

Combinando programas sociales y programas productivos para enfrentar la pobreza extrema en áreas rurales: la evidencia de Haku Wiñay

Aportes para el desarrollo de programas orientados a fortalecer capacidades de generación de ingresos autónomos por parte de hogares rurales en situación de pobreza.

Javier Escobal, Investigador principal de GRADE, y Carmen Ponce, Investigadora asociada de GRADE

1) La pobreza rural se ha reducido en más de 25 puntos porcentuales durante la última década, pero aún hay mucho por hacer para fortalecer la capacidad de los hogares rurales en pobreza de generar ingresos autónomos de manera sostenible. La evidencia nacional e internacional sugiere que para hacerlo es necesario combinar programas sociales con programas productivos.

Existen diversas iniciativas que, desde fuera del Estado, han explorado paquetes de intervenciones articuladas con el fin de enfrentar los múltiples cuellos de botella que enfrentan los hogares rurales pobres. Recientemente, varios gobiernos en América Latina han desarrollado iniciativas en el mismo sentido. Estas iniciativas enfrentan dificultades asociadas a la compleja estructura estatal y al reto de ampliar la escala de las intervenciones, con el fin de avanzar en la transición de programas específicos a la consolidación de una política pública más efectiva.

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 que complementen la política social. El programa Haku Wiñay ha sido concebido como un paquete de intervenciones cuyo objetivo es "...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." (FONCODES).

2) El programa Haku Wiñay ("Vamos a Crecer" en quechua, también llamado Noa Jayatai en shipibo-conibo y Mi Chacra Emprendedora en español) busca fortalecer

Análisis & Propuestas explora diversos temas de la realidad peruana a partir de los resultados de investigaciones de GRADE, y plantea propuestas de políticas públicas. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

Esta investigación se hizo con el financiamiento de la Fundación Ford. Esta publicación se llevó a cabo con ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank.

Este **A & P** se basa en los hallazgos más destacados del estudio dirigido por Javier Escobal y Carmen Ponce publicado en el libro de GRADE, «Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay». Los textos de este documento pueden ser reproducidos si se cita la fuente. Para descargar esta y otras publicaciones de GRADE, visite grade.org.pe/publicaciones

el sistema de producción familiar, mejorando la seguridad alimentaria de los hogares usuarios del programa, así como fortalecer los mecanismos que permiten que estos hogares generen ingresos autónomos, más allá de las transferencias públicas recibidas.

Para alcanzar estos objetivos sus actividades se estructuran en torno a cuatro componentes:

- **Fortalecimiento y consolidación del sistema de producción familiar.** Busca desarrollar las capacidades productivas del hogar, a partir de la transferencia de conocimientos y activos que permitan al productor agrícola aprender -no solo en teoría sino en la práctica- un conjunto de innovaciones tecnológicas productivas. Estas innovaciones tecnológicas son sencillas y de bajo costo, por lo que se espera que los usuarios del proyecto puedan adoptar (las que les interesen) de manera definitiva luego de esta primera experiencia. Es importante resaltar que la transferencia de tecnologías (a cargo de Yachachiq, siguiendo la metodología de capacitación de campesino a campesino) no es el mismo para todos los usuarios del proyecto. A partir de las lecciones aprendidas del Piloto Mi Chacra Productiva, FONCODES decidió flexibilizar el paquete a las necesidades e intereses de los usuarios, tomando en consideración las condiciones económicas, agroecológicas, sociales y culturales de los hogares participantes, aprovechando la flexibilidad que le da el uso de Núcleos Ejecutores locales.
- **Mejora de la vivienda saludable.** Busca mejorar las condiciones de vida en la

vivienda a partir de la implementación de prácticas saludables en tres ámbitos: el uso de agua segura para el consumo humano, el adecuado manejo de residuos sólidos y el adecuado almacenamiento y preparación de alimentos (incluida la instalación de cocinas mejoradas). Con el fin de estimular la adopción de estas prácticas, el proyecto organiza concursos de viviendas saludables entre los hogares usuarios.

- **Promoción de negocios rurales inclusivos.** En el marco de este componente, los usuarios del proyecto interesados en implementar o ampliar un negocio se organizan en asociaciones (existentes o creadas para el concurso) de entre 4 y 5 personas. Con la asesoría de un Yachachiq, cada asociación prepara una idea de negocio o perfil de negocio con el cual concursará a los fondos del proyecto. Cada concurso tiene como jurado a un Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR).
- **Desarrollo de capacidades financieras.** Este componente se concentra en la capacitación de los usuarios en materia de acceso y uso del sistema financiero. Los temas incluyen conocimientos básicos sobre el manejo de una tarjeta de débito, el ahorro, el crédito responsable, el seguro inclusivo y los canales de atención de servicios financieros.

Entre los años 2012 y 2014 el proyecto benefició a un total de 59,574 hogares del país, en 511 centros poblados, 122 distritos y 78 provincias, ejecutando un total de 215 millones de soles. Según datos recientes de FONCODES, a mediados del año 2016, el programa se viene implementando en 20 regiones del país (Sierra y Selva), beneficiando a 85,313 hogares.

Adicionalmente, se ha culminado la intervención en 11,125 hogares.

3) La evaluación de los impactos iniciales del programa se basó en un diseño experimental que seleccionó aleatoriamente dos grupos de hogares similares, usuarios de JUNTOS y elegibles para el programa Haku Wiñay.

El diseño experimental implementado aprovechó el cronograma de intervención del programa en áreas de sierra, seleccionando aleatoriamente a un grupo de centros poblados que serían intervenidos el año 2013 y a otro grupo de centros poblados similares que serían intervenidos después del año 2015 (después de la evaluación de impacto). Este diseño permitió estimar de manera consistente los efectos del programa, aislándolos de los efectos que otras condiciones de entorno podrían haber tenido sobre los indicadores de impacto, así como de los efectos que características invariantes en el tiempo podrían haber tenido en los mismos indicadores. Este tipo de evaluación no hubiera sido posible sin la cooperación de FONCODES y el MIDIS.

La evaluación de impacto cuantitativa fue complementada con dos estudios cualitativos desarrollados por Jose Alfonso Heredia y María Isabel Remy¹.

4) El programa ha tenido un impacto positivo en la generación de ingresos autónomos de los hogares intervenidos (i.e. ingresos generados por el hogar, excluyendo transferencias públicas como la de JUNTOS). Aunque es necesario efectuar análisis posteriores para determinar si los impactos son sostenibles en el tiempo, se encontró un impacto positivo y significativo en los ingresos agropecuarios y en los ingresos provenientes de actividades no-primarias como servicios, comercio y artesanía, entre otros.

El incremento en el ingreso total de los hogares atribuible al programa Haku Wiñay representa el 8% del ingreso pre-intervención. El rubro de ingreso por servicios, comercio, artesanías y otras actividades independientes no-primarias se incrementó en 35% por efecto del programa, mientras que en el rubro de actividades agropecuarias independientes el incremento fue del 14%. Por su parte, el rubro de ingreso asalariado agrícola experimentó una reducción del 26% respecto al periodo pre-intervención. Esta reducción es consistente con una mayor apuesta por actividades independientes, producto del desarrollo de capacidades productivas y de negocios fomentadas por Haku Wiñay.

5) La mejora en ingresos no siempre conlleva a la mejora en otros indicadores de calidad de vida como la seguridad alimentaria del hogar, la consolidación de prácticas saludables dentro de la vivienda, entre otros. Esta evaluación indagó en detalle el efecto de Haku Wiñay sobre estos indicadores y los resultados muestran impactos positivos.

Los hogares usuarios de Haku Wiñay muestran mejoras en la implementación de prácticas saludables en la vivienda por efecto del programa: el uso productivo de los residuos sólidos (compost) se incrementó, se amplió el uso de cocinas mejoradas y se redujo el consumo de leña para cocinar. En el caso del lavado de manos y uso de agua segura se observan mejoras, pero debido a que los hogares del grupo control muestran similares mejoras, estas no son necesariamente atribuibles al programa.

En la dimensión de seguridad alimentaria de los hogares se encontró resultados positivos importantes. Entre las mejoras atribuibles al programa destacan el incremento en

el consumo de (i) vegetales y tubérculos de color naranja/rojo/amarillo (de alto contenido de betacaroteno, vitamina A), (ii) hojas verdes, (iii) menestras/legumbres/semillas, (iv) vísceras de animales, (v) carne de res/cordero/conejo/etc., y (vi) huevos. El único rubro de alto contenido nutricional en el que se reduce el consumo es en pescados y mariscos, pero la considerable mejora en consumo de proteína animal de otras fuentes compensa y supera esta reducción. El consumo en otros rubros como tubérculos y raíces blancas, dulces y bebidas, aceites y grasas, y leche/yogurt/queso no muestran cambios estadísticamente significativos atribuibles al programa.

6) ¿Qué está detrás de la mejora en ingresos autónomos de los hogares? Además de la transferencia de tecnologías productivas, la intervención ha tenido un impacto positivo sobre dos áreas centrales para la generación de ingresos autónomos, que son usualmente ignoradas en proyectos productivos: capacidades financieras (ahorro) y capacidades para implementar/consolidar emprendimientos.

En el área de capacidades financieras se observa un incremento importante atribuible al programa en la confianza en instituciones financieras, y en el incremento de hogares usuarios que ahorra en tales instituciones. Con relación al uso de crédito, sin embargo, no se observa cambios en la proporción de hogares usuarios de Haku Wiñay que solicitó préstamos. Cabe notar que los hogares control si reportan un incremento en solicitud de préstamos.

Como se mencionó anteriormente, el tercer componente del programa fomenta la asociación entre hogares para desarrollar emprendimientos. Esta evaluación analizó el caso específico de ganadores de

concursos de negocios y encontró que estos hogares incrementaron sus ingresos autónomos en mayor proporción que los otros hogares intervenidos por Haku Wiñay. Adicionalmente, se encontró que estos hogares se beneficiaron en mayor medida que los hogares control de ventajas derivadas de participar en asociaciones/organizaciones. Entre los efectos positivos de participar en asociaciones/organizaciones atribuibles al programa resaltan: mejores precios para sus productos, nuevos mercados, insumos más baratos, acceso a información, y mayor capacidad de pedir apoyo a autoridades/instituciones (municipalidad, ONG, JUNTOS, etc.). No obstante estos hallazgos, es importante notar que el estudio cualitativo de José Alfonso Heredia encontró un conjunto de problemas en el funcionamiento de las asociaciones creadas para desarrollar los emprendimientos ganadores de concursos. En ese sentido, aunque los resultados son promisorios, aún hay retos por delante en este componente.

«Aunque es necesario efectuar análisis posteriores para determinar si los impactos son sostenibles en el tiempo, se encontró un impacto positivo y significativo en los ingresos agropecuarios y en los ingresos provenientes de actividades no-primarias como servicios, comercio y artesanía, entre otros».

¹Estos dos estudios cualitativos aparecen en el libro mencionado, «Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay».

Recomendaciones de política

- Los impactos encontrados sugieren la necesidad de complementar programas sociales como JUNTOS con programas de generación de oportunidades económicas, como Haku Wiñay.
- Para quienes no tienen una base de activos suficiente y enfrentan niveles altos de vulnerabilidad, el fortalecimiento de las actividades productivas prediales permite incrementar los ingresos por autoconsumo, generando mayor seguridad alimentaria. No todos los productores logran vincularse a los mercados. Así, elevar la productividad de la chacra y diversificar su cartera de cultivos y crianzas es un componente importante de la estrategia para incrementar los ingresos autónomos.
- Es importante desarrollar complementariamente capacidades de vinculación a mercados (i.e. asociatividad, ideas de negocio rentables/viables, conocimiento de mercados, manejo de información sobre mercados) y capacidades financieras para asegurar impactos sobre ingresos autónomos. Transferir únicamente tecnologías productivas no es suficiente, es necesario apoyar a los hogares en el proceso de crear e implementar emprendimientos. Hay que reconocer, sin embargo, que el proceso de vinculación a los mercados es gradual y será más fácil de alcanzar para aquellos hogares rurales pobres que hayan reducido su vulnerabilidad.

El programa enfrenta retos, entre los que resaltan:

- El escalamiento requiere coordinar con otras iniciativas que ayuden a enfrentar problemas como la limitada oferta local de capacitación, el limitado acceso a riego (necesario para que ciertas tecnologías puedan ser adoptadas), o la necesidad de incrementar el acceso a bienes y servicios públicos que faciliten el acceso a mercados de productos y factores. Para ello los espacios de articulación entre el MIDIS y otros ministerios deben ser fortalecidos.
- El diseño de intervenciones como Haku Wiñay debe tomar en cuenta que su población objetivo es bastante heterogénea, a pesar de tener en común un alto grado de vulnerabilidad y una baja dotación de activos. Es necesario reconocer, por ejemplo, que el objetivo clave para algunos hogares es reducir vulnerabilidad y alcanzar mayores niveles de seguridad alimentaria. Dadas las capacidades existentes y la base exigua de activos de este grupo, podría ser poco realista (o contraproducente) exigir que alcancen metas de mejora en ingresos monetarios a partir de la venta en el mercado. El mayor ingreso que obtienen estos productores estaría 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 podrían colocarse en los mercados locales o regionales. Y también están los hogares que pueden ganar concursos de negocios y acceder a mercados más complejos, de mayor riesgo pero mayor rentabilidad. Las metas que se planteen el programa deben reconocer esta heterogeneidad.
- Finalmente, es importante promover la articulación de programas sociales y productivos como parte de una estrategia más comprehensiva. En los últimos años los programas sociales han privilegiado a la población más joven, diseñando programas como JUNTOS con el objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo se ha 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, hay pocos programas que tratan de actuar en el espacio relevante para aquellos jóvenes rurales que habrían mejorado su capital humano a partir de las condicionalidades impuestas por JUNTOS en materia de salud o educación. Tampoco existen muchos programas que busquen acompañar a los más pobres en su transición al mercado laboral. Programas como Haku Wiñay contribuye a llenar este vacío, pero el reto es bastante mayor y se requiere desarrollar estrategias que provean un menú flexible de opciones, que cambie según el grado de vulnerabilidad y el nivel de capacidades y activos con las que cuentan los hogares rurales en pobreza.