cachi, relativamente aislada y con relativamente poca infraestructura de riego, prioriza la gestión de obras de riego y caminos; mientras que la Municipalidad de San Jerónimo, más urbana y conectada, se centra en la promoción de planes de negocios de asociaciones de productores para fortalecer cadenas productivas.

Esta diversidad de prioridades, sin embargo, no afecta el hecho de que, al ser los municipios distritales las autoridades que están típicamente más cerca de la población, todos los programas nacionales los consideren como aliados estratégicos para la ejecución de sus actividades. Así, en San Antonio de Cachi se pudo observar que *Haku Wiñay* coordina con la municipalidad desde el diagnóstico del territorio que da lugar a su intervención, hasta la identificación de beneficiarios potenciales, y la selección de emprendimientos locales que se incluyen en el programa. Más aún, *Haku Wiñay* asume que será el municipio distrital el que dará continuidad a la asistencia técnica de los emprendimientos seleccionados una vez que el programa se retire de la zona.

Por otro lado, en San Jerónimo se pudo apreciar la relevancia del municipio distrital para *Juntos*: al ser éste el encargado de manejar la Unidad Local de Focalización del SISFOH, su labor puede influir directamente en la clasificación o reclasificación de los vecinos del distrito como pobres o no pobres, y afectar su elegibilidad para el programa.

En el caso de los programas del MINAGRI, al parecer ni *Agrorural* ni *Aliados* mantienen coordinaciones institucionales con las municipalidades distritales.

Comentario: Varios de los funcionarios entrevistados en Andahuaylas hicieron referencia a la existencia de un Comité Multisectorial que se reúne mensualmente y en el que participarían todas las instituciones del estado que actúan en el distrito. Sin embargo, queda claro que cada

instancia tiene su propio plan de acción y actúa de manera más bien aislada, salvo las excepciones mencionadas en los párrafos precedentes.

Cabe señalar que los cuatro gobiernos subnacionales visitados (un gobierno regional, un gobierno provincial y dos distritos) representan a gestiones que tienen menos de seis meses en el cargo, debido a las elecciones regionales y locales realizadas en octubre del 2014. En tres de los cuatro casos las nuevas administraciones prácticamente están comenzando el diseño e implementación de sus políticas desde cero. Por lo mismo, las tres administraciones ponen especial énfasis en la elaboración de nuevos planes de desarrollo económico, aduciendo que las gestiones previas no contaban con ninguna orientación general en sus políticas.

5. Conclusiones y discusión

5.1. Apreciaciones

El aislamiento de la mayoría de los programas del campo

En general, no existe mucha coordinación entre el programa de protección social escogido, *Juntos*, y los proyectos de desarrollo agropecuario. La poca coordinación observada consiste sobre todo en compartir la información: el personal de campo está informado y es consciente de los demás programas. Pero esto no quiere decir que exista cooperación en implementación, o que haya sinergias, aunque bien es cierto que tampoco es evidente ningún conflicto. Mayormente los programas trabajan en aislamiento del uno al otro. Sí comparten información, pero raras veces esto influye en actividades.

La excepción más notoria es el hecho, inesperado, del uso indebido de la condicionalidad de *Juntos*. Este programa paga un incentivo a madres para ser destinado a propósitos de educación y salud de ellas y de sus hijos. La amenaza de suspender los pagos ha sido aprovechada por el Ministerio de Salud para impulsar la adopción de medidas de vivienda saludable; por *Haku Wiñay* para promover la adopción de las mismas medidas además de sus paquetes de tecnología y educación financiera; y por los municipios para incentivar actividades comunales (ver Cuadro A). Aunque estos tres actores han actuado con la mejor de las intenciones, ha constituido un paso más allá de lo correcto, con un matiz de paternalismo. Según los gerentes de *Juntos*, estas presiones sobre las beneficiarias del programa están ahora claramente prohibidas, lo que fue confirmado por un oficial en el terreno del Ministerio de Salud.

Otra excepción es la herencia común descrita de los programas. Los programas *Aliados* y *Haku Wiñay* comparten el legado de *PRODERM*, *PRONAMACHCS*, *Sierra Productiva (IAA)*, *Sierra Sur* y otros esfuerzos que les han dotado de mecanismos, tales como los concursos de proyectos deliberados por los CLAR o la transmisión de información mediante los *yachachiq*. Por el lado de protección social, *Crece* instauró conceptos como el de vivienda saludable.

¿Por qué no hay más coordinación e interacción entre el desarrollo rural y la protección social?

Fundamentalmente la naturaleza de los diversos programas y su control sobre su entorno son diferentes entre los dos tipos de programas. *Juntos*, como programa de protección social es sencillo, claro en sus objetivos y medios. Además depende poco de factores en su entorno. Dado que *Juntos* tiene incentivos financieros para que ellos cumplan con sus corresponsabilidades, ni siquiera depende tanto de la voluntad de sus beneficiarios. Los proyectos de desarrollo agropecuario, al contrario, son más complejos ya que el éxito depende de varios factores del contexto en el que se desarrolla y fuera del control del personal de los programas. Entre los factores críticos del entorno son los beneficiarios de estos programas. Su motivación y su actitud, a menudo no muy influenciados por el programa, son cruciales para el éxito del proyecto.

La escasa coordinación entre tipos de programas tiene un ejemplo claro con la gestión de los proyectos *Juntos* y *Haku Wiñay*. Estos dos proyectos, de protección social y desarrollo productivo de hogares en pobreza, respectivamente, dependen del mismo Ministerio (MIDIS) y sin embargo no están estrechamente coordinados y se ejecutan, en gran parte, independientemente el uno del otro.

También hay una diferencia en los recursos de los que disponen. *Juntos* goza de un presupuesto que le permite llegar a la gran mayoría de su población objetivo, mientras que los programas de desarrollo agropecuario y productivo apenas pueden asistir una minoría de sus posibles beneficiarios.

En cambio *Juntos*, con su mayor grado de control de su programa y su entorno puede dictar la focalización desde el centro, de acuerdo con políticas nacionales, evitando una hipotética excesiva arbitrariedad de los actores locales.

Esto acarrea una clara consecuencia: la focalización de los proyectos productivos hacia (grupos de) productores vistos como competentes y entusiastas y que generalmente gozan de mejores condiciones de producción en activos, conocimientos y vínculos sociales comparados con sus vecinos. No solamente es una focalización por capacidad, y no por necesidad; sino también es una focalización que deja mucha libertad al personal del terreno, los líderes locales, y los CLAR de elegir a los beneficiarios. El afán de trabajar con y por productores pobres en la práctica queda supeditado frecuentemente por el imperativo de trabajar con los productores más capaces.¹¹

Los gobiernos locales juegan un papel importante a la hora de articular los distintos programas de diferentes sectores y de distintos niveles de gobierno en sus territorios. Parece que hasta ahora este papel se desempeña principalmente con el intercambio de información en comités multisectoriales a los que convienen todos los actores del gobierno en su territorio, y con la presencia de algunas ONG.

Si hay una conclusión principal del estudio, es la siguiente: el intento de conectar la protección social con la producción, por medio del programa *Haku Wiñay*, no ha liberado a la promoción productiva del reto y la tensión de focalizar o por necesidad o por capacidad.

¿Es qué se puede hacer los programas de protección social y desarrollo agropecuario más consistentes, con más sinergias?

No es sorprendente encontrar al menos un caso donde la desarticulación de programas no tiene mucho sentido. Esto se vio en Andahuaylas donde en el mismo campo, aunque con pocos metros de distancia, existen oficinas separadas para el programa *Agrorural* y para la Subdirección Regional de Agricultura para las provincias Andahuaylas y Chincheros. Ambas oficinas dirigen programas de capacitación y asistencia técnica hacia el campesinado: ambas carecen de personal para atender a los muchos productores de escasos medios en sus territorios. Aunar oficinas, recursos, y compartir las tareas no debería ser tan difícil. Sin embargo no vimos otro caso tan claro de las posibilidades de coordinar mejor las acciones en los campos estudiados. Tal vez trabajar aisladamente no es tanta desventaja en otros casos.

Haku Wiñay tiene la específica misión de extraer beneficiarios de la protección social del programa *Juntos*. Si hay dos programas destinados a una instínseca coordinación son estos dos. Sin embargo, *Haku Wiñay* actualmente apenas supone más que una experiencia piloto, dado que se ha estado desempeñando en Andahuaylas durante dos años y sólo en dos de los 19 distritos de la provincia.

De esta observación se originan dos preguntas, que son las siguientes:

¹¹ Sin embargo, esto no quiere decir que los programas productivos trabajan con grandes productores en los distritos visitados: colaboran con productores pequeños de ingresos bajos, aunque no necesariamente son los productores más pobres.

¿Es factible expandir el programa *Haku Wiñay* para dar atención a todas las comunidades donde se implementa *Juntos*?

Juntos entrega anualmente por beneficiario 1.200 PEN de incentivos, mientras el coste por familia atendida por *Haku Wiñay* asciende al menos a 3.000 PEN como promedio. Es decir, ampliar la cobertura de *Haku Wiñay* para que fuera equivalente a *Juntos* requeriría un gasto 2,5 veces mayor. En 2013 *Juntos* transfirió algo más de 783 millones de PEN, lo que sugiere una inversión adicional de 1.958 millones de PEN para que *Haku Wiñay* cubriera todos los beneficiarios de *Juntos*. Aunque sea un monto grande, dado que en 2012 el Estado gastó más de 9.000 millones de PEN en inversiones rurales, no parecería irrealizable la expansión del programa de forma masiva.

Ahora bien, viene la segunda pregunta:

¿Merece la pena el programa *Haku Wiñay*?

O por el contrario ¿los fondos sería mejor invertidos en otros programas? Hasta ahora no se puede contestar de forma definitiva, por lo que la evaluación formal de *Haku Wiñay* se espera con mucho interés.

Tal vez sería muy optimista imaginar que la mayoría de la gente atendida por *Haku Wiñay* saliera de la pobreza. En Cachi, un 30–40% de la población objetivo parece haber aceptado las nuevas técnicas introducidas. Si este es el promedio de aceptación a nivel general, se tendrá que evaluar si la proporción de personas que sí salgan de la pobreza vale la inversión realizada, incluyendo la reducción del coste de *Juntos* para los que definitivamente salgan de los criterios de aquel programa. Además, si hay una buena proporción de las familias inscritas en *Juntos* que no se incorporan a *Haku Wiñay*, se tendrá que pensar en la perspectiva de la asistencia pública para ellas. ¿*Juntos* (o similar) de por vida, o hay otra salida de la extrema pobreza rural?

Bibliografía

- Escobal, J. y Ponce, C. 2012. *Polarización y segregación en la distribución del ingreso en el Perú: Trayectorias desiguales*. Lima, GRADE.
- Escobal, J. y Benites, S. 2012. *Transferencias y Condiciones: Efectos no previstos del Programa JUNTOS*. Boletín 7. Lima (Perú), Niños del Milenio.
- Escobal, J., Ponce, C., Pajuelo, R. y Espinoza, M. 2012. *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la Sierra sur del Perú*. Lima, GRADE.
- Escobal, J., Saavedra J., y Vakis, R. 2012. *¿Está el piso parejo para los niños en el Perú? Medición y comprensión de la evolución de la oportunidades*. Lima, Banco Mundial y GRADE.
- Fort, R., y Paredes, H. 2015. *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. Lima, GRADE.
- Lavigne, M. 2013. *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Peru*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Manor, J. 1999. *The political economy of democratic decentralization*. Banco Mundial, Washington D.C.
- Medianero, B. y Elpidio, D. 2013. *Síntesis del Programa de Apoyo a las Alianzas Rurales de la Sierra –Aliados*. Lima: CEMPROMIDIS, 2013, *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, “Incluir Para Crecer”*. Lima: MIDIS.
- MINAGRI. 2014. *Lineamientos de Política Agraria*. Lima: MINAGRI.
- Perova, E. y Vakis, R. 2011. *Más tiempo en el Programa, Mejores resultados: Duración e Impactos del Programa JUNTOS en el Perú*. Lima, Banco Mundial y Juntos.
- Webb, R. 2011. *Políticas de desarrollo rural*. Lima, CIES.
- Zegarra E. 2013. *Elementos para la redefinición de escalas de intervención y orientación de los proyectos de AGRORURAL*. Lima: GRADE.

Anexo A: Personas entrevistadas

Apellido	Nombre	Cargo
Tello	Jorge	Asesor del Viceministro de Políticas Agrarias, MINAGRI
Castro	Cesar	Asesor del Director del Proyecto <i>Aliados II</i>
Fort	Ricardo	Investigador Principal de GRADE
Escobal	Javier	Investigador Principal de GRADE
Zegarra	Eduardo	Investigador Principal de GRADE
García	Alberto	Asesor Estratégico de FAO Perú
Valer	Rosario	Asesora de FONCODES, Lima
Chacate	Jenny	Asesora de FONCODES, Lima
Lázaro	Hernán	Jefe de la Unidad de Generación de Oportunidades Económicas, FONCODES
Escalante	Julio	Jefe de la Unidad Territorial de Apurímac, FONCODES, <i>Haku Wiñay</i>
Valer	Edgar	Especialista de Proyectos Productivos, <i>Haku Wiñay</i> , Apurímac
Valdivia	Julián	Coordinador Técnico de <i>Haku Wiñay</i> , San Antonio de Cachi
Peceros	Aurea	Emprendimiento de tejidos, <i>Haku Wiñay</i> , Cachi
Flores	José	Emprendimiento de zapatos, <i>Haku Wiñay</i> , Cachi
Romero	Olimpia	Beneficiaria de <i>Haku Wiñay</i> , Huantana, Cachi
Peceros	José	Presidente del Núcleo Ejecutor Central, <i>Haku Wiñay</i> , Cachi
Crespo	Floro	Emprendimiento de cuyes, <i>Haku Wiñay</i> , San Juan Bautista, Cachi
Mayma	Not available	Emprendimiento de truchas, <i>Haku Wiñay</i> , Chullisana, Cachi
Not available	Not available	Beneficiaria de <i>Haku Wiñay</i> , Chullisana, Cachi
Flores	Antonieta	Especialista en Planificación Territorial, <i>Juntos</i>
Mancilla	Doris	Especialista en Seguimiento, <i>Juntos</i>
Zare	Teresa	Especialista en Seguimiento, <i>Juntos</i>
Alvarado	Milagros	Ex Directora Nacional de <i>Juntos</i>
Peña	Johana	Jefa de Unidad Territorial de <i>Juntos</i> , Apurímac
Franco	Lizbeth	Jefa del Centro de Salud de Champacocha
Not available	Lucía	Beneficiaria <i>Juntos</i>
Vargas	Ana	Beneficiaria <i>Juntos</i>
Not available	María	Beneficiaria <i>Juntos</i>
Not available	Not available	Beneficiaria <i>Juntos</i>
Camero	Robert	Director de Agrorural, Apurímac
Chavez	Gustavo	Jefe de Agencia Zonal de Agrorural, Andahuaylas
Maucaya	Glicerio	Presidente de la Asociación de Productores de Quinoa y Kiwicha, Comunidad de Poltoca
Galindo	Edgar	Usuario de canal de riego de Agrorural, Champacocha
Yauri	Efraín	Presidente de la Asociación de Productores, Comunidad de Champacocha
Pichihua	Severa	Miembro de Asociación de Productores, Comunidad de Champacocha
Ligarda	Anibal	Gerente de Desarrollo Económico y Social, Gobierno Regional de Apurímac
Medina	Modesto	Director de la Subgerencia Regional Agraria, Gobierno Regional de Apurímac
Romero	César	Gerente de Desarrollo Económico y Social, Municipalidad Provincial de Andahuaylas
Villamil	Jessica	Subgerente de Desarrollo Económico Local, Municipalidad Distrital de San Jerónimo

Not available	Not available	Jefe de la Unidad Local de Focalización, Municipalidad Distrital de San Jerónimo
Rojas	Demetrio	Teniente Alcalde, Municipalidad Distrital de San Antonio de Cachi

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

La FAO en colaboración con los países socios, genera evidencias sobre los impactos de las intervenciones coordinadas de protección agrícola y social, y utiliza esta información para desarrollar las políticas públicas relacionadas, el soporte de programación; y el desarrollo de la capacidad de los gobiernos y otros actores.

