

Combinando
protección social con
generación de oportunidades
económicas

Una evaluación de los
avances del programa
Haku Wiñay

Javier Escobal
Carmen Ponce
Editores



FORDFOUNDATION



35 años
GRADE
Grupo de Análisis para el Desarrollo

COMBINANDO PROTECCIÓN SOCIAL CON GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

UNA EVALUACIÓN DE LOS AVANCES
DEL PROGRAMA HAKU WIÑAY

**COMBINANDO PROTECCIÓN SOCIAL CON
GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS**

**UNA EVALUACIÓN DE LOS AVANCES
DEL PROGRAMA HAKU WIÑAY**

**JAVIER ESCOBAL Y CARMEN PONCE
(EDITORES)**

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Apartado postal 18-0572, Lima 18
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Esta publicación y la investigación en la que se sostiene se llevaron a cabo con la ayuda de la Fundación Ford.

Lima, mayo del 2016
Impreso en el Perú
500 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de la Fundación Ford o de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Director de Investigación: Santiago Cueto
Asistente de edición: Diana Balcázar
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Alicia Infante
Diagramación: Amaurí Valls M.
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfonos: 247-4305 / 265-5146

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2016-06286
ISBN: 978-9972-615-92-4

CENDOC / GRADE

ESCOBAL, Javier y Carmen PONCE (Eds.)

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

DESARROLLO RURAL, PROYECTOS DE DESARROLLO, PROGRAMA HAKU WIÑAY, EVALUACIÓN DE PROGRAMAS, POBREZA RURAL, ZONAS RURALES, PERÚ

CONTENIDO

PREFACIO	9
1. COMBINANDO PROGRAMAS SOCIALES CON OTRAS INTERVENCIONES	13
<i>Javier Escobal y Carmen Ponce</i>	
Referencias bibliográficas	19
2. CARACTERIZANDO LA INTERVENCIÓN	23
<i>Carmen Ponce y Javier Escobal</i>	
2.1. Diseño del proyecto	24
2.1.1. <i>El objetivo</i>	24
2.1.2. <i>¿En qué consiste el proyecto?</i>	24
2.2. Despliegue del programa en el territorio nacional	30
Referencias bibliográficas	34
3. METODOLOGÍA CUANTITATIVA DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO	35
<i>Carmen Ponce y Javier Escobal</i>	
3.1. Estrategia metodológica para la estimación de impactos	36
3.2. Diseño experimental y selección de la muestra	41
3.3. Potenciales problemas en la implementación del diseño experimental	43
3.3.1. <i>Potencial sesgo por tamaño pequeño de la muestra</i>	44
3.3.2. <i>Imperfecciones en la asignación del tratamiento a nivel de hogares</i> <i>(de ATET a ITT)</i>	49
3.3.3. <i>Intensidad del tratamiento (heterogeneidad de la intervención)</i>	52
3.3.4. <i>Sesgo por deserción (attrition)</i>	56
Referencias bibliográficas	62
Anexo	63
4. IMPACTOS DEL PROYECTO DESDE UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA	67
<i>Javier Escobal, Carmen Ponce y Cynthia Paz</i>	
4.1. Impacto sobre las estrategias de generación de ingresos de los hogares, y percepciones sobre los retos y su capacidad para enfrentarlos	69
4.2. Impacto sobre las condiciones de vida en la vivienda: prácticas saludables y reducción de vectores de riesgo	81
4.3. Impacto sobre el sistema de producción familiar: producción agropecuaria y seguridad alimentaria	87
4.4. Impacto sobre las capacidades financieras del hogar	96
4.5. Exploración de la heterogeneidad de la intervención y sus impactos	100
4.5.1. <i>Intensidad de tratamiento</i>	102
4.5.2. <i>Ganadores de negocios inclusivos</i>	108
Referencias bibliográficas	114

5. UNA MIRADA A LOS PROCESOS LOCALES	115
<i>José Alfonso Heredia</i>	
5.1. Introducción	115
5.2. Hallazgos sobre el componente de negocios rurales inclusivos	117
5.2.1. Retos que enfrenta este componente	117
5.2.2. Los casos considerados exitosos	122
5.2.3. Percepciones sobre la utilidad de la transferencia de capacidades y de los concursos	127
5.2.4. Reflexiones sobre el componente de negocios	133
5.3. Hallazgos sobre las vinculaciones de Haku Wiñay con la institucionalidad local	133
5.3.1. Visiones de la relación entre ejecutores del proyecto y representantes municipales	133
5.3.2. Presunciones respecto a la perspectiva de los concursos con el procedimiento CLAR	136
5.3.3. Observaciones sobre la complementación entre la intervención productiva o de negocios del proyecto y otras iniciativas locales	137
5.3.4. Evidencia sobre las vinculaciones en el territorio	139
5.4. Recapitulación y recomendaciones para la acción	140
Referencias bibliográficas	152
Anexos	153
6. SISTEMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA POBLACIÓN BENEFICIADA POR EL PROYECTO HAKU WIÑAY: ¿PUEDE FONCODES CONVERTIRSE EN UN PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS POBLACIONES RURALES MÁS POBRES?	161
<i>María Isabel Remy</i>	
6.1. Por qué analizar FONCODES-Haku Wiñay	161
6.2. Qué desafíos tendría que enfrentar Foncodes-Haku Wiñay para multiplicar su intervención	167
6.2.1. Desafíos de articulación	167
6.2.2. Desafíos de diseño	170
6.2.3. Desafíos de financiamiento	176
Referencias bibliográficas	179
7. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES	181
<i>Javier Escobal, Carmen Ponce</i>	
ABREVIACIONES	191

PREFACIO

Aunque se han producido avances notables en la reducción de la pobreza rural —más de 25 puntos porcentuales durante la última década y más de 15 puntos porcentuales en los últimos cinco años—, no es menos cierto que la pobreza en las áreas rurales continúa siendo alta (45,2% en el 2015). Una pregunta que, ciertamente, abre el debate es qué rol específico han jugado en la reducción de la pobreza rural el crecimiento económico, las políticas sociales y el cierre de brechas en la provisión de infraestructura básica —caminos, agua, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones—. No hay duda de que para hacer sostenibles estos avances y mejorar las oportunidades de quienes residen en áreas rurales en situación de pobreza, es indispensable reducir la vulnerabilidad a la que están expuestos, ampliando tanto su base de activos productivos como sus capacidades para generar ingresos autónomos; es decir, ingresos que no dependan directamente de las transferencias públicas.

Tal como se plantea en el primer ensayo de este volumen, la evidencia internacional sugiere que la política social, aunque eficaz para reducir vulnerabilidades, es insuficiente para desarrollar estrategias sostenibles de generación de ingresos del segmento poblacional constituido por los pobres rurales. Existen diversas iniciativas que, desde fuera del Estado, han explorado un paquete de intervenciones articuladas para enfrentar los múltiples cuellos de botella que afectan a los pobres rurales. Recientemente, varios países latinoamericanos han empezado a desarrollar iniciativas en el mismo sentido. Así, en la actualidad, asumen retos vinculados a operar desde la estructura del Estado y, al mismo tiempo, ampliar la escala de las intervenciones, avanzando en la transición desde un programa hasta una política pública.

En el Perú, con la aparición del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y la aprobación de la estrategia Incluir para Crecer, se ha

reorientado la función del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), que ha asumido la tarea de desarrollar programas de fomento productivo complementarias de la política social. El programa Mi Chacra Productiva —conocido también como Haku Wiñay en la sierra y como Noa Jayatai en la selva— ha sido concebido como un paquete de intervenciones cuyo objetivo consiste en «desarrollar las capacidades productivas y de gestión de emprendimientos en hogares rurales que conducen sistemas de producción familiar de subsistencia en territorios en situación de pobreza y pobreza extrema, principalmente donde opera el Programa Juntos, con la finalidad de contribuir a la generación y diversificación de sus fuentes de ingresos».

El objetivo de este volumen es proveer evidencia rigurosa de los impactos iniciales del proyecto Haku Wiñay en una muestra representativa de sus ámbitos de intervención en la sierra rural. En la primera parte, Javier Escobal y Carmen Ponce presentan una discusión sobre la experiencia internacional en torno a la combinación de programas sociales con intervenciones de corte productivo desde una perspectiva histórica. Este capítulo permite iniciar la reflexión sobre el impacto del proyecto Haku Wiñay en entornos intervenidos por el programa Juntos, pues identifica consensos y retos compartidos, desde la experiencia nacional e internacional, en la búsqueda de salidas sostenibles de la pobreza. En la segunda parte, se presenta una descripción detallada de la intervención y su despliegue a lo largo del país. Las siguientes secciones se concentran en la evaluación de impacto en sí misma.

La evaluación de impacto se estructura en torno a dos perspectivas metodológicas. Por un lado, se utiliza un marco metodológico cuantitativo que sirve para identificar y cuantificar los impactos del proyecto en los hogares usuarios. Esta evaluación fue posible gracias a un trabajo coordinado con FONCODES y la Dirección de Evaluación del MIDIS, que permitió implementar un diseño experimental que aleatoriza la intervención de Haku Wiñay en centros poblados con alta densidad de usuarios de Juntos. De esta manera, fue posible implementar una estrategia de estimación capaz de enfrentar exitosamente problemas típicos, como el sesgo de selección. En la tercera sección discutimos en detalle la estrategia metodológica. Los resultados de

esta evaluación, que son bastante alentadores, se presentan en la cuarta parte. Con la valiosa colaboración de Cynthia Paz, mostramos que el proyecto ha tenido impactos iniciales positivos en la generación de ingresos, la seguridad alimentaria, la producción agrícola y pecuaria, las condiciones de vida en la vivienda —a partir de la difusión de prácticas saludables—, las capacidades financieras y, en algunos hogares, la expansión de negocios.

Por otro lado, complementando el análisis cuantitativo, se presentan dos estudios adicionales elaborados desde una perspectiva metodológica cualitativa. Ambos profundizan el estudio de temas clave para lograr la sostenibilidad de los impactos positivos generados por el proyecto. El primer estudio, desarrollado por José Heredia, se concentra en dos aristas que, según una evaluación previa del piloto en Vinchos y Chuschi, enfrentan los mayores retos en el proceso de ampliar la escala del proyecto: el componente de negocios rurales inclusivos, y la relación entre el proyecto y la institucionalidad local. Los resultados de este estudio se presentan en la quinta parte y se basan en las percepciones de los actores locales clave: usuarios del proyecto, operadores locales del proyecto y autoridades locales. El segundo estudio cualitativo, desarrollado por María Isabel Remy, tiene como objetivo sistematizar los procesos de programación y asignación de recursos del proyecto. Así, pues, ofrece una reflexión desde una perspectiva menos local, de orden más macro, que identifica los potenciales cuellos de botella del proyecto en sus fases de programación, preinversión y ejecución, tomando en cuenta un eventual escenario de ampliación a escala nacional.

El libro concluye con un capítulo en el que se resumen los hallazgos y se discuten sus implicancias para el diseño de una política que combine los programas sociales con los de fomento productivo, de tal manera que se fortalezca la capacidad de los más pobres del sector rural para generar, de modo sostenible, ingresos suficientes como para salir de la pobreza y mantenerse fuera de esta.

La investigación que aquí se presenta se realizó gracias al apoyo de instituciones y personas a las que quisiéramos expresar nuestro agradecimiento. En primer lugar, a los pobladores, líderes y autoridades locales de las zonas

donde se desarrolló el estudio, tanto a aquellos que respondieron las encuestas como a quienes nos brindaron sus testimonios y opiniones en las entrevistas. Queremos agradecer, además, a César Ciudad, a Leonardo Gonzales y al grupo de supervisores y encuestadores que estuvieron a cargo de la recolección de las encuestas del componente cuantitativo de este estudio. Asimismo, un agradecimiento muy especial a Mauricio Espinoza y Cynthia Paz, por su valioso aporte a lo largo de la investigación.

También queremos agradecer a los funcionarios de FONCODES y de MIDIS por su colaboración permanente para llevar a cabo esta investigación. Finalmente, queremos agradecer a Eduardo Zegarra, investigador principal de GRADE, por sus comentarios a este libro.

Cabe resaltar que tanto la investigación en la que se basa esta publicación como la publicación en sí misma han sido posibles gracias al apoyo de la Fundación Ford, a la que agradecemos no solo por su contribución financiera, sino por su interés y pasión por liderar, a nivel internacional, el desarrollo de políticas más inclusivas.

Los editores

6. SISTEMATIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE RECURSOS A LA POBLACIÓN BENEFICIADA POR EL PROYECTO HAKU WIÑAY: ¿PUEDE FONCODES CONVERTIRSE EN UN PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LAS POBLACIONES RURALES MÁS POBRES?

*María Isabel Remy S.*⁷⁸

GRADE nos propuso identificar los problemas que podría enfrentar FONCODES si se tomara la decisión de transformar la estrategia Haku Wiñay de ampliación de activos y desarrollo de capacidades en una política nacional de prestación de servicios a familias pobres rurales. El análisis tomó como base las fases de programación, preinversión y ejecución de cada uno de los componentes de la estrategia, así como de una de sus estrategias de sostenibilidad: la institucionalización del mecanismo comités locales de asignación de recursos (CLAR) en las municipalidades.

6.1. Por qué analizar FONCODES-Haku Wiñay

Hasta finales de la década de 1980, el Estado peruano mantenía en el país un servicio de asistencia técnica a los productores agrarios: los «extensionistas» del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) formaban parte del paisaje rural de buena parte del país. Ellos asesoraban a los agricultores en el manejo de sus cultivos, impartían capacitación técnica, etcétera.

En medio de la crisis fiscal, y como consecuencia del conjunto de medidas de ajuste estructural de la década de 1990 —que redefinieron el rol del Estado y crearon mayores espacios para los mercados—, el servicio de extensión y asistencia técnica a los pequeños agricultores desapareció. Se esperaba que un mercado de asistencia técnica lo sustituyera.

78 El estudio contó con la valiosa asistencia de Marisa Glave.

No se eliminaron, sin embargo, las «agencias agrarias», esto es, las ventanillas locales del MINAGRI, desde donde se organizaba el servicio de extensión y asistencia técnica. En las zonas de riego, por ejemplo, las agencias agrarias recibían y autorizaban los planes de cultivo y riego. Desde inicios de la década del 2000, su función se asoció al impulso a las cadenas productivas y la asociatividad, aunque tuvieron muy poco éxito. A inicios de esta década, las agencias agrarias fueron transferidas a los gobiernos regionales, que permanentemente lamentan el escaso presupuesto con el que fueron transferidas.

Para la gestión de los recursos naturales en la sierra —el control de la erosión, el uso del agua, etcétera—, en la década de 1990 se creó el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), que desarrollaba las capacidades de los pequeños productores asociadas a la gestión de la tierra, el agua y los bosques. El PRONAMACHCS contó con grandes recursos, e instaló equipos y oficinas en prácticamente todas las provincias de la sierra, al lado de las «agencias agrarias», carentes entonces de recursos y de funciones.

Hacia finales de la década de 1990, el PRONAMACHCS fue seriamente criticado por utilizar los recursos públicos con fines de clientela y adhesión política de sus beneficiarios al régimen en el poder. Por ello, poco a poco fue perdiendo a profesionales de altísimo nivel y que contaban con mucha experiencia en desarrollar las capacidades de los campesinos andinos. Durante los siguientes gobiernos, disminuyeron sus recursos y también sus funciones. No fue transferido a los gobiernos regionales y subsiste como uno de los programas de AgroRural del MINAGRI.

En lo que se refiere a la asistencia técnica, no se generó el mercado para atender a la pequeña agricultura —y menos a la agricultura más pobre de la sierra— que la nueva política esperaba. En algunos lugares, este espacio fue ocupado por programas de ONG, pero el número de sus beneficiarios no se aproximaba, ni de lejos, al de un servicio público. Según el Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) del 2012, solo el 3% de los pequeños agricultores de la sierra —que ocupan entre 0,5 y 5 hectáreas— reciben

asistencia técnica, y solo el 8% aplican fertilizantes en cantidad suficiente. Además, el hecho de que el 53% de los pequeños agricultores de la sierra respondieran al CENAGRO que la razón principal por la que desarrollan un cultivo es porque siempre siembran lo mismo ilustra esta ausencia de actores públicos que colaboren con los pequeños agricultores para mejorar —cambiar, intensificar— sus emprendimientos.

Lo que con claridad implementó el Estado peruano desde la década de 1990 —y ha continuado desarrollando— son programas sociales focalizados, que proporcionan a los hogares menos favorecidos un conjunto de prestaciones que les permiten sobrevivir, tales como raciones alimenticias, programas de empleo temporal o transferencias monetarias. Todo ello en espera de que el dinamismo económico y la iniciativa del sector privado incluyan a estos hogares, y así logren superar su situación de pobreza y vulnerabilidad.

Uno de estos programas fue FONCODES, creado en agosto de 1991. Inicialmente, fue concebido como un programa de empleo temporal para la implementación de pequeñas obras locales de infraestructura, sobre todo en centros poblados rurales. Como otros programas nuevos de esos años, FONCODES desarrolló un mecanismo encargado de gestionar los recursos transferidos a los beneficiarios: los núcleos ejecutores.⁷⁹ Este mecanismo le ha permitido, desde su origen, llegar a los lugares más apartados del país sin incrementar significativamente sus costos de operación.

Sin embargo, a fines de la década del 2000, la confianza en que la pobreza se iba a reducir automáticamente gracias al dinamismo empresarial y el crecimiento económico —el «chorreo» en términos del expresidente Toledo— fue disminuyendo ante la evidencia de que los altos niveles de

79 Se desarrollaron también, por ejemplo, los comités locales de administración de salud (CLAS), que fueron desactivados no porque funcionaran mal, sino por presión de los gremios de la salud. Son mecanismos de participación ciudadana microlocal —que el Banco Mundial llama mecanismos de «poder de cliente»— o de privatización de funciones públicas —solo que no se trata de empresas, sino de organizaciones sociales—, mediante los cuales el Estado establece convenios que norman las condiciones de gestión de los recursos transferidos. Probablemente, el único mecanismo que subsiste de ese, por llamarlo de alguna manera, lado social de las privatizaciones, son los núcleos ejecutores de FONCODES.

pobreza subsistían particularmente en la sierra y la selva rural. Se planteó, entonces, la necesidad de que el Estado intervenga para ampliar las capacidades de los hogares rurales, de manera que estos logren aprovechar las oportunidades e insertarse en el crecimiento económico.

En el 2009, se encargó al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) que llevara a cabo, mediante FONCODES, un «proyecto especial de desarrollo de capacidades de la familia rural» al que se denomina Mi Chacra Productiva. Se trataba de un programa de 10 millones de soles que beneficiaron a 6592 familias de 12 distritos de la sierra sur central.

FONCODES resultaba, probablemente, el ejecutor ideal de esta pequeña iniciativa con la que el Estado peruano, tras dos décadas de ausencia, tomaba el impulso de ampliar las capacidades de las familias rurales pobres. No solo se ubicaba entonces en un ministerio de desarrollo social —con la transición democrática, se había eliminado el Ministerio de la Presidencia—, sino que no se requería crear un aparato: el mecanismo de núcleos ejecutores podía adaptarse a este nuevo mandato.

Así, Mi Chacra Productiva, que adaptaba a las condiciones del Estado peruano los aprendizajes generados por la experiencia de transferencia de tecnologías a sectores rurales pobres de una ONG —Sierra Productiva—, amplió su intervención —en el 2010, el 2011 y el 2012— gracias a aportes financieros de la cooperación técnica internacional —Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Acción Contra el Hambre—. En ese momento, el programa ya se denomina Mi Chacra Emprendedora o Haku Wiñay, en quecha.

Con la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) —al que es transferido FONCODES junto con otros cuatro programas sociales—, este tipo de intervención encuentra un marco de política más adecuado, en la medida en que el Ministerio incorpora, como parte de sus definiciones centrales, la necesidad de implementar tanto acciones de alivio como de desarrollo para enfrentar la exclusión. Así, uno de los cinco ejes de la Estrategia Nacional Incluir para Crecer (aprobada por Decreto Supremo 008-2013-MIDIS) —el eje 4, de Inclusión Económica— se orienta a au-

mentar las oportunidades y capacidades de los hogares para incrementar sus propios ingresos. FONCODES es el principal agente del MIDIS para el desarrollo de este eje, aunque espera que otros actores —el MINAGRI, los gobiernos regionales y locales— se sumen a esta.

En el 2012, la ministra de Desarrollo e Inclusión Social encargó a FONCODES ampliar el ámbito de Haku Wiñay solo en centros poblados donde hubiera concentraciones importantes de familias usuarias de otro de los programas sociales del MIDIS, Juntos, programa de transferencias monetarias condicionadas. Esta asociación Juntos-FONCODES —que no llega a ser una estrategia de articulación de programas sociales, sino un mandato de coincidencia en el territorio—, si bien introduce restricciones que analizaremos más adelante, aporta a Haku Wiñay cuando menos dos elementos.

El primero es que le proporciona un criterio objetivable para planificar su crecimiento. El hecho de que este criterio sea el de concentrar familias usuarias de Juntos permite sumar a la focalización de FONCODES, que es solo territorial —basada en el mapa de pobreza monetaria—, un criterio —mediante Juntos— de pobreza multidimensional. Su coincidencia territorial con Juntos llevaría a Haku Wiñay-FONCODES a priorizar los territorios más pobres.

El segundo es que corrige un riesgo de exclusión de los más pobres. Las familias con ingresos muy bajos o mayores costos por tener hijos en edad escolar —que son las familias que reciben aportes de Juntos— tienden a emigrar temporalmente, o disponen de poco tiempo para asistir a capacitaciones. Las transferencias monetarias de Juntos nivelan el piso de los potenciales usuarios de Haku-Wiñay, lo que permite que quienes tienen más dificultades no se autoexcluyan.

El diseño de Haku Wiñay se nutrió también con las experiencias de los proyectos del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que crearon un mecanismo transparente para asignar recursos financieros con el fin de cofinanciar iniciativas de negocios de grupos de productores. Nos referimos a los CLAR compuestos por representantes de las autoridades y de la sociedad local que, en sesiones públicas, calificaban los planes de negocios.

Así, Haku Wiñay es una estrategia compuesta por cuatro componentes que se desarrollan, todos, en los centros poblados rurales focalizados y benefician al conjunto de la población que lo desea:

- a) *Fortalecimiento y Consolidación de los Sistemas de Producción Familiar*: Programa de desarrollo de capacidades para la implementación en parcela de un conjunto de tecnologías. Funciona por selección: los usuarios eligen en qué tecnologías desean desarrollar capacidades. Quienes llevan adelante el proceso de desarrollo de capacidades son los *yachachiq*, líderes productivos de la zona, o, en su ausencia, jóvenes ingenieros de la zona.
- b) *Negocios Rurales Inclusivos*: Programa que transfiere recursos a grupos de productores para el desarrollo de un emprendimiento rural. Funciona por concurso público: el jurado, un CLAR, evalúa, en sesión pública ante la comunidad, los planes de negocios preparados por los grupos de productores.
- c) *Fomento de Capacidades Financieras*: Es un programa que introduce a los usuarios de FONCODES en el manejo de cuentas bancarias.
- d) *Vivienda Saludable*: Introduce en los hogares prácticas sanas relacionadas con la vivienda: cocina mejorada, módulo de agua segura y manejo de residuos sólidos.

FONCODES ha resuelto bien los problemas de escala de operación. Como los centros poblados rurales son pequeños, suele reunir a un grupo de estos para una intervención; en cada centro poblado se elige un núcleo ejecutor (NE), y para el conjunto, un núcleo ejecutor central (NEC) que recibirá las transferencias de recursos. Para Haku Wiñay, la pequeña escala de centro poblado rural no es un problema.

Tras esta historia, se concluye que, en la actualidad, Haku Wiñay es el único programa de desarrollo del Estado peruano dirigido a que la población rural pobre de la sierra y la selva —esta última muy recientemente incorporada— adquiera capacidades para aprovechar las oportunidades económicas e incluirse en el dinamismo económico nacional. En el 2012,

atendió a 3247 hogares. En junio del 2014, estaba atendiendo a 27 046 hogares y había ejecutado un presupuesto de unos 88 millones de soles. A finales del 2015, el MIDIS informó que había atendido a 81 928 hogares rurales pobres, con una ejecución presupuestal del 2015 de 156 millones de soles. Desde su inicio, con poco más de 6000 familias, FONCODES-Haku Wiñay ha multiplicado 13 veces su capacidad de atención. Falta mucho, sin embargo, para llegar a todos los centros poblados donde hay usuarios de Juntos, que hoy son 768 000 hogares; eso significaría multiplicar casi por 10 su atención actual y ejecutar unos 2000 millones de soles.

6.2. Qué desafíos tendría que enfrentar FONCODES-Haku Wiñay para multiplicar su intervención

Si, sobre la base de las evaluaciones realizadas en Haku-Wiñay, el Gobierno peruano tomara la decisión de que este sea su programa social más importante, y llegara a manejar un presupuesto de 2000 millones para atender a 750 000 familias rurales, ¿qué problemas institucionales podría enfrentar? O, dicho en otros términos, ¿qué problemas o limitaciones que se observan hoy en día, en un programa que es aún de pequeña escala, podrían —de no resolverse— trabar su crecimiento o generar problemas políticos si actuara en una escala mayor? Esa es la pregunta que guio nuestro análisis.

Hemos identificado que FONCODES podría enfrentar algunas dificultades de articulación con otros programas y sectores de gobierno; también dificultades de diseño operativo de la estrategia; y, finalmente, de disponibilidad de personal para actuar en una escala mucho mayor.

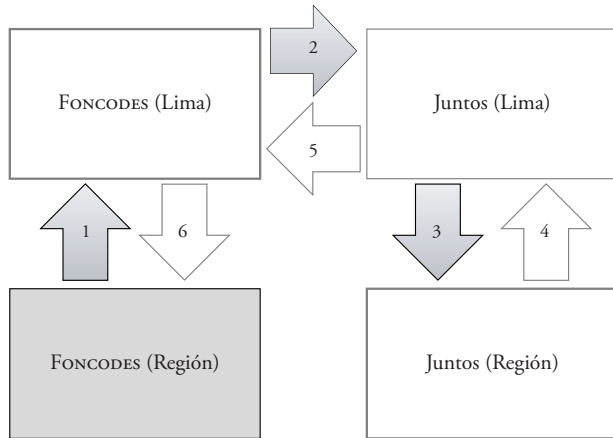
6.2.1. Desafíos de articulación

El Estado peruano es un Estado segmentado sectorial y territorialmente: no solo cada ministerio, sino cada unidad ejecutora de presupuesto —y hay miles— puede actuar sin realizar la más mínima coordinación con las otras.

Articulación dentro del propio MIDIS

En el caso de FONCODES-Haku Wiñay, en principio, el crecimiento de su cobertura se debería producir en articulación con el programa Juntos, también ubicado en el MIDIS. Por el momento, esta articulación es solo de «coincidencia territorial» —estar en el mismo sitio—, pero como no está institucionalizada una estrategia de articulación del conjunto de programas sociales, articular significa incrementar costos de coordinación. Esto sucede, por ejemplo, cuando FONCODES no encuentra en una zona el número de usuarios de Juntos que refieren los padrones de ese programa social, o cuando alcanzar una escala de funcionamiento más adecuada requeriría incorporar otros centros poblados vecinos en los que no hay —o hay muy pocos— usuarios de Juntos. La escasa descentralización de la gestión de los programas sociales multiplica las coordinaciones.

Gráfico 6.1
Ruta de eventual ampliación en una zona



Articulación con los gobiernos locales

Si bien este es un problema de la etapa de inicio, también está presente en la estrategia de salida y sostenibilidad de los resultados, esta vez, de articulación intergubernamental —entre niveles de gobierno—. FONCODES regional inicia sus actividades en una zona al tomar contacto con el alcalde distrital, quien deberá asumir una serie de compromisos: nombrar a un delegado en cada NE y en el NEC, participar en los CLAR para el componente de negocios inclusivos, eventualmente comprometer fondos complementarios en ellos y, sobre todo, mantener el apoyo técnico a los agricultores una vez terminada la intervención de FONCODES. Esto último no está aún resuelto: ni los equipos territoriales permanentes de FONCODES en las regiones, ni los coordinadores locales y *yachachiq*, tienen definida ninguna acción que prepare esta transición y fortalezca a las municipalidades para cumplir este rol.

Quizá FONCODES debiera asumir la tarea —como lo hace, por ejemplo, AgroRural del MINAGRI— de promover oficinas de desarrollo económico local (ODEL es el nombre más común) en las municipalidades que carecen de estas. Y cuando estas sí existen, capacitar a sus equipos en, por ejemplo, las tecnologías que están transfiriendo a los agricultores, o en la elaboración de planes de negocios para mantener la estrategia de concursos que premian las iniciativas empresariales rurales. Es importante recordar que, cada cuatro años, las municipalidades renuevan a sus alcaldes, y ellos tienden a cambiar a su personal y sus prioridades. Eventualmente, en el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) —que gestiona el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)— podría incorporarse la posibilidad de que municipalidades que continúan la acción de Haku Wiñay obtengan fondos para ello.

Articulación con los gobiernos regionales

Haku Wiñay no es un programa permanente de asistencia técnica; es un programa que desarrolla capacidades técnicas y financieras, y luego se retira.

Los agricultores capacitados requerirán, luego, otros servicios, o asesoría para reaccionar ante plagas, dificultades de mercado, etcétera.

Los gobiernos regionales cuentan con agencias agrarias, por lo general, poco activas. Para sostener los cambios producidos, hace falta una mejor relación con las direcciones regionales agrarias de los gobiernos regionales, que podrían asumir la posta de FONCODES. Pero eso tiene que estar pactado, con una estrategia desde MIDIS de relación con los gobiernos subnacionales.

Articulación con el MEF

La promoción de negocios rurales inclusivos forma parte de la estrategia de sostenibilidad de resultados de FONCODES-Haku Wiñay; para llevarla adelante de manera transparente y sin sospechas de clientelismo, se ha desarrollado el mecanismo de los CLAR. Ante el éxito original de los CLAR en los proyectos del FIDA, el MEF diseñó PROCOMPITE, un mecanismo mediante el cual los gobiernos locales y regionales están autorizados a destinar hasta el 10% de sus presupuestos de inversiones al apoyo a negocios rurales en cadenas productivas.⁸⁰

El mecanismo existe y funciona. Entre el 2009 y diciembre del 2014, se habían movilizado 840 364 493 soles, aplicados a 2630 iniciativas de negocios de asociaciones de productores; esto es, más de 92 000 beneficiarios individuales.⁸¹

6.2.2. Desafíos de diseño

FONCODES-Haku Wiñay está diseñado para atender a pequeños agricultores muy pobres ubicados en contextos de alta pobreza —focalización

80 Se aprobó como Ley 29337 en marzo del 2009.

81 El MEF no ha actualizado la información del 2015. La que presentamos es tomada de http://snip.gob.pe/contenidos/procompite/estadisticas/estadisticas_2014/Estadistica_de_Avances_en_la_Implementaci_Procompite_2009-Diciembre_2014, visitada el 11 de febrero del 2016.

por hogares y por distritos-Juntos—. Si se tomara la decisión de convertirlo en un programa de desarrollo de alcance nacional, probablemente tendría que ingresar a distritos con mucha población en situación de pobreza, pero menos carencias de contexto —disponibilidad de infraestructura de carreteras, saneamiento, etcétera—. FONCODES tendría que revisar su oferta de tecnologías y, posiblemente, poner más énfasis en el desarrollo de capacidades asociadas al cambio de cédula de cultivos hacia productos con mejores mercados, y establecer estrategias de vinculación con ellos, tema que ahora no es una prioridad.⁸²

Algunos problemas en torno a los diagnósticos rurales participativos (DRP) y la elaboración de expedientes técnicos

La elaboración de los DRP constituye un momento especial de la intervención: hay mucha participación y es el momento en el que propiamente se define la intervención de FONCODES-Haku Wiñay «por demanda».

Originalmente, los DRP —en los que FONCODES es ahora un especialista, en la medida en que heredó la experticia desarrollada por proyectos FIDA como Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur (MARENASS): mapas parlantes, evaluación de necesidades y recursos, etcétera— los realizaban los equipos regionales de FONCODES, muchos de los cuales estuvieron antes en programas FIDA. La expansión más reciente ha hecho que deleguen esta función en los proyectistas contratados para preparar los expedientes técnicos, que se elaboran de acuerdo con las preferencias expresadas por las familias en visitas domiciliarias. Así, el DRP se prepara a nivel comunal; y el expediente técnico, a nivel familiar.

82 Fort, Remy y Paredes (2015: 91) encuentran que en los centros poblados rurales (compuestos por menos de 2000 habitantes), en los que viven unas 4 909 407 personas —es decir, el 62% de la población rural—, al menos un tercio de la población dispone de infraestructura básica y, en la mayoría de casos, cuenta con alguna infraestructura económica —caminos, riego, otras— o se encuentra en una provincia donde predomina la población urbana.

La decisión puede considerarse acertada desde el punto de vista de la consistencia entre el DRP y el expediente técnico, que supuestamente recoge la demanda de tecnologías de las familias. Sin embargo, en el mercado debe de haber pocos consultores que dominen una metodología DRP y sean suficientemente responsables como para aplicarla respetando las opiniones de los agricultores, y no induciendo su propia agenda. El primer problema de diseño es que, tratándose de un consultor —y, en un eventual crecimiento nacional, de decenas de consultores— que estará contratado por un breve lapso, no hay tiempo para desarrollar una capacitación muy firme. Para un crecimiento a nivel nacional, FONCODES tendría que evaluar la posibilidad de reforzar sus equipos regionales; de esta manera aseguraría que estas capacidades y metodologías desarrolladas para interactuar con la población rural se mantengan en el Estado peruano, y no se dispersen entre consultores temporales.

Pero el segundo problema es que, a pesar de que hoy en día el mismo consultor facilita el DRP, recoge la demanda de las familias y elabora los expedientes técnicos, no existe necesariamente consistencia entre los DRP —que son elaborados en forma colectiva— y los expedientes técnicos —que se construyen en función de la demanda de las familias—. Es decir, no siempre las familias circunscriben su demanda a las potencialidades que se han encontrado colectivamente. Para que la intervención sea consistente con el DRP —que tiene un alto costo en esfuerzos de la comunidad para elaborar sus «mapas parlantes», herramientas de planificación muy valiosas—, FONCODES tendría que adaptar su oferta —el paquete de tecnologías que ofrece— a las condiciones y potencialidades de la zona en la que se levanta el DRP. Eventualmente, si el DRP identificara diferentes zonas, la oferta podría adaptarse a ellas. En la actualidad, una herramienta tan potente como el DRP sería poco útil.

El tercer problema se ubica en el hecho de que la elaboración del expediente técnico no solo recoge la demanda de los productores, sino que también requiere generar escala. Es decir, cada tecnología, que tiene opciones en su interior, sería un paquete: digamos que el módulo de cuyes

va necesariamente junto con el módulo de gallinas en la opción «módulos de crianza»; o el módulo huerto familiar tendría una lista fija y común de hortalizas, aunque las familias tengan composiciones y requerimientos alimentarios diferentes. El proyectista necesita determinar una escala de compras porque el expediente técnico será la suma de las demandas familiares, y estas no pueden presentar una enorme diversidad: pollos aquí, cuyes en la familia vecina, que prefiere zanahorias y no acelgas...

Finalmente, más una duda que un problema identificado, es si el expediente técnico se construye por demanda en el sentido de que los campesinos *seleccionan* —es decir, toman unas y dejan otras— tecnologías hasta por el valor total que le corresponde a cada uno. Si así fuera, podría suceder que, por ejemplo, todos pidieran que se les entregue el dinero completo en módulos de riego, el problema central en los Andes. FONCODES sabe —aunque los agricultores no necesariamente compartan este conocimiento— que con una sola tecnología ellos difícilmente mejorarán sus economías y su seguridad alimentaria, y por ello existe una «cuota» o un tope de cada tecnología que puede ser entregada. Esta medida, que relativiza la orientación por demanda, presenta, a su vez, el riesgo de que los agricultores «pidan» todas las tecnologías hasta el máximo que pueden solicitar, con lo que recibirían algunas en las que no están muy interesados y que no utilizarán después.

El dilema que se presenta en este punto es el más complejo: proteccionismo versus demanda. Escalar al nivel de gran política pública requeriría generar una base de evidencias suficientes sobre el uso de las tecnologías y su ampliación en la economía doméstica campesina, más allá de la escala de «material didáctico» que entrega Haku Wiñay. Monitorear si los productores usuarios de FONCODES terminan utilizando o ampliando a escala económica varias tecnologías, o abandonan la mayoría y se concentran en una, permitiría tomar decisiones sobre este punto, que es crucial en el diseño.

Si disminuyera —incluso en el discurso— el factor demanda, hasta se podría pensar en «paquetes específicos» para determinadas condiciones de hogares. Por ejemplo, para hogares con niños menores de 36 meses, el «huerto familiar» debería ser imprescindible, y algunos de sus productos

tendrían que ser aquellos que mejorarán la dieta de los y las infantes, lo que colaboraría a disminuir la desnutrición crónica infantil (una acción más orientada hacia la seguridad alimentaria, que se menciona, pero no se actúa).

La oferta de yachachiq productivos

Una vez elaborado el expediente técnico, el NEC, asesorado por FONCODES, debe contratar a las personas que coordinarán y asesorarán directamente a los usuarios, tanto en los componentes productivos como financieros: los *yachachiq*.

El diseño original de este tipo de intervenciones buscaba desarrollar metodologías «de campesino a campesino»; de allí el término *yachachiq*, y no el de extensionista o asesor técnico. La idea es convocar la intervención de líderes tecnológicos de las propias comunidades, y no de «especialistas» que tenderán a reproducir relaciones verticales, autoritarias, basadas en una verdad —«científica»— en vez de estar al servicio de los productores, escuchar las razones de sus opciones y trabajar en diálogo procesos de cambio.

Pero en una escala estatal y en una intervención de dos años por centro poblado —diferente de la escala y la temporalidad de presencia de una ONG—, no siempre se puede encontrar una «oferta» de líderes tecnológicos de la propia comunidad o de comunidades cercanas. En esos casos, los NE echan mano de jóvenes rurales egresados de Agronomía o técnicos agropecuarios. En el caso que observamos esto, en Chupaca, el hecho de ser contratados por los NEC —no por una «autoridad» como el Estado mismo o una ONG— y supervisados por ellos parecía ser suficiente para introducir comportamientos democráticos y controlar el autoritarismo tecnológico.

Para no apartarse del modelo «campesino a campesino» y contar con una oferta suficiente de *yachachiq*, en el momento del estudio FONCODES había iniciado gestiones para que el Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA) certifique *yachachiq*; es decir, desarrolle capacidades de extensionistas en los líderes productivos de las comunidades y les otorgue un certificado, lo que no solo facilitaría su identificación y contratación por

los NE, sino la dinamización de un mercado de asistencia técnica dentro del mismo sector.

Otra opción, que no carece de interés, sería ver la posibilidad de un acuerdo con el Ministerio de Educación y su red de institutos tecnológicos agropecuarios, que podrían no solo formar a «asistentes técnicos» como ahora, sino desarrollar módulos de corta duración especialmente dirigidos a capacitar y certificar *yachachiq*. En cualquier caso, un crecimiento a nivel nacional requiere tener preparada una oferta suficiente.

Los yachachiq financieros y los planes de negocios

Estos *yachachiq* productivos tenían también a su cargo la preparación de los usuarios para elaborar los planes de negocios del componente negocios inclusivos, actividad para la que no estaban preparados. Simultáneamente, los NE debían contratar a *yachachiq* financieros para el componente inclusión financiera —desarrollo de capacidades para el manejo de cuentas bancarias—. Así, los líderes tecnológicos tenían que capacitar para planes de negocios, en lugar de que lo hicieran las personas contratadas para la gestión financiera.

De esta manera, no parecía evidente que para Haku Wiñay hubiera una relación entre desarrollo de negocios y capacidad de gestionar una cuenta de ahorros, y las personas a cargo de este componente no intervenían en otros elementos de la nueva dinámica productiva que FONCODES estaba impulsando en las familias. El componente de capacitación financiera aparecía como un componente justificado «en sí mismo», no porque aportara a la dinámica económica y productiva, ni porque fuera necesario o mejorara los nuevos emprendimientos de la familia. De hecho, el perfil del *yachachiq* financiero era el de capacitador de adultos, no de gestor económico financiero. Eso ha cambiado luego de la presentación del informe evaluativo. Ahora, los *yachachiq* financieros muestran un perfil más de gestores y se encargan también de preparar a las familias usuarias en el diseño de sus planes de negocios para los concursos de negocios inclusivos.

De hecho, FONCODES-Haku Wiñay requiere afinar más la estrategia de negocios inclusivos para que pueda influir mejor en el incremento de los ingresos autónomos de la población rural, en la medida en que afecta directamente una actividad económica como negocio efectivo, no solo como capacidades. La condición es que se presente un plan de negocios grupal, lo que también influye de manera positiva en la asociatividad y es, sin duda, el componente más claramente «por demanda» de Haku Wiñay.

Sin embargo, al momento de realizar el estudio, la capacitación para estos nuevos planes no estaba aún afinada y, para poder crecer, tiene que estarlo. Se requieren capacidades que no existen en el campo: identificar posibles negocios, calcular el tamaño del mercado, la competencia, el costo-beneficio, las expectativas de crecimiento. Incluso se esperaba, por ejemplo, que antes de terminar el primer año, cuando las familias usuarias recién estaban familiarizándose con las nuevas tecnologías, ya estuvieran en capacidad de presentar planes de negocios.

Además de proponer a FONCODES que los *yachachiq* financieros sean gestores de negocios, los consultores les planteamos que se realice con ellos una estrategia de desarrollo de capacidades, y que la presentación de planes de negocio empiece recién a partir del segundo año.

6.2.3. Desafíos de financiamiento

Haku Wiñay, como dijimos, no es un servicio permanente de asistencia técnica ni tampoco un programa de ampliación significativa de la dotación de activos físicos de las familias. Es un programa de desarrollo de capacidades. Los insumos y equipos que el programa entrega a los agricultores son en calidad de «material didáctico»: para aprender una tecnología que, eventualmente, el agricultor replicará a escala comercial.

Esto trae algunos problemas. El primero, que FONCODES está autorizado por el Estado peruano a transferir activos a las familias, por el hecho de ser pobres, hasta por aproximadamente 3750 soles (una unidad

Cuadro 6.1
Presupuesto referencial de NEC (en soles)

	Total	FONCODES
Producto 1: Hogares rurales con economías de subsistencia reciben asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de capacidades productivas	1 175 520	1 110 000
*Elaboración del expediente técnico	48 960	48 960
*Coordinador técnico NEC	121 440	121 440
*Difusión	1 600	1 600
<i>Yachachiq</i> (tres años)	266 640	266 640
Materiales de capacitación en tecnologías productivas primer y segundo año	14 400	14 400
*Pasantías o talleres de capacitación de <i>yachachiq</i>	6 480	6 480
Instalación de tecnologías productivas	520 000	520 000
Materiales y premios para el mejoramiento de espacios para la producción	120 000	80 000
Premios por concurso intra-NE	12 800	12 800
*Servicio de apoyo contable para la rendición de cuentas	9 600	9 600
*Flete para insumos	32 000	6 480
*Gastos de seguimiento del NEC	21 600	21 600
Producto 2: Grupos de hogares rurales con economías de subsistencia que reciben asistencia técnica, capacitación y dotación de activos para la gestión de emprendimientos rurales.	419 400	390 000
Desarrollo de los concursos para la evaluación y asignación de recursos	6 000	6 000
Desarrollo de emprendimientos	240 000	240 000
*Promoción del ahorro formal y de otros productos financieros	82 920	82 920
*Gastos generales del NEC	46 080	38 880
Organización y participación en ferias locales	44 400	22 200
Total	1 594 920	1 500 000

impositiva tributaria, UIT). Pero sobre ese monto pesan también gastos de coordinación técnica y facilitación financiera, e incluso los que generan los promotores financieros.

En el cuadro 1 se observa el presupuesto referencial de un NEC con 400 usuarios en el 2014.

Así, los 3750 soles no son en activos transferidos; es el costo unitario, incluyendo otros gastos de coordinación, difusión, pasantías, contabilidad, seguimiento, etcétera.

FONCODES podría considerar aislar el costo de la transferencia neta de activos —lo que autoriza el Gobierno peruano— hasta por 3750 soles, incrementando algo más los activos de los usuarios —otro módulo de riego, una mayor cantidad de semillas, etcétera—, en lugar de cargar sobre los usuarios los demás costos —en el cuadro 1, los que tienen asterisco—, que bordean el 25% del costo total. Esto querría decir que, aproximadamente, el costo por atender a un usuario sería de 4595 soles.

El segundo problema es que, si el agricultor quiere ampliar a escala de su parcela la tecnología aprendida, no contará con asistencia técnica. Tampoco gozará de esta para solucionar nuevos problemas como plagas, comportamientos imprevistos del clima, etcétera. Estrictamente, lo que FONCODES-Haku Wiñay pregunta al usuario es qué quiere aprender. Desde este punto hasta la escala que permita incidir en los ingresos, hay un tramo no cubierto por el programa. Para encargarse de ello están las unidades especializadas del Estado: AgroRural en el MINAGRI, las agencias agrarias en los gobiernos regionales y las ODEL en los gobiernos locales.

Pero sin una estrategia de articulación, el mejor diseño enfrenta el riesgo de perderse. Y la articulación —vertical y horizontal— es uno de los problemas más difíciles de resolver para el Estado peruano. Un programa como Haku Wiñay permitiría explorar este tipo de articulación en una estrategia concreta. Quizá los agricultores más pobres tengan la virtud de concitar una pequeña —ni siquiera muy grande— voluntad política de actuar articuladamente en el ámbito rural.

Referencias bibliográficas

Fort, Ricardo; María Isabel Remy y Héctor Paredes (2015). *¿Es necesaria una estrategia de desarrollo rural en el Perú? Aportes para el debate y propuesta de implementación*. Lima: GRADE.

El objetivo de este volumen es proveer evidencia rigurosa de los impactos iniciales que ha tenido el proyecto Mi Chacra Emprendedora-Haku Wiñay en una muestra representativa de sus ámbitos de intervención en la sierra rural. El primer capítulo del libro sitúa el proyecto en el marco de las intervenciones que combinan programas de fomento productivo con la política social. En el segundo, se caracteriza la intervención y, en los siguientes, se describe la metodología de evaluación de impactos y se presentan los resultados de la evaluación.

Complementando el análisis cuantitativo, se presentan dos estudios adicionales elaborados desde una perspectiva metodológica cualitativa. Estos estudios profundizan el análisis en temas clave para lograr la sostenibilidad de los impactos positivos generados por el proyecto. Finalmente, el libro concluye con un capítulo que sintetiza los resultados de los componentes cuantitativo y cualitativo de la evaluación, y reflexiona en torno a los dilemas de política vinculados a la ampliación de la escala del proyecto y la sostenibilidad de sus impactos.

ISBN: 978-9972-615-92-4



9 789972 615924