

7. Síntesis y reflexiones finales	Titulo
Escobal D´Angelo, Javier - Autor/a; Ponce, Carmen - Autor/a;	Autor(es)
Combinando protección social con generación de oportunidades económicas : una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay	En:
Lima	Lugar
GRADE	Editorial/Editor
2016	Fecha
	Colección
Desarrollo social; Hogares pobres; Perú;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
* http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/grade/20161013021202/LIBROGRADE_FORDHakuWinay.pdf	URL
Reconocimiento-No Comercial CC BY-NC http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



7. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

Javier Escobal y Carmen Ponce

Durante los últimos años, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) ha sido redireccionado para que diseñe e implemente programas de fomento productivo dirigidos a los segmentos más pobres del mundo rural. Esta estrategia no solo es consistente con la estrategia Incluir para Crecer, liderada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Es, además, consistente con un cambio de orientación a nivel internacional, que busca desarrollar programas capaces de articular las políticas sociales con programas de fomento productivo. Nos referimos a programas que permitan trascender una política exclusivamente asistencialista, y acompañen a los hogares rurales más pobres en el proceso de construir capacidades y una base de activos suficiente como para establecer, por sí mismos, estrategias de generación de ingresos más sostenibles.

Haku Wiñay es un ejemplo de estos cambios. También lo son programas como Oportunidades Rurales de Colombia, con vinculaciones con el programa de transferencias condicionadas Familias en Acción; y el Plan de Agricultura Familiar en El Salvador, con vinculaciones con Comunidades Solidarias Rurales.

El proyecto Haku Wiñay se ha venido desplegando en zonas donde la cobertura del programa Juntos es importante. Esto, como se ha mencionado, no es casual. Se busca aprovechar las sinergias de ambos programas para que, luego de reducir la vulnerabilidad de los hogares más pobres mediante un ingreso mínimo garantizado, se construyan capacidades que eleven el nivel de bienestar de esta población. Para ello, se combinan intervenciones que buscan mejorar las condiciones de vida en la vivienda a partir de la implementación de prácticas saludables; fortalecer y consolidar el sistema de producción

familiar agropecuario sobre la base de la transferencia de tecnologías y conocimientos; desarrollar capacidades financieras esenciales que ayuden a los hogares a manejar riesgos; y promover negocios, basados en la asociatividad, que mejoren las vinculaciones de los productores con los mercados.

Los investigadores que han redactado este libro han podido trabajar, junto con personal de FONCODES y el MIDIS, en el diseño de una estrategia de evaluación que permita estimar algunos de los impactos más importantes que viene generando esta intervención. Para ello, se planificó ex ante el despliegue del proyecto durante el periodo 2013-2016. Dada la restricción presupuestal, el proyecto no podía desplegarse simultáneamente en todas las zonas priorizadas. La necesidad de planificar un despliegue paulatino, a lo largo del tiempo, abrió la posibilidad de asignar aleatoriamente distritos y centros poblados a los grupos de tratamiento —que iban a ser intervenidos en el 2013— y control —que iban a ser intervenidos después del 2015—, lo que permitió reducir los sesgos que típicamente ocurren cuando se privilegian ciertas localidades y no se logra distinguir si el impacto observado se debe a la intervención o a la manera particular en que la intervención fue desplegada.

El capítulo 3 da cuenta de cómo, a pesar de haberse producido las condiciones óptimas para aleatorizar el tratamiento entre dos grupos de centros poblados, se debió enfrentar una serie de problemas con el fin de garantizar que, al momento de evaluar la intervención, las características observables y no observables de los tratados y controles estuvieran adecuadamente balanceadas. Y, asimismo, para manejar posibles sesgos derivados de la no-participación de algunos hogares que residen en centros poblados tratados.

Principales hallazgos

Tal como hemos mostrado en el capítulo 4, si se compara —de manera apropiada— una muestra de hogares que han sido beneficiados por Haku Wiñay con un grupo de control de hogares elegibles, pero que serán

atendidos recién después del 2016, es posible identificar un conjunto de impactos atribuibles a la intervención.

Entre los impactos identificados sobresale el aumento de los ingresos. Para el promedio de la muestra, destaca el incremento por actividades agrícolas y pecuarias dentro de la finca, y un ligero incremento por actividades vinculadas a otros negocios —comercio, artesanía, servicios—. Para el grupo que recibió un tratamiento más intenso, así como para quienes ganaron algún concurso de negocios inclusivos, los impactos sobre el ingreso de estos rubros son mayores; además, están acompañados por una reasignación en el uso del tiempo laboral, lo que explica la reducción del asalariamiento en actividades agrícolas fuera de la propia finca.

Con relación al componente de promoción de negocios rurales inclusivos, José Heredia encuentra una percepción positiva tanto acerca de la transferencia de tecnologías como respecto al efecto del componente de negocios inclusivos. Los usuarios manifiestan que se sintieron empoderados, entusiasmados y apoyados en la concreción de sus ideas y emprendimientos con miras a mejorar sus economías familiares; estos emprendimientos son vistos, al menos en una primera etapa, como actividades complementarias a la actividad económica principal del hogar.

El estudio de Heredia sugiere, además, que, aunque los usuarios perciben el componente de negocios inclusivos como interesante e innovador, su diseño enfrenta un conjunto de retos. El más importante es el requerimiento de asociatividad entre usuarios para participar en los concursos. El autor señala la necesidad de diseñar estrategias que fortalezcan la asociatividad y reduzcan la desconfianza, e introducir mecanismos que desincentiven el comportamiento oportunista al interior de las asociaciones ganadoras. Otros retos se refieren a enfrentar la desconfianza inicial de los usuarios del proyecto respecto a la realización de los concursos y la transferencia de los recursos a los ganadores, mejorar las estrategias de capacitación para la preparación de los proyectos, etcétera.

El estudio ha identificado un incremento significativo en la producción de tubérculos y hortalizas, que puede ser atribuido a la intervención. La

evidencia sugiere que el principal canal mediante el cual se ha incrementado la producción agrícola ha sido el mejor uso de la tierra disponible. Cabe notar, asimismo, que los hogares beneficiados reportan un aumento estadísticamente importante en pastos cultivados, que puede ser atribuido a la intervención.

Como producto del incremento de la producción familiar, el consumo de cereales, tubérculos, hortalizas y fuentes de proteína animal se ha expandido de manera estadísticamente significativa debido a la intervención. Además, la dieta se ha diversificado y la percepción de seguridad alimentaria ha mejorado. Por último, el incremento de la producción para el autoconsumo ha permitido reducir el gasto monetario en alimentos, ahorro que, seguramente, ha sido destinado a otras necesidades no alimentarias dentro del hogar.

La intervención también ha logrado avances en la construcción de capacidades financieras. Aunque estos avances son pequeños, son claramente significativos desde el punto de vista estadístico, cuando se comparan con el grupo de control. En el tema de la confianza en las instituciones financieras, la percepción de los hogares en los centros poblados tratados ha mejorado en 20 puntos porcentuales respecto al grupo de control. Sin embargo, los avances deben ser evaluados reconociendo que continúan siendo reducidos. Por ejemplo, existe una ligera mejora en la autoevaluación de la confianza en el sistema financiero (0,5 escalones en una escala del 1 al 10) que puede ser atribuida a la intervención. Sin embargo, el nivel de conocimiento continúa siendo bajo (2,8 en una escala del 1 al 10). De la misma manera, aunque hay un impacto estadísticamente significativo en el conocimiento de elementos clave del sistema financiero —como el fondo de seguro de depósitos— que puede ser atribuido al proyecto (mejora en 2.6 puntos porcentuales), el nivel de conocimiento continúa siendo muy bajo.

A pesar de lo modesto de las mejoras en conocimientos y confianza en el sistema financiero, si se establece una comparación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control, se encuentra un 14% adicional de hogares que ahora prefieren ahorrar en una entidad financiera. Este incremento es estadísticamente significativo y puede ser atribuido a la intervención.

En lo que se refiere al desarrollo de prácticas saludables en la vivienda, es evidente que el acceso a la cocina mejorada se amplió: el 75% de los hogares tratados cuentan con cocina mejorada. Esto ha llevado a que se reduzca el consumo de leña, que ha pasado de 7,4 cargas al mes a 6,2 cargas. Cuando se compara con el grupo de control, se identifica un impacto estadísticamente significativo del proyecto, equivalente a una reducción de 0,7 de cargas al mes que es atribuible a la intervención.

Por otro lado, los hogares han empezado a usar productivamente sus desperdicios. El porcentaje de los productores intervenidos por Haku Wiñay que preparan compost se incrementó del 21% al 40%. Cuando se compara con el grupo de control, se identifica un incremento estadísticamente significativo atribuible al proyecto de 22,5 puntos porcentuales. Por otra parte, las iniciativas para tratar el agua aumentaron en ambos grupos —el de usuarios del proyecto Haku Wiñay y el de control—, debido a lo cual no se puede afirmar que estas diferencias se deben al proyecto. En cambio, en lo que respecta al lavado de manos sí se identificó un incremento estadísticamente significativo de 27 puntos porcentuales atribuible al proyecto. Actualmente, el 73% de los miembros de los hogares tratados se lavan las manos al inicio del día, mientras que en la línea de base este dato era cercano al 50%.

Finalmente, el impacto de estas mejoras en prácticas saludables en la vivienda está asociado a un reconocimiento de la reducción en la prevalencia de enfermedades respiratorias y diarreicas entre los miembros de los hogares tratados, las que se han reducido en 6% y 11%, respectivamente. Sin embargo, en la medida en que el grupo de control también muestra mejoras en estos rubros, no se cuenta con evidencia clara que permita atribuir esta mejora exclusivamente a la intervención.

Sostenibilidad

Al evaluar los cambios en el valor del patrimonio —ganado, instalaciones y activos del hogar— ocurridos en el grupo de tratamiento entre la línea de

base y la revisita, se detectó un incremento patrimonial del orden del 45%. Aunque este cambio no es estrictamente atribuible a la intervención —en la medida en que el grupo de control también incrementó su patrimonio—, este resultado hace más verosímil la sostenibilidad de los impactos positivos detectados.

El impacto promedio del proyecto en términos únicamente de ingresos se ha estimado en 910 soles al año. Teniendo en cuenta que el costo total de la intervención por beneficiario se estima en 2691 soles, es posible, desde distintos supuestos, evaluar la relación beneficio-costo de la intervención. Por ejemplo, si se presumiera que el cambio en el ingreso es permanente y se estableciera una tasa de descuento intertemporal de 9% al año —cifra con la que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) evalúa proyectos similares—, el valor presente neto de los ingresos sería del orden de los 10 117 soles, lo que lleva a un ratio beneficio-costo de 2,8 (descontando el costo de la intervención). Este ratio se compara favorablemente con los de proyectos productivos similares. Si uno es más estricto y supone que los beneficios de la intervención se van diluyendo en el tiempo, y que en 10, 12 o 15 años habrá desaparecido el grueso de los beneficios, aun así la tasa interna de retorno del proyecto es, respectivamente, 11,1%, 15,1% y 21,1%, es decir, siempre superior que la mencionada tasa del 9%, que es el costo de oportunidad de los fondos públicos.

Cabe señalar también que, en términos de sostenibilidad de los impactos generados por la intervención, aunque el proyecto no prevé un rol importante de las autoridades locales durante los primeros dos años de ejecución del proyecto —más allá de la participación en los CLAR—, los hallazgos del estudio de José Heredia alertan sobre las dificultades que probablemente se presenten para mantener las buenas relaciones entre el proyecto y la municipalidad cuando se produzca el cambio de autoridades locales.

Sobre la base del estudio de las limitaciones y problemas que enfrenta actualmente la gestión del proyecto, María Isabel Remy plantea un conjunto de desafíos institucionales ante la perspectiva de que este se amplíe a nivel

nacional. Entre estos retos se menciona la articulación entre las unidades de planificación y de gestión, dado que el proyecto opera mediante múltiples unidades ejecutoras que pueden administrar presupuestos con cierto grado de autonomía. Este desafío de articulación no solamente se presenta al interior del MIDIS, sino en la relación con los gobiernos locales y regionales, así como con el MEF.

Remy señala un segundo desafío asociado al diseño, en la medida en que un proyecto con pretensiones de expandirse a escala nacional necesita adecuar su oferta de tecnologías a la gran heterogeneidad de condiciones en las que vive la población en situación de pobreza. La autora discute los problemas que actualmente enfrentan los *yachachiq* al momento de preparar los expedientes técnicos, y señala la necesidad de flexibilizar el diseño del proyecto para que se adapte a la heterogeneidad de hogares y contextos locales.

Finalmente, Remy apunta un tercer reto: el del financiamiento en el nivel de hogar. Ella detecta trabas tanto en la limitada transferencia de activos como en la breve duración de la capacitación y asistencia técnica ofrecida por el proyecto. En la medida en que este está planteado como un proyecto de generación de capacidades, y no como uno de asistencia técnica sostenida, atender este problema requeriría modificar el tipo de proyecto.

En contraste con el planteamiento de Remy, el capítulo 4 muestra evidencia de impactos iniciales importantes en los ingresos de los usuarios del proyecto, lo que hace pensar que esta intervención —enfocada en la generación de capacidades a partir de módulos demostrativos— sí está generando cambios importantes, y más bien cabe preguntarse qué apoyo adicional requieren los hogares para potenciar estos impactos y hacerlos sostenibles en el tiempo. Es posible que, más que transformar la naturaleza del proyecto, sea útil planificar proyectos distintos dirigidos a productores con necesidades menores en el ámbito de generación de capacidades productivas, pero mayores en el de comercialización y consolidación de emprendimientos.

Algunos dilemas de política

Como es ampliamente conocido, el Perú ha logrado importantes reducciones tanto de la pobreza rural como de la pobreza extrema rural. Entre el 2010 y el 2015, la primera se ha reducido en casi 16 puntos porcentuales (de 61,0% a 45,2%), mientras que la segunda, en casi 10 puntos porcentuales (de 23,8% a 13,9%). Estos cambios son producto tanto del crecimiento económico experimentado —a un ritmo de casi el 6% anual durante la última década— como del mayor acceso de los hogares rurales a bienes y servicios públicos, y el mayor gasto social focalizado preferentemente en lo más pobres.

En lo que respecta al acceso a bienes y servicios públicos en áreas rurales, cabe destacar, por ejemplo, la mejora, entre el 2010 y el 2015, en el acceso al agua potable (de 40,5% a 64,8%), a electricidad (de 58,6% a 77,9%) y a telefonía (de 46,7% a 73,6%). Este incremento en el acceso ha venido acompañado, además, por un esfuerzo deliberado —aunque aún modesto— de desplegar la mejora de infraestructura de manera articulada. Mientras que en el 2010 el 11,4% de los hogares rurales accedían simultáneamente a agua potable, saneamiento adecuado, electricidad y telefonía, en el 2015 este porcentaje se ha elevado al 25,3%, en parte gracias a la coordinación intersectorial de programas y al trabajo del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), que viene financiando el despliegue articulado de intervenciones vinculadas a infraestructura.

En lo que respecta al gasto social, este se ha incrementado de 6454 millones de soles en el 2010 a 16 453 en el 2015 (de 1,5% a 2,7% del PBI) debido a la mejora de su focalización. Un elemento central de la política social ha sido el programa Juntos, que se ha expandido, durante el mismo periodo, de 613 millones de soles a 1067. En el ámbito rural, las transferencias públicas —Juntos, Pensión 65, etcétera— representan el 5% del gasto de las familias. Estas transferencias se han incrementado en forma continua desde el 2010 y seguramente han contribuido a la reducción de la pobreza rural.

Pero a pesar de los desarrollos positivos, existe un reconocimiento de que estas políticas son insuficientes para conseguir que segmentos crecientes

de la población rural logren salir de la pobreza de manera sostenible. Si se excluyeran del cálculo de pobreza las transferencias públicas —usando la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2015—, esta sería 5,5 puntos porcentuales más alta; si se repitiera este mismo ejercicio respecto a la pobreza extrema, esta sería 5,9 puntos porcentuales más alta en el 2015.

Estas diferencias pueden ser observadas desde dos ángulos distintos. Por un lado, muestran la eficacia de la política social para reducir la vulnerabilidad de los peruanos más pobres del área rural. Pero por otro, también evidencian la existencia de un importante porcentaje de la población rural que, si no contara con la ayuda de las transferencias públicas, no generaría ingresos laborales suficientes como para dejar de ser pobre. Además de estos hogares están, obviamente, aquellos que, al margen de recibir o no transferencias públicas, no logran generar ingresos suficientes como para salir de la pobreza.

Crecientemente, los países están experimentando combinar programas productivos y políticas sociales para atacar, de manera simultánea, la vulnerabilidad de los más pobres, y dotarlos de una base mínima de activos y capacidades que les permita transitar hacia estrategias sostenibles de generación de ingresos. Los resultados de Haku Wiñay que aquí presentamos son bastante prometedores y merecen ser expandidos.

Obviamente, la ampliación de iniciativas como las que presenta Haku Wiñay enfrenta retos importantes, varios de los cuales han sido planteados en los capítulos 5 y 6 de este libro. Cuando se expande el proyecto a zonas en las cuales la experiencia es insuficiente, se requiere una dosis importante de cautela. Esta cautela es la que se observa, por ejemplo, cuando el programa se replica en la selva, con la denominación Noa Jayatai. El menú de tecnologías ampliamente validadas en la sierra rural muestra sus limitaciones en los espacios de selva, razón por la cual estas tecnologías deben ser reemplazadas por otras cuya validación es insuficiente o muy reciente.

Se debe reconocer que, en intervenciones como Haku Wiñay, se tiene que trabajar con poblaciones sumamente heterogéneas, a pesar de que compartan altos niveles de vulnerabilidad y una baja dotación de

activos. Es necesario aceptar, por ejemplo, que el objetivo para algunos hogares es reducir su vulnerabilidad y alcanzar mayores niveles de seguridad alimentaria. Dadas las capacidades existentes y la base exigua de activos de este grupo, exigir que ellos alcancen metas de mejora en los ingresos monetarios, generados a partir de la venta en el mercado, podría ser poco realista e, incluso, contraproducente. El mayor ingreso que obtienen estos productores está vinculado al incremento de la valorización del autoconsumo. Existe, sin embargo, otro grupo de productores cuya base de activos y capacidades permite generar excedentes de producción que pueden colocarse en los mercados locales o regionales. Y también existirán otros que logren ganar concursos de negocios y acceder a mercados más complejos, de mayor riesgo, pero mayor rentabilidad. Las metas que se planteen deben tomar en cuenta esta heterogeneidad.

Finalmente, es importante reconocer que programas articulados como los promovidos mediante Haku Wiñay deben formar parte de una estrategia más comprensiva. Durante los últimos años, los programas sociales han privilegiado a la población más joven, por lo cual han diseñado programas como Juntos, que busca romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo, han buscado reducir la vulnerabilidad de los adultos mayores con pensiones no contributivas para los más pobres, a partir de programas como Pensión 65. Sin embargo, pocos programas tratan de actuar en el espacio relevante para los jóvenes rurales que probablemente han mejorado su capital humano a partir de las condicionalidades impuestas por Juntos en materia de salud y educación. Tampoco existen muchos programas que acompañen a los más pobres en su transición al mercado laboral. Programas como Haku Wiñay llenan parte de este vacío, pero el reto es bastante mayor y requiere desarrollar estrategias que provean un menú flexible de opciones, que vaya cambiando según el grado de vulnerabilidad y el nivel de desarrollo de las capacidades y los activos con los que cuentan los distintos tipos de pobres rurales.